

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Lybäck, Katinka; Laakso, Marjukka

Title: Kestävät ohjauskeinot metsäpolitiikassa – lainsäädäntö ja metsäohjelmat kestävyyden näkökulmasta.

Year: 2004

Version: Published version

Copyright: © Kirjoittajat & Hallinnon tutkimuksen seura, 2004.

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Lybäck, K., & Laakso, M. (2004). Kestävät ohjauskeinot metsäpolitiikassa – lainsäädäntö ja metsäohjelmat kestävyyden näkökulmasta.. Hallinnon tutkimus, 2004(4), 17-28.

Kestävät ohjauskeinot metsäpolitiikassa – lainsäädäntö ja metsäohjelmat metsien kestävän käytön edistämiseksi

Katinka Lybäck ja Marjukka Laakso

ABSTRACT

Sustainable steering instruments in Finnish forest policy - implementing sustainable forest use by legislation and forest programmes

This article concerns the aims and justifications of the Finnish forest policy in the light of sustainable development, which has cut through the whole spectrum of politics. The authors clarify the aims and justifications by analysing the National Forest Programme and forest legislation in order to find out, what exactly are the present challenges and norms arising from sustainable development for forest policy. Authors start by defining the two levels of sustainable development, which are the different dimensions - the economic, the social and the environmental - of sustainable development and the broad meaning of the concept pulling together these different dimensions of well-being. After that, authors describe Finnish forest policy and steering instruments used in present forest policy, concentrating on forest legislation and forest programmes. Finally they evaluate, how legislation and National Forest Programme have succeeded in putting the aims of sustainable development and secondly, what are the problems hampering the implementation of sustainability.

1. JOHDANTO

Suomalainen metsäpolitiikka on kohdannut monia muutoksia erityisesti viimeisen parikymmenen vuoden sisällä. Metsäpolitiikan tavoitteet ovat muuttuneet kuusi- ja seitsemänkymmentälukujen puuntuotantokeskeisyydestä kohti monitavoitteisempaa metsäpolitiikkaa, jossa puuntuotannon ja metsän materiaalien arvojen ohella korostetaan – ainakin retorisella tasolla – muun muassa metsien virkistyskäyttöä ja ekologista arvoa. Tämän päivän suomalaisen metsäpolitiikan päämääränä on ”kestävä hyvinvointi taloudellisesti arvokkaiden ja monimuotoisten metsien avulla” (MMM 2004). Suomalaisessa metsäpolitiikassa näkyvätkin kestävän kehityksen kunnianhimoiset normatiiviset vaateet, mutta toisaalta myös kestävyiden toimeenpanon ongelmat.

Julkisen metsäpolitiikan oikeutuksen perustelut ovat muuttuneet, mutta metsäpolitiikan oikeutus sinällään on säilynyt uusien perusteluiden myötä. Aikaisemmin julkista metsäpolitiikkaa perusteltiin taloudellisen hyvinvointivoinnin pohjalta, mutta tänä päivänä metsäpolitiikan oikeutus pohjautuu myös yhteiskunnallisen jatkuvuuden ja kestävän kehityksen mukanaan tuomiin eri hyvinvointinäkökulmien huomioimiseen.

Metsäpolitiikan tavoitteiden laajentuminen kiteytyy kestävyiden käsitteessä. 1990-luvun lopun metsien käyttöä koskevissa lakiuudistuksissa ja Kansallisessa metsäohjelmassa (KMO) onkin selkeästi nähtävissä kestävän kehityksen astuminen mukaan. Tämän päivän metsäpolitiikassa metsien rooli suomalaisena luonnonvarana nähdään myös monesta näkökulmasta – yhtenä keskeisenä tavoitteena lakiuudistuksilla ja KMO:lla olikin turvata eri intressiryhmien näkökulmien huomioiminen päätöksenteossa. Ekolo-

gisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyysuuden ulottuvuudet metsäpolitiikassa sekä uusien toimijoiden ja osapuolten mukaantulo päätöksentekoon ovat seurausta julkisen politiikan muutoksesta ja erityisesti kestävä kehityksen asettamista vaatimuksista.

Tarkastelemme tässä artikkelissa suomalaisen metsäpolitiikan tavoitteiden muotoutumista viime vuosina. Tarkastelumme rajautuu siihen, miten "kestävää metsäpolitiikkaa" on Suomessa toteutettu, ts. keskitymme tarkastelemaan niitä toimenpiteitä, joita metsäpolitiikassa on tehty metsien kestävä käytön edistämiseksi. Aloitamme määrittelemällä ensin kestävä kehityksen kaksi tasoa, jotka usein jäävät tunnistamatta, mutta joiden pohjalta myös metsäpolitiikka joutuu asettamaan tavoitteensa ja perustelemaan päätöksentekonsa. Seuraavaksi kuvailemme metsäpolitiikan kohtaamia haasteita, minkä jälkeen esittelemme, miten kestävyttä on pyritty implementoimaan metsäpolitiikassa. Metsäpolitiikan hallinnollisista ohjauskeinoista tarkastelemme Kansallista metsäohjelmaa 2010 (MMM:n julkaisuja 2/1999) sekä seuraavia metsien käyttöä määrittäviä lakeja, metsälaki, luonnonsuojelulaki, kestävä metsätalouden rahoituslaki ja laki ympäristövaikutusten arvioimisesta. Lopuksi pyrimme arvioimaan kuinka em. ohjauskeinot ovat onnistuneet kestävä kehityksen tavoitteiden asettelussa ja mitä ongelmia kestävä kehityksen implementoimiseen liittyy.

Julkishallintoa ja kestävyysuuden toimeenpanoa voidaan tarkastella implementaatiotutkimuksen¹ (esim. Mazmanian & Sabatier 1989; Lafferty 2001) näkökulmasta, jota hyödynnämmekin jäsennelessämme kestävyysuuden implementointia metsäpolitiikkaan. Tässä artikkelissa emme kuitenkaan tee varsinaista implementaatioanalyysiä tai tarkastele metsäpolitiikan "kestävien" ohjauskeinojen implementaation tehokkuutta tai vaihtavuutta. Sitä vastoin tavoitteenamme on tarkastella sitä, miten kestävä kehityksen ja erityisesti ekologisen kestävyysuuden normatiiviset vaateet ja tavoitteet näkyvät lainsäädännössä ja metsäohjelmissa.

2. KESTÄVÄ KEHITYS JA YHTEISKUNNALLINEN JATKUVUUS

1972 pidettiin Yhdistyneiden kansakuntien ympäristökongressi Tukholmassa, jonka tulok-

senä laadittiin YK:n ympäristöohjelma (UNEP) sekä kansallisia ympäristönsuojeluohjelmia. Käsite 'kestävä kehitys' luotiin ja popularisoitiin varsinaisesti kuitenkin vasta 1987, kun ns. Brundtlandin raportti "Yhteinen tulevaisuutemme" (Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti - WCED) julkaistiin. Siinä pyritään yhdistämään niin ekologinen, taloudellinen kuin sosiaalinenkin kehitys. Olennaista raportin kestävä kehityksen määrittelyssä on kehityksen ja ympäristön kiinteä yhdistäminen sekä moraalilla että käsitteellisellä tasolla (Lafferty 1999, 123; Dryzek 1997, 124).

"Kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Se sisältää kaksi avainkäsitettä: käsitteen "tarpeet", etenkin maailman köyhien perustarpeet, jotka olisi asetettava ehdottomalle etusijalle, ja ajatuksen rajoituksista, joita nykyteknologia ja nykyiset yhteiskuntajärjestelmät asettavat luonnon kyvyille tyydyttää nykypäivän ja tulevaisuuden tarpeet. (WCED 1988, 26.)"

Viisi vuotta Brundtlandin raportin jälkeen, vuonna 1992 Rioissa pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskongressissa (UNCED) kestävä kehitystä pyrittiin edistämään konkreettisesti erilaisten suunnitelmien ja sopimusten avulla. Rion kokouksessa sovittiin² mm. toimintaohjelma Agenda 21:stä, solmittiin ilmastonmuutoksen puite- ja biodiversiteettisopimus sekä sovittiin kestävä metsänhoidon ja metsätalouden periaatteista³. Vuonna 2002 Johannesburgissa järjestettiin Rion kongressin seuranta kokous eli Johannesburgin kestävä kehityksen huippukokous, jossa täydennettiin ns. Rion julistusta ja toimintaohjelma Agenda 21:tä.

2.1. Kestävä kehityksen ulottuvuudet ja vaateet

Kestävä kehitystä voidaan tarkastella kahdella tasolla. Ensinnäkin kestävässä kehityksessä voidaan erottaa ns. ylätasoa käsitteenä itse kestävä kehitys kokonaisuudessaan. Tällöin se sisältää yhteiskunnalliset ideaalit, kuten demokration, oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon. Tätä kestävä kehityksen poliittista ylätasoa käsitettä voidaan kutsua (Laakso mm. 2004b) 'yhteiskunnallisen jatkuvuuden vaateeksi', jolloin erotetaan

yleisluontoinen, abstrakti ja koko yhteiskuntaa koskeva normatiivisten ideaalien taso konkreettisesti hyvinvoinnin tavoittelemisesta, jonka tarkastelemiseen kestävyiden eri ulottuvuudet sopivat paremmin.

Kestävän kehityksen yleisiin normatiivisiin vaateisiin kuuluu vaatimus kaikkien ihmisten keskinäisestä tasa-arvosta niin globaalisti kuin ylisukupolvisestikin. Muista yhteiskunnallisista ideoista poiketen kestävä kehitys ytimenä onkin juuri ylisukupolvisuuden vaatimus. Myös julkisten päätöksentekoprosessien avoimuus ja osallistumismahdollisuuksien painotus kuuluvat ytimellisenä osana kestävä kehitys vaateisiin. Edelleen moniarvoisuuden vaatimus on seurausta kestävästä kehityksestä, mutta toisaalta myös yhteiskunnan liberalisoitumisprosessista⁴.

Oltiinpa kestävä kehitys abstraktiudesta mitä mieltä tahansa, kestävä kehitys pitää sisällään tiettyjä, yhteisesti jaettuja arvomäärittelyjä, ennen kaikkea yhteiskunnallisen jatkuvuuden turvaamisen ja ylisukupolvisuuden vaatimuksen. Näin ollen se ei välttämättä ole sen vähemmän täsmällinen tai konkreettinen kuin monet muut legitimeinä pidetyt yhteisölliset arvot kuten tasa-arvo tai oikeudenmukaisuus (vrt. Järvelä 2002, 29-30).

Poliittisen ylätasolla ovat kestävä kehitys eri ulottuvuudet: ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen (tai laajemmin sosiaalis-kulttuurinen) kestävyys. Kestävyudessa on tällä tasolla kyse tietyn kohteen tai ilmiön (esimerkiksi metsäluonto) jatkumisesta ja säilymisestä kauaksi tulevaisuuteen. Ekologinen, ekonominen ja sosiaalinen ulottuvuus määrittelevät kulloinkin kyseessä olevan kohteen. Näin ekologinen kestävyys viittaa luonnon ja ekosysteemien toiminnan jatkuvuuteen ylisukupolvisesti, taloudellinen kestävyys tarkoittaa taloudellisen tuottavuuden jatkuvuutta ja sosiaalinen kestävyys voidaan tulkita yksilöiden ja yhteisöjen monipuoliseksi hyvinvoinniksi ja sen jatkuvuudeksi.

Kestävä kehitys vaatii ensisijaisesti kehityksen suojelemista eikä pelkästään luonnonsuojelua (Langhelle 1999, 133). Kestävän kehityksen tärkein päämäärä on yhteiskunnallisen jatkuvuuden turvaaminen. (Langhelle 2000, 315; Lafferty 1999, 267-8; Laakso 2004b.) Tällä tarkoitetaan inhimillisen hyvinvoinnin säilymistä kauaksi tulevaisuuteen kestävä kehitys normien varassa. Siten kehityksen turvaamiseen tähdätään kaikilla hyvinvoinnin ulottuvuuksilla, yhtä

lailla sosiaalisella, taloudellisella kuin ekologisellakin osa-alueella. Samalla tunnustetaan hyvinvointi-käsitteen moniulotteisuus ja pyritään huomioimaan sen kaikki tekijät yhtäläisellä tavalla. Kestävä kehitys pyrkii myös yhdistämään yhteiskunnalliset ideaalit yksilötason toimintaan. Esimerkiksi toteuttamalla demokratiaa päätöksenteon avoimuuden ja osallistumisen kautta vaikutetaan samalla myös yksittäisten kansalaisten hyvinvointiin turvaamalla heille mahdollisuus vaikuttaa omaan elämäänsä liittyvään päätöksentekoon.

Keskitymme tässä artikkelissa kestävä kehityksen aspekteista lähinnä ekologiseen kestävyteen ja sen tarkasteluun suomalaisessa metsien käyttöä koskevassa lainsäädännössä ja Kansallisessa metsäohjelmassa. Tämä siksi, koska kestävä kehitys on usein tulkittu juuri ekologisen ulottuvuuden perspektiivistä. Kestävyiden sosiaaliset ulottuvuudet ovat jääneetkin erityisesti biologisen monimuotoisuuden varjoon suomalaisessa metsäpolitiikassa (esim. Hiedanpää 2004, 11-12). Ekologinen kestävyys voidaan myös nähdä muiden kestävyiden ulottuvuuksien reunaehtona (esim. Juurola & Karppinen 2003, 130-132) tai hyvinvointiin kuuluvana ensisijaisena hyvänä (Laakso & Lybäck 2004).

Käsitlemme niitä kestävyteen liittyviä periaatteita, jotka syntyvät kestävä kehitys normatiivista vaateista. Selkeämmin sanottuna, kestävä kehitys demokratian ja tasa-arvon vaatimukset edellyttävät kansalaisten osallisuuden edistämistä (vrt. Lybäck 2004) esimerkiksi yhteissuunnittelun avulla, ekologisen integriteetin vaikutus hyvinvointiin puolestaan vaatii esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) ja ylisukupolvisuuden tulevaisuusaspekti puolestaan mm. varovaisuusperiaatteen noudattamista.

2.2. Ekologinen kestävyys

Ekologinen kestävyys määrittelee ne ekologiset raja-arvot, joiden alle ei inhimillisen hyvinvoinnin tavoittelussa tulisi mennä välttääksemme peruuttamatonta vahinkoa. Paitsi kasvavien kustannusten muodossa, esimerkiksi ekosysteemien alentunut kyky saasteiden absorptioon tai uusiutumiskyvyn katoaminen vaarantaa yleensä myös mahdollisuuden tavoitella inhimillistä hyvinvointia. Tässä on erityisesti otettava huomioon

tulevaisuuteen ulottuvien vaikutusten luonne ja epävarmuus. Mutta miten arvioida eri toimintavaihtoehtoja, jos toiminnan seurauksista ei ole varmuutta tai vahingon riski on erittäin pieni?

Mikäli uhkana on vakavia ympäristövahinkoja, päätöksenteossa voidaan vedota varovaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan potentiaalisesti vakavia ympäristövahinkoja aiheuttavaa toimintaa ei tule toteuttaa, vaikka tieto toiminnasta ja sen seurauksista olisi epävarmaa. Näin ollen potentiaalisesti vakavia vahinkoja tulee varovaisuusperiaatteeseen nojaten pyrkiä ehkäisemään jo ennalta. Kunkin kansallisen hallituksen tulisikin edistää varovaisuusperiaatteen mukaisesti ympäristönsuojelussa ennakoivaa toimintaa. Myös eri alojen vastuu ympäristölle aiheutuvista haitoista tulisi kohdentaa niin, että vastuun kantaa saastuttava taho Ympäristönsuojelussa kyse ei enää olisi pelkästään jälkihoidosta. (WCED 1988, 22, 27.)

Vaikka ekologinen kestävyys määrittelee luonnon ja sen ekosysteemit inhimillisen hyvinvoinnin ehdoiksi ja alisteisiksi sille, ekologisen kestävyuden ajatus turvaa kuitenkin ympäristön huomioimisen. Ekologisen kestävyuden mukaan luonnonvarojen käyttö on legitiimiä vain mikäli seuraavat rajaehdot täyttyvät: luonnon uusiutumis- ja kantokyky säilyvät, elämää ylläpitäviä järjestelmiä ei vaaranneta ja osa muutoksesta kompensoidaan esimerkiksi teknologisen kehityksen avulla (WCED 1988, 22, 27). Esimerkiksi kaikki negatiiviset ympäristövaikutukset eivät välttämättä ole ristiriidassa kestävä kehityksen kanssa, sillä tilannetta arvioitaessa on aina otettava huomioon asiayhteys ja -kokonaisuus. Kestämättömältä näyttävä toiminta voi olla osa kestävä kehityksen mukaista laajempaa, jatkuvaa kokonaisuutta. Mikäli näin ei olisi, uusiutumattomia luonnonvaroja ei voitaisi käyttää ollenkaan. (Langhelle 1999, 134-5.)

Kestävä kehityksen toteutus voi tapahtua hyvinkin erilaisin tavoin, mutta kuitenkin niin, että ekologinen ja inhimillinen hyvinvointi otetaan huomioon yhtä aikaa. Tämä tapahtunee parhaiten laajan osallisten joukon kautta, sillä ympäristö ja sen ongelmat tarvitsevat monitahoisuutensa vuoksi tällaista päätöksentekoa. Ympäristöön liittyvät ongelmat ja vaikutukset laajenevat näin selkeästi yli perinteisen päätöksenteon aluerajojen. (Meadowcroft 1999, 226-228; Laakso & Lybäck 2004.)

3. METSÄPOLITIIKAN UUDET HAASTEET

Suomalainen metsäpolitiikka on ollut suurten muutosten edessä erityisesti 1980-luvun puolivälin jälkeen. Muutospaineita ovat aiheuttaneet niin metsäsektorin kansainvälistyminen, kestävyiden periaatteiden korostuminen kuin myös metsäpolitiikan – kuten julkisen politiikan laajemminkin – perinteisten toimintatapojen joutuminen kriittisen tarkastelun kohteeksi. Metsäsektorilla vallitsi pitkään varsin yhtenäinen käsitys siitä, mitkä ovat keskeisiä tavoitteita ja päämääriä ja mitkä ovat niiden edistämiseen tähtäviä tärkeimpiä poliittisia toimenpiteitä. (Lybäck 2004). Tämä konsensusajattelu kulminoitui korporatiivisen metsäpolitiikan strategiassa, joka perustui vahvaan puuntuotantokeskeisyyteen (ks. Palo 1993, 392) ja valikoitujen (metsäomaisuutta ja taloudellista toimeentuloa edustavien) eturyhmien välisiin neuvotteluihin. Metsäpolitiikan tavoitteiksi asetettiin metsien mahdollisimman suuri taloudellinen tuottavuus ja tehokkuus. Näin ollen metsäpolitiikan perustelut nojasivat ennen kaikkea taloudelliseen hyötyyn.

3.1 Mitä metsäpolitiikka on tänä päivänä?

Viime vuosina tapahtunut julkisen hallinnon uudistamistendenssi (esim. Sulkunen 2003) on heijastunut myös metsäpoliittiseen päätöksentekoon. Keskitetyn ohjaamisen sijasta korostetaan julkisen sektorin, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan yhteistoimintaa. Hallintoretoriikassa on puhuttu uudesta julkishallintoajattelusta, jonka keskeisiä elementtejä ovat markkinamekanismien käyttöönotto ja päätäntävällän hajauttaminen. (Laakso & Lybäck 2004.) Samalla vaateet päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä yhteistyön lisäämisestä ovat kasvaneet, mikä on edesauttanut kansalaisten ja erilaisten sidosryhmien osallistumista julkisten toimintaohjelmien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Metsäpolitiikassa tähän on pyritty vastaamaan muun muassa ottamalla Kansallisen metsäohjelman valmisteluun mukaan laaja joukko osallisia erilaisista organisaatioista, eturyhmistä ja järjestöistä.

Edellä mainitut muutokset ja erityisesti kestävä kehityksen korostaminen ovat aiheuttaneet, että myös metsätalouden ja -politiikan tavoitteita ja perusteluja täytyy tarkastella uudella

tavalla. Pelkän taloudellisen hyödyn korostaminen ei enää riitä, sillä sen rinnalle on noussut niin luonnon monimuotoisuuden suojeleminen kuin yhteiskunnallisen hyvinvoinnin – taloudellisia indikaattoreita laajemmin – turvaaminen. Myös päätöksenteon osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, metsien monikäyttö ja esteettiset arvot tulee huomioida siinä missä tuotannolliset ja työllisyysnäkökulmatkin. Kuinka tässä uudessa tilanteessa nämä tavoitteet sitten voidaan perustella?

3.2 *Julkisen metsäpolitiikan uudet perustelut*

Metsäpolitiikalla, kuten millä tahansa julkisella politiikalla, pyritään ”yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimoimiseen”. Matti Palon (Palo 1993, 325) mukaan julkisen metsäpolitiikan tehtävänä onkin vähentää niitä yhteiskunnallisia hyvinvointimeneityksiä, joita markkinaepäonnistumiset, epäsuotava tulonjako ja puutteellinen vakauttaminen aiheuttavat. Kestävyyden näkökulmasta markkinaepäonnistumiset ovat keskeisin perustelu julkisen vallan interventioille metsätalouden toimintaan, sillä talousrationaalinen (lyhyen tähtäimen) voittojen tavoittelu ei välttämättä kannusta muun kuin taloudellisen kestävyyden huomioimiseen.

Metsää ei voida tarkastella pelkästään metsätalouden näkökulmasta tai (kansan)taloudellisena resurssina myöskään siksi, että Suomessa metsä on nähty ns. jokamiehen oikeuden takaamana kaikkien nautittavissa olevana yhteisomaisuutena. Näin ollen metsätalouden ohjaamista metsäpolitiikan keinoin voidaan perustella ensinnäkin sillä, että metsä voidaan nähdä kansallisena yhteisomaisuutena ja toiseksi sillä, etteivät markkinat (metsätalouden eri toimijat: metsäteollisuus, metsänomistajat jne.) itsessään onnistu takaamaan ko. yhteisomaisuuden optimaalista tuottamista ja monimuotoista ylläpitämistä.

3.3 *Metsien käytön ulkoisvaikutukset ja ympäristövaikutusten luonne*

Metsien käyttöön liittyvät negatiiviset ulkoisvaikutukset ovat keskeinen tämän päivän julkisen metsäpolitiikan perustelu. Metsien käyttöön ja hyödyntämiseen liittyy aina ulkoisvaikutuksia, jotka syntyvät toimijan (tässä tapauksessa met-

säteollisuus, metsänomistaja tai muu metsänkäyttäjä) tavoitteista huolimatta. Monet metsien taloudelliseen käyttöön liittyvistä ulkoisvaikutuksista⁵, kuten biodiversiteetin köyhtyminen, ovat ympäristön ja loppujen lopuksi ihmisen kannalta haitallisia tai epäsuotavia. Nämä negatiiviset ulkoisvaikutukset aiheuttavat pitkällä aikavälillä yhteiskunnallisia kustannuksia, ”hyvinvointimeneityksiä”, jotka voivat olla kohtalokkaitakin.

Metsien käytön vaikutukset niin ympäristön tilaan yleensä kuin suppeammin ko. metsäekosysteemin tilaan ovat moninaiset. Viime vuosina Suomessa ovat olleet esillä erityisesti metsien merkitys harvinaisille eliölajeille (biodiversiteetti) ja ilmaston hiilitaseeseen, metsätalouden vesistövaikutukset sekä metsän esteettiset hyödyt (esim. Kangas & Naskali 2001, 27). Ekologisen kestävyyden kannalta mikä tahansa metsänkäyttömuoto voi aiheuttaa häiriöitä metsäekosysteemiin. Metsien kannalta ekologinen kestävyys tarkoittaaakin lähinnä sitä, että metsien käyttö ei saisi vaarantaa metsäekosysteemin toimintaa ja metsien eliöyhteisöjen monimuotoisuutta. Kuitenkaan esimerkiksi metsien hakkaaminen ei sinällään ole väärin, mikäli hakkuualue on tarkoituksenmukainen (puustotyyppi sopivaa ja käyttökelpoista, tuotto-odotukset kohtuulliset jne.) ja alue ei toimi tärkeämmässä ekologisessa tarkoituksessa, kuten esimerkiksi pohjaveden suoja-alueena. Luonnonvarojen käyttö edellyttää kuitenkin huolellista suunnittelua ja mahdollisten seurausten tarkastelua. (Langhelle 1999, 134-5.)

Koska osa metsien käyttöön liittyvistä negatiivisista ympäristövaikutuksista on niin kompleksisia, vakavia, kauaskantoisia tai peruuttamattomia, olisi vastuutonta jättää niiden hallinta markkinoiden harteille (ks. lisää Laakso & Lybäck 2004). Näin ollen ympäristövaikutukset nostattavat vaatimuksia tehdä kaikkia yhteisesti sitovia päätöksiä, sillä ilman julkista ohjausta toimijoilla ei useinkaan ole henkilökohtaisia kannustimia rajoittaa oman toimintansa aiheuttamia ulkoisvaikutuksia. Negatiivisten ulkoisvaikutusten aiheuttamia yhteiskunnallisia kustannuksia voidaan rajoittaa poliittisen päätöksenteon ts. julkisen vallan ohjauksen keinoin. Metsäpolitiikassa tällaisia ratkaisuja voivat olla esimerkiksi erilaiset kiellot, rajoitukset tai tuet.

3.4 Metsän arvojen arvottamisen vaikeus

Kestävässä metsien käytössä on pitkälti kyse yhteisesti sovituista päämääristä, niiden saavuttamiseen tarvittavan toiminnan koordinoinnista sekä erilaisten kustannusten ja hyötyjen oikeudenmukaisesta jakamisesta. Yhteisistä päämääristä sopiminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta, sillä päätöksenteossa on huomioitava useita eri näkökulmia. Toinen peruste metsäsektorin julkiseen ohjaamiseen erityisesti kestävyuden näkökulmasta onkin metsän arvojen arvottamisen vaikeus.

Metsällä voidaan nähdä olevan erilaisia arvoja, hyötyjä tai käyttömuotoja⁶, ja näin ollen metsä on myös mitä erilaisimpien vaateiden kohde. Myös erilaisten vaateiden esittäjät ja "kentän" toimijat ovat moninaisia. Metsäkysymyksissä toimijana voi olla vaikkapa yksittäinen metsänomistaja, luonnonsuojelujärjestö, metsähallitus tai metsäteollisuusyritys. Näin ollen esimerkiksi metsien käytön ja metsiensuojelun suhteen eri tahoilla on erilaisia näkemyksiä, miten tulisi toimia. Tämä myös aiheuttaa erilaisia metsäkiistoja.

Osa toimijoiden esittämistä vaateista voidaan hylätä perusteettomina, mutta paljon on myös legitimejä vaateita, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisia. Kaikkien vaateiden yhtäaikainen toteuttaminen ei onnistu, joten jonkinlaista valikointia ja priorisointia tarvitaan. (Laakso & Lybäck 2004). Tämä edellyttää sitä, että erilaiset ja usein ristiriitaiset preferenssit, toiveet ja päämäärät tulee asettaa samalle viivalle arvioitavaksi. Ongelmia epäilemättä syntyy, kun yritetään arvioida keskenään esimerkiksi työllisyyttä, maisemallisia arvoja, alue-ekologisia vaikutuksia, maaseudun elinvoimaisuutta ja teollisuuden intressejä. Toinen perustelu liittyy näin ollen koordinoimisen tarpeeseen, joka johtuu metsän arvottamisen vaikeudesta: jotta eri toimijoiden (metsäteollisuus, metsänomistajat, virkistyskäyttäjät, luonnonsuojelijat jne.) erilaiset metsää ja ympäristöä koskevat vaateet saadaan mahdollisimman tasaapuolisesti ja oikeudenmukaisesti huomioitua, arvioitua ja toteutettua tarvitaan mahdollisimman neutraalia koordinoivaa otetta eli julkista metsäpolitiikkaa.

4. METSÄPOLITIIKAN OHJAUSKEINOT

Metsäpolitiikassa ei ole mitään yhtenäistä kaikkien noudattamaa ohjauskeinojen luokittelua. Esimerkiksi Primmer ja Vahantaniemi (2004) ovat luokitelleet metsäpolitiikan ohjauskeinot seuraavasti: kansainväliset sopimukset, kansallinen lainsäädäntö, metsäohjelmat, tuet ja verotus, ohjeet, neuvonta ja suunnittelu. Näitä kaikkia ohjauskeinoja voidaan käyttää niin yleiseen metsäpolitiikan säätelyyn kuin erityisesti esimerkiksi metsäsektorin negatiivisten ympäristövaikutusten vähentämiseen. Palo (1993) puolestaan on jakanut ohjauskeinot seuraavasti: hintaohjaus (markkinamekanismin sisäiset keinot: tuet, verot, maksut), normi- ja määräohjaus (luvat, käskyt, kiellot), suunnitelmat ja ohjelmat (valtakunnalliset tai alueelliset), sopimukset (esim. etujärjestöjen kanssa), sosialisointi (metsätalouden ja -teollisuuden harjoittaminen) ja informaatio-ohjaus.

Ohjauskeinoja valvovat ja toteuttavat maa- ja metsätalousministeriö sekä ympäristöministeriö korkeimpina metsien käyttöä ohjaavina viranomaistahoina. Maa- ja metsätalousministeriö ylimpänä metsäviranomaisena luo edellytykset metsien kuin myös muiden uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle ja monipuoliselle käytölle sekä maaseudun elinkeinojen ja vapaa-ajan toimintojen kehittämiseksi. Ministeriön tehtäviin kuuluvat muun muassa metsälainsäädännön valmistelu, täytäntöönpanon johto ja valvonta. Muut metsäviranomaiset - Metsähallitus, Metsäntutkimuslaitos, Tapio ja alueelliset metsäkeskukset⁷ ovat maa- ja metsätalousministeriön tulohajauksessa (Suomen..., 74.)

Ympäristöministeriön tehtäviin kuuluvat kestävä kehityksen edistäminen, ympäristölainsäädännön täytäntöönpano, johto ja valvonta. Ympäristöministeriön alaisuudessa toimivat Suomen ympäristökeskus (SYKE) ja 13 alueellista ympäristökeskusta, jotka harjoittavat paitsi tutkimustoimintaa (lähinnä SYKE) myös huolehtivat ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamista jne. koskevien tehtävien hoidosta ja valvonnasta. (Suomen..., 74.) Ympäristöministeriön vastuulle kuuluvat myös ympäristönsuojelun osalta Metlan ja Metsähallituksen tulohajaukset.

Seuraavaksi käsittelemme metsäpolitiikan hallinnollisia ohjauskeinoja eli metsien käyttöä sääteleviä lakeja ja metsäohjelmia erityisesti kestävyuden perspektiivistä. Suomalaisessa

metsäpolitiikassa lainsäädäntöä voidaan pitää metsäpoliittisten tavoitteiden ytimenä. Lainsäädäntö asettaa metsätalouden kiinteät raamit ja määrittää, mikä on sallittua, kiellettyä ja sanktioitua. Metsäohjelmat puolestaan muodostavat metsäpolitiikan dynaamisemmat raamit, joita (ja joilla) voidaan muuttaa tavoitteiden ja periaatteiden muuttuessa. Metsäpolitiikkaa linjataan, muokataan ja toteutetaan metsäohjelman avulla. (Primmer & Vahantaniemi 2004).

4.1 Metsien käyttöä koskevat lait

Metsälainsäädäntö uudistettiin Suomessa 1990-luvulla. Kestävyyden kannalta tärkeimmät lait ovat metsälaki (1093/1996), luonnonsuojelulaki (1096/1996) ja kestävän metsätalouden rahoituslaki (1094/1996). Puuntuotannon ohella uudessa metsälainsäädännössä painotetaan myös metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä kestävän kehityksen mukaista metsän hoitoa ja käyttömuotojen edistämistä.

Metsälaki (1093/1996) edistää ”metsien taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.” Metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi laissa määritellään erityisen tärkeät elinympäristöt. Metsälaki säätelee metsän hakkuita ja velvoittaa metsänomistajaa huolehtimaan metsän uudistamisesta ja tekemään aiotuista hakkuista metsäkeskukselle ilmoituksen. Laki velvoittaa alueellisia metsäkeskuksia laatimaan toiminta-alueelleen metsätalouden alueellisen tavoiteohjelman yhteistyössä alueen metsätaloutta edustavien ja muiden tarpeellisten tahojen kanssa. Tavoiteohjelma sisältää muun muassa metsien kestävän hoidon ja käytön edistämiseksi asetettavat yleiset tavoitteet.

Myös luonnonsuojelulaki (1096/1996) vaikuttaa metsien hoitoon ja käyttöön. Lain tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen, luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen. Monimuotoisuutta pyritään turvaamaan mm. luonnonsuojeluohjelmilla ja luonnonsuojelualueita perustamalla. Lakiin sisältyy myös kansainvälisiä

luonnonsuojelua koskevia sopimuksia⁸ ja direktiivejä EU-lainsäädännöstä.

Kolmas keskeinen metsienkäyttöä säätelevä laki on kestävän metsätalouden rahoituslaki (1094/1996), jolla edistetään metsien kestävää hoitoa ja käyttöä metsälain mukaisesti. Laki kestävän metsätalouden rahoituksesta säätelee valtion tukea yksityismetsissä tehtäviin metsäluonnon hoitohankkeisiin (esim. monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen kartoittaminen) ja toimenpiteisiin, joilla turvataan puuntuotannon kestävyttä ja pidetään yllä metsien biologista monimuotoisuutta. Rahoitusta voidaan saada esimerkiksi metsänuudistamiseen, nuoren metsän hoitoon, kulotukseen ja energiapuun korjuuseen. Lisäksi metsänomistaja voi saada ympäristötukea, mikäli hän ottaa luonnonsuojelun huomioon metsälain asettamaa minimivaatimusta laajemmin.

Muita kestävyden kannalta keskeisiä metsien käyttöön vaikuttavia lakeja ovat laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) sekä ympäristönsuojelulaki (86/2000). Ympäristövaikutusten arviointimenettelylain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia (YVA) ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. YVA-menettelyä vaativat mm. laajojen alueiden pysyväisluonteinen muuttaminen, puuston pysyvä poistaminen sekä metsän uudistaminen Suomen lajistoon kuulumattomilla puulajeilla. Ympäristölaki puolestaan sisältää metsätaloutta koskien säännöksiä liittyen mm. pinta- ja pohjaviesien pilaamiseen ja vesistöön rakentamiseen.

Viime vuosikymmenen aikana uudistettu metsien käyttöä koskeva lainsäädäntö pyrkii vastaamaan kestävyden haasteisiin. Lait on uusittu tavoitteiltaan samankaltaisiksi YK:n Rio de Janeiron vuonna 1992 pidetyn ympäristökokouksen metsäperiaatteiden ja Helsingissä vuonna 1993 pidetyn Euroopan metsäministerikonferenssin metsien kestävän hoidon ja käytön⁹ periaatteiden kanssa. Mitään kovin konkreettisia kestävyden tavoitteita tai ehtoja metsien käyttöä koskevissa laeissa ei esitellä. Tyypillistä on tietynlainen epämääräisyys, joka antaa tilaa tulkinnanvaraisuudelle, kuten seuraavat otteet osoittavat:

”Metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan” (Metsälaki 10 §).

”Luontotyyppin suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyyppin säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa.” (Luonnonsuojelulaki 5 §)

Miten määritellään ja kuka määrittelee esimerkiksi ”suotuisan suojelutason” on hyvin pitkälle poliittinen kysymys. Eri tahoilla ja intressiryhmillä on erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on riittävä suojelutaso; myöskään asiantuntijat eivät yksimielisiä. Poikkeavat näkemykset aiheuttavatkin ristiriitoja eri intressiryhmien välille, mistä kenties näkyvimpänä tämän hetken esimerkkinä on kiista Etelä-Suomen metsiensuojelusta.

Tyypillistä metsien käyttöä koskevissa laeissa on myös se, että ekologinen kestävyys ja erityisesti biodiversiteetin turvaaminen näyttävät tuoneen metsien käyttöä koskevaan lainsäädäntöön selvästi enemmän sisältöä kuin sosiaalinen kestävyys. Voinee olettaa, että yhtenä syynä tähän on sosiaalisen kestävyuden käsitteen epämääräisyys. Sosiaalisen kestävyuden näkökulma onkin vielä varsin harvinainen eikä sen sisältöä ei ole onnistuttu määrittelemään kovin täsmällisesti (vrt. Juurola & Karppinen 2003).

4.2 Kansalliset metsäohjelmat

Suomessa on 1950-luvulta lähtien valmisteltu erityisiä metsäsektoria koskevia ohjelmia, joissa on määritelty yhteiskunnan näkökulmasta metsätalouden tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tarvittavat keinot. Metsäohjelmien tavoitteet ja keinot ovat vaihdelleet eri aikoina ja näin ne ovat kuvastaneet kulloisenkin ajankohdan metsäpoliittisia arvoja. 1960–70-lukujen MERA-ohjelmien tavoitteet olivat vahvasti puuntuotantoa edistäviä sekä metsänhoitoa ja – parannusta lisääviä. 1985 valmistuneessa Metsä 2000 – ohjelmassa taloudellisten tavoitteiden rinnalle nousi metsän monikäytön kehittäminen, mikä tosin jäi retorikan tasolle. Primmerin ja Vahantaniemen (2004) mukaan monikäytön ilmaantuminen metsäohjelman retorikkaan oli kuitenkin merkittävä muutos tavoitteiden laajentumisen suuntaan.

Tällä hetkellä käytössä oleva, vuonna 1999 valmistunut, Kansallinen metsäohjelma 2010 (KMO) linjaa Suomen metsäpolitiikkaa vuoteen 2010 saakka. KMO on sisällöltään selvästi laajempi

kuin aiemmat metsäohjelmat. Kansainvälistyminen, ympäristökysymysten painoarvon kasvaminen sekä metsäsektorin kehittämistarpeet ovatkin asettaneet metsäohjelmille uudenlaisia haasteita. Ekologisen ja sosiaalisen kestävyden tavoitteet ovat nousseet yhä voimakkaammin taloudellisen kestävyden tavoitteen rinnalle. (MMM...1999). KMO:ssa ekologisen kestävyden tavoitteena pidetään uusiutumattomien luonnonvarojen käytön vähentämistä, luonnon tuottokyvyn ja luonnonarvojen säilymistä sekä ympäristön tilan parantamista. Sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyden tavoitteena KMO:ssa on ”kestävän kehityksen haasteiden kohtaaminen entistä paremmin tiedoin ja taidoin ja kansalaisten hyvinvointi turvaten”. Taloudellisen kestävyden tavoitteena nähdään kansantalouden kilpailukyvyn ja työllisyyden parantaminen. Lisäksi todetaan, että tuotantoa ja kulutusta muutetaan vähemmän ympäristöä kuormittavaksi. (MMM...1999, 12).

KMO pitää sisällään useita, osin kovin yleisluontoisia tavoitteita. KMO:n visio on kiteytetty lauseeseen ”Kestävää hyvinvointia monimuotoisista metsistä”, mikä pitää sisällään seuraavat tavoitteet: 1) Metsät turvaavat kestävä kehitystä, 2) Metsät ovat elinvoimaisia ja monimuotoisia, 3) Markkinalähtöinen, kannattava metsätalous ja metsäteollisuus tarjoavat työtä ja toimeentuloa, 4) Metsät virkistävät henkisesti ja kulttuurisesti, 5) Suomen metsäosaaminen on huipputasoa ja 6) Suomi on aktiivinen kansainvälisesti. KMO:n päämäärinä on muun muassa lisätä kotimaisen puun käyttöä, kaksinkertaistaa puuteollisuuden viennin arvo, kehittää metsäteollisuuden toimintaedellytyksiä, parantaa työllisyyttä ja kehittää maaseutua, suojella metsäluontoa ja lisätä metsäosaamista. Yllä mainittujen, yleisluonteisten ja epämääräistenkin tavoitteiden ja päämäärien lisäksi Kansalliseen metsäohjelmaan on kirjattu joitakin määrällisiä päämääriä kuten hakkuukertymä- ja metsänhoitotavoitteita.

Myös kestävyden ylisukupolvisuus-aspekti on mainittu, ja KMO:ssa todetaan seuraavasti: ”Metsien kestävässä hoidossa ja käytössä tähdätään kymmenien, jopa yli sadan vuoden päähän. Lähivuosien tavoitteissa sovitetaan lyhyen aikavälin tarpeet ja mahdollisuudet pitkän aikavälin tavoitteisiin.” (MMM...1999, 8). Viimeisessä lauseessa onkin nähtävissä yhtäläisyyttä Brundtlandin raportin määritelmään ”...kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta

sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa” (WCED 1988, 26). KMO:ssa tosin ei puhuta varsinaisesti tulevien sukupolvien tarpeista, vaan vähemmän normatiivisesti ”pitkän aikavälin tavoitteista”. Mitä nämä KMO:ssa mainitut lyhyen aikavälin tarpeet ja pitkän aikavälin tavoitteet sitten pitävät sisällään jää kovin avoimeksi.

Taloudellinen ja ekologinen kestävyys ovat KMO:ssa ensisijaisia tavoitteita (vrt. Primmer & Vahantaniemi 2004). KMO:ssa sivutaan myös sosiaalista kestävyttä, mutta keinot sen toteuttamiseen jäivät varsin yleiselle tasolle. Näin keskeinen kestävä kehityksen vaade, eli eri ulottuvuuksien yhtäaikainen huomioiminen ja toteuttaminen tavoiteltaessa kestävä kehityksen perimmäistä päämäärää, yhteiskunnallista jatkuvuutta, jää toteutumatta. Kokonaiskuvan puuttuminen voi johtaa varsin merkittäviin puutteellisuuksiin myös sitten ekologisen ja taloudellisen kestävyden toteutumisessa.

5. KESTÄVYYDEN IMPLEMENTOINNIN VAIKEUS

Edellä esiteltiin, kuinka kestävyttä on metsäpolitiikassa pyritty edistämään lainsäädännön ja Kansallisen metsäohjelman avulla. Kestävä kehityksen implementaatioon metsäpolitiikassa liittyy kuitenkin ongelmia, joita taustoittavat monet syyt.

Ensinnäkin, kestävä kehitys, niin kuin se esimerkiksi kansainvälisissä sopimuksissa on määriteltä, perustuu varsin abstrakteihin ja teoreettisiin määritelmiin. Näitä on usein hankala soveltaa käytännön poliittisiin toimenpiteisiin kansallisella tasolla. Myös kestävä kehityksen tavoitteet ovat niin yleisellä tasolla, että jo niiden määrittely on tiettyyn toimintaympäristöön aiheuttaa ongelmia ts. kuinka kestävä kehitystä tulkitaan ja edistetään metsäsektorilla. Kestävyden ja sen ehtojen abstraktius ja yleisluontoisuus on merkillepantavaa myös metsien käyttöä koskevassa lainsäädännössä ja KMO:ssa. Tämä on ongelmallista, sillä kestävyden implementoimisen onnistumiseen vaikuttaa ratkaisevasti, kuinka konkreettiseksi, selkeiksi ja toteuttamiskelpoisiksi kestävä kehityksen abstraktit periaatteet onnistutaan muokkaamaan. (vrt. Mazmania ja Sabatier 1989). Myös kestävyden tavoitteiden laaja-alaisuus voi aiheuttaa ongelmia.

Metsäpoliittisten instituutioiden on vaikeaa toteuttaa kestävyden vaatimuksia suoralta kädeltä, koska jo kestävyden periaatteiden muokkaaminen metsäsektorille soveltuviksi on hankalaa periaatteiden sisältöjen kiistanalaisuuden vuoksi. Erityisesti sosiaalinen kestävyys on jo määritelmällisesti kovin epämääräinen. Lisäksi sosiaalisen kestävyden huomioiminen, työllisyyttä lukuun ottamatta, on perinteiselle metsäsektorille vielä varsin vierasta. Monesti sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys myös kytketään yhteen, vaikka taloudellinen hyvinvointi (esim. metsäteollisuuden tarjoamat työllisyysmahdollisuudet) ei olekaan sama asia kuin sosiaalinen hyvinvointi (esim. metsämaisemista nauttiminen). Sosiaalista kestävyttä ei myöskään pystytä mittaamaan samanlaisilla indikaattoreilla kuin ekologista kestävyttä. Tämän vuoksi sosiaalisen kestävyden sisällöllinen kirjaaminen lakipykäliin ja metsäohjelmiin on vaikeaa.

Kestävyden eri ulottuvuudet eivät välttämättä kulje aina käsi kädessä. Kestävä kehityksen käsitteiden (siis itse kestävä kehitys ja sen eri ulottuvuudet) keskinäinen järjestys on kansainvälisissäkin sopimuksissa varsin epäselvä. Usein tunnistamatta jää, mikä on kestävä kehityksen keskeisin ja tärkein tavoite. Se ei siis ole ekologinen kestävyys yksinään, kuten ei myöskään taloudellinen kestävyys, vaan kokonaisvaltaisesti yhteiskunnan ja sen yksilöiden hyvinvointi, jolle kaikki kestävyden ulottuvuudet antavat omat rajansa.

Kestävyden implementoinnissa ongelmallista on myös se, mikä loppujen lopuksi on kestävää tai kestäväkehitystä? Kestävydelle (varsinkin sen sosiaaliselle ulottuvuudelle) ei ole aina määrällisiä mittareita, ja vaikka tällaisia mittareita olisikin, niin ne eivät ole yksiselitteisiä ja objektiivisia. Tällöin keskeiseksi nousee kysymys, kuka määrittelee (ja erityisesti kenellä on valtaa määrittellä) kestävyden raja-arvot. Esimerkiksi ekologisesti riittävän kestävästä suojeltujen metsien määrästä on useita eri näkemyksiä myös tutkijoiden keskuudessa. Tiedon puute ja epävarmuus leimaavat kestävyden raja-arvojen määrittelyä. Yhtenä ongelmana onkin se, että osa esimerkiksi metsäluontoon vaikuttavan toiminnan seurauksista on nähtävissä vasta vuosien kuluttua eikä niitä voida välttämättä ennustaa kovin tarkasti (esim. biodiversiteetin köyhtyminen, metsän ilmastokytkenät). Lisäksi ympäristöongelmissa suoranaisen vahingon syntymisessä voi

olla kysymys todennäköisyydestä – ei varmuudesta. (Laakso & Lybäck 2004.) Näin kestäväyden implementointi pohjautuu aina epävarmoihin arvioihin eri toimenpiteiden vaikutuksista metsäluontoon.

Kestävän kehityksen toteuttaminen esimerkiksi KMO:n kaltaisten ohjelmien avulla on monimutkaista senkin vuoksi, että implementaatiota ohjaavat ja valvovat instituutiot ja toimijatahot, joilla on pitkät ja vankat toimintaperinteet. Perinteisiin nojaavien toimijoiden voi olla hankala sopeutua uusiin tavoitteisiin ja avoimempiin päätöksentekotapoihin sekä hyväksyä metsäpäättökseen mukaan tulleita uusia toimijoita. Myös luottamuksen ja avoimuuden rakentaminen eri osapuolten välille voi olla haasteellista ja hankalaa (ks. Hiedanpää 2004) ja näin ollen voi estää kestävä kehityksen edistämistä.

Esimerkki kärjistyneestä luottamuspulasta on Natura 2000-suojeluohjelma. Natura-ohjelma, sen suunnittelu ja toimeenpano koettiin varsinkin maanomistajien taholta salamyhkäisenä ja epäoikeudenmukaisena prosessina, johon maanomistajalla ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Metso-ohjelmassa (Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma) sen sijaan on pyritty edistämään luottamusta ja saamaan suojelulle metsänomistajien hyväksyntä. Metso-ohjelman myötä on otettu kokeiluun uudenlaisia suojelumenettelyjä kuten luonnonarvokauppa¹⁰, jonka tavoitteena on olla yhtäaikaisesti sekä luonnon-suojelullisesti tehokas että taloudellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukainen.

6. LOPUKSI

Kestävyden toimeenpano on varsin vaikeaa. Voidaan väittää, että metsäsektori on kykenemätön suoriutumaan yksin näistä kaikista vaateista – kuten vaatimuksesta turvata yhtäaikaaisesti luonnon monimuotoisuus, yksilön hyvinvointi, globaali oikeudenmukaisuus ja lopulta yhteiskunnallinen jatkuvuus. Tämän vuoksi tarvitaan tiivistä yhteistyötä ja kommunikaatiota eri osapuolten ja sektoreiden välille.

Kestävyden käsite antaa mahdollisuuden monille, myös keskenään ristiriitaisille, tulkinnoille. Kestävyden käsitteen monitulkintaisuus ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti kielteinen asia; monitulkintaisuus ja näkökantojen ristiriita pakottavat eri osapuolet keskustelemaan ja peruste-

lemaan omia näkökantojaan sekä välttämään ennalta lukkoon lyötyjä päätöksiä. Näin ollen dialogi eri osapuolten välillä saattaa lisätä osapuolten keskinäistä ymmärrystä kestävyden kriteereistä. (Haila 1998). Kestävän kehityksen implementaatiota voidaan tarkastella myös habermasilaisittain kommunikatiivisena toimintana eri toimijoiden välillä, missä yhteistoiminnan kautta pyritään luomaan yhteistä ymmärrystä käsittelyn kohteena olevasta asiasta (vrt. Kyllönen 2002).

KMO:n valmistelussa tähän kommunikatiivisen toiminnan haasteeseen pyrittiin vastaamaan ottamalla metsäohjelman valmisteluun mukaan laaja joukko asiantuntijoita, eri hallinnonalan ja elinkeinojen edustajia, sidosryhmiä ja kansalaisia. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien korostaminen näkyy myös esimerkiksi laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, jossa todetaan seuraavaa (1 §): ”Tämän lain tavoitteena on (...) samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia”. Päätöksenteon kommunikatiivisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntyminen edesauttaa eri tahojen osallistumista ja näin lisännee yhteiskunnallisten päätösten hyväksyttävyyttä ja oikeutusta. Samalla siihen liittyy kuitenkin moninaisten (kestävyys)vaateiden valikoinnin, kompromissien ja toteuttamisen vaikeus, mikä hankaloittaa poliittisten tavoitteiden ja päätösten toimeenpanoa. Tavoitteiden muodostaminen onkin kestävä kehityksen periaatteiden edistämässä tavallistakin monimutkaisempaa, koska tavoitteiden asettamiseen ja niiden toteuttamiseen osallistuu ja vaikuttaa suuri joukko eri intressitahoja.

VIITTEET

¹ Implementaatiotutkimus voidaan määritellä erilaisten poliittis-hallinnollisten järjestelmien rakennetta ja toimintaa tarkastelevaksi tutkimusalaksi, jossa on kaksi vaihtoehtoista tutkimusstrategiaa: bottom-up sekä top-down -strategiat (Mazmanian & Sabatier 1989, 288-310). Top-down malli sopii paremmin valtakunnallisen metsäpolitiikan (tässä erityisesti metsälainsäädäntö ja KMO) arviointiin, sillä se on lähellä perinteisiä ohjelma- ja politiikan arviointeja, jossa keskitytään säädöksiin pohjautuvien ohjelmien toimeenpanoon ja siihen kuinka toivotut tavoitteet on saavutettu.

² Suomi on allekirjoittanut nämä kaikki yhdessä yli 150 valtion kanssa. Rion konferenssin jälkeen miltei kaikki länsimaat ovatkin tehneet kestävä kehityksen suunnitelmia ja ohjelmia. Näiden tavoitteena on saada

aikaa kokonaisvaltaisempaa, integroidumpaa ja pitkäjänteisempää ympäristöasioiden hallintaa ja samalla sitoa yhteen kehityksen eri dimensiot: taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen ulottuvuus (Meadowcroft 1999, 220-221).

³ Metsien käytön kannalta toinen keskeinen kansainvälinen konferenssi oli Euroopan toinen metsäministerikonferenssi Helsingissä vuonna 1993, jossa muotoiltiin kestävä metsätalouden yleisperiaatteet (Ministerikonferenssi... 1994). Edelleen kolmannessa metsäministerikonferenssissa Lissabonissa vuonna 1998 korostettiin aiempaa painokkaammin metsien käytön sosiaalista ja kulttuurista kestävyttä sekä metsien käytön yhteiskunnallisia näkökohtia.

⁴ Moniarvoisuuden vaatimusta ympäristöpolitiikan kontekstissa yhteiskunnan liberalisointiprosessin näkökulmasta olemme tarkastelleet toisaalla (Laakso & Lybäck 2004).

⁵ Ulkoisvaikutus voi toki olla myös positiivinen, esimerkiksi talousmetsien marjat ja sienet.

⁶ Metsään liittyvät arvot voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti: materiaaliset arvot (puu ja muut aineelliset tuotteet), taloudelliset arvot (työllisyysvaikutukset ja tulot); ekologiset arvot (mm. monimuotoisuus, metsän erilaiset suojavaikutukset ja ympäristöterveydellinen merkitys); virkistysarvot (mm. marjastus, maisemista nauttiminen, henkinen ja fyysinen virkistys); esteettiset arvot (mm. maisemaestetiikka, metsä suomalaisena kansallismaisemana); kulttuuriset ja symboliset arvot (mm. metsän tärkeys suomalaisuudessa, metsän merkitys taiteessa, metsä elämän vertauskuvana); luonnon itseisarvo (metsää arvostetaan itsensä). (Loukola & Lybäck 2002.)

⁷ Metsäntutkimuslaitos (Metla) on valtion alainen tutkimuslaitos, jota ohjaa MMM. Metlan tehtävänä on tutkia metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä. Metsähallitus (MH) on valtion liikelaitos, joka hoitaa, käyttää ja suojelee kestävästi ja tuloksellisesti hallinnassaan olevia valtion maa- ja vesialueita. Liiketoiminnan alueet ovat metsien hoito ja puun hankinta jne., yhteiskunnallisia tehtäviä/luontopalveluita puolestaan suojelualueiden hoito sekä virkistyskäytön edistäminen. Metsäkeskukset (13 kpl) valvovat lakien toteutumista ja harjoittaa alueellista neuvontaa. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio on kehittämis- ja asiantuntijaorganisaatio, joka tekee metsätaloutta koskevia aloitteita ja tuottaa metsätaloudellisia kehittämispalveluita ja asiantuntijapalveluita. (Suomen..., 74.)

⁸ Suomalaisen metsän hoitoa ja sen käyttöä sääntelevät useat kansainväliset ympäristöohjelmat, -prosessit ja sopimukset, joista tärkeimmät ovat YK:n ympäristöohjelma (UNEP), ympäristön ja kehityskonferenssi (UNCED), ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus (UNFCCC) sekä luonnon monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (CBD). (Suomen..., 79.)

⁹ Vuoden 1993 metsäministerikonferenssin päätöslauselmassa "kestävä hoito ja käyttö" tarkoittaa metsien ja metsämaiden hoitoa ja käyttöä siten, että säilyte-

tään niiden monimuotoisuus, tuottavuus, uusiutumiskyky, elinvoimaisuus ja mahdollisuus toteuttaa nyt ja tulevaisuudessa merkityksellisiä ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia toimintoja paikallisilla, kansallisilla ja maailmanlaajuisilla tasoilla, sekä siten, ettei aiheuteta vahinkoa muille ekosysteemeille. (Ministerikonferenssi... 1994)

¹⁰ Luonnonarvokauppa on vapaaehtoisuuteen perustuva suojelukeino, jossa metsänomistaja ylläpitää luonnonarvoja metsässään tehdyn sopimuksen mukaan ja saa tästä korvausta luonnonarvojen ostajalta, kuten valtiolta. Luonnonarvokauppaa on kehitetty Satakunnassa ja sitä arvioidaan ja tarkennetaan valtakunnallisesti vuosina 2003-2007 toteutettavan kokeilun perusteella.

KIRJALLISUUS

- Dryzek, J. 1997. The politics of the earth: environmental discourses. Oxford University Press. New York.
- Hiedanpää, J. 2004. Making Environmental Policies Reasonable. A Study of the Consequences of Social Diversity for Regional Forest Policy of SW Finland. Acta Universitatis Tamperensis 1030. Tampere: University Press.
- Järvelä, M. 2002. Miksi arvokeskustelu on tarpeen ympäristöpolitiikassa? teoksessa Arvot, ympäristö ja teknologia. Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset. Toim. O. Loukola, K. Lybäck ja M. Tervo. Helsinki: Yliopistopaino, s. 24-48
- Juurola, M. & Karppinen, H. 2003. "Sosiaalinen kestävyys ja metsien käyttö", Metsätieteen aikakauskirja 2/2003, s. 129-142.
- Kangas, J. & Naskali, A. 2001. "Metsien käyttö ja merkitys nykyään Suomessa" teoksessa Metsän eri käyttömuotojen arvottaminen ja yhteensovittaminen. Toim. J. Kangas ja A. Kokko. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 800. Gummerus Kirjapaino Oy, s. 18-30.
- Kyllönen, S. 2002. Kommunikoiva kansanvalta – kiistojen ratkaisu neuvottelevan demokratian keinoin teoksessa Arvot, ympäristö ja teknologia. Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset. Toim. O. Loukola, K. Lybäck ja M. Tervo. Helsinki: Yliopistopaino, s. 90-109.
- Laakso, M. 2002. Liberalismi ja ympäristökysymykset teoksessa Arvot, ympäristö ja teknologia. Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset. Toim. O. Loukola, K. Lybäck ja M. Tervo. Helsinki: Yliopistopaino, s. 259-276.
- Laakso, M. 2004a. "Mihin tulevaisuus meitä velvoittaa?" teoksessa Perversio, moraalit ja ironia. Toim. M. Salmela ja J. Lemetti. Filosofian laitoksen julkaisu, Helsingin yliopisto, s. 141-163.
- Laakso, M. 2004b. "The Norms Derived from Sustainable Development" teoksessa Global Norms. Toim. K. Giesen ja K. van der Pijl. Palgrave. Julkaistaan

- 2004.
- Laakso, M. ja Lybäck K. 2004. "Ympäristö hyvinvoinnin edellytyksenä - miksi julkista ympäristöpäätöksentekoa tarvitaan?," Janus vol. 12 (3), s. 281-297.
- Lafferty, W. 1999. "The Politics of Sustainable Development; Global Norms for National Implementation" teoksessa *Debating the Earth. The Environment and Politics Reader*. 2nd Edition. Toim. Dryzek ja Schlosberg. Oxford: Oxford University Press, s. 265-284.
- Lafferty, W. 2001 toim. *Sustainable communities in Europe*. Earthscan Publications Ltd
- Lafferty, William M. (1999). Introduction: The pursuit of sustainable development - Concepts, Policies and Arenas. *International Political Science review* Vol. 20. s. 123-128
- Langhelle, O. 1999. "Exploring the Ethics of Our Common Future". *International Political Science Review*, 20/2, s. 129-149.
- Langhelle, O. 2000. "Sustainable Development and Social Justice: Expanding the Rawlsian Framework of Global Justice". *Environmental Values* 9/3, s. 295-323.
- Loukola O. ja Lybäck, K. 2002. "Arvot ja metsäpolitiikka" teoksessa *Päättäjien metsäakatemian kurssin 13 kurssijulkaisu*. Toim. E. Hellström ja O. Marin. Suomen metsäyhdistys ry, Jyväskylä.
- Lybäck, K. 2004. "Kansalaisten arvot metsäpoliittisessa päätöksenteossa – empiirinen arvotutkimus politiikan apuna" teoksessa *Metsien kestävä käyttö - periaatteita ja tavoitteita*, toim.. O. Loukola & M. Tervo. Metsäekonomian laitos, Helsingin yliopisto. Julkaisu 14, s. 59-70.
- Mazmanian, D. & Sabatier P. 1989. *Implementation and Public Policy*. University Press of America.
- Meadowcroft, J. 1999. "The Politics of sustainable development: emergent arenas and challenges for political science." *International political Science Review*, 20/2, s. 219-237.
- Ministerikonferenssi metsien suojelemiseksi Euroopassa 1993/UNCED – YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi: metsäasiakirjat 1994. Maa- ja metsätalousministeriö.
- MMM:n julkaisu 2/1999. Maa- ja metsätalousministeriö. Kansallinen metsäohjelma 2010. PunaMusta, Helsinki.
- Palo, M. 1993. "Ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia" teoksessa *Metsäpolitiikka valinkauhassa*. Toim. M. Palo ja E. Hellström. Helsinki, Hakapaino Oy, s. 307-448
- Primmer, E. & Vahantaniemi, S. 2004 "Suomalaiset metsäohjelmat – puuntuotannosta puita ja maailmoja syleilemään". Teoksessa Heikki Roiko-Jokela (toim.) *Metsien pääomat: Metsä - luonto poliittisena, taloudellisena, kulttuurellisena ja media-ilmionä* keskialta 2000-luvulle. Ilmestyy 2004/2005 vuodenvaihteessa. Minerva-kustannus.
- Sulkunen, P. 2003. "Onko arviointitutkimus asiantuntijavaltaa vai sen puutetta?" *Sosiologia* 2/2003.
- Suomen metsätalouden tila 2000. Kestävän metsätalouden kriteerit ja indikaattorit. MMM:n julkaisu 5/2000.
- World Commission on Environment and Development (WCED). 1988. *Yhteinen tulevaisuutemme*. Suomenkielisen teoksen toimituskunta Rautiainen, von Boguslawsky, Soveri, Vuorimies, Lohse ja Honkainen. Helsinki: ympäristöministeriö ja Valtion painatuskeskus.

LAIT

- Laki kestävän metsätalouden rahoituksesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1996/19961094>
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1994/19940468>
- Luonnonsuojelulaki <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1996/19961096>
- Metsälaki <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961093>
- Ympäristönsuojelulaki <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20000086>