

Viite

Asia

Kehittämisa jatoksia ja metsälakiesityksen kritiikkiä

Asiasanat VENÄJÄ, KESTÄVÄ METSÄTALOUS**Hoitaa UM** ITÄ-22**Hoitaa UE** MOS

Koordinoi

Tiedoksi

ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-23; ITÄ-24; ITÄ-25; KPO-01; KPO-02; KPO-03

BER; PET; PIE

KTM; METSÄHALLITUS; METSÄNTUTKIMUSLAITOS; METSÄTEOLLISUUS RY; MMM/MEO;

MTK; SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS; YM

Lesnoe Hozjaistvo-aikakauslehdessä No 4/2004 oli useita artikkeleja, joissa käsiteltiin ajankohtaisia kehittämiskysymyksiä ja arvoiteltiin metsälakiesitystä. Muistiossa referoidaan ja arvioidaan niitä.

Monissa yhteyksissä pohdittua kansallisen metsäpolitiikan puuttumista voidaan selittää myös historiallisilla syillä; suunnitelmataloudessa ei tarvittu metsäpolitiikkaa.

Nyt esitetään ohjelman laatimista lesnoosien reformista vaikka uudistus on käynnistymässä. Vaarana on, että uudesta aluehallinnon rakenteesta tulee monimutkainen.

Omistajalle selvästi korkeamman kantohinnan antaneesta leimikoiden huutokaupoista aiotaan luopua vaikka kaikkine puutteineenkin menetelmä on ollut etenemistä kohti markkinamekanismia.

Valtion metsäpolitiikka

Pietarin metsäteknisen akatemian professori **V. N. Petrov** kirjoittaa metsäpolitiikan perusteista. Hän toteaa, että metsälakia ei saisi valmistella ilman perustana olevaa metsäpolitiikkaa. Petrov arvioi, että kansallisen metsäpolitiikan puuttumiseen on myös historiallisia syitä. Neuvostoliitossa ei käytetty käsitettä metsäpolitiikka ja sen korvasi keskitetty suunnittelujärjestelmä, jossa määriteltiin tarpeet, tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Vasta tänä vuonna hallintouudistuksessa luonnonvaraministeriölle on annettu vastuu metsäpolitiikan valmistelusta mutta käsitteen sisältöä ei ole virallisesti määritelty.

Petrov kuvaa metsäpolitiikkaa osana valtion luonnonvarapolitiikkaa. Hän määrittelee läntiseen tapaan oikeudellisen, taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen mutta jakaa metsäpolitiikan päätavoitteet ja niitä toteuttavat subjektit kahteen ryhmään: kestävä metsätalous [ustojtsivoe vedenie lesnoe hozjajstva] ja kestävä metsänkäyttö [ustojtsivoe lesopolzovanie]. Käytännössä on ryhmä metsäkasvatuksen ja metsänsuojelun tavoitteita sekä toisaalta metsänkäytön tavoitteiden ryhmä. Metsänkäyttö tuo tuloja ja metsänkasvatus sekä metsänsuojelu rahoitetaan valtion budjetista.

Nykyinen metsälaki on tavallaan virastokohtainen ja se suuntautuu enemmän metsänkäyttöön kuin metsänkasvatukseen. Laissa on unohdettu ns. maatalousmetsät. Uusi metsälakiesitys on kirjoitettu

yleisempään muotoon mutta siinä on suuri määrä muita ongelmia, jotka aiheuttavat vaikeuksia metsäsuhteiden järjestelyssä. Metsäsektorin kehittämisessä tarvitaan valtion aktiivista osallistumista.

Metsähallinnon reformi

Puškinon metsätalouden täydennyskoulutuskeskuksen johtaja professori **A. P. Petrov** toteaa, että metsätalous kuuluu niihin kansantalouden aloihin, joiden on vaikea sopeutua markkinatalouteen. Siinä on säilynyt suunnitelmatalouden olemus ja se on edelleen ns. luonnollinen monopoli. Alan taloudelliset mekanismit voidaan rinnastaa rautateihin ja sähkön tuotantoon ennen niiden reformia.

Kaikki aikaisemmat metsätalouden hallintoreformit ovat koskeneet vain keskushallintoa. Kentän perustasolla metsähallinto on pysynyt leshoosien monopolina 1930-luvulta lähtien. Leshooseilla on viranomais- ja hallintotehtäviä ja samalla ne harjoittavat liiketoimintaa. Niiden uudistusta yritettiin 1990-luvun alussa mutta vuoden 1993 metsälaki ei tuonut selvää muutosta. Nykyisen vuoden 1997 metsälain mukaan leshoosi on valtionlaitos, jolla on sekä hallintotehtäviä että liiketoimintaa vaikka se ei saa tehdä päätehakkuita. Vuonna 2002 poistettiin leshoosien oikeus saada itselleen osa huutokaupoissa minimihinnan ylittävistä puun hinnasta. Puutteellisen budjettirahoituksen vallitessa muutos kirjasti leshoosien muuntumista tosiasiallisesti liiketoiminnan harjoittajiksi.

Menossa olevassa hallintouudistuksessa valtion hallintotehtävät ja valtion omaisuuteen perustava liiketoiminta eriytettiin. Valtion hallintoon kuuluvat: säädösten laatiminen ja toteuttamisen valvonta, valtion omaisuuden hallinto sekä yhteiskunnallisten palvelujen tuottaminen. Lähes kaikki metsätalouden työt ovat periaatteessa liiketoimintaa. Töiden toteuttamisen hinta ja ehdot voivat määräytyä markkina-periaatteella ja sopimukset tehdään siviilioikeuden määrittelyjen mukaan.

Keskushallinnossa tehtävät on jo jaettu: luonnonvaraministeriö vastaa säädösvalmistelusta, metsätaloustalvirasto hoitaa valtion omaisuuden hallintoa ja luonnonvarojen tarkastuslaitos valvoo.

Aluehallinnon uudistus on vaikein osa uudistusta. Tulee toteuttaa leshoosien toimintojen jako. Leshoosien hallinnolliset tehtävät siirtyvät metsätaloustalviraston ja tarkastuslaitoksen alueellisille yksiköille. Liiketoimintojen suhteen on kaksi vaihtoehtoa:

- Vaihtoehto 1. Leshoosien pohjalta perustetaan valtion kaupallinen organisaatio niillä alueilla, missä metsien pitkäaikainen vuokraus yksityisille metsäteollisuusyrityksille ei ole mahdollista (vähämetsäiset alueet, ei päätehakkuita, tiestö puuttuu). Lailla määritellään näiden organisaatioiden olemus. Ne voivat olla valtion liikelaitoksia tai valtion osakeyhtiöitä. Ne voivat toimia federaation, subjektin tai kunnan tasolla. Jos niille annetaan valtion omaisuuden hallinnon tehtäviä ja yhteiskunnallisten palvelujen vastuu, niin silloin metsätaloustalviraston aluehallinnon ei tarvitse hoitaa näitä tehtäviä. Liikelaitosyksiköillä olisi silloin kokonaisvastuu hallussaan olevasta metsävarannosta lukuun ottamatta valvontatehtävää.
- Vaihtoehto 2. Taloudelliset toiminnot annetaan pitkäaikaisella sopimuksella metsänkäyttäjän tehtäväksi. Sille siirtyy vastuu myös metsänkasvatuksesta ja metsänsuojelusta. Tässä vaihtoehdossa metsätaloustalviraston aluehallinto hoitaa valtion omaisuuden hallintoon kuuluvat tehtävät.

Suunnitelmataloudessa puunkorjaaja ei vastannut metsänhoidosta. Tilanne ei muuttunut 1990-luvulla, sillä ilman kilpailua saatuihin 5-vuotisiin vuokrasopimuksiin ei kuulunut vastuuta metsänhoidosta. Siirryttäessä pitkäaikaiseen vuokraukseen, johon kuuluu vastuu metsänhoidosta, joudutaan taloudelliset ehdot harkitsemaan uudelleen ja siinä on tarpeen selvittää muiden maiden kokemuksia.

Suunniteltaessa uutta järjestelmää ei metsätaloustaloustoimintaa voi suunnitella vain yhden mallin mukaan niin, että taloustoiminnot annetaan vuokrasopimuksilla yksityisille yrityksille. Voidaan arvioida,

että saavutettavissa olevasta metsävarannosta vain 30-40 % tullaan vuokraamaan. Muilla alueilla valtion tulee välttämättä itse vastata myös liiketoiminnasta.

Käyttäen hyväksi muiden maiden kokemuksia metsätalousvirastoin tulee laatia federaation ohjelma lesheosien reformista ja tehtävien jaosta. Siinä on tarpeen:

1. Määritellä valtion liikelaitosorganisaation juridinen status ja laatia tarvittavat säädökset.
2. Tulee analysoida lesheosien taloustoiminnot.
3. Tulee määritellä, mitkä metsätalouden kaupalliset tehtävät voidaan antaa vuokraajille.
4. Valtion jäävien kaupallisten tehtävien toteutus ja alueellinen rakenne tulee suunnitella.
5. Valtion liikelaitosyksiköille tulee laatia liiketoimintasuunnitelmat.
6. Metsänkasvatus ja metsänsuojelu ovat ekologisesti ja sosiaalisesti tärkeiden toimintoja. Niiden rahoitus tulee suunnitella siten, että niitä voivat toteuttaa pk-yritykset.

Pystykaupat

Metsätalousviraston asiantuntija **I. A. Vasin** analysoi leimikoiden myyntiä huutokaupalla. Pystykaupat on lupaava menetelmä lyhytaikaisen metsänkäytön toteuttamisessa. Nykyään viidesosa päätehakkuiden puusta myydään pystykaupoilla. Parin viime vuoden aikana määrä on pienentynyt ja hintataso on alentunut. Suurin määrä 28 milj. m³ myytiin vuonna 1999. Vuonna 2003 määrä oli 23 milj. m³. Korkein keskihinta 78 ruplaa/m³ saatiin vuonna 2001 ja vuoden 2003 keskihinta oli 62 ruplaa/m³. Syynä vähenemiseen on vuonna 2002 tehty budjettilain muutos, jonka mukaan lesheosi ei enää saa itselleen osaa asetuksella määrätyn minimihinnan ja huutokaupassa saadun hinnan erosta. Koska lesheoseille aiheutuu huutokaupoista nykyisin vain kuluja, niin kiinnostus niihin on vähentynyt.

Metsähallinnossa on tehty selvitys huutokaupoista. Vuosittain on järjestetty 8000 - 10 000 huutokauppaa, joissa on myyty 28 000 - 30 000 leimikkoa. Tarjotuista leimikoista on myyty keskimäärin vain kolmasosa. Keskimäärin ostajia on ollut noin kaksi ja näin todellista kilpailua esiintyy harvoin. Lähtöhintojen määrittely on ollut hyvin kirjavaa.

Metsälakiesitys ei sisällä enää pystykauppaa lyhytaikaisen metsänkäytön menetelmänä vaan tilalle on tullut vuokraus. Esiitetty vuokrausjärjestelmä, johon mahdollisesti tulee mukaan yksityistämisen optio, osoittaa laatijoiden tuntevan hyvin liberaalin talouden mutta huonosti Venäjän metsätalouden historian. Huutokauppamenettelyä esitetään käytettäväksi vuokraoikeuksien luovutuksen keinona.

Arviointia

V. N. Petrov selittää monissa yhteyksissä pohdittua kansallisen metsäpolitiikan puuttumista myös historiallisilla syillä; suunnitelmataloudessa ei tarvittu metsäpolitiikkaa. Hänen esittämänsä erilliset metsäpolitiikan päätavoitteiden ja subjektien ryhmät kestävä metsätalous [ustojtšivoe vedenie lesnoe hozjajstva] ja kestävä metsänkäyttö [ustojtšivoe lesopolzovanie] kertovat siitä, että Venäjällä metsänkäytön eli puunhankinnan tavoitteet ovat tärkeä osa metsäpolitiikan sisältöä. Metsänkäytön tärkein laji päätehakkuit on yksi metsäteollisuuden toimiala mutta kasvatushakkuit kuuluvat metsänhoidon toimialaan. Metsänkäytön järjestäminen vaihtoehtoisilla tavoilla ei lähde metsänomistajan harkinnasta vaan metsänkäyttäjän vahva asema päätehakkuiden toteuttajana on kirjattu metsälakiin. Uudessa lakiesityksessä asema entisestään vahvistuu mutta mukaan tulee metsänhoidon vastuu. Mielestäni tässä heijastuu edelleen suunnitelmatalouden perinteinen ajatus siitä, että puunkorjaajalla konkreettisen tuotannon toteuttajana tulee olla lakiin perustuva vahva ote metsävaroihin. Petrovkin toteaa, että nykyinen metsälaki suuntautuu enemmän metsänkäyttöön kuin metsänhoitoon.

A. P. Petrov on kehitellyt edelleen aikaisemmin esittämänsä metsätalouden aluehallinnon mallia. Pääperiaate on, että pitkäaikaisen vuokrauksen rinnalle joudutaan väistämättä suunnittelemaan valtion oma metsätalouden liiketoiminnan organisaatio, jonka vastuulle arvioidaan jäävän yli puolet maan metsäalasta. Petrovkin toteaa vuokrauksen olevan ensisijainen vaihtoehto ja valtio hoitaisi ne metsät, joihin vuokraajilla ei ole kiinnostusta. Siitä huolimatta saattaa vuokraajien ja valtion metsäliiketoiminnan välille syntyä intressien ristiriita. Hämmästyttävää on, että käsiteltävänä olevassa metsälakiesityksessä ei mainita mitään valtion metsäliiketoiminnasta vaan keskitytään vain vuokraukseen perustuvaan toimintamalliin. Tosin lakiesitystä voidaan tulkita niin, että valtion liikelaitoksen toimiminen metsänkävittäjänä on mahdollista. Ennakkotietojen mukaan leshoosien reformi aiotaan toteuttaa niin, että siihen kuuluisi valtion liikelaitosyksiköiden muodostaminen. Asiaa perusteellisesti pohtinut Petrov esittää nyt ohjelmaa, jossa metsätalousvirasto selvittäisi leshoosien reformin perusteita. Selvityksellä on kiire, koska toteutus on käynnistymässä mutta toisaalta on selvää, että koko reformin toteutus kestää useita vuosia.

Vaarana on, että metsätalouden aluehallinnosta tulee monimutkainen: *Metsätalousviraston aluehallinto* käyttää omistajan toimivaltaa. Se hoitaa omaisuuden hallinnon ja tuottaa yhteiskunnallisia palveluja. Sille jäänee myös suoraan hallintaan metsiä. *Luonnonvarojen tarkastuslaitoksen aluehallinto* valvoo metsälain ja muiden normien toteutusta. *Vuokraaja* hoitaa alueellaan puunkorjuun, metsänhoidon, metsänsuojelun ja rakentaa myös teitä. *Valtion liikelaitos* toimii alueellaan kuten vuokraaja mutta voi ehkä vastata myös omaisuuden hallinnosta ja yhteiskunnallisista palveluista. Sille jäisivät ne metsät, jotka eivät kiinnosta vuokraajia ja edelleen ne metsät, jotka eivät kiinnosta liikelaitosta jäänevät metsätalousviraston suoraan hallintaan.

I. A. Vasinin analysoima pystymyynti on yleisesti markkinataloudessa käytetty metsänkäytön menetelmä. Vaikka Venäjällä halutaan järjestää metsätalous liberaalien markkinatalouden periaatteiden mukaan niin omistajalle selvästi korkeamman kantohinnan antaneesta leimikoiden huutokauppanenettelystä aiotaan luopua. Kaikkine puutteineenkin menetelmä on ollut etenemistä kohti markkinamekanismeja. Leimikoiden pystykauppaa on arvosteltu mm. seuraavilla perusteilla: ohjaa metsänkäyttöä liikaa parhaisiin metsiin teiden lähellä, mukana on paljon pieniä yrityksiä ja välittäjiä joilla on yhteyksiä harmaaseen talouteen, nostaa hintatasoa ja vaikeuttaa suurten yritysten toimintaa. Metsälakiesityksen alle vuoden vuokraus voi olla lähellä pystykauppaa mutta ero on siinä, että pystykauppa on aktiivisempaa omistajan liiketoimintaa kuin vuokraus.

Kaikki tässä referoitujen artikkelien kirjoittajat edustavat näkemystä, että valtion tulisi säilyttää riittävän vahva rooli Venäjän metsätaloudessa myös liiketoiminnallisissa tehtävissä. Artikkelit tuovat esille eri näkökulmista sen ristiriidan, että vaikka uudistuksessa aiotaan toteuttaa liberaaleja markkinatalouden periaatteita niin metsälakiluonnos painottaa suurilla toimijoille sopivaa pitkäaikaisen vuokrauksen järjestelmää, jolla on edelleen yhtymäkohtia metsäteollisuuden raaka-ainevarantojen määrittelyyn suunnitelmataloudessa. Valtion omaa metsäliiketoimintaa ei käsitellä ja leimikoiden pystykaupoista aiotaan luopua. Nämä vaihtoehtoiset metsänkävitysmuodot korostaisivat omistajan asemaa, monipuolista toimintaa ja toisivat lisää kilpailua. Metsälakiesityksen painopiste on teollisuuden puunhankinnan kannalta tärkeissä metsissä ja muun metsävarannon hallintoa ei kuvata.

Lähteet:

Petrov, A. P. 2004 Administrativnaja reforma sistemy lesoupravlenija v vedenija lesnogo hozjajstva (Metsätalouden hallinnon uudistus). Lesnoe Hozjajstvo 4: 4-8

Petrov, V. N. 2004. Osnovy politiki gosudarstva v oblasti lesnyh otnošeni (Valtion metsäpolitiikan perusteet). Lesnoe Hozjajstvo 4: 2-4

Vasin, I. A. 2004. Lesnye torgi segodnja. Bydut li umestny oni zavtra ? (Pystykaupat tänään. Tehdäänkö niitä huomenna ?) Lesnoe Hozjajstvo 4: 9-11

LIITTEET

-