

Kuvat Paul Fryer

OLLI SAASTAMOINEN  
MMT, professori  
metsäekonomia



TATU TORNIAINEN  
MMM, tutkija



# VENÄJÄN METSÄPOLITIIKAN MURROS JATKUU

**Viidennes** koko maailman metsäpinta-alasta ja neljäsosa puustosta: nämä luvut kuvaavat Venäjän metsien poikkeuksellista mittakaavaa ja samalla myös niiden ekologista merkitystä maailmassa.

Venäjän metsien taloudellinen rooli ei ole kuitenkaan koskaan vetänyt vertoja niiden maantieteelliselle mittakaavalle, koska suuri osa metsistä sijaitsee kaukana pohjoisessa ja idässä. Muutos markkinatalouteen on merkinnyt etäisyystekijän kasvua kuljetuskustannusten noustua todellisuutta vastaaviksi. Puulle on tosin syntynyt uusia markkincita muun muassa Kiinassa, mutta viennin kasvu ei kokonaisuudessaan ole erityisen hyvä uutinen. Se kertoo pikemminkin niistä vaikeuksista, joita Venäjän metsäsektori on kokenut joutuessaan sopeutumaan uuteen talousjärjestykseen – oikeammin sanottuna ehkä talouden järjestyksen puutteeseen markkinaolojen epävakaaassa kehityksessä.

Uuden ajan ensimmäinen puolisko merkitsi ankaria aikoja Venäjän metsäsektorilla. Niin hakkuut kuin metsäteollisuuden tuotanto romahtivat puoleen ja ajoittain sekä alueittain enemmänkin. Vuoden 1998 devalvaation jälkeen alkoi toipuminen, mutta vielä toistaiseksi metsäsektorin kehittyminen on ollut hidasta ja toimintaa häiritsevät useat taloudelliset, sosiaaliset ja ekologisetkin ongelmat.

Suuri ongelma onkin ollut uuden metsäpolitiikan aikaansaaminen vastaamaan uusiin haasteisiin ja toimintaympäristön perustavanlaatuisen muutokseen. Metsäpolitiikka - julkisen

vallan metsäsektorin kehitystä ohjaavien toimien järjestelmällisenä kokonaisuutena - on itse asiassa uusi käsitteenäkin. Sellaista ei keskitetyssä suunnitelmataloudessa tarvittu.

Toistaiseksi Venäjällä ei vielä ole yhtenäistä metsäpolitiikan järjestelmää, joka riittävän kokonaisvaltaisesti vastaisi metsäsektorin ohjaus- ja kehittämistarpeisiin. Sellaisen tarve on kyllä tiedostettu. Nykyiset metsäpolitiikan elementit koostuvat useista erillisistä - usein ristiriitaisistakin - tavoiteohjelmista, jatkuvasti muutoksen kohteena olevasta metsälainsäädännöstä ja hallinnon organisaatioista. Ne kaikki heijastavat epävakaita valta- ja voimasuhteita yhtäältä alueiden ja keskusvallan ja toisaalta julkisen sektorin ja yksityistetyn metsäteollisuuden välillä.

Tehdyistä uudistuksista huolimatta useat Venäjän metsäsektorin peruskysymykset kuten metsien omistus ja hallinta, valtion ja yksityisten yritysten työnjako metsien käytössä ja hoidossa sekä metsähallinnon uudistaminen ovat edelleen ratkaisematta. Samaan aikaan metsätaloutta ja puunkorjuuta vaivaa heikko taloudellinen kannattavuus ja metsiin ja niiden hyödyntämiseen kohdistuu yhä suurempia poliittisia ja taloudellisia paineita yhteiskunnan ja talouden muilta sektoreilta.

Venäjän metsäpolitiikan haastavaa kenttää tutkitaan Joutsen yliopiston metsätieteellisen tiedekunnan keväällä 2004 käynnistämässä ja maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa Venäjän metsäpolitiikkaa tutkivassa hankkeessa. Tarkoituksena on keskittyä metsäpolitiikan pitkän aikavälin

kehitykseen vaikuttavien peruskysymysten tutkimukseen, joihin julkisen ja yksityisen sektorin työnjaon ohella kuuluu myös kestävä metsätalouden rahoitus sekä toimivallan jako keskusvallan ja alueiden välillä. Metsäpolitiikka heijastaa yhteiskunnan muuttumista ja siksi on tarpeen tutkia myös toimintaympäristön muutosta. Hanke kuuluu Suomen akatemian Muuttuva Venäjän -tutkimusohjelmaan osana Metsäntutkimuslaitoksen koordinoimaa "Kohti edistyvää metsäsektoria Luoteis-Venäjällä" -tutkimuskonsortiota. Seuraavassa kuvataan sekä nykytilanteeseen johtaneita kehityskulkuja että eräitä ajankohtaisia kysymyksiä.

## TEOLLISUUDEN JA PUUNKORJUUN YKSITYISTÄMINEN

Neuvostoliiton aikana metsäteollisuutta kehitettiin voimakkaasti. Luoteis-Venäjälle sekä Siperiaan ja Venäjän Kaukoitään luotiin suuria metsäteollisuuskomplekseja, jotka

siirtyi yksityistämiskuponkien jaon myötä tehtaan johdolle ja työntekijöille. Vähäinen kysyntä kotimarkkinoilla, huono kilpailukyky kansainvälisillä markkinoilla sekä neuvostoaikajalta peräisin olevat jäykät tuotanto- ja työvoimarakenteet hidastivat ja käytännöllisesti katsoen pysäyttivät kehityksen vuosikymmeneksi. Jalostamattoman puun vienti ulkomaille osittautui monille yrityksille elinehdoksi, koska ulkomainen ostaja saattoi maksaa enemmän raakapuusta kuin jalostetusta tuotteesta.

Metsäteollisuuden omistusrakenteen muutoksen toisen aallon huippu osui vuosituhaten vaihteen tienoille kun metsäsektorin ulkopuoliset tahot alkoivat kiinnostua metsäteollisuudesta investointikohteena. Muut keskeiset luonnonvarat kuten öljy- ja kaasuteollisuus olivat jo käytännössä jaettu toimijoille ja suurteollisuus sekä ns. oligarkit etsivät uusia sijoituskohteita. Ajanjaksolle tyypillisiä ovat olleet omistuskäistat, jotka ovat välillä johtaneet jopa aseellisiin yhteen-



hoitivat puun koko tuotantoketjun metsästä lopputuotteeksi. Tuotantoa johdettiin keskusjohtoisesti Moskovasta käsin eikä suunnitelmataloudessa kiinnitetty juurikaan huomiota tuotteiden kilpailukykyyn saati laatuun. Puun toimittaminen tehtaille oli keskeinen huomion kohde. Metsien uudistaminen ja muu metsänhoito jäi korjuutavoitteiden varjoon. Metsien suojele- ja suojavaikutuksia huomioitiin sen sijaan metsien vyöhykkeistämisenä. Viimeiset suuret investoinnit metsäsektorille tehtiin 70-luvulla, jonka jälkeen panostukset uusiin tuotantolaitoksiin tai laitteiston nykyaikaistamiseen ovat jääneet vähäisiksi aina viime vuosiin saakka.

Neuvostoliiton hajottua ja suunnitelmatalouden rakennelmien luhistuessa 1990-luvun alussa myös metsäsektori koki raskaita muutoksia. Kysyntä kotimarkkinoilla romahti eivätkä entiset itä-blokin maat ja Neuvostoliitosta itsenäistyneet valtiot kyenneet ostamaan tuotteita entiseen tapaan. Laajan yksityistämisen prosessin myötä myös metsäteollisuusyritykset päätyivät yksityisomistukseen. Pääosa laitoksista

ottoihin. Näkyvin omistuskäista käytiin vuosina 2001-2004 Venäjän johtavan metsäteollisuuskonsernin Ilim Pulpin sekä Base Element holding yhtiön kesken Kotlaksen ja Bratskin tehtaista. Tämän lisäksi metsäteollisuuteen on kohdistunut kymmenkunta suurta kaappausyritystä. Uudet omistajat eivät ole suoraan merkinneet kaivattuja investointeja vanhoihin tuotantolaitoksiin vaan päinvastoin karkottaneet erityisesti ulkomaisia yrityksiä Venäjältä. Toisaalta metsäteollisuudessa on jo usean vuoden ajan ollut käynnissä kehitys ns. vertikaalisten integraattien luomiseksi, mikä tarkoittaa että suuret yritykset pyrkivät luomaan yritysraakenteita, jotka kattavat koko tuotantoketjun aina metsänhakuusta lopputuotteiden markkinointiin. Suhteessa muihin teollisuuden haaroihin teollisuuden keskittyminen metsäteollisuudessa on toistaiseksi ollut vielä verraten hidasta.

Venäjän metsävarat - toisin kuin metsäteollisuus - ovat pysyneet valtion omistuksessa. Venäjän keskushallinto eli Venäjän Federaatio on yhdessä alueiden johtajien kanssa päättänyt

metsien käytöstä mm. jakamalla metsienkäyttöoikeuksia yksityisille yrityksille. Puusta maksettava kantohinta on erittäin alhainen verrattuna esimerkiksi hintoihin Suomessa. Keskimäärin puun kuutiohintaa Venäjällä on ollut jo pitkään noin yhden euron verran. Hintakerot voivat olla alueellisesti suuriakin mutta pääsääntöisesti puuraaka-aineen osuus on vain murto-osan tuotteen hinnasta. Metsätalouden heikko taloudellinen tila onkin ollut Venäjän metsäpolitiikan keskeisiä ongelmia siirtymätalouden aikana. Arvioiden mukaan valtion metsien käytöstä saamat tulot kattavat vain noin puolet metsien hallinnoinnin sekä metsien uudistamisen, hoidon ja suojelun aiheuttamista kustannuksista. Toisaalta nopeasti kohoavat kuljetus- ja energiakustannukset sekä verot ja muut veroluonteiset maksut syövät toiminnan kannattavuutta.

Metsäsektorin sisäisten tekijöiden lisäksi kehitykseen ovat vaikuttaneet myös Venäjän laajemmat poliittiset ja taloudelliset kehitysuuntaukset. Neuvostoliitossa metsäsektorin toiminnan suunnittelu ja päätöksenteko olivat tiukasti keskitetyt Moskovaan. 1990-luvun alussa metsiä koskevaa päätösvaltaa hajautettiin keskushallinnolta paikallishallinnoille (kaupungit ja kunnat) ja alueille (ns. Venäjän federaation subjektit eli tasavallat ja alueet). Vladimir Putinin presidenttikaudella valtaa on taas voimakkaasti keskitetty takaisin keskushallinnolle. Tämä on merkinnyt paikallisten vaikutusmahdollisuuksien kaventumista metsiä koskevien asioiden päätöksenteossa, mutta se on myös antanut mahdollisuuden luoda pohjaa yhdenmukaiselle kansalliselle metsäpolitiikalle. Toisaalta on vaikea kuvitella, että Venäjän kokoisessa maassa pystyttäisiin tehokkaasti johtamaan metsätaloutta vain Moskova-johtoisesti. Tiukasta keskusjohtoisuudesta on huonoja kokemuksia Neuvostoliiton ajalta. Onkin todennäköistä, että päättäväisyyttä delegoidaan esimerkiksi sopimusten muodossa takaisin alueellisille johtajille.

## UUSI LAKI VALMISTEILLA

Venäjän uutta metsälakia on valmisteltu jo usean vuoden ajan. Kaikkiaan laista on julkaistu jo lähes kaksikymmentä luonnosta ja keskustelu eri tahojen kesken on ollut vilkasta. Näyttääkin siltä, että Venäjän kansallista metsäpolitiikkaa muotoillaan ja eri sidosryhmien tavoitteita sovitellaan yhteen uuden metsälain valmistelun myötä. Tällä hetkellä metsäsektorin osuus Venäjän kansantuotteesta on vain alle kolme prosenttia mikä on vähän verrattuna metsien potentiaaliin. Lain keskeinen tavoite on tehostaa metsien käyttöä, parantaa metsätalouden rahoitusilannetta sekä jakaa metsänhoitoon ja hallinnointiin liittyviä tehtäviä valtiolta yrityksille. Lain valmisteluprosessi on ollut hyvin monipolvinen ja ajoittain sekavaakin kuvastaen Venäjällä tällä hetkellä käytävää kamppailua metsistä. Valtiovallan edustajat mukaan lukien presidentin hallinto, hallituksen edustajat, eri sektoriministeriöt kuten luonnonvarain-, teollisuus sekä talusministeriö ovat esittäneet ristiriitaisia ajatuksia metsäsektorin kehittämisestä.

Lisäksi metsäteollisuus, etujärjestöt ja kansalaisjärjestöt, erityisesti luonnonsuojelujärjestöt ovat kommentoineet ja välillä vahvasti kritisoineet ehdotuksia.

Kysymys metsien yksityistämistä on herättänyt laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Näyttää siltä, että yleinen mielipide on ainakin vielä toistaiseksi voimakkaasti metsien yksityistämistä vastaan eikä venäläinen metsäteollisuuskaan ole voimakkaasti lähtenyt puolustamaan yksityistämisen tarvetta. Osittain vastustus voi johtua niistä huonoista kokemuksista, joita kansalaisilla on teollisuuden yksityistämisestä runsas kymmenen vuotta sitten. Sen jälkeen monet tuotantolaitokset ovat ajautuneet suuromistajien hallintaan nimellishintaan. Toisaalta venäläiset metsäteollisuusyritykset pelkäävät sektorin ulkopuolisten, kenties myös ulkomaisten yritysten, suurempien pääomien turvin valtaavan metsäalueet omaan, mahdollisesti spekulatiiviseen käyttöön. Vaikea kysymys metsien omistuksesta onkin ainakin toistaiseksi siirretty eikä sitä pyritä ratkaisemaan tulevan metsälain puitteissa.

Lukuisat muutokset luovat paineita metsähallinnon kehittämiselle. Tänä päivänä federaation metsähallinnon paikallisyksiköt eli leshoosit vastaavat metsien hallinnoinnista käytännön tasolla. Leshoosilla on kaksoisrooli metsätaloudessa. Toisaalta ne vastaavat metsien käytön valvonnasta mutta samalla ne itse korjaavat huomattavia määriä puuta metsistä.

Tilanteeseen on ajautettu osittain pakon sanelemana koska leshoosit eivät ole saaneet budjetista kuin osan toiminnan vaatimista varoista. Metsäteollisuus on kritisoinut voimakkaasti leshoosien toiminnan vääristävän puumarkkinoita. Myös luontojärjestöt ovat nähneet hallinnon toimien erityisesti luontoarvoltaan arvokkaissa kohteissa vaarantavan metsien monimuotoisuutta. Metsähallintoa pyritään uudenaikaistamaan federaation yleisen hallintouudistuksen myötä, jolloin hallinto-, valvonta- ja liiketoimintatehtävät eriytetään entistä selkeämmin toisistaan.

Voimaantullessaan uusi metsälaki tuonee selkeyttä metsäpolitiikan kenttään mutta se ei suinkaan automaattisesti poista kaikkia ongelmakohtia. Edellä mainitut lukuisat samanaikaiset ja erilliset mutta voimakkaasti toisiinsa vaikuttavat kehitysprosessit tekevät kokonaisuuden hallinnan vaikeaksi. Kuluneekin vielä useita vuosia ennen kuin Venäjällä voidaan puhua jäsenyteen metsäpolitiikan kokonaisuudesta.

Selvältä näyttää ainoastaan se, että tulevaisuudessa yksityisen metsäteollisuuden rooli tulee entisestään vahvistumaan Venäjän metsäsektorilla, myös suhteessa aluehallintoon. Huomionarvoista on myös ollut Venäjän korkeimman valtiovallan aktiivinen asenne metsäsektorin kehittämiseen. Tänä päivänä se kun tuntuu olevan ainoa asia millä on merkitystä Venäjällä.