

# Monimuotoisuuden turvaamisen ohjaus- ja toteutuskeinojen hyväksyttävyyys kansalaisten ja metsänomistajien arvioimana

*Arto Naskali*

*”Metsien monimuotoisuuden turvaamisen keinot ja yhteiskunnalliset vaikutukset” –tutkimusohjelman loppuseminaari 3.6.2010 Hotelli Arthur, Helsinki*

**METLA**

Metsäntutkimuslaitos Skogsforskningsinstitutet Finnish Forest Research Institute [www.metla.fi](http://www.metla.fi)

# Sisältö

- 1) Legitimiteettivaje ja ohjauskeinojen hyväksyttävyys
- 2) Empiirinen legitimitetti – tuloksia
- 3) Yksityismetsien aluesuunnittelu
- 4) Ohjauskeinojen arviointikriteerit
- 5) Luonnon monimuotoisuuden ja luonnonkäytön yhteys
- 6) Avoimia kysymyksiä

# Legitimiteettivaje ja ohjauskeinojen hyväksyttävyyys

Luonnonvarojen käyttöön liittyvällä vallankäytöllä pitää olla hyväksyttävyyys ja oikeutus, toisin sanoen legitimizeetti.

Metsäpolitiikkaa sekä metsänhoidon suosituksia uudistettiin 1990-luvulla. Puuntuotannon lisäksi korostuivat metsien muut hyvinvointivaikutukset.

Legitimiteettivajeeseen joutui myös luonnonsuojelu, jota ovat leimanneet konfliktit.

Legitimiteettivajeeseen vaikuttivat riitaiset kokemukset EU:n Natura 2000 –suojelualueverkoston perustamisessa.

Metsänomistajat eivät hyväksyneet viranomaislähtöisyyttä.

Pakkosuojelun vastakohtaksi ymmärretty metsänomistajalähtöisyys osoittautui keskeiseksi hyväksyttävyyden perustaksi. Suojelutoimista haluttiin vapaaehtoisia.

METSO –ohjelma nosti ekologisten tavoitteiden rinnalle suojelun yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden tavoitteen. Kokeilukaudella testattiin uudenlaisia vapaaehtoisia monimuotoisuuden turvaamiskeinoja, kuten luonnonarvokauppaa ja tarjouskilpailua.

Ohjauskeinon hyväksyttävyyys voidaan ymmärtää **empiirisenä kysymyksenä** siitä, hyväksyvätkö ohjauskeinon kohteeksi joutuvat ja muut yhteiskunnan jäsenet kyseisen ohjauskeinon.

Toisaalta se voidaan ymmärtää **normatiivisena kysymyksenä** ohjauskeinon hyväksymisen arvoisuudesta.

Tutkimuksissa on yleensä ollut kyse suppean asianosaisyhteisön hyväksynnästä. Empiirisen arvioinnin ongelmana on se, kenen näkemystä hyväksyttävyydestä tarkastellaan.

Se, että kansalaisille epämieluisia ja heidän intresseilleen ristiriitaisia päätöksiä pystytään tekemään, osoittaa, ettei niiden legitimitteetti lepää edes demokraattisissa yhteiskunnissa yksin kansalaisten hyväksynnän varassa. Demokraattisellekin vallankäytölle voidaan antaa myös muita oikeutuksia kuin vain kansalaisten hyväksyntä. On myös arvioitava ohjauskeinon normatiivista hyväksyttävyyttä.

# Empiirinen legitimitteetti - tuloksia

**Yksityismetsien monimuotoisuuden turvaamisen ohjauskeinot** – hankkeessa tarkasteltiin suojelun ohjauskeinojen hyväksyttävyyttä ja vaikutuksia. Hyväksyttävyyttä tutkittiin empiirisesti tarkastelemalla maanomistajien ja yhteiskunnan jäsenten asenteita ja arvostuksia.

Kyselytutkimuksen kohteina olivat sekä koko aikuisväestö, kaikki yksityismetsänomistajat että erikseen luonnonarvokaupan kokeiluun osallistuneet metsänomistajat.

Tulokset on esitetty kootusti julkaisuissa Horne ym. (2004), Juutinen ym. (2005) ja Horne ym. (2009).

Valtaosa **kansalaisista** kannatti eteläisen Suomen metsien suojelun lisäämistä. Enemmistö katsoi, että lisäsuojelu tulisi toteuttaa pääosin vapaaehtoisten sopimusten ja neuvonnan tyyppisin keinoin.

Vapaaehtoisia keinoja käytettäessä myös kansalaisten maksuhalukkuus lisäsuojelusta oli suurempi kuin jos pääasiallisena keinona olisi maiden osto valtiolle.

Valtaosa katsoi, että metsänomistajille maksettavien korvausten tulisi kattaa vähintään puuntuotannon tulojen menetykset täysimääräisinä.

Vastaajat yleisestikin pitivät tärkeinä metsänomistajien oikeuksia ja monimuotoisuuden turvaamisen yhteensovittamista metsien eri käyttömuotojen kanssa.

Runsa kolmasosa **metsänomistajista** ilmoitti suojelleensa tilansa luontoarvoja omaehtoisesti.

Metsänomistajien kannatus suojelun lisäämiselle perinteisen maanhankinnan avulla oli vähäistä. Joustavammat järjestelyt monimuotoisuuden turvaamiseksi olivat selvästi hyväksyttävämpiä: joka kolmas metsänomistaja valitsi nykytilan ja vapaaehtoisen suojelusopimuksen väliltä aina suojelusopimuksen.

Sopimusten hyväksyntä riippui voimakkaasti korvausten määrästä, mutta myös muista sopimusehdoista (kesto, käyttörajoitukset, maksutapa).

Monien metsänomistajien mielestä myös luontoarvojen tulisi vaikuttaa korvaus- tai kauppasummaan.

Epämieluisat sopimukset tekivät koetun rahamääräisen menetyksen ja siten tarvittavan korvauksen helposti moninkertaiseksi verrattuna joustavampaa vaihtoehtoon. Mieluisa toteutustapa voikin pienentää rahapalkkiota ja siten olla valtiontaloudelle edullinen.

Hintapyynnön esittäminen oli metsänomistajille hankalaa.

Kokeiluhankkeessa metsänomistajien kilpailutus ei onnistunut. Metsänomistajan ympäristömyönteisten asenteiden ei havaittu laskevan hintapyyntöä. Kustannustehokkuutta voitaisiin periaatteessa lisätä luonnonarvon mukaan porrastetuilla palkkioilla.

Vapaaehtoisista keinoista koettiin useimmin sopivana monimuotoisuutta edistävät luonnonhoitohankkeet. Määräaikaiset sopimukset kiinnostivat pysyviä suojeluratkaisuja useammin.

Kokonaisuuteen kuuluukin erilaisia toteutustapoja kuten talousmetsien luonnonhoito, pienialaiset määräaikaiset suojelukohteet, yksityiset suojelualueet ja yhtenäisten suojelualueiden verkosto.

Omistusoikeuden ja määräysvallan säilyttäminen omaisuuteen oli erittäin tärkeää. Hyväksytyimpänä pidetty suojelukeino muistutti kokeiluvaiheen luonnonarvokauppaa.

Satakunnassa vuosina 2003-04 toteutettuun luonnonarvokaupan **kokeiluhankkeeseen osallistuneiden metsänomistajien** käsityksiä selvittäessä todettiin, että luonnonarvokauppaan mukaan lähteneet metsänomistajat olivat keskimäärin useammin korkeasti koulutettuja, metsäalan koulutusta saaneita ja pinta-alataan suuren tilan omistajia. Luonnonarvokaupasta maksettu palkkio vaikutti kuitenkin voimakkaasti päätökseen osallistua.

Kokeiluhankkeessa metsänomistajien ympäristömyönteisyys ei realisoitunut alhaisina palkkioina tai ostoja edullisempina kustannuksina, mutta tähän saattoi olla syynä kohteiden kilpailutuksessa olleet puutteet. Myös pysyvät suojeluratkaisut kiinnostivat.

Vapaaehtoisuus siten lisää monimuotoisuuden turvaamistoimenpiteiden yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. METSO:n myötä ilmapiiri on tullut myönteisemmäksi suojelulle.

Tulokset tukevat uuden METSO –ohjelman lähestymistapaa ja tarvetta vapaaehtoisten, sekä määräaikaisten että pysyvien suojelusopimusten ja neuvonnan käyttöön monimuotoisuuden turvaamisessa.

Lyhyet määräaikaiset sopimukset sopivat parhaiten hoitoa vaativiin ja luonnonarvoiltaan muuttuviin kohteisiin, pitkäaikaiset tai pysyvät sopimukset hitaasti kehittyvien ja pysyvien monimuotoisuusarvojen tuottamiseen.

Nykyisessä METSO –ohjelmassa kokeiluvaiheen luonnonarvokauppa ei sellaisenaan jatku. Korvaukset määräytyvät luonnonarvokaupan ja tarjouskilpailun ajatuksista poikkeavasti suoraan puuston ja maapohjan arvon perusteella.

# Yksityismetsien aluesuunnittelu

Kiinnostus yhteistyöhön muiden metsänomistajien kanssa luonnonarvojen säilyttämisessä oli suhteellisen vähäistä. Yhteistoiminnan ajatus suojelussa voikin olla metsänomistajalle vieras. Kuitenkin vain reilu neljäsosa ilmoitti, ettei ollut lainkaan kiinnostunut yhteistoiminnasta.

Pienten suojelualueiden ekologista vaikuttavuutta on kuitenkin arvosteltu. Monet lajit tarvitsevat käytäviä. Yhteistoiminnalla voitaisiin edistää kytkeytyneisyyttä.

Yksityismetsien aluesuunnittelussa metsänomistajat ottavat metsänsä käytön suunnittelussa ja päätöksenteossa huomioon paitsi omat tilatason tavoitteet myös tilojen muodostamalle aluekokonaisuudelle asetetut tavoitteet. Korostuu yhtä metsikköä (tai metsälöä) laajempien tarkastelujen tarve.

METSO –ohjelmassa onkin jatkettu yhteistoimintaverkostohankkeita, jotka tähtäävät luonnonarvojen edistämiseen yli maanomistusrajojen.

Koska metsänomistajakunta on heterogeeninen ryhmä, tarvitaan joustavia keinoja.

Metsänomistajien monitavoitteisuus, tavoitteiden erilaisuus ja erot tilojen tuotantomahdollisuuksissa antavat mahdollisuuden koordinoida toimenpiteiden ja resurssien määrää ja sijoittumista yli tilanrajojen. Kansalaisten tavoitteita voidaan edistää lisäkannustimilla.

Myös monet metsän eri käyttömuodot voivat hyötyä aluesuunnitteluista, etenkin virkistyskäyttö ja luontomatkailu.

# Ohjauskeinojen arviointikriteerit

Ohjauskeinotutkimuksessa on esitetty useita arviointikriteereitä.

## **Ekologinen vaikuttavuus:**

- Luotettavuus
- Varovaisuus
- Dynaaminen ja jatkuva kannustavuus

## **Taloudellinen tehokkuus:**

- Tuotantotehokkuus
- Allokatiivinen tehokkuus
- Dynaaminen tehokkuus
- Hallinnollinen tehokkuus ja sen kustannustehokkuus

## **Oikeudenmukaisuus:**

- Sukupolven sisäinen oikeudenmukaisuus
- Ylisukupolvinen oikeudenmukaisuus
- Lajien välinen oikeudenmukaisuus

## **Moraalinen vastuu:**

- Ympäristöetiikka
- Ekologinen etiikka

## **Yhteiskunnallinen hyväksyttävyys:**

- Ohjauskeino motivoi yhteisön varmistamaan, että suojelun tavoitteet saavutetaan
- Ohjauskeino on legitiimisti muotoiltu ja toteutettu
- Ohjauskeino edistää sosiaalista harmoniaa
- Ohjauskeino on linjassa kansainvälisten sitoumusten kanssa yms.

Ohjauskeinin tosiasiallinen vaikuttavuus edellyttää sitä, että muu voimassa oleva lainsäädäntö ei ole ristiriidassa ohjauskeinin kanssa. Nehän heikentäisivät silloin ohjauskeinin vaikuttavuutta. Puhutaan luonnonvastaisista eli perversseistä kannustimista, jotka lisäävät luonnonsuojelun kustannuksia. Onko metsäpolitiikassa näitä ja jos on, voidaanko niitä uudistaa? Olemassa sektoripolitiikkojen integroimistarve.

**Kokonaislegitimiteetin** muodostuminen Karhun ja Määtän (2010) mukaan:

- Poliittis-oikeudellinen legitimiteetti
- Taloudellinen legitimiteetti
- Yhteiskunnallis-kulttuurinen legitimiteetti
- Ekologinen legitimiteetti
- - toiminta on yhteensopivaa jonkin uskottavan ekologisen kokonaisnäkemyksen kanssa. Ekologinen tietämys ja sen kehitys asettavat sääntelylle hyväksyttävyyssrajoja.

Myös vanha vastakkainasettelu taloudellinen vs. ekologinen legitimiteetti on saanut uusia sävyjä ja uusia ratkaisuja (ekologinen taloustiede/kestävyyden taloustiede). Ekologinen kestävyys on ihmiskeskeinen kriteeri.

Ekologinen legitimiteetti voi olla ”**superlegitimiteetti**”, koska tietyt toimet määrittyvät ekologisesti välttämättömiksi, vähintään pitkällä aikavälillä. Tällöin on tingittävä muista legitimiteeteistä.

Usein legitimiteetin perustana on moraalinen oikeutettavuus (mm. ekologinen etiikka)

# Luonnon monimuotoisuuden ja luonnonkäytön välinen yhteys

Tietomme ja käsityksemme luonnosta muuttuvat jatkuvasti.

Tarkentuva kuva ekosysteemien monimutkaisista toimintatavoista ja riippuvuussuhteista vaatii tarkistamaan, miten luonnon käyttöä on hallinnoitava ja säänneltävä.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamista ei enää hahmoteta yksinomaan perinteisen luonnonsuojelun kautta. Luonnon monimuotoisuuden sen sijaan nähdään kietoutuvan erottamattomasti **ekosysteemipalveluihin** ja siten luonnon **kestävään käyttöön**. Ekosysteemipalvelut liittyvät yhtä kiinteästi sekä luonnonvarojen hyödyntämiseen (ekosysteemien tuotantopalvelut) että luonnonsuojeluun.

Suomessa luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskeva keskustelu on kärjistynyt luonnonsuojelun ja luonnonvarojen hyödyntämisen väliseksi ristiriidaksi. Mutta luonnon monimuotoisuudella ja luonnonkäytöllä on väistämätön yhteys. Ekosysteemipalvelujen muutokset heikentävät luonnon monimuotoisuutta, ja vastaavasti lajisto ja sen monipuolisuus tuottavat ekosysteemipalveluja (myös tuotantoapalveluja kuten puuta). Ekosysteemipalvelut liittyvät kiinteästi luonnonvarojen hyödyntämiseen.

Ekosysteemipalvelun käsite muuttaakin luonnon monimuotoisuuden suojelun ylvästä hyväntekeväisyydestä valistuneeksi itsekkyydeksi. Itseisarvon ja välinearvon välinen ristiriita samalla ylitetään.

Luonnonvarojen käyttö ja suojelu liittyvätkin yhä voimakkaammin toisiinsa, joten niitä ei voida tarkastella erillisinä.

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ei aina edellytäkään luonnon monimuotoisuuden hyödyntämisestä pidättäytymistä vaan hyödyntämisen ekologista kestävyyttä.

Nähdäänkö ekosysteemi puilta? Huomio on kiinnitettävä metsään ekosysteeminä.

Institutionaalisen muutoksen lähtökohtana voidaan pitää erityistä **ekosysteemilähestymistapaa**.

Kehitettävä joustavia ja sopeutumiskykyisiä instituutioita (mm. kannustimia ja omistus- ja käyttöoikeusjärjestelyjä), jotka turvaavat ekosysteemien toimintojen tuottamien hyödykkeiden saatavuutta.

Monimuotoisuuden turvaamisen ohjauskeinot jaetaan tavallisesti 1) **hallinnolliseen** (oikeudellinen sääntelyohjaus), 2) **taloudelliseen** ja 3) **informaatio-ohjaukseen**. Listaani voitaisiin lisätä 4) **moraaliohjaus**, johon muun muassa sisältyy asianosaisten eettinen valistaminen. Suojeluvastavuus otetaan moraaliseksi toimintatavaksi.

Lain ja taloudellisen ohjauksen näkeminen rinnakkaisina käsitteinä on harhaanjohtavaa, koska lainsäädännöllä luodaan puitteet kaikille ohjauskeinoille, niin oikeudellisille kuin taloudellisille.

Uusia ohjauskeinoja kehitetään kaiken aikaa. **Taloudelliset kannustimet ja markkinoiden luominen** ovat taloudellisia ohjauskeinoja.

**Ekosysteemipalvelumaksut (PES)**. Julkinen sektori maksaa tai maksun suorittajana ovat ekosysteemipalvelun käyttäjät suoraan.

PES:iä pidetty oikeudellista sääntelyä tehokkaampana ratkaisuna. Saadaan lisäresursseja suojeluun (kustannustehokkuus, yksityisen sektorin rahoitus). Oikeudellisella sääntelyllä on omaisuuden suojan asettamat rajat ja siten syntyy korvausvastavuus.

Joka tapauksessa tarvitaan sääntelykeinojen joukko (**policy mix**).

# Avoimia kysymyksiä

- Ekologisen legitimitietin merkityksen voimistuminen. Ekologinen vaikuttavuus voi olla epävarmaa.
- Oikeudelliseen sääntelyyn liittyy joustavuuspaineita.
- Ylikansalliset metavelvoitteet (international soft law).
- Monista tärkeistä ekosysteemipalveluista on vaikea muodostaa vaihdannan kohteeksi käypiä hyödykkeitä.
- Kysymystä kenen pitäisi maksaa tai mikä luonnontilan vertailutason tulisi olla, tulisi tarkastella nykyistä enemmän (hyötyjen ja kustannusten jako).
- Markkinaperustaisten lähestymistapojen oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuusehdot ovat vaativat.
- Maksettu vapaaehtoisuus ei ole pyyteetöntä vapaaehtoisuutta; monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön moraalinen perusta voi rapautua (**crowding out –ilmiö**).
- Omaehtoisuuden suhde vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoisuuden käsite kaipaa terävöittämistä.
- Miten vahvistetaan luonnonarvokaupan kilpailullista aspektia (tehokkaiden markkinoiden tunnusmerkkien lisääminen).
- Kehitettävä uusien ohjauskeinojen säädöspohjaa.
- Ympäristöresurssit voidaan nähdä yhteisenä omaisuutena (**common pool resources**).

## Tärkeät kirjat

Pertti Rannikko ja Tapio Määttä (toim.) 2010.  
Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti.  
Vastapaino. Tampere.

Juha Hiedanpää, Leila Suvantola & Arto Naskali  
(toim.) 2010. Hyödyllinen luonto;  
Ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana.  
Vastapaino. Tampere (painossa).

## **Kirjallisuutta:**

Horne, P., Koskela, T. & Ovaskainen, V. (toim.) 2004. Metsänomistajien ja kansalaisten näkemykset metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 933.

Horne, P., Koskela, T., Ovaskainen, V. & Horne, T (toim.) 2009. Safeguarding forest biodiversity in Finland: Citizen's and non-industrial private forest owners' views. Metlan työraportteja/Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 119.

Hytönen, M. 2009. Ekosysteemilähestymistapa metsien hoidossa ja käytössä – kirjallisuusselvitys. Metlan työraportteja 139.

Juutinen, A., Horne, P., Koskela, T., Matinaho, S., Mäntymaa, E. & Mönkkönen, M. 2005. Metsänomiatajien näkemyksiä luonnonarvokaupasta: kyselytutkimus luonnonarvokaupan kokeiluhankkeeseen osallistuneille. Metlan työraportteja 18.

**Kiitos!**