

Instituution synty: tapaus luonnonarvokauppa

Juha Hiedanpää

ABSTRACT

The catch idea of nature conservation today is voluntarism. I will explore the shift in conservation paradigm from close range via one experimental project, natural values trading. My intention is to study the process of regional co-operation in which a local invention was developed into a national environmental policy innovation. Theoretically the work draws from the tradition of institutional economics, for which reason the unit of analysis is transaction. By using abduction as a research strategy and participatory observation as a method, I will examine in detail how the collaborative steering group of the Natural Values Trading created the principles, the rules and the emerging practices of trading. In conclusion, I will formulate some hypotheses regarding what purposes natural values trading serves as part of Finnish forest and biodiversity policies.

JOHDANTO

Vapaaehtoisuus on tämän hetken luonnon-suojelupolitiikan avainsana. Jopa yllätyksellisen nopeasti painopiste Etelä-Suomen metsien suojelua koskevassa keskustelussa on siirtynyt ohjelmallisesta suojelusta maanomistajien vapaaehtoisuutta korostavaan suuntaan. Muutosta ovat vauhdittaneet Euroopantavoite pysäyttää biodiversiteetin hupeneminen vuoteen 2010 mennessä (Hildén ym. 2005). Myös Natura 2000 suojelualueverkoston suunnittelun ja toimeenpa-

non esiin nostamat ristiriitaisuuden maanomistajien ja viranomaisten välillä ovat aiheuttaneet tarvetta uudistuksiin luonnonsuojelun ajattelu- ja toimintatavoissa (Hiedanpää 2000).

Muutospaineiden myötä valtion harjoittama hallinnollinen ohjaus on antanut yhä enemmän tilaa taloudellisille ohjaukeinoille ja uusille markkinaperustaisille lähestymistavoille (esim. Hetemäki ym. 2006, 141). Erityiseksi kiinnostuksen kohteeksi on noussut sen tarkastelu, millaiset keinot ovat taloudellisesti mielekkäitä, ekologisesti tehokkaita ja yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä yksityismailla sovellettaviksi (Kuuluvainen ym. 2004). Näitä ongelmia ryhdyttiin kartoittamaan, määrittelemään ja ratkaisemaan Etelä-Suomen metsien monimuotoisuus ohjelma Metsossa (2002-2007). Ohjelma koostui 17 toimenpiteestä. Niistä kolmessa kokeiltiin maanomistajien vapaaehtoisuuteen, organisaatioiden väliseen yhteistyöhön ja markkinahenkisyyteen perustuvia menettelyjä käytännössä. Kokeiluhankkeet ovat luonnonarvokauppa (2003-2007), tarjouskilpailu (2004-2006) ja monimuotoisuuden suojelun yhteistoimintaverkostot (2004-2006).

Monimuotoisuuspolitiikan murroksessa näyttäisi olevan kaksi huomion arvoista piirrettä. Ensiksikin esimerkiksi Metso-ohjelman sisällössä ja toimeenpanossa välittyi ymmärrys siitä, että virallisin normein kyetään määräämään vain siitä, mitä yksilöt tai organisaatiot eivät voi tai eivät saa tehdä tai mitä heidän tietyissä tilanteissa täytyy tehdä, mutta virallisten normien avulla ei voida eikä kyetä seikkaperäisesti määräämään, mitä ihmiset kulloinkin saavat tehdä. Huomio on olennainen, sillä suuri osa ekologisista ongelmista -

ekosysteemien toimintahäiriöistä, populaatioiden elinvoimaisuuden hiipumisesta ja eliölajien uhanalaistumisesta - koituu nimenomaan sallittujen taloudellisten toimien harjoittamisesta. Sääntelyn ja managementin avulla voidaan vain välillisesti vaikuttaa siihen, millaiset käytännöt kulloinkin vakiintuvat ja mitä monimuotoisuudelle metsissä tapahtuu. Siksi organisaatioiden yhteistyöhön ja metsänomistajien vapaaehtoisuuteen perustuvat monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön lähestymistavat ovat herättäneet laajaa kiinnostusta ja kokeiluhalua. (Syrjänen ym. 2006.)

Toiseksi uudistuvista ajattelu- ja toimintatavoista välittyy myös ymmärrys siitä, että talouden toimintaperiaatteet, yhteisölliset tavat ja maanomistajien asenteet hangoittelevat virallista normiohjausta vastaan. Natura 2000 verkoston suunnittelu ja toimeenpano osoitti, että oikeudellisen ja hallinnollisen sääntelytarpeen ja paikallisten maa- ja metsätaloudellisten tarpeiden väliin jää toimijoille tuntematon alue, jonka merkityksestä olisi syytä saada operatiivista ymmärrystä. Metso-ajattelun oletus tuntuu olevan, että erityisesti metsänomistajien integroituminen syvemälle metsiensuojelun politiikkaan tehostaisi itse suojelua ja parantaisi samalla sen hyväksyttävyyttä. Suojelun vapaaehtoisuuden ja organisoituneiden toimijoiden välisen yhteistyön avulla voidaan vaikuttaa virallisen suojelutarpeen ja metsänomistajien vastaanottavaisuuden väliseen suhteeseen. (Syrjänen ym. 2006.)

Mistä murroksessa on kysymys? Tarkastelen monimuotoisuuspoliittista murrosta varsin pikkutarkasti lähietäisyydeltä yhden Metso-ohjelman kokeiluhankkeen, luonnonarvokaupan avulla. Perusteena luonnonarvokaupan ottamiselle esimerkiksi on, että luonnonarvokaupan periaatteet - suojelun määräaikaisuus, metsänomistajien vapaaehtoisuus, maksettava palkkio - ovat saavuttaneet laajan alueellisen (Hiedanpää 2007) ja valtakunnallisen hyväksynnän (Syrjänen ym. 2006) ja on mahdollista, että kaupan periaatteet leviävät valtakunnalliseksi, kun Metso-ohjelman jatkosta vuoden 2008 kuluessa päätetään (Etelä-Suomen metsien... 2008).

LUONNONARVOKAUPAN KOKEILUHANKE (2003-2007)

Luonnonarvokaupan idea sai ensimmäiset artikkelit muotonsa Satakunnassa 1990-luvun lopulla, samoihin aikoihin kuin Natura 2000 suojelualueverkoston suunnittelu ja toimeenpano aiheutti voimakkaitakin ristiriitoja alueellisten ympäristöviranomaisten ja maan-/metsänomistajien välillä. Tilanne kärjistyi siihen, että 1997 neljä pohjoissatakuntalaista metsänomistajaa meni syömälakkoon vastustaakseen tapaa, jolla Natura-suojeluverkostoa suunniteltiin. Metsänomistajien mukaan heitä ei ollut kuultu asioiden valmisteluvaiheessa, eikä suunnitelluissa linjarvedoissa siten ollut otettu huomioon sosiaalisia ja kulttuurisia näkökohtia ja arvoja. Tempaus sai runsaasti huomiota osakseen. Esimerkiksi ympäristöministeri ja maa- ja metsätalousministeri vierailivat näkäläkkolaisten leiripaikalla (Hiedanpää 2000).

Juuri noihin aikoihin valmistui Satakuntaliiton (ent. Satakunnan seutukaavaliiton) toimeksiantona tehty neljäs Satakunnan luonnonsuojeluseilytys. Natura-riidan tulehduttamasta ilmapiiiristä johtuen selvitys päätettiin julkaista kahdessa osassa. Ensimmäinen osa, joka käsitteli luonnonsuojelua yleisellä alueellisella tasolla, julkaisiin heti tuoreeltaan 1997 (Hakila 1997). Toinen osa sisälsi seikkaperäisen luonnonarvojen kartoituksen ja ehdotuksen lähes 300 uuden kohteen suojelemisesta, mistä syystä sen julkistamista päätettiin lykätä rauhallisempaan ajankohtaan. Toinen osa julkaistiin lopulta 2000 (Hakila 2000). Riitaisuusien seurauksena alueellinen metsien monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön yhteistyö tiivistyi. Prosessin omaisen yhteistyön perusteena oli tunnistaa ja sovittaa yhteen yksityismetsätalouden ja monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön hankauskohtia (Hiedanpää 2006).

Ympäristöpoliittiseksi keksinnöksi luonnonarvokauppa alkoi kehittyä 2001, kun luonnonarvokaupan kehittämishanke käynnistyi maa- ja metsätalousministeriön, Suomen luonnonsuojelun säätiön ja Satakunnan luonnonsuojelupiirin rahoittamana. Raimo Hakilan ideoiman hankkeen tarkoituksena oli luodata edellytyksiä luonnonarvokaupan kehittämiseksi uudeksi luonnonsuojelun keinoksi, jossa monimuotoisuutta suojellaan määräaikaisesti, maanomistajan aloitteesta talouskäytössä olevilla alueilla. Alkuperäi-

sen idean mukaan sopimus voisi koskea rajatun alueen rauhoittamista, ennallistamista tai tietynlaisten hoitotoimien suorittamista. Vuoden 2002 lopussa päättynyt kehittämisvaihe valoi uskoa luonnonarvokaupan mahdollisuuksiin jopa kansallisena osaratkaisuna metsien monimuotoisuusongelmaan (Hakila 2002).

Varsinaiseksi politiikkainnovaatioksi luonnonarvokauppa kasvoi keväällä 2003, kun Luonnonarvokaupan kokeiluhanke kytkettiin osaksi kansallista Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmaa Metsoa (Etelä-Suomen... 2008). Vuonna 2007 päättynyt hanke rahoitettiin ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteisrahoituksella, vuosittain yhteensä € 400 000. Neljän ja puolen vuoden aikana selvitettiin luonnonarvokaupan soveltuvuutta maanomistajalähtöiseksi, vapaaehtoiseksi ja määräaikaiseksi monimuotoisuuden suojelun keinoksi.

Kokeiluhankkeen aikana sopimuksia tehtiin 158. Sopimus ala kattoi 1520 hehtaaria, joista 1993 hehtaaria täytti luonnonsuojelubiologiset kriteerit. Kohteiden keskipinta-ala on 8,8 hehtaaria. Palkkio oli keskimäärin € 155 €/ha/v kriteerikohteilla ja keskimäärin 31 €/ha/v kohteilla, jotka eivät kriteerejä täyttäneet. 356 henkilöä tarjosi metsää luonnonarvokauppaan. Näistä 56 oli naisia. Tarjottuja kohteita on huomattavasti enemmän kuin hyväksytyjä kohteita ja kohteita on enemmän kuin sopimuksia: joidenkin sopimus kattoi useamman kohteen. Jokainen sopimus- alalla sisälsi kriteerit täyttäviä kohteita. Suurin osa sopimuskohteista on runsaslahopuustoisia kangasmetsiä. Sopimuksia, joissa tehdään myös luonnonhoitotöitä, on kaiken kaikkiaan 40. (Gustafsson 2008.)

Maa- ja metsätalousministeriön vaatimuksesta Lounais-Suomen metsäkeskus valittiin kokeiluhankkeen hallinnoijaksi. Toisena vaihtoehtona oli Satakunnan TE-keskus. Kokeiluhankkeen käynnistämiseksi perustettiin luonnonarvokaupan yhteistyöryhmä, johon metsäkeskuksen johdolla valittiin edustajat viidestä alueellisesta organisaatioista. Yhteistyöryhmän muodostavat kaksi alueellista viranomaista Lounais-Suomen metsäkeskus ja Lounais-Suomen ympäristökeskus sekä kaksi edunvalvojaa Länsi-Suomen metsänomistajien liitto ja Maataloustuottajien keskusjärjestön Satakunnan piiri. Näiden lisäksi ryhmään kuuluu myös luonnonarvokaupan ideoija, Satakunnan luonnonsuojelupiiri. Yhteistyöryhmän tarkoituksena oli luoda luonnonarvokaupan peri-

aatteet ja saattaa ne käytäntöön kokeiltavaksi.

Tarkastelen tässä artikkelissa organisaatioiden yhteistyöprosessia, jossa paikallinen keksintö jalostettiin ja käännettään kansalliseksi innovaatioksi. Tarkastelen yksityiskohtaisesti, miten luonnonarvokaupan yhteistyöryhmä on luonut kaupan periaatteet, toimintasäännöt ja käytännöt. Pohdin myös yleisemmin monimuotoisuuspolitiikan muutosta, sen luonnetta ja erityispiirteitä. Kiinnitin huomiota erityisesti siihen, millaista yhteiskunnallista ja hallinnollista pyrkimystä nykyinen kauppa- ja markkinahenkisen monimuotoisuuden suojeleminen tuntuu palvelevan.

METODOLOGINEN PERSPEKTIIVI

Päätelyn logiikka

Metodologinen perspektiivini on abduktio. Abduktiivista päätelyä kehittänyt filosofi Charles S. Peirce on esittänyt seuraavan lähtökohdan (Hakkarainen ym. 1999, 228; Paavola 2004, 252).

Yllättävä tosiseikka, C, on todettu
C ei olisi yllättävä, jos hypoteesi A on tosi
On siis perusteltua olettaa A:n olevan tosi

Daniel Bromley (2006, 177) on todennut: "Ainut keino kohdata... [C] on kohdentaa katse niihin vakuuttavan tuntuisiin pyrkimyksiin, joita se nyt ja tulevaisuudessa palvelee." Abduktiivisessa päätelyssä yritetään ennustaa havaitsemattomissa oleva tapaus (case) havaittavissa olevasta tuloksesta (result) luodun säännön (rule) avulla. Se eroaa esimerkiksi deduktiosta, joka on tuloksen päättelyä säännöstä ja tapauksesta ja jossa yritetään ennustaa havaitsemattomissa oleva tulos havaittavissa olevasta tapauksesta. Abduktio eroaa myös induktiosta, joka on säännön päättelemistä tuloksesta ja tapauksesta. (Bromley 2006, 111-112; Danermark ym. 2002, 89-96; Peirce 2001, 240.)

Abduktio alkaa yllätyksellisellä havainnolla ja perustuu havainnoinnin hetkellä syntyneeseen vakaumukseen, että yllätyksessä on kyse uudesta säännönmukaisuudesta, joka haastaa olemassa olevan järjestyksen. Abduktio on diagnostinen, asioiden yllätyksellistä tilaa kartoittava, tulkitseva ja ymmärtävä. Abduktiossa saatetaan yhteen sellaisia elementtejä, joita ei aikaisemmin

ole ollut tapana yhdistää (Peirce 1997, 94). Tavoitteena on aikaisemman kokemuksen, havainnoinnin, vaiston ja arvausten avulla luoda uskottava perusta tyydyttävälle selitykselle, ymmärrykselle tai hypoteesille. Abduktio on ajattelun tunteva elementti (Brogaard 1999, 144).

Tässä artikkelissa yllätys, tavallisuudesta poikkeava havainto, on se, että biologista monimuotoisuutta pyritään vaalia laajentamalla toimijoiden mahdollisuuksia ja vapauksia. Tämä poikkeaa täysin siitä toimintatavasta, jossa toimijoiden taloudellisia mahdollisuuksia on monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön nimissä pyritty rajoittaa ja kaventaa. Uudessa vielä esiin kehkeytymässä olevassa tapauksessa on kyse jostain aivan muusta. Mistä?

Abduktion aineistot ja menetelmät

Tuloksen ja tapauksen tunnistamiseksi ja artikuloimiseksi olen käyttänyt monia tutkimusmenetelmiä, joista kaikkein tärkein on luonnonarvokaupan yhteistyöryhmän kokouksissa tapahtunut havainnoiva osallistuminen (participant-as-observer) (Spradley 1980; Punch 2005, 183). Myös muut menetelmät ovat olleet laadullisia ja ovat tukeneet työssäni käyttämäni etnografista strategiaa. (ks. esim. Willis 2000) Tutkimuslaitoksen edustajana olen jo pitkään osallistunut ja ollut vaikuttamassa satakuntalaiseen ympäristö- ja luonnonvarasuunnitteluun.

Yhteistyöryhmä salli minulle kaksi oikeutta: mahdollisuuden tutkia yhteistyöryhmän toimintaa ja käyttää puheoikeutta kokouksissa. Yhteistyöryhmä ei valtuuttanut minua ryhmän äänivaltaiseksi jäseneksi. Puheoikeuttani olen käyttänyt vain tutkimukseen liittyvistä kysymyksistä keskusteltaessa. Ryhmä pidätti oikeuden sopia kokouksista, joihin en tutkijana voisi osallistua. Tällaisia kokouksia ei kuitenkaan ole järjestetty. Kaiken kaikkiaan olen osallistunut seitsemääntoista kokoukseen. Olen systemaattisesti dokumentoinut kaikki käytetyt puheenvuorot - olen kirjoittanut ylös niiden sisällön, tarkoituksen ja sävyn. En äänittänyt kokouksia.

Luonnonarvokaupan yhteistyöryhmä on 6.6.2003 ja 31.12.2007 välisenä aikana kokoontunut kaksikymmentäkolme kertaa. Vuoden 2003 jälkimmäisellä puoliskolla yhteistyöryhmä kokoontui yhdeksän kertaa. Sen jälkeen kokoontumistahti hidastui. Yleensä kokoukset

ovat kestäneet kaksi tuntia. Kerran vuodessa, yleensä helmikuussa, yhteistyöryhmän kokous on ollut laajennettu. Silloin mukana ovat olleet ministeriöiden edustajat. Kerran vuodessa kokouksia on myös laajennettu tutkijoilla. Yhteistyöryhmän puheenjohtajana on toiminut Lounais-Suomen metsäkeskuksen edustaja ja sihteerinä luonnonarvokaupan esittelijä.

Haastattelin yhteistyöryhmän jäsenet elokuussa 2005. Teemahaastattelut käsitelivät luonnonarvokaupan vakiintumista ja kaupan aiheuttamia organisatorisia ja institutionaalisia muutoksia Satakunnassa. Suoritin viisi haastattelua, joiden pituus vaihteli 45 minuutista kolmeen tuntiin. Maaliskuussa 2006 haastattelin yksityismetsien luontokartoitus- ja koulutushankkeen 2004 - 2006 (LYK) toteuttajan. LYK -hankkeen idea syntyi luonnonarvokaupan yhteistyöryhmässä. Puolentoista tunnin pituinen teemahaastattelu käsiteli luonnonarvokaupan tietoperustaa, tiedon tuotantoa ja luonnonarvoja koskevan tiedon tuotannon kaupallistamista. Teemahaastattelulla pyrin syventämään näkemyksiäni yhteistyöryhmän toiminnasta ja luonnonarvokaupan toimivuudesta.

Kirjallinen aineistoni on koostunut luonnonarvokaupan yhteistyöryhmän kokouspöytäkirjoista ja niiden liitteistä. Olen käyttänyt aineistona yhteistyöryhmän keskenään vaihtamia sähköpostiviestejä ja niiden liitetiedostoja. Viestejä, jotka lähes poikkeuksetta koskevat luonnonarvokaupan yhteistyöryhmän kokouksia, kaupan tilaa ja kehittämistarpeita, on 2007 loppuun mennessä ollut 136. Käytössäni olleeseen materiaaliin sisältyvät myös yllä mainitun LYK -hankkeen kokousasiakirjat. Toimin hankkeen ohjausryhmän jäsenenä.

Käsitteelliset työkalut - instituutiot ja transaktiot

Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö antoivat luonnonarvokaupan yhteistyöryhmälle oikeuden määritellä ja saattaa voimaan luonnonarvokaupan toimintasäännöt. Päätellen siitä, miten luonnonarvokauppa on hyväksytty Satakunnassa ja miten se kokeiluhankkeen aikana levisi alueen ulkopuolelle, yhteistyöryhmä on onnistunut luomaan ja vakiinnuttamaan luonnonarvojen suojeluun ja kestävään käyttöön liittyviä uusia toimintatapoja. Yhteistyöryhmä on ainakin alustavasti onnistunut luomaan instituut-

tion.

Mitä instituutiot ovat? Otan lähtökohdakseni yhdysvaltalaisen institutionalistin, taloustieteilijä John R. Commonsin (1990, 69-74) määritelmän, jonka mukaan instituutiot ovat kollektiivista toimintaa, joka kontrolloi, vapauttaa ja laajentaa yksilöllisiä toimintamahdollisuuksia. Kollektiivinen toiminta voi olla järjestäytyntä ja järjestäytymätöntä. Ensiksi mainitussa yksilöllistä toimintaa kontrolloivat, vapauttavat ja laajentavat kollektiivisesti säädetyt, hyväksytyt ja sanktioidut lait, standardit, sertifikaatit, kriteerit, toimintaohjeet ja jälkimmäisessä ovat artikuloimattomat traditiot, tavat, rutiinit, tottumukset. Kollektiivinen toiminta muodostaa tilannekohtaisen kieltojen, oikeuksien, velvollisuuksien ja vapauksien kokonaisuuden, josta esimerkiksi Douglass North (2005) on omassa yhteydessään käyttänyt nimitystä kannusterakenne.

Miksi juuri Commonsin määritelmää? Hänen mukaansa institutionaalisen analyysin analyysiyksikkö on nimenomaan transaktio. Ajattelutavan mukaan yksilöllinen toiminta tapahtuu ja tuottaa vaikutuksensa osana kollektiivista toimintaa, instituutioiden kautta. Toiminta ja sen seuraamukset (esimerkiksi instituutiot) rakentuvat transaktioissa, ei aktioissa tai interaktioissa.

Yksityiskohtaiset näkemykset transaktioiden luonteesta vaihtelevat. Asiaa eniten pohtineet Commons ja Oliver Williamson ovat yhtä mieltä siitä, että transaktiossa vaihtuu oikeus. Commonsin (1990) mukaan transaktiossa vaihtuu omistus- tai käyttöoikeus tulevaan hyötyvirtaan. Williamsonin (1996) mukaan transaktiossa tavara tai palvelu siirtyy teknologisesti eriytyneen rajapinnan yli: oikeus siirtyy yhdeltä hallinnan, tuotannon tai käytön kentältä toiselle. Molemmat ovat kiinnostuneita tavoista, joilla "suvereenin" johdolla oikeuksien vaihdolle luodaan institutionaaliset olosuhteet ja käytännöistä, joilla vaihto itsessään ja vaihdon tehokkuus määritellään. Mielestäni näkemykset ovat varsin lähellä toisiaan, vaikka toisenlaisiakin kantoja on esitetty (Ramstad 1996; Medema 1992).

Commons (1990) on tehnyt jaon hallinnollisiin, neuvotteleviin ja hallinnollisiin transaktioihin.

Hallinnollisissa (rationing) transaktioissa jaetaan yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja. Hallinnollisia transaktioita harjoittaa yksilö tai ryhmä, jolla on oikeus muuttaa yhteisönsä tai jäsenistönsä oikeuksia, velvollisuuksia ja vapauksia säänteleviä muodollisia pelisääntöjä. Näiden peli-

sääntöjen avulla yksilölliselle ja kollektiiviselle toiminnalle määritellään tarkoitus, suunta ja organisaatio. Hallinnollisin transaktioin tunnistetut tulevaisuuden hyötyvirrat virallistetaan ja luodaan toimeenpanon mekanismit, joilla hyöty- ja haittavirtoja jaetaan ja suunnataan vanhojen tai uudistettavien oikeuksien, velvollisuuksien ja vapauksien määrittelemällä tavalla.

Neuvottelevissa (bargaining) transaktioissa siirretään omistus- ja käyttöoikeuksia. Transaktiossa ei vaihdu fyysinen objekti (kohde), vaan oikeus objektin tuottamaan tulevaan hyötyyn (luonnonarvo). Neuvottelun transaktio ei perustu käskysuhteeseen, vaan kaupankäyntiin, jossa osapuolet ovat toistensa kanssa muodollisesti yhtäläisessä asemassa. Osallisten taloudellinen, sosiaalinen ja tiedollinen asemansa voivat tietenkin vaihdella. Neuvottelun transaktioissa erilaisia hyötyjä käännetään toisikseen ja verrataan keskenään. Luonnonvarojen kaupassa hyödyt neuvotellaan ja käännetään tilannekohtaisesti erilaisten institutionaalisten rajapintojen yli, esimerkiksi harkintaluonnonarvokaupan ja pystykaupan välillä. Itse transaktio perustuu perusteluun, taitutteluun ja tai taloudelliseen tai moraaliseen painostukseen.

Hallinnollisin (managerial) transaktioissa tuotetaan hyvinvointia. Niiden avulla luodaan ja tehostetaan tuotannollisia käytäntöjä, joilla hallinnollisin transaktioin luotuja pyrkimyksiä toteutetaan. Niiden avulla myös synnytetään mekanismeja, joilla omistus- ja käyttöoikeudet siirtyvät tehokkaammin toimijalta toiselle. Toimijat ovat oikeudellisesti eri asemassa: toisella asema panna toimeen hallinnollista pyrkimystä, siis käskettä ja toisella on velvollisuus totella. Metsänomistajalla on esimerkiksi oikeus olla hakkaamatta metsänsä: hän on metsänsä manageri. Jos hän hakkuisiin ryhtyy, alueellinen metsäviranomainen (alueellinen metsäkeskus) on oikeutettu valvomaan ja tarvittaessa varmistamaan, että toimet ovat virallisten pelisääntöjen edellyttämiä. Metsänomistaja on myös hallittu. Metsänomistaja on manageri myös silloin, kun tilaa metsänhoitoon liittyvän tuotteen tai palvelun metsäkeskuksesta tai metsänhoitoyhdistykseltä.

Abduktiivinen säännönmukaisuus

Luonnonarvokaupan yhteistyöryhmä on luonut erinäisiä pelisääntöjä ja niihin kytkeytyviä oikeuksia, velvollisuuksia ja vapauksia. Yhteistyöryhmä on myös luonut varsin vakiintuneet siirron mekanismit, joilla luonnonarvoihin liittyviä oikeuksia voidaan siirtää toimijalta toisella ja/tai kääntää institutionaaliselta kentältä toiselle. Näiden lisäksi yhteistyöryhmä on myös luonut ja ajanoloon sääntänyt erinäisiä toimeenpanon mekanismeja, joilla kaupan taloudellisia, sosiaalisia ja ekologisia hyvinvointivaikutuksia voidaan tuottaa kasvavasti ja tehokkaasti. Yhteistyöryhmä on luonut luonnonarvokaupan institutionaaliset peruselementit, joiden avulla metsänomistajat ja alueelliset metsätalouden ja luonnonsuojelun organisaatiot ovat kokeilleet sitä käytännössä.

Luonnonarvokaupasta on luotu instituutio - vakiintunut toimintatapa, jonka alueelliset toimijat ovat ainakin alustavasti hyväksyneet osaksi metsätalouden ja luonnonsuojelun virallisia järjestelyjä. Siitä on tullut instituutio instituutioiden joukkoon. Luonnonarvokauppa on kuitenkin erityinen, sillä se on taloudellinen, kaupankäynnin instituutio, jollaisia luonnonsuojelun tai metsätalouden kentällä ei ennen ole ollut. Yhteistyöryhmä on onnistunut hyödyntämään sellaisia yleisiä taloudellisia ja hallinnollisia lainalaisuuksia, jotka ovat edellytyksenä sille, että kaupan instituutio voi ylipäänsä syntyä. Millaisista lainalaisuuksista voisi olla kyse? Mitä yhteistyöryhmä on onnistunut transaktioillaan saamaan aikaan? Kirjallisuuden mukaan kaupan instituution edellytyksiä on ainakin neljä: (i) Kaupattavan ilmiön tuoteistaminen ja omistusoikeuksien määrittely, (ii) markkinoille pääsyn ja niiltä poistumisen vapaaehtoisuus, (iii) tarkoituksenmukaisen tiedon riittävyys, ja (iv) säänneltyä kauppaprosessia. (ks. esim. OECD 2003; 2004; Bishop 2004, 163-164; Stiglitz 2000; Naskali ym. 2006.)

Tässä on työni metodologinen lähtökohta. Aikaisemman kokemukseni, institutionaalisten taloustieteen oppien ja intuition avulla olen analyysini tueksi tunnistanut neljä sääntöä (lainalaisuutta/ säännönmukaisuutta), joiden olisi toteuduttava ja oltava vaikuttavia, jotta luonnonarvokauppaa voitaisiin pitää mahdollisuuksia lisäävän ja vapauttavan kaupan kaltaisena toimintana. Yhteistyöryhmän toiminnan kuvaus muodostaa päättelyprosessin tuloksen, toisin sanoen sen, mitä yhteistyöryhmä on tämän tietyn

säännön vakiinnuttamiseksi tehnyt. Tutkimusprosessin lopuksi pohdin, millainen vielä havaitsemattomissa oleva tapaus uusien käytäntöjen mukana on kehkeytyvässä. Esitelty tapaus tarjoaa olennaisia aineksia jatkotutkimukselle.

KUINKA LUONNONARVOKAUPPA ON TEHTY

Mahdollisuudet laajenevat ja vapautuvat, jos luonnonarvokaupan kohteet määritellään ekosysteemihyödykkeiksi

Hallinnolliset transaktiot

Jotta luonnonarvosta voidaan tehdä kaupan oleva hyödyke, se täytyy tavalla tai toisella tunnistaa ja erottaa ympäristöstään. Tämä oli yhteistyöryhmän työn lähtökohta. Tilanne oli erityinen, koska luonnonarvokaupan kohteen arvokkuudesta tai suojelusta ei määrätä laissa tai missään muussakaan virallisessa normissa. Kohteiksi ei esimerkiksi kelpuuteta metsälätkikohteita eli metsälain 10 pykälässä määrättyjä erityisen arvokkaita elinympäristöjä eikä myöskään luonnonsuojelulain 25 pykälässä suojeltavaksi määrättyjä kohteita. Luonnonarvojen tunnistamisessa ja määrittelyssä hyödynnetään luonnonsuojelubiologisia kriteerejä, jotka laadittiin heti Metso-ohjelman aluksi. Tätä kokeiluhanketta valvovat ministeriöt edellyttivät. Kriteerien mukaiset kohteet sisältävät luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaina pidettyjä toiminnallisia ja rakenteellisia ominaisuuksia (Ympäristöministeriö 2003). Luonnonarvokaupan sopimuksen täytyy sisältää kriteerien mukaisen kohteen.

Toinen lähtökohtainen hallinnollinen haaste oli selkeämpi. Ei riitä, että luonnonarvo erottuu ympäristöstään, kauppaan perustuvassa suojelussa sille tarvitaan myös omistaja. Yhteistyöryhmän lähtökohta oli, että luonnonarvon omistaa se, jonka maalla arvokas rakenteellinen tai toiminnallinen piirre sijaitsee. Maanomistajan näkökulmasta luonnonarvon kaupalla tarkoitetaan tietyn maa-alan, esimerkiksi vanhan metsän kuvion, määräraikaista kauppa, eräänlaista vuokraamista luonnonsuojelutarkoitukseen. Luonnonarvo on metsäkuviolla sijaitseva, puun kaltainen yksityishyödyke, jonka metsänomistaja voi myydä tai olla myymättä. Ostajan eli valtion näkökulmasta

kiinnostuksen kohteena ei ole maa-ala, kuvio tai palsta sinänsä, vaan se ekosysteemipalvelu, jota luonnonsuojelubiologisilta kriteereiltään arvokas kuvion oletetaan tuottavan.

Neuvottelevat transaktiot

Luonnonsuojelubiologiset kriteerit ovat luonnonarvojen ominaisuuksia ja niiden merkitystä koskevan neuvottelun lähtökohta. Kun kokeiluhanketta edeltänyt luonnonarvokaupan kehittämisvaihe käynnistyi 2001, luonnonsuojelubiologisia kriteerejä ei ollut olemassa ja siksi luonnonarvokaupan piiriin ehdotettiin kuuluvan sellaiset ekologisesti arvokkaat kohteet, joita ei laissa ole suojeltu, mutta jotka siitä huolimatta olivat ekologisesti merkityksellisiä. Ajatuksena oli, että niiden kulloinkin merkitys ja arvo olisi tilannekohtaisesti neuvoteltu ostajan ja maanomistajan kesken. Lähtökohtaisesti tällaisia luonnonarvoja (kohteita) olivat esimerkiksi kuloalueet, majojavuohalueet ja ekologiset käytävät (Hakila 2002).

Vaikka kokeiluhankkeen lähtökohtana on, että kaupan kohteiden on täytettävä maa- ja metsätalousministeriön toimesta laaditut kriteerit, kaikki hyväksytyt kohteet eivät kuitenkaan ole niitä täytäneet. Luonnonarvokauppaan on luotu eräänlainen paikallinen määrittely- ja neuvotteluvara. Maanomistajalle on annettu mahdollisuus (oikeus tai vapaus) olla mukana määrittelemässä, millä perusteilla kustakin kohteesta tulee hyödyke ja millainen hinta yhdessä määrittelystä luonnonarvosta maksetaan. Tapauksissa, joissa luonnonarvoille asetetut kriteerit eivät ole täyttyneet, mutta kohde on tästä huolimatta sisällytetty kauppaan, kohde on joko sijainnut lähellä luonnonsuojelualuetta, tullut jonkun muutoin arvokkaan kokonaisuuden osana tai kohteessa on sovittu suoritettavan monimuotoisuuden lisäämiseen tähtääviä hoitotoimia. Tällaisista kohteista maksettu hinta on ollut pieni. Yhteistyöryhmä on sallinut tällaiset poikkeamat eivätkä ministeriöt ole puuttuneet asiaan. Sääntönä on kuitenkin ollut, että jokaiseen sopimukseen on sisällyttävä kriteerit täyttävä kohde.

Hallinnalliset transaktiot

Luonnonarvokaupassa ekosysteemihyödykkeiden tuotanto ei ole vielä millään muotoa vakiintunutta taloudellista toimintaa. Yhteistyöryhmä onkin pyrkinyt luomaan edellytyksiä luontohyödykkeiden tuotannolle ja orastavan tuotannon tehostamiselle. Hyödykkeiden tunnistamista ja luomista palvelemaan perustettiin yksityismetsien luontokartoitus- ja koulutushanke (LYK). Vuonna 2004 alkaneella hankkeella oli kaksi tarkoitusta. Ensiksikin tarkoitus oli tarjota metsänomistajille luontokartoituspalvelua, jossa kartoituksen tilanneelle metsänomistajalle selvitetään hänen maillaan olevat luontoarvot ja niiden soveltuvuus luonnonarvokauppaan. Tarkoitus oli vahvistaa metsänomistajan kykyä tunnistaa ja tuotteistaa luonnonarvoiltaan arvokas kohde ja monipuolistaa tällä tavoin tilatalouttaan ja monimuotoisuuden suojelua. Kriteerit täyttämättömillä kohteilla voidaan painottaa luonnonarvojen tuottamista. Hankkeen projektipäällikkö ja koulutetut luontotiedon kerääjät tekivät luontokartoituksia yksityisten metsänomistajien metsissä heidän tilauksestaan eikä kartoitustietoa annettu kolmansille osapuolille, vaan se luovutettiin ainoastaan metsänomistajille. He saivat päättää aineiston käytöstä ja kartoituksen hyödyntämisestä esim. luonnonarvokaupassa. LYK-hanke päättyi keväällä 2006. (Nissinen 2006.)

Mahdollisuudet laajenevat ja vapautuvat, jos metsänomistajien toiminta on vapaaehtoista

Hallinnolliset transaktiot

Luonnonarvokauppa on mahdollistanut sen, että tietyillä ekologisesti arvokkailla kohteilla voidaan valita luonnonarvojen tuotannon ja puuntuotannon välillä. Valinta vaihtoehtojen välillä on metsänomistajan oma asia, vapaaehtoinen. Maa- ja metsätalousministeriö määräsi luonnonarvokaupalle ehdon, jonka mukaan ostajat (alueellinen metsäkeskus tai alueellinen ympäristökeskus) eivät saa ottaa ensikontaktia luonnonarvojen potentiaaliseen myyjään, vaan metsänomistajan on aina otettava ensikontakti luonnonarvojen ostajaan, viranomaiseen. Ministeriön mukaan viranomaisen yhteydenotto asettaisi maanomistajat eriarvoiseen asemaan:

esittelijä lähestyisi yhtä, mutta olisi lähestymättä toista. Valtion täytyy olla neutraali metsänomistajien pyrkimysten ja vapauksien suhteen. Yhteistyöryhmän mukaan viranomaisen ensikontakti ei olisi ollut ongelma, koska jos myös ostajalle olisi sallittu aktiivinen ja aloitteellinen mahdollisuus ilmaista, millaisille kohteille on kysyntää, kauppaan olisi tullut enemmän aidon kaupan ja markkinatoiminnan piirteitä. Mahdollista eriarvoisuutta olisi korjannut olemassa oleva käytäntö käsitellä tarjoukset saapumisjärjestyksessä; mitään erivapautta tästä ei yhteistyöryhmän mukaan olisi päässyt syntymään.

Neuvottelevat transaktiot

Toisin kuin valtion viranomainen, metsänomistajien oma neuvontaorganisaatio - metsänhoitoyhdistys - saa vapaasti neuvoa metsänomistajia luonnonarvokauppaa koskevissa asioissa. Länsi-Suomen metsänomistajien liitto onkin kannustanut metsänhoitoyhdistyksiä ottamaan kontakti metsänomistajiin, joilla mahdollisesti on ekologisesti arvokkaita luontokohteita ja halukkuutta luonnonarvokauppaan ja aktivoida heitä mukaan kokeiluhankkeeseen. Tarkoitus on ollut neuvonnan ja palvelutarjonnan avulla houkutellessa metsänomistajia kiinnostumaan luonnonarvokaupasta. Myönteisen ilmapiirin rakentamisen ohella tarkoitus on ollut myös osoittaa omaehtoisien ja neuvotteluperustaisen suojelukeinon hyväksytyys ja vahvistaa tätä kautta uusien kohteiden tarjontaa. Motivoidessaan metsänomistajia osallistumaan luonnonarvokauppaan ja jättämään runsaasti tarjouksia Länsi-Suomen metsänomistajien liitto on pyrkinyt ennakoimaan mahdollista esitystä metsiensuojeluohjelmasta. Onnistunut kokeiluhanke olisi neuvotteluetu metsänomistajien pelkäämää Natura 2000 suojelualueverkostoa muistuttavaa ohjelmaa vastaan.

Hallinnolliset transaktiot

Viranomaiset ovat suhtautuneet ensikontaktia koskeneeseen sääntöön joustavasti. He ovat neuvoneet luonnonarvoiltaan arvokkaita kohteita omistavia metsänomistajia tilanteen tullen sekä normaalin metsäneuvonnan että käynnissä olevan luonnonsuojeluntyön yhteydessä. Kahden viranomaisen toimissa on korostunut pyrkimys

arvokkaina pidettyjen luonnonarvojen suojeluun sekä metsänomistajien vapaaehtoisuuden tukeminen tässä tehtävässä, vaikka se olisi tarkoittanut joustamista ensikontaktia koskevasta säännöstä. Yhteistyöryhmän mukaan sen itsensä ei kuitenkaan olisi syytä mennä luonnonarvojen vaalimisen ja tuottamisen yksityiskohtiin, vaan se olisi jätettävä metsänomistajan omaksi tehtäväksi, oman harkinnan ja työteliäisyyden varaan: metsänomistajille ei toisin sanoen anneta minkäänlaisia toimintarajoituksia, vaan rakentavia ohjeita ja kannusteita. Luonnonarvojen tuottamisen näkökulmasta metsänomistajalle on normaalin puuntuotannon ohella annettu kaksi vaihtoehtoa: hän saa palkkion joko passiivisesta tekemättä jättämisestä tai aktiivisesta tekemisestä. Kun luonnonarvojen tuottaminen on passiivista, kyse on luonnonarvojen olemassaolon sallimisesta. Aktiivisessa luonnonarvojen tuotannossa maanomistaja voi lisätä lahopuun määrää, poistaa elinympäristöön kuulumatonta lajistoa tai tehdä muita töitä, jotka edesauttavat luonnonarvojen säilymistä tai vahvistumista. Luonnonarvokaupassa aktiivista hoitotyötä edellyttämiä sopimuksia on tehty parikymmentä, kun sopimuksia on kaiken kaikkiaan syntyneet 115. Sovelmissa kohteissa hoitotöihin ryhtymistä kannustettiin koko kokeiluhankkeen ajan.

Mahdollisuudet laajenevat ja vapautuvat, jos luonnonarvokaupan perustana olevaa tietoa on riittävästi

Hallinnolliset transaktiot

Luonnonarvokaupassa on kaksi olennaista tiedon elementtiä: luonnonsuojelubiologiset kriteerit ja hinnoittelu. Kriteerejä käytetään kohteiden valintaan ja valittujen kohteiden laadun määrittelyyn. Kriteerit määrittelevät, millainen ekologinen tieto on tärkeitä ja millainen ei. Yhteistyöryhmä päätti, että luonnonarvojen hinnoittelun lähtökohta on puuntuotantotappioiden korvaaminen. Tämän lisäksi maksetaan kohteen luonnonarvoista ja kohteella mahdollisista tehtävistä hoitotöistä. Kokeiluhankkeen käynnistyttyä hinnoittelun painopiste alkoi nopeasti siirtyä hakuuun menetysten korvaamisesta luonnonarvoihin. Näin luonnonarvojen hinta määräytyy arvokkaan elinympäristön pinta-alan, puuston ja luonnonarvojen ekologisten rakennepiirteiden mukaan.

Rakennepiirteitä ovat esimerkiksi lahopuut, palanut puu, jalot lehtipuut, järeät haavat ja muut lehtipuut sekä näiden jatkumo. Hoitotöistä maksetaan kestävän metsätalouden rahoituslain (KEMERA) mukaisesti. Keskushallinto on tuonut oman lisänsä luonnonarvokaupan taloudelliseen kannustavuuteen: saadut luonnonarvokaupan tulot ovat verovapaita

Neuvottelevat transaktiot

Esittelijä lähettää metsänomistajan suorittaman ensikontaktin jälkeen hänelle tietopaketin, joka sisältää luonnonsuojelubiologisten kriteerien ja hinnoittelun perusteiden esittelyn. Myös luonnonarvokaupan verkkosivut tarjoavat taustatietoa kaupan piirissä olevista kohteista ja niistä kohteista, jotka kyseisellä hetkellä erityisesti kiinnostavat ostajaa, valtiota. Sivustolla on kriteerejä esitteleviä kuvia ja yleistä tietoa luonnonarvojen hinnoittelusta. Sovittuna ajan-kohtana esittelijä vieraillee tarjotulla kohteella, minkä jälkeen myyjän ja ostajan välille sukeutuu hintaneuvottelu. Hintaneuvottelun aluksi metsänomistajalta edellytetään hintapyyntöä, mikä ei kuitenkaan ole kauppaneuvottelun tai sopimuksen välttämätön ehto. Hintataulukon sijaan yhteistyöryhmä on luonut rakennepiirteiden osalta viisiportaisen hinnoittelupuitteen, jonka avulla luonnonarvokauppakohteen taloudellinen arvo voidaan tilannekohtaisesti määritellä. Esittelijä ei ole sinänsä kiinnostunut metsänomistajan kauppaperusteista: riittää että hyviä kauppvoja syntyy niin että budjetti saadaan käytetyksi. Metsänomistaja voi pyytää luonnonarvoistaan korkeampaa tai alhaisempaa hintaa kuin mikä hinnoitteluperusteiden mukaan kohteesta kuuluisi. Korkeampaa hintaa pyytäessään hänen pitää perustella pyyntönsä. Alhaisempaa hintaa pyytäessään hänen ei tarvitse perusteita esittää, riittää että hän osoittaa olevansa tietoinen mahdollisuudestaan saada korkeampi hinta. Esittelijälle on annettu plus miinus viidentoista prosentin neuvotteluvara hinnassa. Luonnonarvosta maksettava hinta ei voi ylittää ylämarginaalia, mutta se voi alittaa alarajan.

Hallinnalliset transaktiot

Lähtökohtaisesti yhteistyöryhmä oletti, että luonnonarvoja koskevan tiedon hankinta on metsänomistajien oma asia. Tiedon metsänomistaja voi tuottaa itse tai ostaa luontokartoituspalvelun toimittajalta. Metsänomistaja on manageriaalisessa suhteessa tietoon, tietotarpeeseen ja tiedon tuotantoon. Yhteistyöryhmän alulle saatama yksityismetsien luontokartoitus- ja koulutushanke 2004-2006 (LYK) luotiin juuri tätä tiedontuotantoon liittyvää tarkoitusta varten. LYK:in toisessa osahankkeessa koulutettiin 8 Lounais-Suomen metsänhoitoyhdistysten ja 3 alueellisen metsäkeskuksen toimihenkilöä luontotiedon kerääjiksi. Hankkeen projektipäällikkö ja 11 koulutettua luontotiedon kerääjää tekivät luontokartoituksia yksityisten metsänomistajien metsissä heidän tilauksestaan. Tarkoituksena oli sisäistää luonnonarvojen kartoitus ja kaupakelpoisuuden arviointi osaksi paikallista ja alueellista metsätaloutta, osaksi metsänhoitoyhdistysten palvelutoimintaa ja metsäkeskuksen tilakohtaista metsäsuunnittelua. Näin haluttiin nostaa luonnonarvojen hyödyntäminen ja tuotanto puutuotannon rinnalle (Nissinen 2006).

Mahdollisuudet laajenevat ja vapautuvat, jos luonnonarvokaupan kauppaprosessi on standardoitu

Hallinnolliset transaktiot

Luonnonarvokaupassa on kaksi ostajaa, alueellinen metsäkeskus ja alueellinen ympäristökeskus. Oikeutettuja myyjiä ovat kaikki ne Lounais-Suomen 45000 metsänomistajasta, joilla on kriteerit täyttäviä kohteita metsissään. Kunnat ja yritykset eivät voi olla osallisia luonnonarvokaupassa, koska ne eivät ole oikeutettuja kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisiin taloudellisiin tukiin, mikä on asetettu ehdoksi. Kaikki yksityismetsätaloutta harjoittavat ovat oikeutettuja osallistumaan luonnonarvokaupan kokeiluhankkeeseen ja osallistuessaan astuvat sopimukseen määriteltujen oikeuksien, velvollisuuksien ja vapauksien piiriin. Sopimus tehdään kymmeneksi vuodeksi, tai siten että sopimuskausi päättyy viimeistään 2017, minkä jälkeen sopimus voidaan solmia (tai olla solmimatta) uudelleen. Suoraa oikeutta tai velvollisuutta metsänomis-

tajalla ei ole siihen, että sopimusta jatkettaisiin sopimuskauden jälkeen. Sopimuksen mukaisesti maanomistaja luovuttaa tai rajoittaa määräajaksi käyttöoikeuttaan luonnonsuojelubiologisesti arvokkaalla kohteella. Omistaja voi sopimuksen mukaan harjoittaa metsätaloutta tai luonnonhoitotöitä kohteella. Kaupan ehtojen toteuttamista valvotaan satunnaisesti. Mikäli sopimusriekä tavaan, palkkio peritään takaisin. Vuoden 2007 loppuun mennessä on ollut yksi epäily sopimusrikkeestä, mikä osoittautui luonnonarvokaupan esittelijän ja viranomaisen tarkastuskäynnillä aiheettomaksi.

Neuvottelevat transaktiot

Kaupanteon tapa on aina sama. Maanomistaja tai hänen edustajansa ottaa yhteyttä esittelijään ja kuvailee tarjoamansa kohteen. Esittelijä lähettää maanomistajalle tietopaketin ja sopii vierailusta kohteella. Yhdessä esittelijä metsänomistaja tai hänen edustajansa neuvottelevat kohteen ominaisuuksista, maanomistaja tekee hintapyyynnön ja osapuolet neuvottelevat hinnasta. Jos yhteisymmärrys syntyy, he tekevät sopimuksen, jonka molemmat allekirjoittavat. Luonnonarvokaupan esittelijä esittelee kaupan viranomaispäällikölle, joka tekee päätöksen rauhoittamisesta. Rauhoituspäätöksen jälkeen on kuukauden mittainen aika, jolloin päätöksestä on mahdollisuus valittaa. Sen umpeuduttua kauppa-summa maksetaan ja sopimus astuu voimaan.

Hallinnalliset transaktiot

Kaupanperiaatteiden vakiinnuttua niiden soveltamisalaa on pyritty laajentamaan. Samalla myös luonnonarvojen vaalimisen ja tuottamisen keinon on toivottu tehostuvan. Pyrkimyksenä on ollut, että luonnonarvokauppaan sisältyisi mahdollisimman paljon metsänomistajan aktiivisuutta edellyttävää luonnonarvojen vaalimista ja tuottamista. Ajattelutavan mukaan monimuotoisuuden säilyttäminen ei ole ristiriidassa elinkeinotoiminnan kanssa. Tätä ajatusta on uusien hankkeiden avulla yritetty viedä käytäntöön. Esimerkiksi vuonna 2004 Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa käynnistyneessä Lumomaa-ohjelmahankkeessa pyritään kehittämään vapaaehtoisuuden ja paikalliseen sopimiseen

perustuva malli, jonka avulla luonnonsuojelusta ja biodiversiteetin vaalimisesta voitaisiin tehdä osa maaseudun elinkeinotoimintaa (Hakila 2006). Ohjelmahankkeessa luonnonarvokaupan mallia on laajennettu esimerkiksi yhteismetsiin, koska laaja-alaisuutensa vuoksi niiden arvellaan tuottavan tehokkaasti ekosysteemipalveluita verrattuna yksittäisiin tiloihin (Hakila 2006).

KESKUSTELU - MISTÄ LUONNONARVOKAUPASSA ON KYSYMYS?

Palaan artikkelin lopuksi tutkimuksen alussa esittämäni kahteen ilmiöön, jotka olivat lähikäyttökohtaisia tunnuspiirteitä käynnissä olevalle muutokselle metsätalouden ja metsäluonnon monimuotoisuuden suojelun suhteissa. Abduktiivisen tutkimusprosessin kuluessa näkemys luonnonarvokaupan roolista ja merkityksestä tässä muutoksessa on alkanut täsmentyä. Yhteistyöryhmä on harjoittanut kolmenlaisia transaktioita ja tunnistanut niiden avulla uuden tulevaisuuden hyötyvirran, kokeillut ja luonut hyötyvirtaan liittyviä oikeuksia ja kehitellyt mekanismeja, joiden avulla oikeuksia hyötyvirtoihin voidaan ja saadaan siirtää toimijalta toisella ja kentältä toiselle mahdollisimman vapaasti, tietoisina ja tehokkaasti. Yhteistyöryhmä on onnistunut yhteisessä työssään. Nyt abduktiivinen kysymys kuuluu: Millaisen, vielä havaitsemattomissa olevan, tapauksen tutkimusprosessi on nostanut näkösalille? Esittelen kolme havaintoa, joista kukin tarjoaa eräänlaisen hypoteesin siihen, mistä vapauksia ja mahdollisuuksia korostavassa monimuotoisuuspolitiikassa tuntuisi olevan kysymys.

Instituutio on syntynyt vastustamisesta

Luonnonarvokauppa on syntynyt vastustuksesta ja vastustamisesta. Natura 2000 suojelualueverkoston suunnittelu ja toimeenpano aiheutti voimakasta liikehdintää Satakunnassa 1990-luvun lopulla. Luonnonarvokaupan keksintö sai kasvuvoimansa tästä jännitteestä ja hämmennyksestä. Kun yhteistyöryhmä luonnonarvokaupan kehittämisvaiheen (2001-2002) jälkeen aloitti työnsä kesällä 2003, sen jäsenet ja taustajärjestöt jakoivat käsityksen kaupan yleisistä periaatteista: kaupan on oltava vapaaehtoista,

määräaikaista ja luonnonarvoja täytyy voida palkkiota vastaan tuottaa. Nämä oli kirjoitettu jo kehittämissivaiheen raporttiin (Hakila 2002).

Alueellisen luonnonvarojen käytön, suunnittelun ja päätöksenteon institutionaaliset järjestelyt ovat tarjonneet yhteistyöryhmälle eräänlaisen työtä jäsentävän, ohjaavan ja kannustavan vastakohta-avaruuden, jota vasten luonnonarvokaupan sääntöjä ja käytäntöjä on kehitelty ja perusteltu. Vasten metsätaloudellisia intressejä hinnoitteluperusteet ovat kokeiluhankkeen myötä siirtyneet metsätaloudellisten kustannusten korvaamisesta luonnonarvojen tuotannon kannustamiseen; luonnonarvot ovat kasvavasti saaneet ekologisesta merkityksestä johdettua taloudellista arvoa. Vasten suojeleuintressejä luonnonsojeluun mukaisen metsiensuojeluohjelman pelko ja pelote ovat kannustaneet kokeilemaan innostuneesti tätä markkinaperustaista ja vapaaehtoista suojelekeinoa. Vasten maakunnallista kaavoitusintressiä on korostettu määräaikaisen monimuotoisuuden suojelelun sosiaalista hyväksyttävyyttä suhteessa komenna ja kontrolloi-menettelyillä muodostettuihin pysyviin suojelealueisiin. Myös keskusvallan hallinnointi on saanut vastustuksesta osansa. Yhteistyöryhmä on kokenut valtiiovallan läsnäolo, läheisyys ja satunnaisen asioihin puuttumisen kiusallisena. Yhteistyöryhmä on turvautunut tottelemattomuuteen, sääntöjen kiertämiseen ja ministeriöiden edustajien kanssa käytyihin taktisiin neuvotteluihin.

Kokeiluhankkeen kuluessa yhteistyöryhmästä on muodostunut suhteellisen itsenäinen ja vaikutusvaltainen toimija suhteessa alueellisiin ja valtakunnallisiin viranomaisiin. Yhteistyöryhmä on ollut organisoimassa luonnonarvokauppaa instituutioksi, järjestäytyneeksi kollektiivisen toiminnan muodoksi. Yhteistyöryhmä on eräänlainen itseohjautuva meso-tason toimija, joka on punonut ja punoo yhä sisäänsä niin kansallisen makrotason kuin paikallisen mikrotason järjestelyjä ja käytäntöjä osaksi luonnonarvokauppaa. Yhteistyöryhmä on kuitenkin harjoittanut kehitystoimiaan osana laajempaa kollektiivista toimintaa, joka merkittävilta osiltaan on ollut olemassa ennen sitä ja joka on nyt sallinut sen minkä luonnonarvokaupan yhteistyöryhmä on tehnyt. Kysymys: Onko kehkeytymässä uusi hallinnoinnin tapa, joka perustuu paikallisen vastustamisen sallimiseen ja siitä kumpuavan luovuuden kannustamiseen?

Virallisten sääntöjen toimeenpano kääntyy viranomaisilta vapauttaan harjoittavalle metsänomistajalle

Ilmiselvästi luonnonarvokauppa monipuolistaa metsätalouden ja metsiensuojelun kenttiä luomalla niiden oheen uuden institutionaalisesta järjestelyn, jolla piirteitä niin puuntuotannon ja luonnonsuojelun piirteitä. Luonnonarvokauppa on avannut uusia mahdollisuuksia metsänomistajille ja muille alueellisen metsätalouden toimijoille Satakunnassa - institutionaalisesta järjestelyn mukana oikeudet, velvollisuudet ja vapaudet ovat monipuolistuneet.

Yleisellä tasolla alati monipuolistuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kirjo on kuitenkin kärjistänyt valtion hallinnollista ongelmaa: miten puolustaa yhtä oikeutta (tai edellyttää velvollisuutta) asettumatta toista oikeutta (tai velvollisuutta) vastaan. Esimerkiksi metsänomistajilla on yhtäläinen oikeus omaisuuteensa (metsätalouden harjoittamiseen) kuin luonnon monimuotoisuuteen (luonnonarvokaupan harjoittamiseen). Sama pätee niin sanotun tavallisen kansalaisen oikeutta luonnon monimuotoisuuteen. Viranomaisen valinta tällaisten perusoikeuksia tukevien normien, siis välttämättömien yhteiskunnallisten päämäärien, välillä on jotensakin mieletön. Vapauksien ja mahdollisuuksien korostumisesta on tullut luonnonarvokaupan tunnuspiirre.

Kyse ei ole vain uusien taloudellisten ohjauskeinojen keksimisestä ja käytöstä, vaan syvemmästä institutionaalisesta muutoksesta. Luonnonarvokauppa on esimerkki kokeilusta, jolla keskusvallan ja alueellisten viranomaisten kohtaamaa hallinnon paradoksia on pyritty murttamaan institutionaalisella järjestelyllä, joka kannustaa yksittäisiä toimijoita harjoittamaan vapauttaan. Vapaaehtoisuuteen perustuvien suojelekeinojen myötä monimuotoisuuden suojelelussa ei enää olekaan ensisijaisesti kyse viranomaisen, vaan yksittäisen metsänomistajan valinnoista, päätöksistä ja toiminnasta. Ennen viranomaisen oli aktiivinen suojelelopäätöksissä, nyt aktiivinen on maanomistaja, jolle luonnonarvokauppa tarjoaa mahdollisuuden valita: tarjota kohdetta luonnonarvokauppaan vai sahalle. Vapaaehtoisuus on annetuista vaihtoehdoista valitsemista ja yksilöllisten mahdollisuuksien hyödyntäminen on itse valintatilanteeseen vaikuttamista. Luonnonarvokauppa perustuu ensisijaisesti ensimmäiseen, mutta tarjoaa

mahdollisuuden myös jälkimmäiseen kohdealueesta ja palkkion suuruudesta keskusteltaessa.

Luonnonarvokaupan yhteistyöryhmä on vakuuttanut, että kunhan valintatilanteeseen aktivoituja metsänomistajia on riittävästi, luonnonarvokaupan kohteet riittävän täsmällisesti mutta joustavasti metsänomistajan kanssa määriteltyjä ja luonnonarvoista maksetut hinnat riittävän korkeita, yhteiskunnan asettamat biodiversiteetin suojelutavoitteet tulevat täytetyksi kuin itsestään ilman, että metsätalouden välttämättömistä tavoitteista on tarpeen tinkiä. Uusi kollektiivinen toiminta kääntää biodiversiteetin suojeluoikeuden ja -veloitteen metsänomistajan vapauden harjoittamiseksi. Kysymys: millaista vastavuoroisuuden normistoa monimuotoisuuden suojelun virallisten normien yksilöllinen, vapaaehtoinen toimeenpano tuottaa?

Hallinnoinnin mikrovalta

Aikaisemmin metsätalouden ja luonnonsuojelun hallinnoinnin paikallisuus ilmeni lähinnä siinä, miten virallisista valtakunnallisista normeista tiedotettiin ja miten alueellisen viranomaisen toimesta normien seuraamista valvottiin ja normien tarkoituksen täyttymistä tuettiin. Metsänomistajien vapausasteet niin metsänhoidon kuin luonnonsuojelun tapojen suhteen ovat olleet varsin rajattuja ja rajoitettuja. Tilanne on muuntunut. Toimijoiden vapausasteet ovat metsätalouden ja luonnonsuojelun harjoittamisen suhteen laajentuneet ja vapautuneet. Kieltävien ja velvoittavien normien sijaan hallinnointi on siirtynyt sallittujen toimintavaihtoehtojen esittelemiseen ja hyvien kannustamiseen. Virallisen hallinnoinnin tullessa lähemmäs alueellisia ja paikallisia toimijoita, toimeenpanon mekanismit ulottuvat aina vain eriytyneempiin seikkoihin ja yksityiskohtiin. Hallinnointi on yhä enemmän tulossa iholle.

Kriteerien, hinnoitteluperusteiden ja muiden luonnonarvokaupan sääntöjen kautta hallinnoinnin harjoittama valta jalkautuu kentälle ja tulee tilannekohtaisesti aktiiviseksi siellä, missä metsänomistaja harkitsee ja harjoittaa luonnonarvokauppaa. Suojelupäätös on metsänomistajan asia. Hallinnollinen valta sisäistyy niihin keinoihin ja periaatteisiin, jotka luovat metsänomistajille uusia mahdollisuuksia ja vapauksia. Valta on laajentanut toiminta-avaruutta luonnonarvokaupan verran, luonut sinne kriteerejä ja ohjattuja

toimintamalleja sekä sallinut uudenlaisten käytäntöjen synnyn. Tulosten ja seurausten uskotaan olevan metsätalouden ja metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta myönteisiä. Kun valta irrottautuu perinteisen suvereenin käsistä ja siirtyy osaksi alueellista kollektiivista toimintaa, paikallisen toiminnan ja valtiovallan vaikutussuhteet muuttuvat olennaisesti. Tällainen murros näyttää olevan tapahtumassa luonnonsuojelun ja metsätalouden kentällä. Se, millaiseksi tämä prosessi ja sen vaikutukset muodostuvat, ei ole kenenkään yksitaisen toimijan käsissä. Ne kehkeytyvät, häviävät tai vakiintuvat paikallisissa vuorovaikutusverkostoissa omaehtoisesti. Kuten yleensä, tässäkin tapauksessa valta ei niinkään rajoita toimintamahdollisuuksia, vaan luo uusia -valta tuottaa. Kysymys: millaisia subjekteja tällainen mikrovalta tuottaa?

LOPUKSI

Tämän paperin tarkoituksena on ollut osoittaa, miten luonnonarvokaupan instituutio on syntynyt yhteistyöryhmän harjoittamien hallinnollisten, neuvottelevien ja hallinnallisten transaktioiden seurauksena. Luonnonarvokaupan lähtökohdan muodosti paikallinen ja alueellinen tyytymättömyys metsätalouden ja monimuotoisuuden suojelun suhteisiin. Metso-ohjelmassa päästiin kokeilemaan käytännössä, miten metsänomistajat olisi mahdollista saada vapaaehtoisesti osallistumaan monimuotoisuuspolitiikan toteuttamiseen. Avainsanoja ovat yhteistyö, vapaaehtoisuus, määräaikaisuus ja ylläpitäminen. Olennainen piirre monimuotoisuuspolitiikan muutoksessa on vapauksien ja mahdollisuuksien korostaminen. Luonnonarvokaupan kokeiluhanke on esimerkkitapaus monimuotoisuuspolitiikan murroksesta. Uudenlaisen toimijoiden vapaaehtoisuutta korostavan politiikan seuraukset ovat väistämättä osin yllätyksellisiä. Tutkimuksen lopuksi artikuloin alustavasti, millaisesta vielä havaitsemattomissa olevasta tapauksesta luonnonarvokaupassa ja laajemmin Metso-ohjelmassa näyttäisi olevan kysymys. Ensinnäkin hallinnointi sallii ja kannustaa paikallista vastustamista ja kekseliäisyyttä. Toiseksi monimuotoisuuden suojelun normien täytäntöönpano halutaan yhä enemmän erilaisin virallisin kannustimin ulkoistaa yksittäisille maanomistajille. Kolmanneksi valta luo potentiaalin uudelle sub-

jektille, identiteetille. Kansallinen kokeilunhalu monimuotoisuuspolitiikassa, esimerkiksi Metso-ohjelma ja luonnonarvokaupan kytkeminen sen osaksi, on osoittanut, että virallisia järjestelyehtoja kokeilemalla ja luovaa vastustamista aktiivisesti hyödyntämällä, inhimillinen vapauden harjoittaminen ja kollektiivinen kekseliäisyys osoittavat toimivimman ja hyväksyttävimmän kehityksen suunnan, mikä lienee myös suomalaisen monimuotoisuuspolitiikan toive.

LÄHTEET

- Bishop, Mathew: *Essential Economics*, Profile Books, London 2004.
- Brogaard, Berit, O.: Peirce on Abduction and Rational Control. *Transactions of Charles S. Peirce Society* 35(1999)1: s. 129-155.
- Bromley, Daniel W.: *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*, Princeton University Press, Princeton 2006.
- Commons, John R.: *Institutional Economics*, Transaction Publishing, London 1990 (1934).
- Danermark, Bert; Ekström, Mats; Jacobsen, Liselotte & Karlsson, Jan Ch.: *Explaining Society*, Routledge, London 2002.
- Etelä-Suomen metsien...: Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma. Verkkosivusto: <http://mmm.fi/metsa/> (luettu maaliskuu 2008)
- Gustafsson, Leena: *Luonnonarvokaupan kokeiluhanke: 2003-2007*, Lounais-Suomen metsäkeskus, Pori 2008. Saatavissa: www.mmm.fi/metso/uudet_suojelun_keinot/luonnonarvokauppa/ajankohtaista.html
- Hakila, Raimo: *Johdatus Lumomaahan*, Pyhäjärvi-instituutti, Turku 2006.
- Hakila, Raimo: *Luonnontilan hallinnan talous*, Satakuntaliitto, Pori 2002.
- Hakila, Raimo: *Satakunnan luonnonsuojeluväestö 1995-1998. Osaraportti 2: Luontokartoitusaineisto*, Satakuntaliitto Sarja A: 249, Satakuntaliitto, Pori 2000. Saatavissa: <http://www.pori.fi/kirjasto/satakuntaliitto/a249.htm> [viitattu 10.1.2008]
- Hakila, Raimo: *Satakunnan luonnonsuojeluväestö 1995 - 1998. Osaraportti 1: luonnontilan hallinnan opas*, Satakuntaliitto SarjaA: 235, Satakuntaliitto, Pori 1997.
- Hakkarainen, Kai; Lonka, Kirsti & Lipponen, Lasse: *Tutkiva oppiminen*, WSOY, Porvoo 1999.
- Hetemäki, Lauri; Harstela, Pertti; Hynynen, Jari; Ilvesniemi, Hannu & Uusivuori, Jussi (toim.): *Suomen metsiin perustuva hyvinvointi 2015: Katso Suomen metsäalan kehitykseen ja tulevaisuuden vaihtoehtoihin*, Metlan työraportteja 26, 2006. Saatavissa: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2006/mwp026.htm>
- Hiedanpää, Juha: *Sosiaalinen yrittäjyys ja institutionaalinen muutos: tapaus luonnonarvokauppa*. *Maaseudun uusi aika* 1/2007, s. 5-16.
- Hiedanpää, Juha: *Alueellisen suunnittelun kehittyminen: kaksi esimerkkiä Satakunnasta*. Jalonen, Riina; Hanski, Ilkka; Kuuluvainen, Timo; Nikinmaa, Eero; Raitio, Kaisa; Tahvonen, Olli; Pelkonen, Paavo & Puttonen, Pasi (toim.). *Uusi metsäkirja*, Gaudeamus, Helsinki 2006.
- Hiedanpää, Juha: *Natura Naturans: Metsien monimuotoinen arvottaminen Pohjois-Satakunnassa*. Teoksessa Haapala, Arto & Oksanen, Markku (toim.). *Luonnon arvot ja arvottaminen*, Gaudeamus, Helsinki 2000, s. 154-178.
- Hildén, Mikael; Auvinen, Ari-Pekka & Primmer, Eeva (toim.): *Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi, Suomen ympäristö 770*, Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2005.
- Kuuluvainen, T.; Saaristo, L.; Keto-Tokoi, P.; Kostamo, J.; Kuuluvainen, J.; Kuusinen, M.; Ollikainen, M.; Salpakivi-Salomaa, P.; Hallanaro, E.-L.; Jäppinen, J.-P. (toim.): *Metsän kätköissä: Suomen metsäluonnon monimuotoisuus*, Edita Publishing Ltd, Helsinki 2005.
- Medema, Steven: *Transactions, Transaction Costs, and Vertical Integration: a re-examination*. *Journal of Political Economy* 4(1992): 3, s. 291-316.
- Naskali, Arto; Hiedanpää, Juha & Suvantola, Leila: *Biologinen monimuotoisuus talouskysymyksenä*, Suomen ympäristö, Helsinki 2006.
- Nissinen, Markus: *Yksityismetsien luontokartoitus ja -koulutushanke - Satakunta ja Varsinais-Suomi*. 1.1.2004 - 28.2.2006, Länsi-suomen metsänomistajien liitto, Pori 2006.
- North, Douglass C.: *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton 2005.
- OECD: *Harnessing Markets for Biodiversity*, OECD, Paris 2003.
- OECD: *Handbook of Market Creation for Biodiversity: Issues in Implementation*, OECD, Paris 2004.
- Paavola, Sami: *Abduction through Grammar, Critic, and Methodetic*. *Transactions of Charles*

S. Peirce Society 40(2004): 2, s. 245-270.

Peirce, Charles S.: Johdatus tieteen logiikkaan ja muita kirjoituksia, Vastapaino, Tampere 2001.

Peirce, Charles S.: Pragmatism as a Principle and Method of Right Thinking, State University of New York Press, New York 1997.

Ramstad, Yngve: Is a Transaction a Transaction? Journal of Economic Issues 30(1996): 2, s. 413-425.

Punch, Keith: Introduction to social research, Sage Publications Ltd, London 2005.

Stiglitz, Joseph: Globalization and its Discontents, Penguin, London 2001.

Spradley, James: Participant observer, Thomson Learning, London 1980.

Syrjänen, Kimmo; Horne, Paula; Koskela, Terhi & Kumela, Hanna: METSON seuranta ja arviointi. Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman seurannan ja arvioinnin loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki 2006.

Williamson, Oliver: The Mechanism of Governance, Oxford University, Oxford 1996

Willis, Paul: Ethnographic Imagination, Polity Press, Cambridge 2000.

Ympäristöministeriö: Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman luonnonsuojelubiologiset kriteerit, Suomen ympäristö 634, Ympäristöministeriö, Helsinki 2003.

HALLINNON TUTKIMUKSEN PÄIVÄT

10.-11.12.2008 Oulussa

Päivien yleisteemana on ”Uudistuvat työelämän organisaatiot”. Työryhmätyöskentelyssä on esillä myös monia muita teemoja. Paikkana on Oulun yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan uusi päärakennus Aapistie 5 A.

Päivien ohjelma julkaistaan Hallinnon Tutkimuksen Seuran kotisivuilla (<http://pro.tsv.fi/hts/>) syyskuun puolivälissä.

Ohjelman julkaisusta tiedotetaan myös seuran tiedotussähköpostilistalla. Jos et vielä ole liittynyt listalle, voit tehdä sen seuraavasti:

Lähetä viesti `subscribe hts-ry etunimi.sukunimi@organisaatio.fi` (eli oma sähköpostiosoitteesi) osoitteeseen `majordomo@helsinki.fi`. Sen jälkeen saat sähköpostiisi viestin, jossa sinua pyydetään vahvistamaan listalle liittyminen, sillä ilman vahvistusta kuka tahansa voisi liittää kenet tahansa listalle. Jos listalle liittyminen ei näillä ohjeilla onnistu, jäsen sihteeri Johanna Kaprio voi liittää sinut listalle (`jasensihteeri@hallinnontutkimus.fi`).