



Soili Nystén-Haarala

Lainsäädäntö ja taistelu luonnonvarojen hallinnasta Venäjällä

Governance of natural resources and legislation in Russia

The governance of natural resources has been a debated issue during the Russian transformation. This article focuses on institutional change in governing Russian natural resources by applying Douglass North's concept of path-dependency to explain the development of Russian legislation. Since all natural resources were state-owned in the Soviet Union, the first severe conflict over resources did not break out between private and state owners, but between the federal centre and its regions (subjects of the federation). An authoritarian approach to power, combined with the threat of the federation coming apart gradually, gave the federal centre a total victory over the regions. After Russian state-owned companies were privatised, enriching a small group of Russian oligarchs, the pressure to allow private ownership of natural resources has become more intense. This struggle causes constant changes in legislation and leads to ambiguity and insecurity in property rights. The ambiguity of Russian legislation on natural resources, as well as its strict and repressive nature, gives unofficial institutions the main role in enforcement, especially in softening and rationalising the harsh effects of the law.

Keywords: path-dependency, natural resources, official and unofficial institutions

Institutionaalinen muutos ja polkuriippuvuus

Venäjän alueella sijaitsee maailman luonnonvaroista kaikista öljystä arviolta 12–13 prosenttia, maa-kaasusta 35 prosenttia, hiilestä 12 prosenttia sekä huomattavia määriä kultaa, timantteja, rautamalmia ja värimetalleja (*Finansovye izvestija* 2.4.1996). Venäjällä on myös erityisen rikkaat vesi- ja metsävarat sekä eläinkunta. Ei siis mikään yllätys, että yhteiskuntajärjestelmän muutokseen liittyy myös kilpailu siitä, kuka saa hyödyn Venäjän valtavista luonnonvaroista. Yksi tärkeimmistä valtataistelun kentistä on lainsäädäntö. Eri intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan sääntelyn sisältöön sekä toimeenpanoon.

Koska luonnonvarat ovat edelleen valtion omistuksessa, kiistellään omistuksesta liittovaltion eri tasoilla. Tämän lisäksi luonnonvaroja käytännössä hallitsevilla yrityksillä on sanansa sanottavana. Venäjän luonnonvarat houkuttelevat myös ulkomaisia sijoittajia. Globalisoinnin paineet ovat Venäjällä suuret, ja hallitus onkin koko uuden Venäjän ajan pyrkinyt erityisesti liiketoimintaa sääntelevän lainsäädännön harmonisointiin EU-maiden ja Yhdysvaltojen kanssa.

Jatkuvan valtataistelun ja erilaisten intressiritiriitojen seurauksena lainsäädännöstä on tullut tempoilevaa. Luonnonvarojen hallintaan liittyvää lainsäädäntöä muutetaan jatkuvasti voimakkaan lobbauksen siivittämänä. Kun lain toimeenpanossa

tulee ongelmia, syytetään tehotonta virkamieskuntaa lain huonosta toimeenpanosta. Virkamieskunta onkin jatkuvien hallinnollisten muutosten vuoksi keskittynyt lähinnä omien asemiensa puolustamiseen. Voidaan siis väittää, että jatkuva taistelu vallasta heikentää lainsäädännön merkitystä instituutiona. Instituutioilla en kuitenkaan tarkoita organisaatioita vaan käytän niitä taloushistorioitsija Douglass Northin tapaan (North & Thomas 1973; North 1992). North jakaa instituutiot virallisiin ja epävirallisiin. Virallisiin instituutioihin kuuluu laki, kun taas epävirallisia instituutioita ovat esimerkiksi asenteet, toimintatavat ja -mallit. Virallisia instituutioita on suhteellisen helppo muuttaa, mutta muutos voi johtaa aivan erilaisiin tuloksiin kuin alun perin oli tarkoitettu. Lainsäädäntö on eri intressiryhmien välisen kompromissin tulosta, mutta sen toimeenpanossakin intressiryhmät pyrkivät viemään kehitystä haluamaansa suuntaan. Lopputulos saattaa olla sellainen, jota mikään intressiryhmistä ei ole tarkoittanut. Epävirallisia instituutioita taas on paljon vaikeampi muuttaa kuin virallisia. Asenteet ja opitut toimintamallit muokkaavat virallisia organisaatioita ja saattavat vesittää lainsäädännön muutokset. Lakeja valmistelevat asiantuntijat valittavat usein, ettei kansaa, virkamiehiä ja erityisiä poliitikkoja saada toimimaan siten, että uudet ”kehittyneen eurooppalaisen mallin” mukaiset lait toimisivat käytännössä.

Venäjällä lainsäädännön merkitys ei historiallisista syistä ole muutenkaan erityisen merkittävä. Bolshevikkien mukaan laki oli väline hallitsevan luokan käsissä. Sen avulla ohjattiin kansaa, mutta itse hallitsevaan luokkaan kuuluvien, kuten myös sittemmin bolshevikkien itsensä, ei tarvinnut noudattaa samaa lakia kuin alamaisten. Heidän kutsumuksenaan oli kovalla kädellä ohjata yhteiskunta kommunismiin (Aleksееv 1999). Venäjää pidetään myös antimodernina yhteiskuntana, jossa viralliset organisaatiot ovat epäonnistuneet ja korruptoituneet muodostaen näin esteen sekä valtion että markkinoiden toiminnalle. Antimodernille yhteiskunnalle on tyypillistä sosiaalisten verkostojen käyttäminen, turvautuminen henkilökohtaisiin kontakteihin ja lahjontaan huonosti toimivan virallisen järjestelmän sijasta (Rose 2000)¹.

Douglass Northin mukaan kehityksen kulkua selittää usein polkuriippuvuus (North 1992). Murostilanenteissa kehityksen suunta määräytyy sen hetkisen valtarakenteen ja intressiryhmien valitsemalle polulle, joka myöhemmin ohjaa kehitystä tiettyyn suuntaan. Venäjällä Jeltsinin myötä valtaan nousevat uudistusmieliset liberaalit valitsivat demokratian ja markkinatalouden tavoitteekseen, mutta

antimodernin yhteiskunnan viralliset organisaatiot eivät kyenneet tukemaan riittävästi markkinoiden vapauttamista, ja näin päädyttiin venäläiseen korruptoituneeseen järjestelmään, jossa pyritään toimimaan epävirallisten organisaatioiden kautta sekä kiertämään virallisten organisaatioiden haitalliset normit tai niiden tulkinta. Tätä polkua ei enää helposti pystytä vaihtamaan toiseksi palaamalla takaisin lähtökohtaan ja valitsemaan esimerkiksi puolueen kontrolloimaa vähittäistä demokratiaan ja markkinatalouteen. Polulla voidaan kuitenkin ylittää esteitä tai tehdä mutkia.

Tässä artikkelissa pyrin selvittämään, millaista polkuriippuvuutta Venäjän luonnonvarojen hallintaa säätelevän lainsäädännön kehityksessä on nähtävissä ja miten eri intressiryhmien välinen kilpailu vaikuttaa lainsäädäntöön sekä sen toimintaan käytännössä². Selostan ensin lyhyesti, millaisen lähtökohdan Neuvostoliiton lainsäädäntö antoi, minkä jälkeen siirryn käsittelemään keskusjohdon ja alueiden välistä taistelua uuden Venäjän valtiorakenteesta sekä luonnonvarojen käyttöä koskevasta päätösvallasta. Sen jälkeen käsittelem eri luonnonvarojen sääntelevää lainsäädäntöä yleensä ja eri intressiryhmien näkökulmasta. Käytän taustamateriaalina syksyllä 2004 Karjalan tasavallassa ja talvella 2005 Arkangelin alueella tekemiäni haastatteluja. Karjalan tasavallassa haastattelin kolmea paperi- ja sellutehtaan johtajaa sekä saman yrityksen ammattiyhdistyksen edustajaa, tehtaan sijaintipaikan kunnan edustajaa sekä kolmea suomalaisten metsäyhtiöiden liikekumppanina toimivan puunhakkuu- tai välittäjäyrityksen edustajaa. Arkangelissa haastattelin yhteensä yhdeksää kahden eri paperi- ja sellutehtaan johtajaa, yhtä ammattiyhdistyksen edustajaa sekä yhtä suomalaisten metsäyhtiöiden liikekumppanina toimivan hakkuuyrityksen edustajaa. Lisäksi olen haastatellut kolmea Leningradin alueella toimivaa suomalaisille yhtiöille puuta myyvien hakkuu- tai puunvälitysyriyten edustajaa.

Neuvostoliiton lainsäädäntö ja luonnonvarojen hallinta polun lähtökohtana

Venäjän oikeus on aina saanut runsaasti vaikutteita lännestä. 1700-luvulla vaikutteet tulivat Ranskasta ja 1800-luvulla Saksasta. Neuvostoliiton juristit Leninin mukaan lukien ihailivat saksalaista systemaattista oikeustiedettä. Toisenlaisissa yhteiskuntaoloissa oikeuden peruskäsitteet kuitenkin muuttuivat ja ulkomaisten yhteyksien katketessa Stalinin aikana ne koteloituivat omaehtoiseksi kansalliseksi järjes-

telmäksi (Alekseev 1999). Kun kaikki maa vuoden 1918 julistuksen perusteella otettiin valtion omistukseen, ei saksalaisen oikeuden tärkeällä jaolla irtaimen omaisuuden vaihdantaa eli sopimuksia säätelevään velvoiteoikeuteen ja kiinteän omaisuuden omistusoikeutta, vuokrausta ja vaihdantaa säätelevään esineoikeuteen ollut enää merkitystä. Neuvostoliitossa alettiin käyttää termiä maa-oikeus käsittämään valtion maiden käytön sääntelyä (Ikonitskaja 2002). Vaikka kollektiivitilat eivät teoriassa olleet valtion vaan kollektiivin omistuksessa, säänneltiin niitäkin aivan kuten valtion maita. Maa-oikeus oli luonteeltaan hallinnollista oikeutta. Joidenkin maatyypin käyttöä sääntelevä oikeus kehittyi omaksi oikeudenalaksi kuten metsäoikeus, vesioikeus tai maanuumienien rikkauksien käyttöä sääntelevä oikeus. Maa-oikeus käsitettiin nimenomaan luonnonvarojen käyttöä sääteleväksi oikeudeksi. Kun yritykset olivat valtion hallinnollisia yksiköitä, oli niiden välinen vaihdantakin hallinnollisten suunnitelmien toimeenpanoa eikä liiketoimintaa länsimaisessa mielessä.

Vaikka luonnonvarojen tehokas hyödyntäminen oli osa neuvostoideologiaa, Neuvostoliitossa oli kuitenkin melko paljon suuria tiukasti suojeltuja luonnonsuojelualueita, joissa luonto säilyi koskemattomana. Sen sijaan teollisuuden aiheuttamaan saastumiseen ei juuri puututtu. Tehtaissa työskentelevät työläiset pitivät jopa omaan terveyteen vaikuttavaa saastumista välttämättömänä pahana. Huolimatta perestroikan kiihkeästä ympäristökeskustelusta, ulkomaisista esikuvista ja uusista kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksista ei merkittävää asennemuutosta ole vielä tapahtunut (DeBardeleben & Heuckroth 2001).

Valtiosääntöoikeus oli neuvostoaikana selkeää, vaikka liittovaltion rakenne edellytti lainsäädäntöä sekä liiton että tasavaltojen tasolla. Liittovaltion ”yleisliittolaisella” tasolla säädettiin kunkin oikeudenalan perusteista hyvin yleisellä tasolla. Tasavaltojen lait toimivat näissä raameissa ja olivat yhtenäisiä, sillä ne käytännössä kirjoitettiin Moskovassa. Lainsäädäntö oli hyvin yleisluontoista, ja yksityiskohtaisempi sääntely tapahtui siten lakia alemmantasoisten määräysten avulla. Tällaisessa tilanteessa virkamiehet helposti noudattivat lähintä määräystä, eivätkä välttämättä edes tunteneet lain sisältöä. Ympäristönsuojelu perustui tarkkoihin ja melko tiukkoihin standardeihin. Neuvostoyhteiskunnassa oli kuitenkin aivan luonnollista, että politiikka syrjäytti lainsäädännön. Tärkeimmät määräykset tulivat puolueelta, esimerkiksi sen paikalliselta puoluejohtajalta, joka taas oli Moskovan puoluejohdon luottomies alueellaan.

Suunnitelmatalousjärjestelmän raportointi alhaalta ylös oli hyvin valikoivaa. Saastumisongelmat eivät olleet teollisuuslaitosten johtajien aseman säilymisen kannalta vaarallisia, mutta suunnitelman asettamien tuotannollisten tavoitteiden saavuttamatta jättäminen oli. Kaikenlainen falsifointi oli maan tapa. Virallisesti suunnitelmat toteutuivat aina, vaikka kansalaisilla saattoi olla pulaa kulu- tustavaroista. Yritykset tuottivat virallisen järjestelmän ohitse tuotteita mustaan pörssiin ja toiminnasta vastaavat johtajat jakoivat voitot keskenään. Virallinen talous toimi kuin suuri hierarkkinen yritys. Hierarkkinen malli ei kuitenkaan säästänyt kustannuksia, koska transaktiokustannuksista ei välitetty, eikä aina toimittu yhteisen yrityksen eli valtion hyväksi (Williamson 1985; Eggertsson 1990). Vaikkei valtion omistuksen kaikissa olosuhteissa välttämättä tarvitse olla tehotonta, oli Neuvostoliitto tästä tehotomuudesta elävä esimerkki³.

Liittovaltion rakenne ja vallanjako

Uusi vallanjako mahdollistuu – polun valinta

Neuvostoliitto hajosi lopulta yllättävän helposti Minskin sopimukseen Venäjän, Ukrainan ja Valko-Venäjän presidenttien välillä vuoden 1991 alussa. Uuden Venäjän johtoon oli noussut uudistusmielisten eli uusliberalistien kanssa liittoutunut Boris Jeltsin, joka päätti uhrata liittoksissaan natsivan Neuvostoliiton saadakseen talousuudistukset läpi Venäjällä. Jeltsinin halulla pysyä vallassa ja luotsata kehitystä oli poikkeuksellisen suuri vaikutus Venäjän kehityspolun valitsemiseen. Uudistusmielisten tie ei kuitenkaan ollut helppo uudella Venäjälläkään. Kommunistit olisivat halunneet hitaampia uudistuksia, koska uudistusmielisten talouspolitiikka oli tavalliselle kansalle raskas. Myös yritysten ja maan yksityistämistä vastustettiin tai sitä olisi haluttu rajoittaa, koska sitä ei pidetty sopivana mallina Venäjälle. Valtion rakenteesta käytiin niinikään kovaa kamppailua. Jeltsin lupasi antaa alueille enemmän päätösvaltaa vastineeksi kannatukselleen. Keskusjohdon hän kuitenkin halusi järjestää hyvin presidenttivaltaiseksi väittäen sen olevan ainoa mahdollisuus talousuudistusten läpiviemiseen. Kommunistit olisivat halunneet järjestelmän, jossa parlamentilla olisi ollut ylin valta ja jossa alueet olisivat olleet tiiviisti keskusjohdon alaisuudessa. (Nystén-Haarala 2001)

Yksityistäminen aloitettiin yrityksistä. Se tapahtui liian nopeasti ja kontrolli oli liian heikkoa. Eri- laisten kompromissien lopputuloksena suurin osa yrityksistä yksityistettiin työntekijöiden ja johdon,

käytännössä enimmäkseen johdon, omistukseen (Bim 1995; Krüssmann 1998). Jatkossa pääomia laittomasti tai lakien puuttuessa laillisuuden rajamailla keränneet niin sanotut oligarkit hankkivat suurimmat ja tuottavimmat yritykset omistukseensa joko suoraan tai hallitsemiensa pankkien ja holding-yhtiöiden kautta (Kuorsalo *et al.* 1999). Maaomaisuuden yksityistäminen ei kommunistien hallitsemassa kansanedustuslaitoksessa edennyt. Yritysten yksityistämisen lopputulos vahvisti käsitystä maaomaisuuden yksityistämisen johtamisesta maaomaisuuden joutumiseen oligarkeille. Maanomistuksen kiivain kamppailu käytiin siitä, kuuluvatko valtion maat ja luonnonvarat liittovaltiolle vai sen alueille, joita Venäjällä kutsutaan liittovaltion subjekteiksi (Nystén-Haarala 2001).

Poliittinen tilanne oli Jeltsinille vaikea ja hän tarvitsi alueiden tuen. Alueet taas halusivat enemmän valtaa suhteessa keskukseen ja vaativat suverenisuutta tarkoittaen tällä erityisesti oikeutta päättää alueella sijaitsevien luonnonvarojen käytöstä. Varmistaakseen alueiden tuen Jeltsin teki vuonna 1992 niin sanotut federaatiosopimukset⁴. Suurimman osan vallasta, kuten oikeuden päättää luonnonvarojen hallinnasta, katsottiin kuuluvan liittovaltion ja alueen yhteiseen toimivaltaan, jonka sisältöä ei kuitenkaan lainkaan määritelty. Monilla alueilla katsottiin alueella sijaitsevien luonnonvarojen kuuluvan niiden omaan hallintaan ja omistukseen; esimerkiksi Tatarstanin tasavallan perustuslaissa julistettiin alueella sijaitsevien luonnonvarojen sekä yläpuolisen ilmatilan kuuluvan Tatarstanille.

Kysymys liittovaltion ja sen alueiden välisestä suhteesta olisi pitänyt saada kirjattua Venäjän uuteen perustuslakiin. Lailla oli kuitenkin kiire, sillä Jeltsinin hallinto ajautui legitimitietikriisiin. Korkein neuvosto ei hyväksynyt presidentin johdolla valmisteltua perustuslakia vaan valmisteli omaa esitystään. Törmäyskurssi johti lopulta siihen, että Jeltsin ilman perustuslain mukaisia valtuuksia hajotti korkeimman neuvoston, jonka kaikki jäsenet eivät kuitenkaan suostuneet jättämään virkapaikkaansa. Lopulta kiista kärjistyi lokakuussa 1993 aseelliseen yhteenottoon, jonka presidentille uskolliset armeijan joukot voittivat (Nystén-Haarala 2001). Konfliktin jälkeen Jeltsinillä oli kiire saada perustuslaki hyväksyttyä ja legitimoita valtarenkenteet. Hajotetun korkeimman neuvoston tilalle valittiin uuden perustuslain mukainen duuma⁵ ja itse perustuslaki hyväksyttiin kansanäänestyksessä 12. joulukuuta 1993. Perustuslain 9 artiklan mukaan luonnonvarat ovat Venäjän federaation suojeluksessa ja niitä tulee käyttää luonnonvarojen

sijaintialueen asukkaiden hyväksi. Saman artiklan 2 kohdassa tehdään mahdolliseksi sekä yksityisettä valtion ja kunnan omistus. Neuvostoliiton aikana omistuksen ja hallinnan kuulussa valtiolle oli valtion suvereniteetin ja omistuksen raja hämärtynyt. Tästä syystä valtion omistusta pidetään erilaisena omistuksen muotona kuin yksityisomistusta tai kunnallista omistusta.

Perustuslaki sääti luonnonvarojen käytöstä päättämisen liittovaltion ja sen subjektin yhteiseen päätösvaltaan (artikla 72). Kuitenkin useiden subjektien perustuslaissa luonnonvarat katsottiin kuuluvaksi federaation subjektille. Koska federaation perustuslaissa ei määritelty sitä, miten yhteistä päätösvaltaa tulisi käyttää, se jäi tulevan lainsäädännön varaan. Sen vuoksi luonnonvaroja koskeva lainsäädäntö on ollut jatkuvan ja voimakkaan kiistelystä kohteena. Suuntaus on kuitenkin ollut kohti keskusvallan kasvua, sillä Jeltsinin luoma perustuslaki on presidenttivaltainen. Samalla Jeltsin oli varmistanut, että perustuslain muuttaminen on erittäin vaikeaa. Näin hän varmisti mahdollisuuden keskusjohtoisuuden vahvistamiseen autoritaarisen presidenttiyden avulla. Tämä onkin ollut yksi tärkeimmistä polkuriippuvuuteen vaikuttaneista tekijöistä.

Jeltsinin alueille antama valta oli mahdollisesti alunperin tarkoitettu vain alueiden tuen saamiseksi ja liiton koossa pitämiseksi keskusvallan heikkouden aikana. On myös mahdollista, että Jeltsin todella uskoi desentralisoinnin olevan tarpeellista, mutta alkoi pian pelätä sen aiheuttamaa vaaraa maan yhtenäisyydelle ja pyrki reivaamaan kurssia takaisin kohti keskusjohtoisuutta. Tatarstanin presidentin kanssa hän teki vuonna 1994 erillisen vallanjakosopimuksen, jossa Tatarstanille annettiin valtaa solmia ulkosuhteita, mikä perustuslain 71 artiklan mukaan kuului yksinomaan federaatiolle. Tämä johti erilaisiin hallinnollisiin federaatiosopimuksiin myös muiden subjektien kanssa. Sopimukset sisälsivät myös salaisia liitteitä, joissa sovittiin muun muassa luonnonvaroista saatavien tulojen käytöstä. Jeltsinin pyrkiessä toiselle kaudelle federaatiosopimuksia tehtiin lähes kaikkien subjektien kanssa.

Venäjällä elää hyvin voimakkaana käsitys siitä, että maa voi menestyä vain voimakkaan keskusjohdon alaisena. Tämä käsitys juontaa juurensa kauas historiaan ja sitä painotetaan jo koulujen oppikirjoissa (ks. Koivisto 2001). Syynä tähän lienee se, että imperiumina Venäjä on laajentunut paljon alkuperäisiä venäläisten asuinalueita laajemmalle. Reuna-alueiden taloudellinen riippuvaisuus keskuksesta on luotu suunnitelmatalouden aikana,

ja alueellista kehitystä hankaloittaa yhä talouden voimakas Moskova-keskeisyys. Alueiden omaehtoinen kehittyminen voisi johtaa luonnonvaroiltaan rikkaiden alueiden voimakkaampaan kehitykseen ja vähäisempään riippuvuuteen Moskovasta, minkä pelätään johtavan liittovaltion hajoamiseen. Keskusvalta ymmärtää tehtäväkseen myös alueellisen eriarvoisuuden tasoittamisen ja vaurauden siirtämisen luonnonvaroiltaan rikkailta alueilta köyhille. Antaessaan alueille valtaa Jeltsin pyrki samaan aikaan ottamaan alueet haltuunsa usein eri keinoin. Hän pyrki vaikuttamaan kuvernöörien valintaan ja asetti presidentin edustajat federaation kaikkiin subjekteihin, mutta aluejohtajat eivät mielellään luovuttaneet saamaansa valtaa takaisin keskusjohdolle.

Keskusjohto vahvistaa asemaansa

Siinä, missä Jeltsin ei enää onnistunut, kävi Putinin KGB-aikaisista kumppaneista koostuva joukko toimeen vanhojen menetelmien ja toimintamallein (ks. Susiluoto *et al.* 2003). Putinin toiminta on oivallinen osoitus epävirallisten instituutioiden vahvuudesta, ja Putinin presidentiksi tultuaan mainostama ”lain diktatuuri” erinomainen osoitus polkuriippuvuudesta, vanhan pukemisesta uuteen vaatteeseen. Lausuma sisältää bolshevikeilta perityn ajatuksen pakolla toteutettavista laeista, joita kansan tulee noudattaa.

Putin on melko lyhyessä ajassa onnistunut tavoitteissaan vahvistaa keskusjohdon valtaa. Tässä suhteessa ratkaisevin siirto oli presidentin hallinnon alaisten aluepiirien perustaminen subjektien yläpuolelle ja niitä valvomaan⁶. Aluejohtajien valtaa onnistuttiin heikentämään myös järjestämällä heidät pois federaationeuvostosta eli parlamentin ylähuoneesta. Viimeisin toimenpide on aluejohtajan (tasavallan presidentti tai alueen kuvernööri) vaalien poistaminen. Uuden lain mukaan presidentti nimittää aluejohtajat. Näin heistä on tehty keskusvallan edustajia.

Myös alueiden parlamenttien valta on jatkuvasti heikentynyt. Niiden lainsäädäntövalta on kaventunut lisääntyneen liittovaltion lainsäädännön myötä. Alueelliset parlamentit perustettiin silloin kun asiasta ei vielä ollut lainsäädäntöä. Vasta 1999 säädettiin liittovaltion laki, jossa löyhästi määriteltiin millaisissa raameissa alueellisten parlamenttien tulee toimia. Sen jälkeen käynnistettiin projekti niin alueiden perustuslakien muuttamiseksi liittovaltion perustuslain kanssa yhtenäiseksi kuin alueiden hallinnon muuttamisesta uuden lain mukaiseksi. Esimerkiksi kaikki maininnat luonnonvarojen kuu-

lumisesta vain subjektille tuli poistaa. Alueellisten perustuslakien yhtenäisyys saavutettiin yllättävän nopeasti. Ryhmä kansanedustajia vei Adygejan, Bashkortostanin, Ingushetian, Komin, Pohjois-Ossetian ja Tatarstanin perustuslakien maininnat alueensa suvereenisuudesta sekä maan ja luonnonvarojen kuulumisesta liittovaltion subjektille perustuslakituomioistuimeen, joka odotetusti katsoi, etteivät näiden subjektien perustuslait olleet linjassa liittovaltion perustuslain kanssa (27.6.2000, No 92-O). Tämän jälkeen kaikki alueet ovat korjanneet perustuslakinsa linjan mukaisiksi.

Jeltsinin aikaan monilla alueilla oli omaa lainsäädäntöä luonnonvaroista kuten metsä- tai maalaki. Eroja niiden välillä oli paljonkin. Joillakin alueilla suhtauduttiin yksityisomistukseen kielteisesti, kun taas toisilla alueilla siitä tehtiin sallittua. Jeltsinin aikaan oli liittovaltion lakeja vaikea saada duumassa läpi, ja jos ne eivät miellyttäneet presidenttiä, hän käytti veto-oikeuttaan. Näin monet tärkeät lait liittovaltion tasolla viipyivät ja eri alueilla sovellettiin omia alueellisia lakeja. Kun sitten lopulta liittovaltion laki saatiin aikaan, olivat alueelliset lait sen kanssa ristiriidassa, eikä alueellisille laeille itse asiassa jäänyt liikkumavaraa. Perustuslain yhteistä päätöksentekovaltaa, joka neuvostojalla merkitsi sitä, että liiton tasolla määriteltiin perusteet ja tasavallan tasolla täydennettiin näitä perusteita, on alettu taas tulkita kuten neuvostoaikaan. Tosin liittovaltion lait pyritään nykyisin tekemään mahdollisimman kattaviksi, mikä johtaa siihen, ettei subjekteille juuri jää mitään säädettävää.

Liittovaltion luonnonvaroja koskevia lakeja on muutettu melko usein, ja näyttää siltä, että muutosprosessi on loputon. Muutos liittyy osittain vieläkin siihen, että keskusvalta pyrkii ottamaan alueilta sinne aiemmin valunutta valtaa. Mutta samalla yhä tärkeämmäksi on nousemassa luonnonvarojen hoitamiseen liittyvän sääntelyn selkiyttäminen ja täsmentäminen. Vallanjaon vakiinnuttua olisi ainakin periaatteessa mahdollisuus keskittyä olennaisimpaan eli uusiutuvien luonnonvarojen riittävyyden turvaamiseen ja uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä aiheutuvien haittojen minimoimiseen.

Luonnonvarojen koskevan lainsäädännön kehitys

Kaikki luonnonvarojen sääntely oli Neuvostoliitossa alunperin osa maa-oikeutta. Joitakin luonnonvarojen sääntelevä oikeus alettiin kuitenkin ymmärtää maa-oikeuden sisällä toimivaksi erityisalan

oikeudeksi kuten metsä- tai vesioikeus (Ikonitskaja 2002; Bogoljubov 2004). Nykyisin on kuitenkin alettu esittää maa- ja metsäoikeus osana laajempaa luonnonvaraoikeutta tai ekologista oikeutta. Jälkimmäisellä nimityksellä halutaan korostaa ympäristönsuojellullisia näkökohtia (Brinchuk 2002; Dubovnik 2004).

Maalaki on luonnonvarojen käytön kannalta peruslaki. Maan käyttötarkoitus kuitenkin ratkaisee, mitä lainsäädäntöä siihen sovelletaan. Jos esimerkiksi on kysymys metsistä, tulee erityinen metsälaki sovellettavaksi. Maalailla säännellään maatalousmaan sekä teollisuuteen tai asutukseen osoitetun maan käytöstä. Uuden Venäjän ensimmäinen maalaki saatiin aikaan jo vuonna 1991. Nopeat muutokset kuitenkin tekivät siitä saman tien vanhentuneen. Uutta maalakia valmisteltiin suhteellisen aktiivisesti noin viisi vuotta Jeltsinin valtaannousun alusta lähtien. Siinä ei kuitenkaan päästy juurikaan eteenpäin, koska kiista yksityisomistuksesta oli liian vaikea. Tämän vuoksi maa- ja metsäoikeutta käytännössä säänneltiin presidentin ukaasien avulla.

Putinin noustua valtaan aloitettiin maalain valmistelu uudestaan taloudellisen kehityksen ministeriön alaisuudessa. Alkuperäinen esitys oli teknisesti varsin heikosti valmisteltu. Poliittinen tahto ja paine lain hyväksymiseksi olivat kuitenkin sen verran suuret, että lakiesitystä siitä huolimatta paikkailtiin ja se tuli voimaan 30.11.2001. Se sääntelee maankäyttöä eri käyttötarkoitusten perusteella ja määrittelee omistus- ja hallintamuodot sekä sääntelee kiinteistön kauppaa, vuokraa ja käyttöoikeuksien luovutusta. Vuonna 1997 oli tullut voimaan laki kiinteistörekisteristä, jonne luonnonvaraministeriön paikallisyksiköt rekisteröivät omistus-, vuokra- ja muut käyttöoikeudet. Vuonna 2000 tuli voimaan myös laki maarekisteristä (*kadastr*), jolloin maarekisteri ulotettiin liittovaltion kaikki kiinteistöt käsittäväksi. Maan ostamiseen ja vuokraamiseen tarvittava tekninen oikeudellinen kehys on siis muotoutunut vähitellen kymmenen vuoden aikana.

Metsälain osalta on kehitys edennyt siten, että vielä vuoden 1992 metsälain perusteissa metsät määriteltiin kuuluvaksi liittovaltion ja subjektin yhteiseen omistukseen. Monien subjektien omista metsäalueista ne taas määriteltiin subjektin omaisuudeksi. Näin oli muun muassa Karjalan tasavalta-alueen metsäalueissa, jossa myös oli tehty mahdolliseksi yksityinen metsänomistus. Liittovaltion nykyinen metsälaki vuodelta 1997 kuitenkin määritteli metsät kuuluvaksi federaation omistukseen. Kunnallista, niin sanottuihin metsävaroihin (*lesnyj fond*)

kuulumatonta metsää, voi olla kaupunkien laitavilla ja puistoissa. Joillakin paikoin Karjalan tasavallassa on köyhille metsätalousalueiden kunnille annettu federaation metsävaroista edullisella vuokralla metsää. Ne myyvät hakkuuoikeudet metsänhakkuuyritykselle, joka hoitaa myynnin edelleen.

Karjalan tasavalta ja Habarovskin piirikunta veivät liittovaltion perustuslakituomioistuimen ratkaistavaksi sen, oliko uusi federaation laki ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta hävisivät juttunsa 9.1.1998 annetulla päätöksellä. Perustuslain mukaan luonnonvarat ovat federaation ja sen subjektin yhteisessä hallinnassa, joka perustuslakituomioistuimen mukaan toteutui siten, että subjekti lain mukaan saa 60% tuotosta ja itse omistaja eli federaatio 40%. Käytännössä myös subjekti voi vaikuttaa esimerkiksi huutokauppojen järjestämisen kautta metsien käyttöön. Sen, ettei yksityisomistusta sallittu, perustuslakituomioistuin selitti pitkän perinteen kautta. Metsät olivat kuuluneet jo ennen vallankumousta suuressa määrin valtion omistukseen.

Tällä hetkellä Venäjällä on valmisteilla taas uusi metsälaki, jonka esitys poikkeaa huomattavasti nykyisestä laista. Erityisesti metsänhoidosta on paljon uutta sääntelyä, jolla pyritään tehostamaan metsien käyttöä. Suurin kiistan aihe on edelleenkin yksityisomistuksen salliminen. Se on viivästytännyt eniten lain voimaantuloa, ja laki lähetettiin uudelleen valmisteluun kesken duuman käsittelyn. Yksityisomistusta vastustetaan erityisesti siksi, että metsäalalla pelätään öljyllä rikastuneiden oligarkkien ostavan metsätkin. Metsäalan toimijat ovat lobanneet voimakkaasti sen puolesta, että etuoikeus tai yksinomainen oikeus ostoon annettaisiin niille, jotka ovat jo olleet alalla ja todistetusti hoitaneet hyvin vuokraamaansa metsää.

Yksi metsälakiin esitettyistä parannuksista on, että vuokra-aikoja pidennettäisiin ja näin saavutettaisiin tehokkaampi hoito. Jos metsää vuokrataan vain viideksi vuodeksi, ei vuokraaja hoida metsää pitkällä tähtäimellä vaan pyrkii saamaan mahdollisimman paljon voittoa mahdollisimman lyhyessä ajassa. Epävarmuus omistus- tai hallintaoikeuksien pysyvyydestä kannustaa luonnonvarojen liian nopeaan hyödyntämiseen mutta ei niiden hoitamiseen, minkä taloushistorioitsijat ovat todistaneet useissa tutkimuksissa (esim. North & Thomas 1973; Libecap & Wiggins 1989; Torstensson 1994). Venäjällä tilanne on kuitenkin mutkikkaampi, sillä toisaalta monet metsää vuokraavat yritykset eivät kroonisen rahapulansa vuoksi pysty käyttämään hakkuuoikeuttaan kokonaan. Todennäköisesti yksityisomistuksen salliminen johtaisi

siihen, että ne, joilla jo on rahaa, sijoittaisivat metsiin. Yksityisomistusta ajavien käsityksen mukaan metsänhoito tätä kautta paranisi.

Nykyisen metsälain mukaan metsien hoidosta vastaavat valtion metsänhoitoyksiköt eli *leshozit*. Ne eivät kuitenkaan saa myydä puuta muuta kuin poikkeuksellisesti metsänhoidollisin perustein. Puun myynnin hoitavat yksityiset metsänhakkuuyhtiöt, jotka yleensä vuokraavat metsää. Hakkuu-oikeuksia saatetaan myydä myös huutokaupoissa. Huutokaupoista hyöty ei mene metsänhoidosta vastaavalle *leshozille* vaan subjektin ja liittovaltion budjetteihin. *Leshozit* ovat siksi köyhiä ja niiden väitetään suorittavan hoidollisia hakkuita kaupallisissa tarkoituksissa (Kuliasova & Kuliasov 2002). Valmisteltavana olevassa metsälaissa esitetään, että metsänhoito annettaisiin metsän vuokraajien velvollisuudeksi. Hyödyn saannin ja hoitovelvollisuuden yhdistäminen onkin järkevä ajatus, mutta tällöin on syytä varmistaa, että oikeuksien haltijat kokevat oikeutensa turvatuksi. Pelkällä rangastusjärjestelmällä ei saavuteta hyvää hoitoa, vaan metsän vuokraajien pitää olla myös motivoituneita metsien hoitoon.

Laittomia hakkuuta pidetään suurena ongelmana ja niistä kirjoitetaan lehdistössä usein. Laittomasti hakattua puuta väitetään kulkeutuvan myös ulkomaille (esim. Helsingin Sanomat 27.10.2004). Arviot laittomien hakkuiden määristä vaihtelevat. Maailman luonnonsäätiön antama arvio vuodelta 2000 on 1,2 miljoonaa kuutiota ja Venäjän luonnovaraministeriön arvio taas 716 000 kuutiota (Agence France-Presse 4.4.2003; Rosbalt News 12.7.2003). Laittomista hakkuista puhutaan usein Venäjällä määrittelemättä, mitä niillä tarkoitetaan. Periaatteessa laittomat hakkuut ovat mahdollisia jos kontrolli on heikkoa ja korruptoituneet viranomaiset ovat toiminnassa mukana. Luvattomia hakkuuta suorittavat jopa aseistautuneet ryhmät, eivätkä paikalliset ihmiset ymmärrettävästi uskalla niihin puuttua. Joskus ulkopuoliset osaavat käydä ”täydentämässä” hakkuuyhtiön jälkiä (*Kratkij obzor...* 2003). Metsäalan ihmiset kertovat, että alalla toimivat voivat hakata metsää luvattomasti siten, että hakataan isompi alue kuin mitä lupa sallii. Tällöin puu voidaan myydä laillisesti ja aidoin todistuksin hakkuuluvasta. Laittomien hakkuiden määrittelyn hämäryydestä kertoo se, että Venäjän viranomaiset voivat laskea laittomaksi hakkuuksi myös sen, että puusta on jätetty verot maksamatta tai että tullauspaperissa on muodollinen virhe. Viranomaisilla on Venäjällä tapana korostaa oman toimintansa tärkeyttä kontrollin ja rankaisujärjestelmän tarpeesta puhumalla. Lainsäädännön ja

sanktioiden tulokset eivät kuitenkaan ole hyvät, jos viranomaiset itse sotkeutuvat laittomuuksiin.

Venäjällä säännellään mineraalien, öljyn, maakaasun ja kaikkien taloudellisesti hyödyllisten maapohjasta peräisin olevien resurssien (pohjavesi mukaan lukien) käytöstä lailla maanuumenien rikkauksista (1995). Nämä kaikki kuuluvat valtiolle federaation ja sen subjektin yhteisomistuksessa, ja niiden käytöstä tulisi sopia federaation ja subjektin kesken. Tämän lain mukaan federaation subjekteilla on liittovaltiota enemmän valtaa päättää maan uumenien rikkauksien käytöstä, koska käyttölisenssit myönnetään yleensä alueilla pääasiassa huutokaupoissa. Lisenssien lupaehtojen rikkomuksiin vedoten liittovaltio kuitenkin otti lisenssien annon omaan kontrolliinsa vuonna 2002⁷. Mannerjalusta kuuluu yksin federaatiolle, joka saa päättää sen käytöstä ilman subjektien suostumusta. Muun muassa Barentsinmeren öljy- ja kaasukentät sijaitsevat mannerjalustalla, eikä merenrantaan rajoittuvilla alueilla ole oikeudellisesti mitään sanomista niiden hyödyntämisestä tai käytöstä päättämiseen. Alueilla sijaitsevien maan uumenien rikkauksien käyttöä federaatio voi ohjata tehokkaasti kansallisilla ohjelmilla ja politiikalla, jota subjektien tulee seurata omissa suunnitelmissaan (Bogoljubov 2001).

Erilaisten käyttömaksujen jako liittovaltion, subjektin ja paikallistason budjettien kesken määriteltiin myös laissa maanuumenien rikkauksista siten, että paikallistaso sai melko suuren osuuden (30–50 prosenttia) riippuen rikkauksien luonteesta. Vuonna 2002 myös tämä tulojen jakoa sääntelevä määräys poistettiin laista. Kaikki tulot lisensseistä menevät nykyisin federaation budjettiin, josta niitä ohjataan alueille. Aluksi näiden luonnonvarojen tuotantoalueet saivat palautuksina liittovaltion budjetista lähes saman osuuden kuin aiemminkin, mutta liittovaltio on alkanut vähitellen siirtää tuloja luonnonvarojen tuottavilta alueilta muille köyhemmille alueille (Kriukov *et al.* 2004: 112). Liittovaltion lainsäädäntöä muuttamalla liittovaltio on saanut täyden kontrollin luonnonvaroista saataviin tuloihin. Maanuumenien rikkauksia valvoo luonnovaraministeriön osasto.

Luonnonvarojen sääntely intressiryhmien näkökulmista

Venäjällä on metsissä ollut perinteisesti samantyyppinen ”jokamiehenoikeus” kuin pohjoismaissakin. Paikallisilla asukkailla on sienestys- ja marjastusoikeudet sekä pääsy valtion metsiin luonnonsuojelualueita lukuun ottamatta. Uuden metsälakiesi-

tyksen yksi kiistellyistä kohdista on jokamiehen oikeuden poistaminen yksityisten metsien osalta. Sitä ovat vastustaneet erityisesti kansalaisjärjestöt. Sienestys- ja marjastusoikeuden rajoittaminen onkin aivan ilmeisesti ristiriidassa kansan oikeustajun kanssa, koska sienestämistä ja marjastamista voidaan pitää Venäjällä lähes kansalaisen perusoikeuksiin rinnasteisena asiana.

Tärkeä kysymys, johon Venäjällä on virallisesti kiinnitetty huomiota, on alkuperäiskansojen oikeus luonnonvaroihin. Vuonna 1999 voimaan tullut pienten kansojen ja alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva laki ei kuitenkaan takaa mitään mekanismeja, jolla alkuperäiskansat voisivat vaikuttaa luonnonvarojen käyttöön tai luonnonsuojeluun omilla asuinalueillaan. Vuoden 2000 laki pohjoisen, Siperian ja Kaukoidän alkuperäiskansojen yhteisöjen organisoimien perusteista tunnusti ensimmäisen kerran alkuperäiskansojen oikeuden itsehallintoon, ja vuonna 2001 annettiin vielä laki näiden alkuperäiskansojen perinteisen luonnonhoidon alueista. Kun tällaisten alueiden perustamista alettiin hakea, liittovaltio jäädyytti asian vedoten mekanismien puutteeseen (Todyshev 2004: 134). Laki osoittaa hyviä aikomuksia, muttei ota huomioon taloudellisia ja käytännön hankaluuksia. Alkuperäiskansojen arvion mukaan 93 prosenttia luonnonkaasusta, 75 prosenttia öljystä, 100 prosenttia timanteista ja 90 prosenttia kullasta, kuparista sekä huomattava osa metsä- ja kalavaroista sijaitsee alkuperäiskansojen perinteisillä asuinalueilla (Trochev 2004: 21). Maalaki antaa periaatteessa mahdollisuuden alkuperäiskansoille harjoittaa perinteistä elinkeinoaan kuten poronhoitoa jopa luonnonsuojelualueilla, mutta toisaalta maalaki säätelee kaiken maankäytön maksulliseksi. Laki maan uumenien rikkauksista määrää myös alkuperäiskansojen alueilta tulevat luonnonrikkauudet käytettäväksi näiden kansojen sosiaalisten olosuhteiden kehittämiseen. Tämä jää yleensä alueen valtaväestön hyvätuntoisuuden varaan, koska alkuperäiskansoille ei ole taattu mitään valvontajärjestelmää. Kun liittovaltio on ottanut maan uumenien rikkauksista saatavien tulojen jaon kontrolliinsa, on alkuperäiskansojen käännyttävä liittovaltion puoleen vaatimustensa kanssa. Alkuperäiskansat ovatkin alkaneet järjestäytyä Pohjoismaista ja Pohjois-Amerikasta saadun mallin mukaisesti ja alkaneet yhä useammin vedota julistusuonteiseen lainsäädäntöön.

Luonnonvarojen käytössä ovat avainasemassa yritykset, jotka niitä hyödyntävät. Ympäristönsuojelu on yritysten kannalta tiukkaa ja luonteeltaan rankaisvaa. Ilman ja veden laatustandardit ovat tiukat ja käyttöluopien ehdot määrittellään

tarkasti. Ympäristönsuojelu perustuu kontrollille (luonnonsuojelu- ja terveysviranomaisten kontrolli, vesitarkastus sekä ilman laadun tarkastus) ja sakottamiselle. Kaikille muutoksille, kuten rakentamiselle, haettavan luvan ehdot tarkastaa ensin liittovaltion ekologinen asiantuntijaelin, minkä jälkeen yritykset laativat lupaehtot yhdessä viranomaisten kanssa. Standardien ylittämistä ja luvan ehtojen rikkomisesta sakotetaan, mikä voi nostaa käyttömaksun 5–25-kertaiseksi. Sakkoja jakavat tarkastajat, jotka voivat käydä yrityksessä milloin vain. Täyden tarkastuksen tekee liittovaltion valvontaelin *Rostehnadzor* joka toinen vuosi. Sakoista kerättiin aiemmin rahastoa, josta myönnettiin yrityksille avustuksia ja lainoja ympäristön puhdistusta varten. Kun budjettiuudistuksella vuonna 2001 poistettiin budjetin ulkopuoliset rahaostot, hävisi myös tämä rahasto, ja sakot menevät suoraan valtion budjettiin. Yrityksen maksuista 90 prosenttia menee liittovaltion budjettiin ja lopuista 10 prosentista 40 prosenttia jää kunnalle ja 60 prosenttia liittovaltion subjektille. Yrityksissä sakot koetaan valtion rahastuksena, varsinkaan kun valtio ei tule verohelpotuksin tai muiden tukien avulla vastaan yrityksen pyrkiessä päästöjen vähentämiseen. Sakkojen ja käyttömaksujen mennessä valtiolle voidaan sanoa, että liikaaja maksaa –periaate toimii. Ongelmana on kuitenkin se, että valtio ei käytä liikaajilta saamiaan maksuja ympäristön laadun parantamiseen.

Yritykset joutuvat myös tekemään viisivuotissuunnitelman ekologiasta. Suunnitelmaan kuuluvat tekniset muutokset ja puhdistamissuunnitelmat, ja se tehdään itsenäisesti. Viranomaiset ainoastaan vahvistavat sen. Jos suunnitelmaa ei pystytä toteuttamaan, joutuu yritys pyytämään viranomaisilta pidennystä, jota ei kuitenkaan helposti myönnetä. Suunnitelman pitää siis olla hyvin realistinen, eikä yrityksen kannata yrittää liikaa. Omaehtoiseen päästöjen vähentämiseen ei kannusteta, mutta yhdessä asetettujen standardien ylittämistä sakotetaan, oli lähtötaso mikä tahansa. Viranomaisten lahjontaa pidetään ainakin viranomais- ja poliittisen vallan elimissä ongelmana, johon yritetään vastata henkilövaihdoksilla ja jatkuvilla organisaatiomuutoksilla. Se taas näyttäisi johtavan virallisten elinten epäluotettavampaan ja ammattitaidottomampaan toimintaan.

Luonnonvarojen käyttö on yrityksille suhteellisen halpaa. Tämän vuoksi yritykset eivät ole järjestäneet mitään suurta lobbausta luonnonvarojen siirtämisestä valtiolta yksityiseen omistukseen. Käytännössä öljy-yhtiöt hallitsevat öljykenttiä, eikä niiden tarvitse maksaa suuria käyttömaksuja.

Sen sijaan ne joutuvat myymään öljyä kotimarkkinoilla maailmanmarkkinahintaa halvemmalla. Yritykset myös jakavat vientiöljystä keräämiään voittoja alueille, joilta luonnonvarat ovat peräisin. Metsäalalla käyttömaksut menevät vain subjektille ja liittovaltiolle. Myös verotulot ovat pienemmät, ja yritysten omaisuusverosta jää itsehallinnon finanssiperusteista annettun lain mukaan kunnalle puolet toisen puolen mennessä liittovaltiolle. Yritysten tuottoverosta vain 5 prosenttia jää kunnalle jaettavaksi yhdessä subjektin kanssa. Erilaisista arvonlisä- ja kulutusveroista kunta ja subjekti saavat yhdessä jaettavakseen 10 prosenttia. Yhdessä subjektille ja kunnalle tulevista osuuksista subjekti voi säätää alueellisia lakeja. Esimerkiksi Karjalan tasavallassa on alueen parlamentti tehnyt päätöksen, jonka mukaan kunnat saavat subjektia vähemmän verotuloja yrityksiltä.

Suurin osa verotuloista menee siis liittovaltion budjettiin, vaikka valtaosa sosiaali- ja terveysalan sekä koulutuksen menoista kuuluu kuntien talousarvioon. Budjettilainsäädäntö takaa liittovaltiolle mahdollisuuden suuriinkin tulonsiirtoihin alueelta toiselle ja siten pitää kunnat tiukassa kontrollissa. Kunnat ovat riittämättömien verotulo-osuuksiensa kanssa myös yritysten hyväntahtoisuuden varassa. Yritykset tavallaan valjastetaan avustamaan kuntia vielä verojen maksamisen lisäksi. Tätä perustellaan yritysten sosiaalisella vastuulla, mikä on myös jääne sosialistisesta taloudesta. Erityisesti alueilla, joilla vaikuttaa yksi suuri yritys, on voimassa neuvostoaikainen tapa järjestää työntekijöille erilaisia ylimääräisiä sosiaalisia etuja. Yhtiö joutuu perinteisesti myös pitämään huolta ympäröivästä yhteisöstä. Kun kunnat, joissa öljy- ja kaasuteollisuuden yhtiöt toimivat, ovat menettäneet osuutensa luonnonvarojen käyttömaksuista, nekin ovat jääneet entistä enemmän yhtiöiden ja liittovaltion hyväntahtoisuuden varaan, eivätkä pysty itse huolehtimaan edes perusinfrastruktuurista.

Metsäalalla yritykset voivat valtavista metsävaroista huolimatta joutua taistelemaan raaka-aineesta. Teiden puuttuminen tekee puun saannista vaikeaa, ja helppopääsyiset alueet ovat suurten yhtiöiden kontrollissa. Kuljetuskustannuksia kotimaassa jalostettavalle puulle pidetään keinotekoisesti alhaalla, joten puuta voidaan ostaa esimerkiksi Karjalan tasavaltaan vaikka Siperiasta asti. Elinkeinoelämässä on meneillään voimakas keskittyminen ja yrityksiä pyritään valtaamaan. Ulkomailla tunnetuin tapaus on Jukos-yhtiön osien huutokauppa, jossa päävaltaajana oli Venäjän valtio. Myös suurimmat metsäalan yritykset ovat olleet valtausten kohteina. Osapuolina ovat olleet alan suuret hol-

dingyhtiöt Ilim Pulp, Grappa Fox ja Grappa Titan sekä liittovaltion presidentin kanssa hyvissä väleissä olevat alalle pyrkivät oligarkit. Tämä osoittaa, että vaikka paperi- ja sellutehtaat ovat usein perusteellisen saneerauksen tarpeessa, pidetään metsäalaa Venäjällä tuottavana tulevaisuuden alana.

Teollisuus on järjestäytyneet lobbausryhmitse, jotka pyrkivät vaikuttamaan lainsäädäntöön ja hallituksen politiikkaan. Hallitus on pyrkinyt vaikuttamaan ja puuttumaan teollisuuden järjestäytymiseen sekä ottamaan sen omaan kontrolliinsa. Usein eri teollisuudenalojen intressit menevät ristiin. Esimerkiksi metsälain valmistelussa metsäalalla jo toimivat pelkäävät öljyllä rikastuneiden oligarkkien valtaavan heidänkin alansa hankkimalla raaka-aineen omistukseensa. Venäläiset yritykset lobbaavat paitsi teollisuuden järjestäjien kautta myös tukemalla liike-elämän omien ehdokkaiden pääsyä alue- ja valtiollisiin kansanedustuslaitoksiin. Erityisesti presidentti Putinin puolueessa Yhtenäisessä Venäjässä on ollut tarjolla paljon liike-elämän edustajia kansanedustajaehdokkaiksi. Taloudellisen ja poliittisen vallan liitto on löytynyt valtaapuolueen kautta.

Jeltsinin aikaan oligarkeilla oli runsaasti poliittista valtaa ja Jeltsin nimitti yritysjohtajia myös ministereiksi hakiessaan oligarkkien rahallista tukea vaalikampanjalleen toiselle kaudelle pyrkiessään. Putin taas on pyrkinyt eliminoimaan oligarkkien suoran ja näkyvän vaikuttamisen politiikkaan. Öljy-yhtiö Jukosin omistajaa Mihail Hodorkovskia vastaan veronkierrosta käydyin oikeusjutun on väitetty olleen kurinpitotoimi, jolla haluttiin näyttää, että oligarkkien olisi syytä keskittyä talouteen ja tukea presidenttiä. Veronkierto on Venäjällä ollut tavallista ja usein yritykset ovat jättäneet verojaan maksamatta siksi, että valtio tai kunta on niille velkaa. Nyt verojen keruu on tehostunut ja yritystoiminnassa valitetaan jo sitä, että normaali laillinen verosuunnittelu on vaikeaa. Yritysten edellytetään osallistuvan talkoisiin ja maksavan veroja (Sitnina 2003). Putinin hallinto pyrkinee myös saamaan osittain takaisin valtion yksityistämisessä lähes korvauksetta menettämiä tuottavia yrityksiä. Öljy- ja kaasualan voitot toisivat lisää varoja valtion budjettiin muutenkin kuin verotulojen kautta.

Yhteenveto

Taistelu luonnonvarojen hallinnasta on Venäjällä yhä käynnissä. Taistelun ensimmäinen erä käytiin liittovaltion ja sen subjektien kesken. Tämän taistelun keskusjohto lopulta voitti. Voidaan sanoa,

että Putin onnistui viemään alueilta lähes kaiken luonnonvarojen hallintaan liittyvän lainsäädäntö- ja päätäntävällän siitä huolimatta, että perustuslaissa se on määritelty liittovaltion ja subjektin yhteiseen toimivaltaan. Voitto oli mahdollinen käyttämällä hyväksi Jeltsinin luomaa presidenttivaltaista valtiosääntöä autoritäärisellä mentaliteetillä. Autoritäärisuus ja keskusjohtoisuus kuuluvat Venäjän polkuriippuvuuden ytimeen.

Luonnonvarojen hallinnan taistelun toinen erä on nyt käynnissä. Nyt pyritään jälleen mahdollistamaan yksityisomistus. Tämä aukaisisi oligarkeille uusia mahdollisuuksia omaisuuden lisäämiseen ja uusille aloille sijoittamiseen. Keskusjohto käy samalla kuitenkin kamppailua, jossa oligarkeille pyritään osoittamaan, että heidän tulee toimia presidentin johdolla ja presidentin osoittamalla tavalla Venäjän hyväksi. Valtio haluaa vahvistaa menettämänsä valtaa ja sen tavoitteita tukee yleinen epäluulo yritystoimintaa kohtaa. Sen juuret ovat paitsi sosialismissa myös yritysten kaoottisessa ja heikosti organisoidussa yksityistämisessä.

Virallisissakin instituutioissa rakennetaan mieluiten vanhan päälle, eikä vanhaa systematiikkaa ja vanhoja periaatteita helposti muuteta. Presidentin valtaoikeuksissa päädyttiin ennen vallankumousta kokeiltua perustuslaillista monarkiaa muistuttavaan tilanteeseen. Vanha systematiikka on vaikuttanut voimakkaasti myös luonnonvarojen käyttöä sääntelevän lainsäädännön kehitykseen. Sen luonne ei ole ratkaisevasti muuttunut neuvostoaikaisesta maa- ja luonnonvaraoikeuden lähtökohdasta, vaikka markkinatalouden mallia onkin otettu länsimaalaisista esikuvista. Peruslähdekohtien säilymistä voidaan selittää myös pyrkimyksellä säilyttää valtion tiukka kontrolli sekä pitää ulkomaalaiset poissa luonnonvarojen omistuksesta ja hallinnasta.

Nykyiset liittovaltion lait ovat kuitenkin neuvostoaikaisiin verrattuna yksityiskohtaisempia ja jättävät sekä alueiden parlamenteille että viranomaisten määräyksille vähemmän tilaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että lainsäädännön merkitys instituutiona on kasvanut verrattuna Neuvostoliittoon. Enää ei voida turvautua vain puhtaaseen poliittiseen vallankäyttöön, vaan päätöksentekovaltuudet pitää saada määriteltyä myös lainsäädännön tasolla. Sen vuoksi lainsäädäntöä on paljon ja se muuttuu jatkuvasti. Muutokset vaativat intresiryhmiltä tarkkaavaisuutta ja jatkuvaa lobbausta. Yrityksille ovat tärkeitä hyvät suhteet sekä aluejohtoon, alueen virkamiehiin että liittovaltion elimiin. Suhteet ovat arvokkaita paitsi lainsäädäntöön vaikuttamisen vuoksi, myös yrittäessä pehmentää liian ankariaksi koettuja säännöksiä tai tulkita kes-

kenään ristiriitaisia säännöksiä. Epäviralliset instituutiot ovat edelleen virallisia tärkeämpiä.

Ympäristön suojelussa sekä luonnonvarojen hoidossa turvaututaan valvontaan, tarkastuksiin ja rankaisuun motivoinnin tai kannustuksen sijasta. Tämä on tyyppillistä antimodernille yhteiskunnalle, jossa virallisten instituutioiden heikkous esiintyy liiallisena, sekavana ja ankarana sääntelynä. Venäläisten ambivalenttia suhtautumista lakiin kuvaa hyvin se, että kyselytutkimuksessa 71 prosenttia haastatelluista katsoi, että oikeusvaltiosta ollaan vielä kaukana. Kuitenkaan oikeusvaltio ei vaikuta edes houkuttelevalla vaihtoehdolta, koska 62 prosenttia haastatelluista katsoi, että lait ovat liian ankaria tavallisille ihmisille. 73 prosenttia uskoi, että liian ankaria lakeja voidaan pehmentää yksinkertaisesti niin, ettei niitä panna toimeen. (Rose 2000). Virallisten instituutioiden heikkoutta kompensoivat sosiaaliset verkostot ja erilaiset kiertotiet lahjonta mukaan lukien. Virallisten instituutioiden epäonnistuminen näyttää olevan venäläisen polkuriippuvuuden voimakkain elementti ja kehityksen jarruttaja. Venäjä ei ole kyennyt muuttumaan aidosti moderniksi yhteiskunnaksi, jossa markkinoilla toimija voisi luottaa virallisiin sääntöihin, tai jossa vallanpitäjä sitoisi demokraattinen kontrolli. Hallintaoikeuksien epävarmuus johtaa luonnonvarojen huonoon hoitoon ja taloudelliseen tehottomuuteen. Ongelmana ei niinkään ole yksityisomistuksen puuttuminen kuin yleinen epävarmuus niin omistus- kuin hallintaoikeuksien kunnioittamisesta.

Toinen suuri ongelma on pääomien puute, joka johtaa luonnonvarojen tehottomaan käyttöön sekä hidastaa siirtymistä luontoa säästävään ja työvoiman tarvetta vähentävään nykyaikaiseen teknologiaan. Pääomia on oligarkeilla ja ulkomaisilla yrityksillä, mutta kummastakaan vaihtoehdosta ei yleisesti pidetä. Ulkomaiset investoinnit voisivat vauhdittaa teollisuuden modernisoitumista. Kuitenkin niin kauan kun yritykset joutuvat taistelemaan antimodernin yhteiskunnan ongelmien kanssa ja niin kauan kun valtio ei kykene turvaamaan omaisuuden suojaa, nousevat transaktiokustannukset ulkomaisille yrityksille liian suuriksi.

Alaviitteet

1. Kyselyissä venäläiset ilmaisevat paheksuen käsityksenään, että ihmiset hyvin usein turvautuvat korruption. Kuitenkin kynnys käyttää suhteita tai rahaa omien viranomaisasioidensa käsittelyssä osoittautuu vertailututkimuksissa melko matalaksi (ks. esim. Rose 1998). Transparency Internationalin viranomaisten

lahjontaa käsittelevässä 133 maan vertailussa Venäjä oli sijalla 87 (<http://www.transparency.org>).

2. Artikkelin kuuluu Suomen Akatemian Muuttuva Venäjä -tutkimusohjelmasta rahoitettuun hankkeeseen *Governance of Renewable Natural Resources in Northwest Russia* (numero 203960).

3. Vahvan omistusoikeuden ja taloudellisen kasvun välistä todisteellista yhteyttä on tutkittu paljon (esim. Vining & Boardman 1992; Leblang 1996). Siitä huolimatta on vaikea osoittaa, onko valtion ja yksityisen omistuksen välisellä valinnalla vaikutusta taloudelliseen tehokkuuteen. Näin on siitkin huolimatta, että maissa, joissa yksityisomistus on vallitsevaa, myös taloudellinen kasvu on yleensä vahvempaa. Samoin demokratian ja taloudellisen kasvun välinen yhteys on monimutkainen. Voidaan ainoastaan näyttää, että useimmat taloudellisesti menestyvät valtiot ovat demokraattisia ja myös rikkaimpia (Hellivell 1994; Riker & Wimer 1995).

4. Federaatiosopimuksia tehtiin kolmenlaisia: tasavaltotojen kanssa; sellaisten hallinnollisten alueiden kanssa, joiden väestö on pääosin venäläistä ja joissa ei sen vuoksi ollut kansallisuongelmia (alueet, *oblast*, ja aluepiirit, *krai*, sekä Pietari ja Moskova); sekä yhden autonomisen alueen (*avtonomnaja oblast*) ja autonomisten piirikuntien (*avtonomnyj okrug*) kanssa, jotka on perustettu jonkin kansallisuuden omiksi alueiksi muiden alueiden sisälle.

5. Venäjän federaation liittokokous eli parlamentti koostuu liittoneuvostosta, jossa on kaksi edustajaa kustakin federaation subjektista (2x89) sekä valtiollisesta duumasta, johon valitaan yhteensä 500 kansanedustajaa.

6. Tämän uudistuksen Putin teki heti presidentiksi tultuaan antamallaan ukaasilla (13.5.2000, No 849). Näihin aluepiiriin johtoon nimitettiin henkilöitä, joilla oli KGB-tai armeijatausta. Koska kysymys oli presidentin alaisesta hallinnosta, pidettiin presidentin hallinnossa ilmeisesti selvänä, että lakia tai perustuslain muutosta tällaiselle suurelle koko maan hallintorakennetta muuttavalle uudistukselle ei tarvita. Ukaasi on asetuksen tasoinen säännös, joka ei saisi olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Tällä ukaasilla oli kuitenkin niin suuria vaikutuksia, että sitä voisi verrata perustuslain muuttamiseen.

7. Luonnonvaraministeriön vuonna 2001 tekemän selvityksen mukaan 1020 tapauksessa yli 20 000 myönnetystä lisenssistä oli rikottu lisenssin ehtoja. Kuitenkin vain 40 lisenssiä oli ehdotettu peruutettavaksi rikkomusten perusteella (*Prirodoresursnye...* 2002).

Lähteet

Agence France-Presse (2003). *Illegal timber trade harming Russian environment: environment group*. Moskava 4.4.2003, <http://forest.org/articles/reader.asp?linkid=21481>

Alekseev, S.S. (1999). *Pravo, asbuka, teoria, filosofija. Opyt kompleksnogo issledovanija*. Statut, Moskva.

Bim, Aleksandr (1995). Ownership and control in Russian enterprises and strategies of shareholders. *Communist Economics and Economic Transition* 8:4, 471–500.

Bogoljubov, S.A. (2001, toim.). *Komentari k zakonu Ros-sijskoi Federatsii "O nedrah"*. Norma, Moskva.

Bogoljubov, S.A. (2004, toim.). *Zemelnoje pravo. Uchebnik*. Prospekt, Moskva.

Brinchuk, M.M. (2002). *Ekologicheskoe pravo*. Jurist, Moskva.

DeBardeleben, Joan & Heuckroth, Kimberley (2001). Public attitudes and ecological modernization in Russia. Teoksessa Massa, Ilmo & Tynkkynen, Veli-Pekka (toim.) *The struggle for Russian environmental policy*. Kikimora Publications, Helsinki.

Dubovnik, O.L. (2004). *Ekologicheskoe pravo. Uchebnik*. Prospekt, Moskva.

Eggertsson, Thráinn (1990). *Economic behavior and institutions*. Cambridge University Press, Cambridge.

Finansovye izvestija (1996). Prirost zapasov syrja ne kompensiruet ih dobychy. 2.4.1996.

Hellivell, John F. (1994). Empirical linkages between democracy and economic growth. *British Journal of Political Science* 24, 225–248.

Helsingin Sanomat (2004). Venäläisministeri myöntää, ettei puun alkuperän valvonta toimi. 27.10.2004.

Ikonskaja, I.A. (2002). *Zemel'noe pravo Rossijskoi Federatsii*. Jurist, Moskva.

Koivisto, Mauno (2001). *Venäjän idea*. Tammi, Helsinki.

Kratkij obzor nezakonnyh rubok lesa v Rossii. Formy i metody nezakonnyh rubok. 17.12.2003, <http://www.greenpeace.org/rumo/ru/press/reports/29149.html>

Kriukov, Valerii, Selivestov, Vjatseslav & Tokarev, Anatolii (2004). Improving federal legislation on the rights of indigenous peoples of the Russian North. Teoksessa Salomon, Peter H. (toim.) *The dynamics of "real federalism". Law, economic development, and indigenous communities in Russia and Canada*. University of Toronto, Centre for Russian and East European Studies, Toronto.

Krüsmann, Thomas M. (1998). *Privatisierung und Umstrukturierung in Russland. Zur Rolle des Rechts als Instrument Struktureller Wirtschaftsreform im Übergang zur Marktwirtschaft*. Spitz Verlag, Berlin, und Verlag Österreich, Wien.

Kuliasova, Antonina & Kuliasov, Ivan (2002). Reorganization of environmental administration. Teoksessa Kortelainen, Jarmo & Kotilainen, Juha (toim.) *Environmental transformations in the Russian forest industry. Key actors and local developments*. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 136. Joensuu.

Kuorsalo, Anne, Susiluoto, Ilmari & Valkonen, Martti (1999). *Venäjä ja rosvo kapitalismin haaksirikko*. Edita, Helsinki.

Leblang, David (1996). Property rights, democracy and economic growth. *Political Research Quarterly* 39, 5–26.

Libecap, Gary D. & Wiggins, Steven N. (1989). The political economy of crude oil cartelization in the United States: 1933–1972. *Journal of Economic History* 49:4, 833–856.

North, Douglass C. (1992). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

North, Douglass & Thomas, Robert Paul (1973). *The rise of the Western World*. Cambridge University Press, Cambridge.

Nystén-Haarala, Soili (2001). *Russian law in transition. Law and institutional change*. Kikimora Publications,

Helsinki.

- Prirodoresursnyje vedomosti* (2002). No2 (109) 2002. Venäjän federaation luonnonvaraministeriön julkaisu.
- Riker, William H. & Weimer, David L. (1995). The economic and political liberalization of socialism: the fundamental problem of property rights. *Social Philosophy and Policy* 10:2, 79–102.
- Rosbalt News (2003). *Russia losing USD 183 million annually from illegal disafforestation*. 12.7.2003, <http://forests.org/articles/reader.asp?linkid=24196>
- Rose, Richard (2000). Getting things done in an antimodern society: social capital networks in Russia. Teoksessa Dasgupta, Partha & Serageldin, Ismail (toim.) *Social capital: a multifaceted perspective*. World Bank, Washington D.C.
- Rose, Richard (1998). *Getting things done with social capital: new Russian barometer VII*. University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy No. 303 C, Glasgow.
- Sitnina, Vera (2003) Taloudellisen kehityksen ja kaupaministerin German Grefin haastattelu. *Vremja novostei* 22.12.2003.
- Susiluoto, Ilmari, Valkonen Martti & Kuorsalo, Anne (2003). *Salaisen poliisin valtakunta. KGB, FSB ja suhteet Suomeen*. Kleio, Edita, Helsinki.
- Todyshev, Mikhail (2004). Rights of indigenous peoples in the Russian North. Teoksessa Salomon, Peter H. (toim.) *The dynamics of "real federalism". Law, economic development, and indigenous communities in Russia and Canada*. University of Toronto, Centre for Russian and East European Studies, Toronto.
- Torstensson, Johan (1994). Property rights and economic growth: an empirical study. *Kyklos* 47:2, 231–247.
- Trochev, Aleksei (2004). Broad strokes. A thematic overview of the Novosibirsk workshop. Teoksessa Salomon, Peter H. (toim.) *The dynamics of "real federalism". Law, economic development, and indigenous communities in Russia and Canada*. University of Toronto, Centre for Russian and East European Studies, Toronto.
- Vining, Aidan R. & Boardman, Anthony (1992). Ownership versus competition: efficiency in public enterprise. *Public Choice*, 73:2, 205–239.
- Williamson, Oliver E. (1985). *Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Free Press, New York.