

**KUN METSÄNHOITO PAIKALLISTUU,
TARVITAANKO KANSALLISTA METSÄPOLITIikkaA?**

Nepalin metsäsektorin kansallinen keskustelu
Terain alueen metsäpolitiikan kehityksessä

Henna Fabritius

Tampereen Yliopisto
Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta
Yhdyskuntatieteiden laitos
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2007

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

FABRITIUS, HENNA: Kun metsänhoito paikallistuu, tarvitaanko kansallista metsäpolitiikkaa? Nepalin metsäsektorin kansallinen keskustelu Terain alueen metsäpolitiikan kehityksessä.

Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma, 115 sivua

Maaliskuu 2007

Tutkimus käsittelee kansallisen metsäpolitiikan roolia kehitysmaiden paikallistuvassa metsänhoidossa. Tutkimustapauksena käytän Nepalín metsäsektorin keskustelua koskien Terain alueen metsien hoitoa ja metsänhoidon paikallistamista. Ensisijainen aineistoni koostuu talvella 2001-2002 kerätyistä vapaamuotoisista haastatteluista, joihin osallistui Nepalín metsäsektorilla toimineita virkamiehiä, kehitysyhteistyöjärjestöjen työntekijöitä, aktivistijärjestöjen edustajia ja nepalilaisia tutkijoita. Argumenttianalyysin ja kulttuuriteorian avulla pureudun siihen, millaisia rooleja toimijat ottivat Terain metsänhoitoa koskevassa keskustelussa.

Haastattelujen ajankohtana metsäsektorin keskusteluista oli hahmotettavissa neljä Terain metsänhoidon mallia: yhteisömetsätalous, teknis-taloudellinen metsänhoito, verotetun yhteisömetsätalouden ja yhteismetsänhoidon yhdistelmä sekä piirikunta-kohtaisten metsänhoitosuunnitelmien malli. Näistä malleista keskustellessaan toimijat osoittivat omaksuneensa roolin paitsi *kansallisten kysymysten tarkastelijoina*, myös *kehitysideoiden ja poliittisten mallien siirtäjinä* alueelta toiselle ja kansainväliseltä tasolta paikalliselle tasolle. Heille oli kertynyt kokemusta metsäpolitiikan onnistumisista ja epäonnistumisista, ja tämän kokemuksensa turvin he pyrkivät toimimaan *metsäpoliittisten mallien toteutuvuuden arvioijina*. Vaikka Terain metsäpolitiikan paikallistuminen oli Nepalissa laajalti hyväksytty suunta, kansallisella keskustelulla oli Terain metsäpolitiikassa rooleja, jotka eivät olisi olleet luontevasti tai ainakaan nopeasti siirrettävissä osaksi paikallisen tason toimintaa.

Oleellinen osa kansallisen metsäkeskustelun prosessia oli toimijakentän *moniääni-*syys: eri toimijoilla oli toisistaan poikkeavat käsitykset metsäpolitiikan tavoitteista ja suurimmista riskeistä. Toimijoiden välinen vuoropuhelu loi prosessin, joka kehitti metsäpolitiikkaa kohti kompromissinomaisia ratkaisuja. Lisäksi toimijoiden erimielisyydet johtivat hallinnollisen desentralisaatiopaineen alla *kulttuuriseen desentralisaatioon*; osa toimijoista pyrki siirtämään näkemyksiään ja kokemuksiaan itseään vastaaville toimijaryhmille piirikuntatasolla, koska piirikuntien tulevaisuutta ei haluttu saattaa alttiiksi toisten toimijoiden "propagandalle".

Toimijoiden yhteistyökykyä heikensi ajattelutapa, että metsäpolitiikasta päätettäessä pitäisi kuunnella vain osallistavan metsänhoidon pääkohdetta eli köyhiä maaseudun asukkaita, ei muita ryhmiä. *Pluralismin periaate* voisi tarjota lähtökohdan kansallisen tason toimijoiden yhteistyölle. Lisäksi kansallisen tason yhteistoimintaa edesauttaisi, mikäli osallisilla olisi vahvemmat *institutionaaliset velvoitteet* tehdä yhteistyötä.

Esipuhe

Kehitysmaateemalla on ollut tärkeä rooli opinnoissani. Oli selvää, että pro gradu -tutkielmani aiheeksi halusin sellaisen, jossa pääsisin kosketuksiin jonkin kehitysmaan poliittisen arjen kanssa. Kehitysmaissa tiivistyvät mielestäni ongelmista vaikeimmat tavoitteet ovat korkealla, mutta ongelmavyöhyhti monimutkainen ja vaikeita kompromisseja tehtävänä.

Haaveen ja toteutuneen unelman välinen matka oli aluksi pitkä. Aineistonkeruu näyttäytyi kokemattomalle käytännön haasteena. Kuinka määritellä tutkimuskohde, kun etukäetietoa mahdollisesta kohteesta olisi saatavilla vain vähän? Kuinka luoda tarvittavat kontaktit tuhansien kilometrien päähän? Millaista aineistoa kerätä ja miten siihen pääsisi käsiksi?

Tutkielmani onnistumisen kannalta oli merkittävää, että minulle tarjoutui tilaisuus lähteä Nepaliin Suomen Akatemian globaalimuutoksen tutkimusohjelmaan kuuluvan CLIMA-X-projektin mukana. CLIMA-X-projekti, *Local arenas of global environmental change. Tropical forests in the context of development and climate change policies*, tarjosi minulle korvaamatonta apua matkajärjestelyissä ja aineistonkeruuvaiheen suunnittelussa ja toteutuksessa. Lisäksi hanke rahoitti Nepalissa oleskeluani ja haastatteluaineiston purkutyötä. Tampereen yliopisto puolestaan osallistui matkakuluihini matka-apurahan muodossa.

Nepalissa oleskelun myötä yksi kehittyvä maa ja sen yksi politiikan sektori ammattilaisineen tulivat tutuiksi. Sain myös kosketuksen siihen, kuinka tutkimustyötä tehdään kehitysyhteistyöhankkeiden vilinässä ja muuttuvissa olosuhteissa. Sitäkin antoisampi oli työn analyysi- ja kirjoitusvaihe, jolloin aineistonkeruuvaiheen anti lopullisesti jäsenyi. Haastatteluja kuunnellessani sain jakaa nepalilaisten metsäammattilaisten unelman hyvinvoivasta Nepalista ja oivaltaa niiden haasteiden monimutkaisuuden, joiden keskellä kehityksen unelmia Nepalissa tavoitellaan.

Pro gradu -tutkielmani valmistumisen kynnyksellä haluan kiittää CLIMA-X-projektia sekä sen jäseniä, erityisesti Ilari Karppia, Jyrki Luukkasta ja Anu Perimäkeä, avusta ja neuvoista aineistonkeruujakson aikana. Kiitän myös Tampereen yliopistoa aineistonkeruumatkaan suunnatusta matka-apurahasta sekä professori Yrjö Hailaa tutkielmani ohjauksesta. Lisäksi kiitän haastateltaviani haastatteluihin käytetystä ajasta.

Tutkielmani valmistumisesta ansaitsevat luonnollisesti kiitokset myös puolisoni, vanhempani ja anoppini, jotka ovat järjestäneet minulle aikaa tutkielman kirjoittamiseen vilkkaan työ- ja perhe-elämän lomassa.

Helsingissä 3. maaliskuuta 2007

Henna Fabritius

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 KOHTI PAIKALLISTA METSÄPOLITIIKKAA.....	5
1.2 KANSALLINEN METSÄSEKTORI ETSII UUTTA ROOLIAAN.....	6
1.3 TUTKIMUSTEHTÄVÄ: TERAİN METSÄKESKUSTELU PAIKALLISTUMISEN PAINEESSA.....	7
1.4 TUTKIMUKSEN RAJOITUKSET	10
2 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA RAKENNE	11
2.1 KIRJALLISUUSKATSAUS.....	11
2.2 AINEISTONKERUU NEPALISSA	11
2.2.1 Haastattelut.....	12
2.2.2 Kenttävierailut	13
2.2.3 Kirjallinen aineisto	14
2.3 KATSAUS NEPALIN METSÄSEKTORIIN (LUKU 3).....	14
2.4 TERAİ-AIHEISEN METSÄKESKUSTELUN ARGUMENTTIANALYYSI (LUKU 4).....	14
2.4.1 Argumenttianalyysi analyysimenetelmänä.....	15
2.5 TOIMIJAKENTÄN ROOLIEN ANALYYSI (LUKU 5)	17
3 METSÄSEKTORI NEPALISSA: ONNISTUMISIA JA JÄNNITTEITÄ	18
3.1 NEPALIN PITKÄ TIE KOHTI DEMOKRATIAA.....	18
3.1.1 Nepal: trooppiselta tasangolta maailman katolle.....	18
3.1.2 Eristyneen feodaalihallinnon vuosisadat.....	19
3.1.3 Feodaalihallinnosta kehitysmaaksi	19
3.1.4 Askeleita kohti demokratiaa.....	21
3.2 YHTEISÖMETSÄTALOUS: KEHITTYVÄN NEPALIN MENESTYSTARINA.....	22
3.2.1 Metsien merkitys vuoristomaanviljelyssä	22
3.2.2 Metsähallinnon modernisaatio ja metsäкриisi.....	23
3.2.3 Kohti osallistavaa metsänhoitoa	24
3.2.4 Vuoden 1993 metsälaki ja kansanliikkeen synty.....	26
3.3 KEHITTYVÄ METSÄSEKTORI	27
3.3.1 Nepalin metsäpolitiikan toimijakenttä.....	27
3.3.2 Epäluuloa pinnan alla	29
3.3.3 Lainsäädäntö ja poliittiset ohjelmat: mikä on demokratiaa?	35
3.3.4 Metsälainsäädäntöprosessi muistoissa: hyväsydämisyttä vai laskelmointia?.....	37

3.4	TERAIN TASANKO: METSÄPOLITIIKAN UUSI HAASTE	39
3.4.1	Nepalin tuorein ja epävakain alueliitos.....	39
3.4.2	Terain ominaispiirteitä: metsäalueiden nauhamaisuus ja muuntuva demografia.....	41
3.4.3	Metsäkato: Mitä Terailta tapahtuu?.....	42
3.4.4	Bara-hankkeen haavat yhä näkyvillä	45
4	TERAILLE SUUNNITELTUJA METSÄNHOITOMALLEJA.....	48
4.1	YHTEISÖMETSÄTALOUTTA KOKO TERAILLA	48
4.1.1	Koko kansan kehityksen moottori.....	49
4.1.2	Terain demografia ja metsien vyöhykkeisyys: ketkä ovat metsien käyttäjiä?	51
4.1.3	Yhteisö metsätalous ja metsiensuojelu.....	54
4.1.4	Terain yhteisö metsätalous ja alueidenvälinen tasa-arvo.....	55
4.1.5	Yhteisöjen luomisen hitaus ja metsänsuojelun kiireellisyys.....	56
4.1.6	Yhteisö metsätalous: periaatteellinen metsänhoitotapa	58
4.2	METSÄN YDINALUEET KAUPALLISESSA KÄYTÖSSÄ	59
4.2.1	Teknis-taloudellinen metsänhoito: riittoisa tulonlähde maan kehitystarpeisiin	61
4.2.2	Valtion metsätalous – toteutuuko se koskaan?.....	64
4.2.3	Opetteleva valtiokoneisto, haavoittuvat kansalaiset.....	66
4.3	OSALLISTAVAA METSÄTALOUTTA JA VEROTETTUJA YHTEISÖMETSÄÄ	68
4.3.1	Metsänhoitomallien yhdistelmä takaa parhaan lopputuloksen	70
4.3.2	Yhteistyön huonot puolet: epätasa-arvo ja motivaatio-ongelmat.....	71
4.3.3	Veromallista olisi vaikea muokata toimiva ja tasa-arvoinen	72
4.3.4	Rakentava ehdotus vai pyrkimys rajoittaa yhteisö metsätaloutta?	74
4.3.5	Asiakysymyksistä spekulatioihin.....	76
4.4	PIIRIKOHTAISIA VALINTOJA METSÄPOLITIIKAN PALETISTA	76
4.4.1	Paikallinen konsensus on avain onnistuneeseen metsäpolitiikkaan.....	77
4.4.2	Soveltuvatko paikallishallinnot metsänhoitajiksi?.....	79
4.4.3	Siirtyisikö päätösvalta todella lähemmäksi kansalaisia?	80
4.4.4	Paikalliset metsänhoidon kokeilut: kiertotie demokraattisen päätöksenteon ohi?.....	81
4.4.5	Aktivistien tietoisuuskampanjat luovat ennakkoluuloja.....	83
4.4.6	Onko olemassa arvovapaata politiikan paikallistamista?	84
5	KANSALLINEN METSÄPOLITIikka JA PAIKALLISTUMISEN HAASTE.....	86
5.1	KANSALLINEN METSÄKESKUSTELU LUO TIEDON SYNTEESEJÄ.....	86
5.1.1	Metsäsektorin kansallinen taso kansallisten kysymysten tarkastelijana	86
5.1.2	Metsäsektorin kansallinen taso metsäpoliittisen tiedon solmukohtana.....	87
5.1.3	Metsäsektorin kansallinen taso metsäpolitiikan toteutuvuuden arvioijana.....	87

5.2	ERILAISET MAAILMANKUVAT, TOISIAAN TÄYDENTÄVÄT SYNTEESIT	90
5.2.1	Kulttuuriteoria: erilaiset maailmankuvat jatkuvassa kilpailussa	90
5.2.2	Kulttuuriteorian perusmyytit Nepalin metsäsektorilla.....	93
5.2.3	Kiistakysymysten taustalla hierarkian ja egalitarianismin vastakkainasettelu.....	95
5.3	PAIKALLISTAMISPAINA MUUTTAA METSÄKESKUSTELUN DYNAMIIKKAA.....	98
5.3.1	Kansallinen keskustelu: metsäpolitiikan kompromissiratkaisuja ja tiedonsiirtoa.....	98
5.3.2	Paikallistuva metsäsektori: kohti moniäänistä paikallista metsäkeskustelua	99
5.4	JOS KANSALLISTA POLITIIKKAA TARVITAAN, KUKA SAA OSALLISTUA?.....	100
5.4.1	Edustavuuden retoriikka kansallisessa keskustelussa.....	100
5.4.2	Kansallisen keskustelun oikeutus: pluralismi näkökulmana	101
5.4.3	Täydentävien näkökulmien haaste: moniäänisyyttä tukevat instituutiot.....	104
5.4.4	Kohti kompromissiratkaisuja.....	105
6	LÄHTEET.....	107

”Nepal, which is so called developing countries, it's not developing yet. It's right at the bottom. But we have these resources! I used to say: if the Terai forest is managed properly, we do not need any donors any more after few years. [...] Terai forest management and productive forest management is never managed in Nepal yet. This is new! I wanted to learn how to manage the forest. I don't mind if I'm doing a mistake. But I will learn! We will learn.”

(metsähallinnon virkamies)

* * * * *

“If you look at the Terai now, so much of flood, two meters wide stream has become two kilometers wide, destroyed all the fertile land, so what remains later on, if we go and cut the trees? If we allow the Department of Forests to manage the forest, what will happen? All the Terai will be gone! All the Terai will become the desert. [...] For the Forest Department, it's nothing. But for the people it's the livelihood. They have been watching their land being swept by flood every year.”

(yhteisömetsätalousaktivisti)

1 JOHDANTO

1.1 Kohti paikallista metsäpolitiikkaa

Käsittelen tässä työssäni Nepalin metsäsektorin kansallisen tason toimijoiden rooleja Nepalin Terain alueen paikallistuvassa metsäpolitiikassa. Aihe on yleisesti ajankohtainen, sillä metsänhoidon desentralisaatio on kansainvälisen kehityskeskustelun tätä päivää. Luonnonvarojen hallinta on siirtynyt tai siirtymässä paikallishallinnoille lukuisissa maissa Aasiassa, Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa (Meynen 2004, Larson 2004). Paikallisen luonnonvarainhoidon uskotaan edistävän metsien kestävästä käytöstä; muu muassa YK:n maatalous- ja elintarvikejärjestö FAO on suositellut vallan hajauttamista köyhissä maissa metsien säilymiseksi (Kaisti & Lounela 2006).

Metsänhoidon desentralisaatiosuuntaus on merkinnyt täyskäännöstä verrattuna toisen maailmansodan jälkeiseen metsätalousajatteluun, joka suosi kehitysmaiden luonnonvarojen laajaa kansallistamista (Jain 1992, Larson 2002). Kansallistamisajattelun liittyi utilitarianistinen näkökulma metsänhoitoon; metsien oletettiin tuottavan valtion hallinnassa tehokkaimmin "suurinta hyötyä suurimmalle määrälle ihmisiä" (Peluso 1992). Kansallistamispolitiikkaa alettiin kuitenkin pian pitää epäonnistuneena, sillä se johti liian laajoihin vastuisiin ja ihmisistä irrallaan tehtyihin päätöksiin (Larson 2002). 1970-luvulla yleisen kehitysajattelun suunta oli jo kääntynyt kohti *osallistavaa kehitystä* (Jain 1992, Jennings 2000), minkä johdosta metsäpoliittiseen keskusteluun nousivat uudet teemat: perustarpeiden tyydyttäminen, maaseudun kehittäminen ja paikallisen tason ratkaisut (Westoby 1992: 38).

Desentralisaation hyödyistä vallitsee nykyisin laaja konsensus (Meynen 2004). Paikallispolitiikan ajatellaan olevan läheisesti kytköksissä maaseutuväestön tarpeisiin ja ongelmiin. Lisäksi paikallinen päätöksenteko on taloudellisesti tehokasta ja paikallishallintoa on helpompi pitää vastuussa teoistaan kuin valtionhallintoa. (Larson 2002, Meynen 2004) Paikallisen päätöksenteon ajatellaan myös kehittävän maaseutuväestön poliittista tietoisuutta ja kykyä hahmottaa poliittisia vaihtoehtojaan (Manor 1999).

Paikallisen metsänhoidon suuntaus on ilmennyt kehittyvien maiden metsäsektoreilla erilaisten paikallistavien hankkeiden kirjona. Kehitysyhteistyössä on suosittu laajalti *osallistavan metsänhoidon* hankkeita, joiden tavoitteena on metsäalueiden täysimittainen tai osittainen siirtäminen metsien tosiasiallisten käyttäjien hallintaan (Westoby 1992). Eräs tunnetuimpia osallistavan metsänhoidon muotoja on yhteisömetsätalous (*community forestry*), minkä ohella on sovellettu erilaisia metsien yhteishoidon (*joint forest management, participatory forest management*) muotoja. *Metsähallinnon desentralisaatiohankkeet* taas pyrkivät yleensä siirtämään metsänhoidon hallinnollisen vastuun valtiolliselta tasolta piirikunnille ja sitäkin pienemmille aluehallinnoille. Esimerkiksi Boliviassa paikallishallinnot jakavat alueidensa luonnonvarojen tuoton valtionhallinnon kanssa, kun taas Intiassa on

sovellettu niin metsähallinnon hajauttamista kuin metsien yhteishoitoakin (Meynen 2004, Mathur 1995, Tewari & Isemonger 1998). Näiden hanketyyppien yhteensopivuus ja keskinäinen paremmuus on herättänyt runsaasti keskustelua. Larson (2002) pitää osallistavan metsänhoidon hankkeita syvälle vietyä desentralisaation muotona, devoluutiona.

Luonnonvarainhoidon paikallistaminen ei ole yksiselitteinen prosessi eivätkä kaikki desentralisaatiohankkeet ole olleet menestyksekkäitä. Useimmissa tapauksissa vastuut ovat paikallistuneet helpommin kuin valta (Fisher 2000, Anderson 2000). Keskustelua on käyty yli 20 vuotta ja muun muassa Latinalaisessa Amerikassa luonnonvarainhoidon paikallistaminen on usein toteutettu hättällin (Larson 2002). Jotkut tutkijat ovat myös esittäneet, että desentralisaatio ei ole yleispätevä ratkaisu kaikkiin kehitystarpeisiin (esim. Shortall 2004). Larsonin (2002) mukaan desentralisaatio-suuntaus on kuitenkin nykyisin niin vallitseva, että sen kyseenalaistamisen sijaan on mietittävä, miten se saadaan toimimaan.

1.2 Kansallinen metsäsektori etsii uutta rooliaan

Kehitysmaiden metsäpolitiikan laaja paikallistamissuuntaus on synnyttänyt tutkimukseni keskeisen ongelman: Kun osallistavan metsänhoidon hankkeet suuntaavat kansainvälisen kiinnostuksen kehitysmaiden kyliin ja metsähallinnon desentralisaatio siirtää yhä enemmän päätösvaltaa piirikuntiin, mitkä ovat metsäsektorin kansallisen tason toimijoiden roolit tulevaisuuden kehitysmaissa?

Metsäsektorin kansallinen ja paikallinen taso eivät ole vastakohtaisia ja toisistaan irrallisia asioita. Kehittyvän maan yhteiskuntakoneisto koostuu Hakkaraisen ym. (2003) mukaan yleensä neljästä toimijasektorista: valtiokoneistosta, markkinoista, kansalaisyhteiskunnasta ja kehitysyhteistyön toimijoista. Kullakin toimijaryhmällä on ilmentymiä yhteiskunnan eri sektoreilla ja toiminnan tasoilla. Koska kuitenkin kehittyvien maiden politiikka on vuosikymmenien ajan ollut valtiojohtoista, on oletettavissa, että suuri osa näiden toimijaryhmien tietotaidosta ja resursseista on keskittynyt kansallisen tason toimintaan. Paikallistamissuuntauksen myötä osa tästä pääomasta on siirrettävissä osaksi paikallisen tason toimintaa, mutta kuinka se tapahtuu ja kuinka yhä kansalliselle tasolle jäävää pääomaa hyödynnetään jatkossa?

Tieteellisessä keskustelussa esiintyy lukuisia pohdintoja siitä, millaisia asioita metsäsektorin paikallinen taso ei sovellu käsittelemään. Larson (2002) toteaa, että keskushallintoja tarvitaan jatkosakin täydentämään paikallishallintojen näkökulmaa *alueellisissa, kansallisissa ja globaaleissa kysymyksissä*. Larson mainitsee tällaisiksi teemoiksi metsänsuojeluun ja suuriin, paikallishallintojen rajat ylittäviin ekosysteemeihin liittyvät kysymykset. Luonnonvarojen käyttöön liittyy myös muita yli-alueellisia ilmiöitä, kuten muuttoliike ja alueellinen eriarvoisuus, joiden käsittely on todennäköisesti hedelmällisempää laajemmasta perspektiivistä käsin.

Useat tutkijat ovat esittäneet, että paikallispolitiikan ulkopuolelle jää jatkossakin luonnonvarainhoitoon liittyvän *yleisen tiedon luominen* paikallisten kokemusten pohjalta. Ylialueellista instituutiota tarvitaan "skaalaamaan" paikallisia kokemuksia laajemmiksi trendeiksi ja kytkemään niitä kansainväliseen keskusteluun (Manor 1999, Brannstrom 2004). Brannstromin (2004) mukaan kansallisesti ja kansainvälisesti orientoituneet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat tehokkaita "kehystämään" paikallisia huolenaiheita kansalliseen ja kansainväliseen kontekstiin. Laajempi näkökulma mahdollistaa myös *poliittisten mallien ja kokemusten siirron alueiden välillä* (Manor 1999, Brannstrom 2004). Manor (1999) toteaa, että pelkkien paikallisten instituutioiden varassa olisi vaikea varmistaa, että menestyksekkäitä kehityshankkeita kopioitaisiin alueelta toiselle.

Vaikka kansallisen tason toimijat ovat tyypillisesti haluttomia luopumaan luonnonvarainhoitoon liittyvästä vallastaan (Manor 1999, Larson 2002), kansallista tasoa tarvitaan myös paikallistamisprosessin tukemisessa ja käynnistämisessä. *Paikallistamisen tavan ja kohteen valinta* ei ole itsestään selvä prosessi johtuen edellä mainitusta vaihtoehtojen runsaudesta (Larson 2002, Mathur 1995). Paikallistamisprosessin aikana puolestaan tarvitaan *paikallistamisprosessin tasa-arvoisen toteutuksen tukemista ja valvontaa*. Kehittyvissä maissa paikallistamishankkeet koskettavat alueita, joilla tuloerot ovat suuria, ja näissä tapauksissa luonnonvarojen on epäilty päätyvän helposti paikallistason eliittien käsiin (Manor 1999, Meynen 2004).

Onnistunut metsänhoidon paikallistamisprosessi edellyttää usein myös *paikallishallinnon tietotaidon ja resurssien kehittämistä*. Kehittyvissä maissa luonnonvarainhoidon paikallistaminen kohtaa usein vaikeuksia, jotka liittyvät paikallishallintojen institutionaalisiin ja taloudellisiin puutteisiin (Larson 2002). Paikallishallinnot tarvitsevat myös tuekseen lainsäädännölliset puitteet sekä rahallisia ja teknisiä resursseja uusien vastuiden omaksumiseen (Larson 2002). Paikallishallintojen johtajat ovat harvoin korkeasti koulutettuja (Manor 1999) ja kansalaisyhteiskunnassakin tieto ja kokemus keskittyy tyypillisesti muutamalle koulutetulle ihmiselle (Hakkarainen ym. 2003). Kuten Anderson (2000: 11-12) toteaa: desentralisaatiossa ei ole kyse siitä, että paikallisyhteisöt muuttuisivat kuin taikaiskusta kykeneviksi kestävään metsänhoitoon.

1.3 Tutkimustehtävä: Terain metsäkeskustelu paikallistumisen paineessa

Tutkimukseni pureutuu yhden maan yhden metsäpoliittisen keskustelun kautta kysymykseen, millaisia rooleja metsäsektorin kansallisen tason toimijoilla voi olla silloin, kun erilaiset poliittiset suuntauukset pyrkivät paikallistamaan metsänhoitoa ja -hallintoa. Kansallisen metsäpolitiikan keskustelut Nepalissa talvella 2001-2002 koskien Nepalín eteläisen tasankoalueen, Terain, metsiä tarjoavat tähän teemaan varsin kattavan tutkimuskohteen.

Nepalin metsäsektorilla tapahtui viime vuosikymmeninä voimakasta metsäpolitiikan paikallistamiskehitystä. Nepalin vuoristometsät ovat tulleet tunnetuiksi yhteisömetsätalousohjelmasta, joka on osoittautunut menestykseksi kansainvälisessä mittakaavassa. Nepalin vuoden 1993 metsälain myötä vuoristoalueiden asukkaat saivat hallintaoikeuden lähialueidensa metsiin, mikä paransi miljoonien ihmisten elinoloja sekä edesauttoi vuoristorinteiden metsien uusiutumista. Yhteisömetsätalousohjelmasta muodostui vahva kansanliike Nepalin vuoristo-osissa. Vuonna 2001 Nepalissa oli käynnissä myös yleinen hallinnon desentralisaatioprosessi, joka vaikutti myös metsäsektoriin. Nämä tekijät loivat paineen viedä paikallistasolle myös Terain alueen metsäpolitiikkaa, joka oli perinteisesti ollut valtiojohtoista.

Terain alueen metsäpolitiikan paikallistaminen ei ole yksiselitteinen prosessi. 1940-luvulle saakka Terain alue oli ollut vaikeata malaria-alueita, jota olivat asuttaneet lähinnä malarialle immuunit *tharut*. Malarian poisto-ohjelman jälkeen Nepalin vuoristoalueiden väestöpaine oli purkautunut muuttona Terain alueelle, joten suurin osa alueen väestörakenteesta on tuoretta ja varsin vakiintumatonta. Metsänhoidon ratkaisuja on Terailta etsittävä ilman yksioikoista kuvaa metsien ja niiden lähiseutujen asukkaiden ikäaikaisesta suhteesta. Kansallisella tasolla käytiin myös keskustelua siitä, kuinka Terain alueen arvokkaiden *sal*-metsien taloudellinen tuotto pitäisi jakaa. *Sal*-metsiä pidettiin yleisesti yhtenä maan arvokkaimmista luonnonvaroista, ja monien mielestä olikin välttämätöntä määrittellä kansallisesti keinot, joilla metsien taloudellinen tuotto saataisiin hyödyttämään myös Nepalin luonnonvaroiltaan köyhempiä maakuntia.

Haastatteluaineistossani Nepalin metsäsektorin kansallisen tason toimijat kertovat ajatuksistaan Terain metsäpolitiikasta: siitä, kenelle metsät kuuluvat, kuinka niiden hoito ja hallinta pitäisi järjestää ja mitkä arvot ovat tärkeimpiä Terain metsäpolitiikasta päätettäessä. Argumenttianalyysin ja muun muassa kulttuuriteorian avulla pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. *Kuinka toimijat oikeuttivat osallistumisensa Terain metsänhoitoa koskevaan keskusteluun?*
2. *Millaisia rooleja toimijat ottivat keskustelussa ja millaisia näkökulmia he puolustivat? Millaisia tietoja ja taitoja he hyödynsivät keskusteluun osallistuessaan?*
3. *Missä määrin toimijoiden näkökulmat olivat kytköksissä siihen, että toimijat työskentelivät kansallisella tasolla? Missä määrin samat roolit ja argumentit olisivat voineet ilmetä myös paikallisen tason poliittisessa keskustelussa?*
4. *Kuinka kansallisen metsäkeskustelun käänneet vaikuttivat Terain metsäpolitiikan kehitykseen?*

Tutkimukseni osoittaa, että Nepalin metsäsektorin kansallisen tason toimijat omaksuivat tyypillisesti roolin paitsi *kansallisten kysymysten tarkastelijoina*, myös *kehitysideoiden ja poliittisten mallien siirtäjinä* alueelta toiselle sekä kansainväliseltä tasolta paikalliselle tasolle. Kansallisen

tason toimijat olivat kytköksissä paikallistason toimijoihin eri puolilla Nepalia ja muissa vastaavissa maissa. Täten heille oli kertynyt *kokemusta metsäpolitiikan onnistumisista ja epäonnistumisista*, ja tämän kokemuksen turvin he pyrkivät metsäpolitiikan ajankohtaisilla alueilla edistämään hyviksi katsomiaan toimintamalleja ja estämään muualla tehtyjen virheiden toistumista.

Kansallisen politiikan toimijat olivat myös ottaneet roolin *metsäpoliittisten mallien toteutuvuuden arvioijina*. Toteutuvuuden ja riskittömyyden arvioinnissa kiteytyi haastateltavien käsitys Nepalin poliittisen kentän realiteeteista; monien toimijoiden mielestä Nepalissa osattiin luoda taidokkaita ja teknisesti laadukkaita poliittisia suunnitelmia, mutta todelliset ongelmat syntyivät muutettaessa politiikkaa käytännöksi. Nepalin yhteiskuntarakenteen kehittymättömyyden vaikutuksia ei ollut otettu riittävästi huomioon poliittisia ohjelmia laadittaessa. Kansallisen tason toimijat käyttivät luomaansa yleiskuvaa politiikan toteutuvuuden arvioinnin pohjana.

Oleellinen osa tätä prosessia oli kuitenkin kansallisen tason toimijakentän *moniäänisyys*. Nepalin metsäsektorin kansallisen politiikan toimijakenttään kuului pääosin kolme toimijaryhmää: metsähallinto, kehitysyhteistyöjärjestöt ja aktivistijärjestöt. Eri toimijoilla oli toisistaan poikkeavat käsitykset metsäpolitiikan tavoitteista ja suurimmista riskeistä. Täten eri toimijat olivat myös halukkaita viemään ajankohtaisille alueille erilaisia malleja ja kieltäytyivät antamasta tukea monille toisin ajattelevien malleille. Kansallisen tason toimijat oikeuttivat osallistumisensa keskusteluun juuri niiden *näkökulmien puolustajina*, joita he pitivät tärkeinä. Toimijoiden välinen vuoropuhelu ja ajoittaiset konfliktit loivat prosessin, joka kehitti virallista metsäpolitiikkaa kohti yleisemmin hyväksyttäviä, kompromissinomaisia ratkaisuja.

Kansallisen metsäpolitiikan toimijoiden väliset näkemyserot johtivat hallinnollisen desentralisaatiopaineen alla myös *kulttuuriseen desentralisaatioon*. Koska virallinen päätöksenteko Terain metsäpolitiikasta oli siirtymässä pääkaupunkiseudulta Terain piirikuntiin, osa toimijoista pyrki siirtämään omia näkemyksiään ja kokemuksiaan itseään vastaaville toimijaryhmille piirikuntatasolla. Tätä prosessia vauhditti kansallisen tason toimijoiden keskinäinen epäluottamus; piirikuntien tulevaisuutta ei haluttu saattaa alttiiksi toisten toimijoiden "propagandalle".

Tutkimukseni osoittaa, että vaikka Terain metsäpolitiikan paikallistuminen oli Nepalissa laajalti hyväksytty suunta, myös kansallisella keskustelulla oli Terain metsäpolitiikassa oma roolinsa, joka ei olisi luontevasti tai ainakaan nopeasti siirrettävissä osaksi paikallisen tason toimintaa. Siitä huolimatta metsäsektorin toimijaryhmät pyrkivät sivuuttamaan toistensa mielipiteet Terai-keskustelussa vedoten siihen, että metsäpolitiikasta päätettäessä pitäisi kuunnella vain osallistavan metsänhoidon pääkohdetta eli köyhiä maaseudun asukkaita, ei muita ryhmiä. *Pluralismin* periaate voisi tarjota lähtökohdan kansallisen tason toimijoiden yhteistyölle hedelmällisen perustan. Lisäksi

kansallisen tason yhteistoimintaa edesauttaisi, mikäli osallisilla olisi vahvemmat *institutionaaliset velvoitteet* tehdä yhteistyötä.

1.4 Tutkimuksen rajoitukset

Tutkimuksessani käyn läpi Terain alueen metsäpolitiikan historiaa luodakseni kontekstin varsinaiselle aineistolleni. Samalla esittelen lyhyesti myös Suomen kehitysyhteistyön puitteissa 1990-luvulla aloitetun, mutta epäonnistuneen metsänhoidollisen hankkeen Baran piirikunnassa. Tutkimukseni ei käsittele Baran kysymystä laajemmin suomalaistoimijoiden näkökulmasta eikä pyri luomaan siitä kattavaa kuvaa. Bara-hanke näyttäytyy työssä osana Nepalín metsäsektorin ilmapiiriä, johon Bara kuuluu lähinnä muistoina ja opetuksina metsäsektorilla myöhemmin toimineille ryhmille. Tämä voi tietysti jo sinänsä toimia suomalaisten kannalta mielenkiintoisena katsauksena siihen, millaisessa valossa muut voivat nähdä suomalaisen metsähankkeen sen jälkeen, kun suomalaiset ovat jättäneet pelikentän.

Jätän myös tietoisesti työni ulkopuolelle ne Terain metsäpolitiikkaa koskevat puheenvuorot, jotka käsittelevät Terain metsäekosysteemien runsaan lajiston monimuotoisuuden suojelua tai joidenkin tahojen suunnitelmia muuttaa Terain metsäalueita tietoisesti ja hallitusti viljelymaaksi. Näissä teemoissa korostuvat paljolti samat vastakkainasettelut kuin niin sanottujen hyötymetsienkin politiikassa, mutta aiheina ne ovat liian laajoja tutkimukseni sivujuonteiksi.

Erään mielenkiintoisen, mutta tässä tutkimuksessa vähäiseen rooliin jättämäni teeman toivat esiin kansalaisaktivistit, jotka olivat ottaneet yhdeksi yhteisömetsätaloutta puolustavaksi argumenttikseen metsänhoidon kasvatuksellisuuden. He näkivät, että metsien hoitoa opetellessaan vähän koulutetut kyläläiset oppivat vastuun kantamista, organisointikykyä, ehkä kaupallistakin silmää, ja kehittävät siten itsetuntoaan ja aktiivisuuttaan myös kansalaisina. Käsittelem tätä aihetta yhtenä argumentoinnin taustalla olevana arvona, mutta näkökulmassa olisi myös ollut aihetta poliittisten mallien analyysiin itsessään.

2 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA RAKENNE

Kuvaan tässä luvussa tutkimusprosessini etenemisen työvaiheittain. Luvut 2.1 ja 2.2 esittelevät tutkimukseni aineistonkeruuvaiheen ja sen tuloksena syntyneen ensisijaisen aineiston. Luvuissa 2.2, 2.3 ja 2.4 esittelen kunkin analyysivaiheen analyysimenetelmineen, sekä sen, kuinka tutkimusaineistoni on näiden vaiheiden kautta muotoutunut tutkielmani kappaleiksi.

2.1 Kirjallisuuskatsaus

Tutkimukseni lähti liikkeelle mielenkiinnosta Nepalin yhteisömetsätalousohjelmaan. Kokosin katsauksen Nepalin metsäsektorin historiasta ja yhteisömetsätalousohjelmasta kirjallisuusaineiston pohjalta. Sen myötä huomioni kiinnittyi Terain sal-metsistä käytävään keskusteluun, jonka sävy oli Nepalin metsäsektorin yleiskeskustelusta poiketen konfliktinomainen. Kokosin kirjallisuuskatsaukseni kandidaatintutkielmaksi *Hakkuupalkkioista yhteisömetsiin. Nepalin metsäsektorin tavoitteiden ja toiminnan tasojen kehitys 1700-luvun feodaalihallinnosta vuoden 1993 yhteisömetsätalouden "läpimurtoon"*. Muodostettuani yleiskuvan Nepalin metsäsektorista keskityin Terain kysymykseen.

2.2 Aineistonkeruu Nepalissa

Tutkimukseni ensisijaisen aineiston keräsin Nepalissa ajanjaksolla lokakuu 2001 – tammikuu 2002. Kokosimme tuolloin tutkija Anu Perimäen kanssa Nepalin metsäsektoria ja Terain metsäpolitiikkaa käsittelevää aineistoa osana laajempaa globaalimuutoksen hanketta (*Local arenas of global environmental change. Tropical forests in the context of development and climate change policies*). Haastattelimme Nepalin kansallisen metsäpolitiikan parissa toimivia henkilöitä Nepalin pääkaupungissa, Katmandussa, keräten tietoa yhteisömetsätaloudesta, Terain metsäpolitiikan ajankohtaisista kysymyksistä ja Nepalin metsäpolitiikan toimijakentästä. Lisäksi teimme kolme kenttävierailua Katmandun ulkopuolelle piiri- ja kylätason kohteisiin ja keräsimme kirjallista materiaalia haastatteluaineiston tueksi.

Tutkielmani ensisijainen aineisto muodostui hyvin aineistolähtöisesti. Tärkein syy tähän oli tutkimuskohteen luonne. Tarpeeksi kattavaa käsitystä Terain kysymyksen ongelmakentästä oli vaikea saada Suomesta käsin. Yhteisömetsätaloudesta on kirjoitettu paljon kansainvälisissä julkaisuissa, mutta koska Terain kysymys oli pysynyt kiistanalaisena, kansainväliset rahoittajat olivat tukeneet vähemmän Teraihin keskittyviä hankkeita. Helpoin tapa selvittää asioiden nykytila ja poliittisen kentän tärkeinä pitämät kysymykset oli matkata paikan päälle ja tarkentaa tutkimuskysymystä kertyvän tiedon perusteella. Näin löysin myös tutkimusaiheen, joka kosketti haastateltavien kannalta oleellisia kysymyksiä.

2.2.1 Haastattelut

Katmandussa haastatteluihimme osallistui 31 ihmistä yhteensä 32 haastattelussa. Kussakin haastattelussa oli läsnä 1-3 haastateltavaa. Haastattelimme neljää haastateltavaa kaksi kertaa. Haastattelun pituus vaihteli 20 minuutista kahteen tuntiin. Keskimääräinen haastattelun kesto oli 45 minuuttia. Haastatteluista 27 nauhoitettiin. Yhtä suomeksi toteutettua haastattelua lukuun ottamatta kaikki haastattelut käytiin englannin kielellä.

Katmandussa haastattelemamme henkilöt voi jakaa karkeasti seuraaviin ryhmiin, joiden mukaisia koodeja käytän myös viitatessani haastateltaviin myöhemmin tässä tutkimuksessa: Maa- ja metsäministeriön ylemmät virkamiehet (A1-A5), metsänhoidon piirikuntapäälliköt (B1-B2), kansainvälisten ja valtiollisten kehitysyhteistyöjärjestöjen ulkomaalaiset työntekijät (C1-C5), kansainvälisten ja valtiollisten kehitysyhteistyöjärjestöjen nepalilaiset työntekijät (D1-D11), metsäkysymyksiin erikoistuneiden aktivistijärjestöjen työntekijät (E1-E4), muut nepalilaiset aktivistijärjestöjen työntekijät (F1-F2) ja metsäkysymysten parissa työskentelevät tutkijat (G1-G2). Suurin osa haastateltavistamme oli saanut koulutuksensa englannin kielellä ja useimmilla oli tohtoritason tutkinto metsätieteistä, luonnonresurssien hallinnasta tai metsäpolitiikasta. Jouduimme käyttämään tulkkia haastattelu-tilanteessa vain kerran.

Haastateltavat löysimme niin sanotulla lumipallomenetelmällä: Ensimmäiset haastattelut olimme sopineet Suomesta käsin, ja näissä ensimmäisissä haastatteluissa pyysimme haastateltavilta vinkkejä muista tärkeistä toimijoista metsäsektorilla. Jatkoimme samalla menetelmällä, kunnes haastatteluissa ei enää tullut vastaan uusia nimiä. Menetelmässä on riskinsä, sillä haastateltavat voivat jättää tietoisesti kertomatta toimijoista, joiden ääntä he eivät halua kuuluviin. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut ongelmalta, sillä toimijoiden joukko ja mielipiteet muodostuivat hyvin monipuolisiksi.

Haastatteluaineistoa kerätessämme jouduimme ottamaan huomioon Nepalin poliittiset olosuhteet. Poliittiset levottomuudet ja marraskuussa 2001 Nepaliin julistettu poikkeustila hankaloittivat kenttämatkojen tekoa. Moni haastateltava oli myös selvästi varuillaan ja vältti kriittisiä lausuntoja. Jotkut eivät sallineet haastatteluaan nauhoitettavan. Olosuhteista johtuen keskityimme haastattelemaan pääasiassa Katmandussa toimivia henkilöitä. Tämä tosin oli loogista myös käyttämämme lumipallomenetelmän kannalta, sillä pääkaupunkiseudun toimijoiden kollegaverkosto muodostui ensi sijassa samalla seudulla samankaltaista työtä tekevästä henkilöistä. Vaikka osa haastateltavista olisi ollut valmiita esittämään mielipiteensä julkisesti omalla nimellään, käsittelen kaikkia haastateltavia nimettömästi parantaakseni haastateltavien henkilösuojaa.

Haastattelujemme teemat muotoutuivat ja tarkentuivat Nepalissa oleskelumme aikana sen myötä, millaista tietoa olimme aiemmissa haastattelussa saaneet. Haastattelumme olivat vapaamuotoisia

teemahaastatteluja, ja keskityimme kussakin haastattelussa teemoihin, jotka olivat kyseisen toimijan kannalta mielekkäitä. Muotoilimme haastattelurunkoamme kaksi kertaa Nepalin tutkimusajan jaksomme aikana aiemman haastatteluaineiston pohjalta. Noin viiden haastattelun jälkeen olimme saaneet yleiskäsityksen eri metsäpolitiikan välisten sidosryhmien välisistä suhteista ja keskeisistä ongelmakysymyksistä, minkä johdosta muotoilimme kysymyksiämme siten, että saisimme lisätietoa kummastakin aihealueesta.

Moni haastateltava puhui paljon ja innokkaasti, mutta heitä oli vaikea ohjailla puhumaan halutuista aiheista. Terai-aiheen poliittinen ajankohtaisuus sai monet palaamaan aina uudestaan aiheisiin, jotka he kokivat erityisen tärkeiksi. Haastateltavat jaksoivat harvoin kuvata tapahtumien kulkua, vaan he keskittyivät esittämään argumentteja ja omia tulkintojaan poliittisesta tilanteesta, ilmeisesti pyrkimyksensä vakuuttaa kuulija oman näkökulmansa ylivoimaisuudesta. Sopeutimme haastattelujen rakenteen näihin realiteetteihin.

2.2.2 Kenttävierailut

Osa haastateltavista tarjosi meille tilaisuutta tutustua kenttätöihin pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Näiden matkojen aikana saimme kokemuksia yhteisömetsätaloudesta niin Terailta kuin vuoristossakin. Kenttävierailumme käsittivät seuraavat kohteet:

- 12.11.2001 Kodari, Sindhupalchowk. Yksipäiväinen vierailu Nepal-Australia Community Resource Management Programmen mukana suuntautui Nepalin pohjoisosien vuoristoalueelle. Osallistuimme 2500 metrin korkeudessa sijaitsevan kylän yhteisömetsän käyttäjäryhmän kokoukseen.
- 17.-20.11.2001 Butwal, Rupandehi. Nelipäiväinen matka kansallisen WATCH (Women Acting Together For Change) -kansalaisjärjestön mukana suuntautui Terain alueelle. Matkan aikana haastattelimme yhteisömetsien käyttäjäryhmien jäseniä, kyläkomitean virkamiehiä ja naisjärjestön edustajia.
- 18.12.2001 Thimi, Bhaktapur. Yksipäiväinen vierailu Bhaktapurin piirikunnan metsäpiiritoimistoon. Haastattelimme vierailun aikana metsänhoidon piirikuntapäällikköä ja tämän alaisia.

Kenttävierailuiden pääasiallinen anti tutkimustyölle oli taustoittava: paikallistason haastattelut auttoivat jäsentämään kansallisen ja paikallisen politiikan tason vuorovaikutusta.

2.2.3 Kirjallinen aineisto

Nepalissa saimme useilta eri järjestöiltä projektimateriaalia, ohjelmajulkaisuja ja seminaariraportteja. Joillakin organisaatioilla oli myös oma kirjasto, joissa tutustuimme Nepalissa julkaistaviin, englanninkielisiin metsäpolitiikan kausijulkaisuihin ja kopioimme niistä Terain metsäpolitiikkaa ja Nepalin metsäsektoria käsitteleviä lehtiartikkeleita. Tästä materiaalista vain osa on virallisesti julkaistu, joten käytän näitä lähteitä lähinnä muita lähteitä täydentävässä roolissa.

2.3 Katsaus Nepalin metsäsektoriin (luku 3)

Tutkimusaineistoni analyysivaiheen pohjustukseksi koostin katsauksen, joka käsittelee Nepalin metsäsektorin historiaa ja ilmapiiriä, joka metsäsektorilla vallitsi talvella 2001–2002. Katsaus tarjoaa lukijalle kontekstin, jonka turvin lukija voi paremmin ymmärtää haastateltavia ja Terain metsäpolitiikkaan liittyviä ehdotuksia, joita käsittelen aineistoni analyysiosassa. Katsaus muodostaa tutkielmani luvun 3: *Metsäsektori Nepalissa: onnistumisia ja jännitteitä*.

Katsauksen alkuosa perustuu pääasiassa kandidaatintutkintoni taustakirjallisuuteen. Historiallisen katsauksen tekemisellä Nepalin kaltaisen valtion metsäpolitiikasta on omat rajoituksensa. Varsinaista historiankirjoitussellista materiaalia on saatavilla, mutta metsäpolitiikan osuus näissä lähteissä on jäänyt satunnaisiksi löydöksiksi. Lähteinäni toimivatkin usein kerronnallisissa teoksissa ja artikkeleissa esiintyneet historialliset katsaukset. Olen höystänyt kerrontaa myös Nepalissa keräämäni aineiston pohjalta, muun muassa lisäämällä kerrontaan haastateltavien kuvauksia viime vuosikymmenien tapahtumista.

Katsauksen loppuosa perustuu pääasiassa haastateltavien kerrontaan metsäsektorista ja Nepalin metsänhoidon haasteista. Jakso on tutkimukseni analyysin kannalta oleellinen, sillä se taustoittaa metsäsektorin toimijoiden keskinäisiä suhteita ja käsityksiä työympäristönsä realiteeteista.

2.4 Terai-aiheisen metsäkeskustelun argumenttianalyysi (luku 4)

Varsinaisen analyysivaiheen aluksi jouduin ratkaisemaan, kuinka hyödyntää haastatteluaineistoa, joka oli vahvasti argumentatiivinen ja rönsyilevä. Halusin kääntää nämä seikat aineiston vahvuudeksi, mikä onnistui parhaiten keskittymällä analyysissä niihin Terain metsäpolitiikan vaihtoehtoihin, joiden puolesta ja joita vastaan haastateltavat niin innokkaasti puhuivat. Juuri haastateltavien argumentoivan lähestymistavan ansiosta uskon aineiston heijastavan hyvin Nepalin metsäsektorilla käytyä poliittista keskustelua Terain metsäpolitiikasta vuosina 2001–2002.

Olen muokannut keskustelussa esiintyneistä poliittisista malleista neljä kokonaisuutta, vaikeivät haastateltavat itse jäsentäneet keskustelussa vellovia ideoita tällaisina selkeinä vaihtoehtoina. Mielestäni jäsentely kuitenkin selkeyttää huomattavasti sitä, mistä Terain metsäkeskustelussa pohjimmiltaan oli kyse. Nämä neljä poliittista mallia ja haastateltavien argumentaation niiden puolesta ja niitä vastaan esittelen luvussa 4: *Teraille suunniteltuja metsänhoitomalleja*.

2.4.1 Argumenttianalyysi analyysimenetelmänä

Argumenttianalyysin perustana olen käyttänyt Marja-Liisa Kakkuri-Knuutilan toimittamaa ja pääosin kirjoittamaa teosta *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot* (1999). Kakkuri-Knuutila käsittelee teoksessa kirjoitetussa tekstissä esiintyvää argumentaatiota.

Kakkuri-Knuutilan mukaan argumentaatio on väitteistä ja niiden perusteluista koostuva ketju, jonka avulla argumenttien esittäjä pyrkii vakuuttamaan kuulijansa. Tekstissä voi esiintyä myös argumentaatiota, joka ei ilmene selkokieლისinä väitteinä, sillä kirjoittaja tietoisesti tai tiedostamattaan olettaa lukijansa tietävän joitakin asioita ennalta ja täydentävänsä tekstiä niiden asioiden pohjalta, jotka tekstissä tulevat ilmi. Argumenttianalyysin tekijän on pyrittävä näkemään tekstin taustalla olevat merkitykset ja sanomatta jätetyt seikat kirjoittajan ajatusten mukaisesti. Tämä edellyttää tekstin tulkintaa kokonaisuutena ja osien tulkitsemista kokonaisuuden kautta. (Kakkuri-Knuutila 1999: 24-53)

Kakkuri-Knuutila (1990: 52-53) toteaa, että argumenttien arviointi edellyttää kehittyneitä tilanteiden, perustelujen, taustaoletusten ja väitteiden arviointikykyä. Koska käytän argumenttianalyysini kohteena haastatteluaineistoa, on hyvä tilannetaju mielestäni erityisen tärkeää, sillä haastateltavan käyttämät ilmaisut ovat erityisen vahvasti sidoksissa haastattelutilanteen kontekstiin. Koska puhuja on läsnä tilanteessa, jossa hänen puhettansa tulkitaan, hän voi valita sanansa kyseiselle kuulijalle sopiviksi ja jättää enemmän tulkinnan varaan. Toisaalta haastateltava ei voi hioa asioiden esitysjärjestystä yhtä huolellisesti kuin kirjallisen tekstin tuottaja, jolloin haastateltavan puhelajahjat vaikuttavat siihen, kuinka kattavasti hän kykenee esittämään ja perustelemaan omat näkökantansa. Haastattelutilanteen spontaanius voi olla myös etu analyysin kannalta, sillä näkökulmat voivatkin tulla esiin aidompina kuin huolellisesti muotoillussa kirjallisessa tekstissä. Haastattelijan kommentit ja kysymykset vaikuttavat haastateltavaan, mikä on otettava huomioon analyysia tehdessä.

Kun argumenttianalyysin tekijä on löytänyt kirjoittajan esittämät argumentit, hänen on Kakkuri-Knuutilan mukaan mahdollista kirjoittaa argumentaatio selkokieლისiseen muotoon. Argumentaatio voi muodostaa ketjun; erilaisten perustelujen nojalla esitetään väittämiä, ja nämä puolestaan muodostavat perustelun uusille väittämillä. (Kakkuri-Knuutila 1999: 65-83) Aineistossani yksittäiset haastattelut eivät muodosta mielekästä yksikköä analyysin kohteena. Haastateltavien puheissa heijas-

tuu se tosiasia, että keskustelua on käyty Nepalín metsäsektorilla jo pitkään ja monista argumenteista on tullut keskusteluareenan julkista omaisuutta. Siksi olen yhdistänyt eri haastatteluissa esiintyneitä, samaa aihepiiriä käsitteleviä näkökohtia argumentaatioketjuiksi. Kussakin kappaleessa pyrin koostamaan yhdestä poliittisesta teemasta tai kiistakysymyksestä analyysin, jossa käsittelen siihen liittyvät vaihtoehtoiset näkökulmat argumentoiden niiden puolesta ja niitä vastaan haastatteluista löytämilläni argumenteilla.

Vaikka argumentaation koostaminen kokonaisuudeksi on mielestäni luontevaa Terain poliittisen tilanteen ymmärtämisen kannalta, en ole halunnut hukata täysin kytköstä haastateltavien, heidän edustamiensa toimijaryhmien ja esitettyjen argumenttien väliltä. Esitän siksi analyysini lomassa viittauksia haastateltaviin käyttäen tässä luvussa esittelemiäni henkilökoodeja A1-G2. Esitän myös tekstini seassa lainauksia nauhoitetuista haastatteluista, jotka havainnollistavat, kuinka olen tulkinut haastateltavien puhetta argumenteiksi. Purkaessani haastatteluja tekstimuotoon olen jättänyt pois puhekieleen liittyviä toistoja ja taukoja sekä korjannut joitakin lauseopillisia virheitä, joilla ei mielestäni ole vaikutusta lainausten argumentatiiviseen sisältöön. Suomen kielellä toteuttamamme haastattelusta poimimani lainaukset olen kääntänyt englanniksi turvatakseni haastateltavan henkilösuojan.

Kakkuri-Knuuttila (1999) esittää, että argumentaatiota arvioidessa voi kiinnittää huomiota esitettyjen perustelujen todenpitävyyteen, yleiseen hyväksyttävyyteen sekä niistä tehtyjen johtopäätösten loogisuuteen ja aukottomuuteen. Kakkuri-Knuuttila erottaa myös toisistaan faktoihin perustuvan argumentaation ja *moraaliargumentaation*. Moraaliargumentaatio on tavoitteellista toimintaa, jossa argumentoija pyrkii muuttamaan nykyistä olotilaa tai säilyttämään sen vetoamalla hyvää elämää koskeviin käsityksiin. (Kakkuri-Knuuttila 1999: 226-229) Epäargumentatiivisia perusteluja ovat Kakkuri-Knuuttilan mukaan muun muassa vastakkaisten argumenttien esittäjien mustamaalaaminen, uskomuksiin vetoaminen ja sellaisten perustelujen esittäminen, jotka eivät tarkemmassa tarkastelussa tue niitä seuraavaa väittämää. (Kakkuri-Knuuttila 1999: 160-172, 252)

Analyysissäni pyrin suhtautumaan suopeasti käytyyn poliittiseen keskusteluun ja jättämään sivuun yksittäisten ihmisten esittämät epäargumentatiiviset perustelut. Epäargumentatiiviset perustelut muuttuvat kuitenkin analyysin kannalta oleellisiksi silloin, kun ne esiintyvät poliittisessä kentässä laajalti ja kun jonkin väitteen perusteeksi ei esitetty rakentavampia perusteluja. Silloin ne voivat kertoa siitä, mihin poliittinen keskustelu on pysähtynyt. Muutoin olen kuitenkin jättänyt huomiotta eri argumenttien esiintymisfrekvenssit, koska mielestäni ne ilmentävät lähinnä, millaiset argumentit on helpointa tuoda julki, mitkä teemat olivat haastattelujen ajankohtana polarisoituneet poliittisessä keskustelussa tai millä argumenteilla haastateltavat uskovat parhaiten vakuuttavansa kuulijan.

Analyysistä voi ammentaa monenlaisia tuloksia. Analyysi osoittaa muun muassa, millaisen tietopohjan varassa Terai-aiheista keskustelua käydään. Lisäksi argumentaation jäsentäminen loogiseksi jatkumoksi auttaa mielestäni ymmärtämään, millaiset erimielisyydet ovat olleet Terain metsänhoitoa koskevien poliittisten ratkaisujen esteenä eli mistä väittämistä keskustelu ei ole päässyt eteenpäin. Argumentaatiosta voi myös nostaa esiin, millaisiin seikkoihin haastateltavat kiinnittävät huomiota poliittisia malleja arvioidessaan, millaisia argumentteja pidetään Terain metsäkeskustelussa hyväksyttävänä ja millaisia arvoja keskustelussa puolustetaan. Näitä näkökohtia syventää argumenttien tarkastelu henkilöittäin ja henkilöryhmittäin (käyttämäni koodit A-G), sillä henkilöiden ja ryhmien väliset mahdolliset erot argumentaatioissa kertovat siitä, millaisia erilaisia poliittisia rooleja toimijoiden välillä esiintyy.

2.5 Toimijakentän roolien analyysi (luku 5)

Argumentatiivisesta aineistostani kävi ilmi, että monista keskustelunjuonteista jäi puuttumaan argumentteja, jotka olisivat olleet aiheen kannalta loogisia. Niiden tilalla runsaasti sijaa saivat epäargumentatiiviset väittämät ja henkilökysymykset. Päätin etsiä aineistosta syitä metsäsektorin huonoon ilmapiiriin. Keskeisiä syitä löytyi kaksi: Kehitysmääolosuhteet hankaloittivat tiedonsaantia, mikä heikensi toimijoiden välistä luottamusta. Toisaalta toimijat eivät nähneet toisiaan varteenotettavina keskustelukumppaneina. Metsäsektorin kehitys kohti paikallista päätöksentekoa sai toimijat ajattelemaan, että toiset kansalliset toimijaryhmät eivät olleet metsäkeskustelun oikeutettu sidosryhmä.

Metsäsektorilla tuntui leijuvan kuin haamuna kysymys, tarvitaanko kansallista metsäpolitiikkaa koskien Terain metsiä, ja jos tarvitaan, kenen pitäisi saada olla sitä luomassa. Päätin analysoida argumentaation pohjalta, millaisista näkökulmista metsäsektorin kansallisen tason toimijat tarkastelivat Terain metsäpolitiikan kehitystä. Näin pyrin osoittamaan todeksi oman havaintoni siitä, että kansallisella keskustelulla oli sellaisia rooleja, jotka eivät olisi olleet helposti siirrettävissä piirikuntatason keskusteluiksi tai jotka täydensivät ja edesauttoivat paikallisen tason keskustelua.

Päätin myös peilata metsäsektorin keskusteluja taustateoriaan, joka kykenisi tarjoamaan toimivia kriteereitä sen määrittämiseksi, kenellä on oikeus osallistua kansallisen tason metsäkeskusteluun. Mary Douglasin ja hänen kollegoidensa kehittämä **kulttuuriteoria** sekä Kai Leen ajatukset pluralistisesta päätöksenteosta soveltuvat mielestäni avaamaan Nepalin metsäsektorin lukkiutunutta ilmapiiriä. Niiden asettama peruslähtökohta poliittiselle keskustelulle on ajatusten monimuotoisuus: tärkeää ei ole osallistujien tausta, vaan se, että poliittisia vaihtoehtoja käsitellään mahdollisimman monesta näkökulmasta, erilaiset riskit huomioon ottaen. Näin tarkasteltuna Nepalin metsäsektorin toimijoiden väliset kontrastit ovatkin vahvuus. Sopivassa institutionaalisessa ympäristössä ne voisivat viedä metsäpolitiikkaa kohti uudenlaisia, toimivia ratkaisuja. Tämän pohdintani ja siihen liittyvät teoreettiset ajatukset esitän luvussa 5 *Kansallinen metsäpolitiikka ja paikallistumisen haaste*.

3 METSÄSEKTORI NEPALISSA: ONNISTUMISIA JA JÄNNITTEITÄ

3.1 Nepalin pitkä tie kohti demokratiaa

3.1.1 Nepal: trooppiselta tasangolta maailman katolle

Nykyinen Nepalin valtio on muotoutunut vähitellen vuosisatojen kuluessa. Muinoin sen alueella oli autonomisia ruhtinaskuntia, heimohallintoja ja pieniä feodaalihallintoja, jotka taistelivat vallasta, yhdistyivät ja hajaantuivat jälleen. Alueen sydän, Katmandun laakso, kukoisti kaupan keskuksena. Nepalin valtion historiaa voidaan kenties alkaa laskea siitä, kun 1700-luvun loppupuolella laakso siirtyi Nepal Shah-kuningassuvun hallintaan. Shah-suvun hallinnassa nykyisen Nepalin alueelle alkoi muodostua yhtenäinen ja pysyvä valtio, joka sai 1800-luvun alkupuolella pohjoisessa lähes nykyiset rajansa ja laajeni etelässäkin aina Terain tasangon tuntumaan saakka (katso esim. Shaha 1990a: 1-41).

Nepalista muotoutui geologisten ja ekologisten vaihteluiden maa. Ollakseen pinta-alaltaan vain vajaan 150 000 neliökilometrin kokoinen, Nepal käsittää poikkeuksellisen runsaan kirjon ilmasto- ja kasvillisuusvyöhykkeitä. Selitys löytyy suurista korkeuseroista. Nepal rajoittuu pohjoisessa maailman korkeimpaan Himalajan vuoristoon, mutta pari sataa kilometriä etelämpänä, Terain tasangolla, korkeus merenpinnasta on vain 100-300 metriä. Väliin jäävällä kaistaleella on lukuisia itä-länsisuuntaisia vuorijonoja, joiden korkeus kasvaa pohjoista kohti siirryttäessä. Jyrkät vuorenrinteet leimaavat maan keskiosien maisemaa, sillä Himalajalta virtaavat vedet ovat uurtaneet vuorijonon väliin syviä laaksoja. Ryppyiset pinnanmuodot ovat mannerlaattojen aiheuttamia, ja laatat yhä puristavat Intian niemimaata kohti pohjoista. Geologisessa aikaperspektiivissä nuori Himalajan vuoristo lähialueineen on vasta muotoutumassa.

Myös Nepaliläisten väestö on kielten, uskontojen ja etnisten ryhmien kirjoma värikäs kokonaisuus. Luokittain Nepaliläisten alueella elävät kansat ovat perinteisesti ryhmittyneet siten, että yhteisöjen elintavat ovat sopeutuneet jonkin alueen vallitseviin olosuhteisiin. Perinteisesti suurin osa väestöstä on elänyt maan keskiosissa, asuen pienissä kylissä ja viljellen maata laaksoissa ja vuorten etelärinteillä. Jyrkät vuorenrinteet on porrastettu loputtomiksi terasseiksi, jotka keräävät rinteitä pitkin valuvat vedet kerroksittaisille peltokaistaleille. Vallitseva uskonto on ollut hindulaisuus, johon on sekoittunut myös buddhalaisia ja animistisiä piirteitä.

3.1.2 Eristyneen feodaalihallinnon vuosisadat

Shah-kuninkaiden Nepalissa oli vallalla hallintojärjestelmä, joka muistutti melkoisesti eurooppalais-ta keskiaikaista feodaalihallintoa. Kuningas katsoi kaiken maan kuuluvan itselleen. Lahjoittamalla maaosuuksia kuningas sekä varmisti vaikutusvaltaisten alaistensa tuen että osti armeijaansa upseereja. Kuningas myös varusti armeijaa suurmaanomistajiensa tuottaman maatalousylijäämän turvin. Feodaalihallinto perustui suurelta osin oman lähipiirin suosimisen kulttuuriin. Käytäntöä harjoittivat myös Shah-dynastian jälkeen valtaan nousseet Ranat, jotka jakoivat noin kolmannek-sen maasta yksityisiksi maiksi pääasiassa oman sukunsa jäsenille. (Shaha 1990a, 1990b)

Feodaaliajan hallintokulttuuri edellytti yhteiskunnallista hierarkiaa ja kansanryhmien välistä eriarvoi-suutta. Feodaaliaikakausi merkitsi myös tulonsiirtoja yhteiskunnan alemmiltä kerroksilta ylöspäin pitkin hierarkian portaita. Hallitsevan eliitin valtasuhde maanviljelijöihin oli feodaalihallinnon selkä-ranka, sillä yhteiskunnallinen vakaus edellytti paitsi maan, myös sitä asuttavan kansan valjasta-mista kuninkaan tuotantokoneistoon. Historiankirjoitus sisältääkin mainintoja kylien maataloustuo-tannon verotuksesta sekä pakkotyövoiman käytöstä suurmaanomistajien mailla (Shaha 1990a: 111, 206-208). Eräs haastateltava kuvasi nepalilaista feodaalihallintoa pyramidiksi, jossa alempi-arvoisten velvollisuus oli tuottaa tuloja ylempiarvoisille:

"This has been a genuine monarchy. This has been a pyramid... [Like] in the Middle Ages in Europe [the] feudal system was based on paying tithes. There was always someone above you. I paid, you paid. And he paid, and he paid, and so on." (C3)

Feodaaliaikakausi piti Nepalia otteessaan poikkeuksellisen pitkään. Nepal onnistui säilyttämään itsenäisyytensä 1900-luvun siirtomaa-ajan myllerryksissä, ja Nepalia tuolloin hallinneet Ranat uskoivat säilyttävänsä valta-asemansa parhaiten, mikäli ulkomaailmasta kantautuvat muutokset eivät vaarantaisi vallitsevaa yhteiskunnallista tasapainoa. Niinpä Rana-dynastian 104-vuotisella valtakaudella Nepal säilyi lähes eristettynä ulkomaailmasta, ja elämä maaseudulla säilyi keski-aikaisena, feodaalihallinnon kukoistaessa, aina 1900-luvun puoliväliin saakka. (Shaha 1990a: 1-41)

3.1.3 Feodaalihallinnosta kehitysmaaksi

Vuonna 1951 Nepalin pitkä feodaalihistoria päättyi, sillä poliittinen paine sekä maan sisällä että sen ulkopuolella pakotti Nepalin avautumaan ulkomaailmalle. Lyhyen demokratiakokeilun jälkeen maan

kehittäminen lähti liikkeelle omintakeisen *panchayat*-yksipuoluejärjestelmän¹ turvin. Järjestelmä jakoi maan piireihin ja piirit edelleen noin 500 kyläläisen *panchayat*-yksiköihin, jotka vielä jakautuivat pienempiin osastoihin. Jokaiselle tasolle valittiin edustajat vaaleilla. Nepalista tuli perustuslainen demokratia vuonna 1990 kansalaispainostuksen ja mielenosoitusten saattelemana, ja tällöin otettiin käyttöön myös monipuoluejärjestelmä (katso esim. Gyawali 2001: 13-14).

Nepalin demokratisoitumisen myötä *panchayat*-järjestelmä purettiin, mutta Nepalin modernissa hallintomuodossa on vastaavat paikallishallinnon yksiköt: kyläkehityskomitea (*Village Development Committee*) ja piirikuntakehityskomitea (*District Development Committee*).



Kuva 1: Nepal jakautuu 75 piirikuntaan.

Nepalin avauduttua ulkomaailmalle kansainvälisen kehitysyhteistyön rahavirrat alkoivat vaikuttaa Nepalin modernisaatiokehitykseen (Pant 1991: 103). 1970-luvulle tultaessa Nepal oli jo suhteessa väestömääräänsä yksi suurimmista kolmannen maailman avunsaajamaista. (Ghimire 1992: 37) Vallalla ollut kansainvälinen kehitysajattelu, joka suosi valtiojohtoista kehitystä ja asiantuntijavaltaisuutta, näkyi uusien virkamiesten koulutuksessa ja tehdyissä poliittisissa uudistuksissa. Joukko nepalilaisia nuoria sai ulkomaisen koulutuksen maan kehittämisen kannalta tärkeille aloille ja sai samalla kosketuksen ”moderniin” ajatteluun ulkomailla (Panday 2000: 2). Nepalissa alettiin muun muassa ajan hengen mukaisesti kaavalla mittavia kansallisia kehityshankkeita, joista tunnetuin

¹ *Panchayat*-termi viittaa kylän tai kastin vanhimmiston muodostamaan komiteaan. Termiä on käytetty myös Intiassa ja Pakistanissa viittaamaan paikallishallintoon, ja Gilmourin ja Fisherin (1991: 11) mukaan jo Nepalin 1950-luvun metsälainsäädäntöuudistusten suunnitelmissa esiintyi sama termi.

lienee voimakasta vastarintaa herättänyt ja sittemmin hylätty Arun-3-patohanke (Punkari ym. 1999, Gyawali 2001).

Huolimatta lukuisista kehitysyhteistyöprojekteista ja demokratiakehityksestä Nepal oli 1900-luvun lopussa yhä yksi maailman köyhimpiä maita (HMGN/National Planning Commission 2001). 90% Nepalin väestöstä työskenteli vuonna 1990 maatalouden parissa. Suurin osa heistä oli pienituloisia viljelijöitä, joilla ei ollut mahdollisuudet sijoittaa alkupääomaa vaativiin viljelymenetelmiin. Maa-seutuväestön ainoa käsillä oleva energianlähde oli polttopuu. Suuressa osassa maata ei ollut teitä ja esimerkiksi vain 55 prosentilla kansalaisista oli mahdollisuus kuunnella radiota. (Pant 1991) Nepalilaisista 70 prosenttia jäi Maailmanpankin mukaan köyhyysrajan alapuolelle vuonna 2001 (Einola-Head 2001).

3.1.4 Askeleita kohti demokratiaa

Nepalin tuore demokratia ei näyttänyt 2000-luvun alussa vakautumisen merkkejä. Pääministerit ha-jottivat hallituksen useita kertoja ja maolaiskapinalliset lisäsivät maan epävakautta (Einola-Head 2001, Niinivaara 2002). Nepalilaisen yhteiskuntatutkijan Diipak Gyawalin (2001) mukaan Nepalin yhteiskunnalliset olosuhteet eivät olleet kypsät vakaalle demokratialle, sillä Nepalista puuttui vahva kansalaisyhteiskunta, joka olisi voinut valvoa kansanedustajien työtä:

“It was widespread, the almost euphoric belief that all our problems were over, since popularly elected leaders accountable to their voters were henceforth to make policy... Looking back, one is almost forced to hide one’s face in shame for being so naïve. We had ignored what might be termed a fundamental law of democracy: popularly mandated politicians are guided not by the light of reason but by the heat of public pressure, which only committed activism can deliver. Sadly, that is one major ‘social capital’ Nepal was, and continues to be, poorly endowed with.”
(Gyawali 2001: 13)

Maan valtaväestön köyhyys lienee keskeisiä syitä, miksi poliitikkojen toimia valvova yhteiskunnallinen keskustelu oli Nepalissa vähäistä. Alhainen koulutus, tiedotusvälineiden puute sekä huoli omasta selviytymisestä olivat omiaan pitämään monen nepalilaisen mielenkiinnon arkipäiväisissä asioissa. Eräs haastateltava onnistui ilmentämään Nepalin köyhän maalaisväestön ja nuoren demokratian löyhää suhdetta kuvatessaan, että Nepalin ja Intian rajaseutujen maaseutuväestölle valtioiden välisellä rajalla ei ole merkitystä, sillä jommankumman valtion kansalaisuus ei ole osa heidän arkitodellisuuttaan, toisin kuin perustarpeiden täyttäminen:

“The whole Indian region’s people, there are five times more population than those Tarai people around that. And they also need [the Terai forest]. They are using it. **They don’t know what is**

Nepal and what is India, because they are local people. So, the border is nothing for them. They come and they go, this side and that side...” (A1, lihavoitu kirjoittajan)

Nepalilainen yhteiskunta ei monien mielestä myöskään kehittynyt kehitysyhteistyön aikakaudella tasa-arvoisempaan suuntaan. Pandayn (2000) mukaan yhteistyö alkoi perusinfrastruktuuria parantavilla hankkeilla, mutta feodaaliaikakauden hierarkia ja sukulaisten suosiminen jatkuivat uudenaikaisessakin poliittisessa ympäristössä. (Panday 2000) Suuren osan kehitysyhteistyövaroista sanottiin jäävän Katmanduun korkeasti palkatuille ulkomaalaisille ja Nepalilaisille. Joidenkin haastateltavien mukaan demokratiakehitys oli maan hallinnolta tietoisena näennäistä; demokratia oli 1990-luvulla välttämättömyys, johon maan hallinnon oli taivuttava saadakseen jatkossakin osansa kehitysyhteistyövaroista (G1). Gyawalin (2001) mukaan feodaaliaikakauden eliitti oli hyötynyt kansan hyvinvoinnista; uusi eliitti hyötyi köyhyydestä, joka toi rahavirtoja maahan.

“Foreign aid became akin to nutrient inflow in a pond resulting in eutrophic algal bloom: government agencies soon began to take over village and community functions, from resource management to small-scale business... An uncontested terrain with only the state bureaucracies given free rein to introduce, regulate as well as audit a technology is a recipe for unpleasant surprises.” (Gyawali 2001: 127)

3.2 Yhteisömetsätalous: kehittyvän Nepaliläisen menestystarina

3.2.1 Metsien merkitys vuoristomaanviljelyssä



Kuva 2: Terassiviljelmiä Nepaliläisen vuoristoseuduilla

Suurin osa Nepalista on perinteisesti ollut metsien peittämää. Vuoristoseutujen havumetsät ovat vaihtuneet korkeuskäyriä alas laskeutuessa lauhkean vyöhykkeen lehtimetsiksi ja Terain tasangolle tullessa sal (*shorea robusta*) ja sissoo (*dalbergia sissoo*) -puiden hallitsemiksi subtrooppiseksi jalopuumetsiksi. Hillin (1999: ix) mukaan vuonna 1999 51% Nepalín pinta-alasta oli metsän tai pensaikkomaan peitossa.

Metsillä on ollut perinteisesti tärkeä rooli nepalilaisessa maanviljelykulttuurissa ja karjanhoidossa. Viljely karuilla vuorenrinteillä ei onnistu ilman lannoitteita, ja siksi vuoristoseutujen kyläyhteisöille elintärkeä osa maataloutta on ollut karjanhoito. Karja puolestaan on perinteisesti saanut laidunmaa metsissä nauttien ravinnokseen nuorten puiden lehtiä ja taimia, ja siten karja on tuottanut paitsi valkuaispitoista maitoa, myös lantaa, joka lisää peltojen hedelmällisyyttä ja suojaa jyrkkien terassipeltojen pintamaata eroosiolta. Isomäki (1998) kuvaa metsien ja maanviljelyn yhteyttä seuraavasti: "Koko Nepalín maataloustuotanto on siis perustunut suurelta osin puiden vuoren rinteistä repimiin ravinteisiin, jotka on vain kierrätetty karjan suoliston kautta pelloille." (Isomäki 1998: 75, Westoby 1992: 148)

Kaikkialla Nepalissa, myös vuoristoalueiden ulkopuolella, metsät tuottavat kyläasukkaille poltto- ja rakennuspuuta. Polttopuiden keruu on yleensä naisten jokapäiväinen tehtävä. Metsistä kerätään myös pähkinöitä, hedelmiä ja lääkekasveja. Metsillä on myös maaperää suojeleva tehtävänsä. Metsien juurakot ja vesakot sitovat maata, mikä estää maanvyörymien ja mutavyöryjen synnyn. Metsämaa sitoo myös vettä, minkä ansiosta vedet virtaavat vielä kauan monsuunisateiden jälkeen, eivätkä joet sateiden jälkeen tulvi kohtuuttomasti. Monissa osissa Nepalia metsien ja laidunmaiden käyttöä on hallittu erilaisilla traditionaalisilla järjestelmillä²³. Metsien tärkeys heijastuu myös alueen uskonnoissa. Vanhoja puita kunnioitetaan jumalien asuinsijoina, ja Buddhan mainitaan saavuttaneen valaistuksensa pipalpuun juurella (Torppa 1999).

3.2.2 Metsähallinnon modernisaatio ja metsäkriisi

Kun Nepalín valtio avasi ovensa ulkomaailmalle, modernisaatioyritykset heijastuivat myös Nepalín metsäpolitiikkaan. Vuonna 1957 Nepalín hallinto säätöi ajan hengen mukaisesti lain, jonka turvin Nepalín metsät julistettiin Nepalín valtion omaisuudeksi. Laki säädettiin ennen kaikkea päättämään

² Esimerkiksi Sharman (1991: 107-108) mukaan pohjoisen sherpojen *kharka*-järjestelmä käytti monia hallinto-käytäntöjä ja -sääntöjä suojellakseen ja jakaakseen polttopuuta, puuta, rehua ja ruohoa. Sherpat esimerkiksi tietävät täsmälleen, kuinka paljon karjaa tietty alue pystyy elättämään. Stewart (1986) puolestaan mainitsee *pathi-pathi* -järjestelmän, jossa kyläläiset palkkasivat metsänhoitajan vartioimaan metsää. Palkka metsänhoitajalle maksettiin viljana. Katso myös Pelttari (1984) ja Stewart (1986: 5).

³ Myös päinvastaisia käsityksiä esiintyy: esim. Pelttari (1984) toteaa Nepalín metsien käyttöä käsittelevässä artikkelissaan, että aikana, jolloin Nepalín väestö oli nykyistä pienempi, puuta oli riittävästi jokaiselle eikä metsiä siksi osattu varsinaisesti arvostaa. Olen käsitellyt näitä erilaisia käsityksiä kandidaatintutkielmassani.

feodaaliaikakausi metsien omistuksessa eli siirtämään suurmaanomistajien, kuten Rana-suvun, käsiin päätyneet valtavat metsävarannot valtion omistukseen. 1960-luvulla metsälainsäädäntöä täydennettiin useilla metsiensuojelua vahvistavilla laeilla. Uusi metsälainsäädäntö oli kunnianhimoinen hanke uudelle hallinnolle; metsälain säätämisen aikoihin Nepalissa oli vain kourallinen koulutettuja metsänhoitajia, ja lait alkoivatkin vaikuttaa monilla alueilla vasta 1970-luvun puolessavälissä, jolloin toteutettu kysely kartoitti ja rekisteröi metsien omistusoikeudet. (Sharma 1991: 113, 118, Gilmour & Fisher 1991: 11, 13, Gronow & Shrestha 1991: 2, Dahal 2000: 11-12)

Metsien kansallistamisen täytäntöönpanoa oli tuskin saatu aloitettua, kun 1970-luvulla maailmalle suuren yleisön tietoisuuteen levisi käsitys, että Himalajan metsät hupenevat huimaa vauhtia. Metsäkatoa pidettiin yhtenä maailman vakavimmista alueellisista ympäristökriiseistä⁴, sillä ei uhannut ainoastaan Himalajan metsiä, vaan sen uskottiin myös olevan syy tulviin Ganges-joen alajuoksulla. Nepal joutui yllättäen maailmankartalle, kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten organisaatioiden huomion kohteeksi. (Isomäki 1998: 74, 89, Gilmour & Fisher 1991: 32)

Metsäkriisin todenperäisyydestä, syistä ja ratkaisukeinoista esitettiin monia arvioita. 1970-luvun alun hengen mukaisesti ajateltiin, että metsäkato johtui Nepalin vuoristoalueiden hallitsemattomasta väestönkasvusta ja ”maan nälästä”, joka sai maaseutuväestön hakkaamaan metsänsä loppuun. (Katso esim. Hill 1999: 4.) Nepalin valtion toimenpiteet kriisin ratkaisemiseksi olivat kontrolloivia ja kieltoihin perustuvia. (Sharma 1991: 113, 125, Torppa 1999, Pelttari 1984) 1970-luvun lopun osallistava kehitysajattelu nosti kuitenkin vallalle keskusjohtoista metsäpolitiikkaa kritisoivan teorian. Sen mukaan tosiasiallinen syy metsäkriisiin oli metsien kansallistaminen, joka oli kieltänyt paikallisyhteisöjen oikeudet lähimetsiinsä ja vienyt maaseutuväestöltä motiivin metsien pitkäjänteiseen käyttöön⁵. Metsäsektorille ilmaantui ulkomaisia toimijoita, jotka alkoivat etsiä osallistavia metsänhoitomuotoja, jotka kykenisivät pysäyttämään metsien hupenemisen.

3.2.3 Kohti osallistavaa metsänhoitoa

1970-luvun loppupuolella kansainväliset organisaatiot alkoivat perustaa Nepalissa projekteja, joiden tarkoitus oli kehittää ja tukea osallistavan metsänhoidon omaksumista Nepalissa. Australia käynnisti alueellisen Nepal-Australia Forestry Projectin (katso esim. Gilmour & Fisher 1991), jota Stewart (1986: 5) nimeää ensimmäiseksi projektiksi, joka onnistui osallistamaan paikallisväestön

⁴ Kriisi toki ylettyi myös Nepalin rajojen ulkopuolelle; esimerkiksi Intian pohjoisissa osavaltioissa käytiin samaa taistelua vallitsevien näkemysten välillä, poliittisen kontekstin ollessa hiukan toisenlainen. Katso esim. Tüting (1986: 20-21).

⁵ Metsien kansallistamista koskevaa kritiikkiä ovat esittäneet muun muassa Isomäki (1998: 74), Tyystjärvi (1982), Gronow & Shrestha (1991: 2), Punkari ym. (1999: 29), Westoby (1992: 148-149) ja Thompson (1998: 220). Olen käsitellyt tätä kritiikkiä yhtenä metsäkriisin taustateorian kandidaatintutkielmassani.

metsien hoitoon. Myös Maailmanpankki alkoi toimia osallistavan metsänhoidon parissa Nepalissa 1970-luvun lopussa (Sharma 1991: 113).

Yhteisömetsätalous ilmestyi osaksi Nepalin virallista metsäpolitiikkaa jo 1970-luvun loppupuolella. Vuonna 1976 julkaistu metsätaloussuunnitelma sisälsi mahdollisuuden siirtää metsien hoitoa paikallistasolle *panchayat*-järjestelmän kautta. Kylätason *panchayat*-yksiköiden oli tarkoitus saada haltuunsa heikentyneitä metsämaita, joille kylät voisivat istuttaa taimikoita käyttöönsä metsäosaston avustuksella. (Pelttari 1984, Gronow & Shrestha 1991: 3, Stewart 1986: 5, Gilmour & Fisher 1991: 13) Vuonna 1978 julkaistu säädös mahdollisti metsien siirron myös erillisten metsien käyttäjäryhmien hallintaan. Suunnitelmaan kuului, että kyläkunta saa täyden hallintaoikeuden metsän tarjoamiin resursseihin niin pitkäksi aikaa kuin se toimii metsähallinnon kanssa laaditun metsänhoitosuunnitelman mukaan. (Tyystjärvi 1982, Gronow & Shrestha 1991: 3)

Yhteisömetsätalous pysyi 1970- ja 1980-luvuilla Nepalissa varsin pienimuotoisena toimintana. Dahalin (2000: 14) mukaan *panchayatit* olivat poliittisina yksiköinä kykenemättömiä johtamaan hajallaan olevien metsävarojen käyttöä ja suojelua. Lisäksi poliitikot olivat kiinnostuneempia metsistä saatavista tuloista kuin metsänsuojelusta. Lisäksi epäluottamus valtion toimia kohtaan oli juurtunut syväälle maaseutuväestöön. Stewartin (1986: 5) mukaan kyläläiset olivat varsin epäluuloisia sen suhteen, saisivatko kyläläiset kuitenkaan itse nauttia työnsä hedelmistä mikäli he ottaisivat heikentyneiden metsien hoitamisen omaksi tehtäväkseen. Niinpä kumpikin metsänluovutusohjelma eli lähinnä poliittisissa julkaisuissa. (Gilmour & Fisher 1991: 13, Gronow & Shrestha 1991: 4, Tyystjärvi 1982, Tyystjärvi 1988: 288, Sharma 1991: 113)

Vuonna 1988 julkaistu Nepalin kansallinen metsätaloussuunnitelma (*Forestry Sector Master Plan*) merkitsi monien tulkintojen mukaan yhteisömetsätaloushankkeen läpimurtoa Nepalissa. Suunnitelmaa laatimassa olivat muun muassa Aasian kehitys pankki, FINNIDA ja Nepalin hallitus. Sen tarkoituksena oli yltää vuoteen 2010 saakka ja luoda kehys, jonka puitteissa metsän erilaisia käyttömuotoja voitaisiin kehittää toisiansa täydentäen. Suunnitelma kattoi kaksitoista metsäohjelmaa, mutta yhteisö- ja yksityismetsien ohjelma sai niistä suurimman painotuksen. Suunnitelma esitti, että metsien luovutusta yhteisömetsien käyttäjäryhmien hallintaan tulisi nopeuttaa ja että kaikki hyöty ja päätöksenteko-oikeus luovutetuista metsistä tulisi kuulua metsien käyttäjäryhmille. (Ministry for Foreign Affairs 1997: 7, 9, Sharma 1991: 113, Punkari ym. 1999: 29, Gronow & Shrestha 1991: 4) Joidenkin tulkintojen mukaan suunnitelma esitti lähes kaiken hyödynnettäväksi tarkoitettua metsän siirtämistä yhteisömetsien käyttäjäryhmien hallintaan. (Isomäki 1998: 76, Shrestha 2000: 144)

3.2.4 Vuoden 1993 metsälaki ja kansanliikkeen synty

Vuonna 1993 säädettiin uusi metsälaki, joka käytännössä toteutti vuoden 1988 metsätaloussuunnitelmaa. Laki astui voimaan vuonna 1995 julkaistujen säädösten myötä. Peruseriaatteiltaan laki ei suuresti poikennut edeltäjistään. Lakiin oli kuitenkin sisällytetty lukuisia uudistuksia, jotka edesauttoivat yhteisömetsätalouden leviämistä Nepalissa. Metsät jaettiin edelleen metsänhoidollisiin tyypeihin, joita ovat yhteisömetsät, vuokrattavat metsät, valtion hoitamat metsät, suojelumetsät ja uskonnolliset metsät, mutta laki määritteli yhteisömetsätalouden metsien ensisijaiseksi käyttömuodoksi kaikkialla, missä paikallinen väestö olisi halukas ottamaan metsien hoidon vastuulleen. (HMGN/USAID 1993, HMGN/USAID 1995, Isomäki 1998: 75, Maharjan 1998: 1) Lakimuutoksen myötä valtio alkoikin antaa yhteisöille myös hyväkuntoisia metsiä, kun yhteisömetsätalous oli aiemmin rajoittunut lähinnä köyhtyneiden metsien luovuttamiseen (Shrestha & Grosen 2000).

Käyttäjärühmän perustaminen oli myös tehty aiempaa riippumattommaksi valtion byrokratiasta. Käyttäjärühmän perustamisprosessi lähtee liikkeelle hakemuksesta, jonka käyttäjärühmä toimittaa piirimetsävirkamiehelle. Hakemuksen on sisällettävä metsänkäyttösuunnitelma. Hakemuksen saatuaan metsävirkamies varmistaa ovelta ovelle-kyselyn avulla metsän käyttäjät ja vahvistaa yhteisömetsän, mikäli hakemus täyttää yhteisömetsälainsäädännön asettamat ehdot. Prosessi vaatii vain vähän toimia metsävirkamiehiltä ja mahdollistaa sen, että kuka tahansa voi vauhdittaa yhteisömetsätalousohjelmaa auttamalla yhteisöjä käyttäjärühmien muodostamisessa ja hakemusten jättämisessä. Tämä piirre ohjelmassa on nopeuttanut metsien luovutusta, sillä kansainväliset rahoittajat ja kansalaisjärjestöt ovat pystyneet tehokkaasti edesauttamaan metsien luovutusprosessia (Joshi 1997: 33).

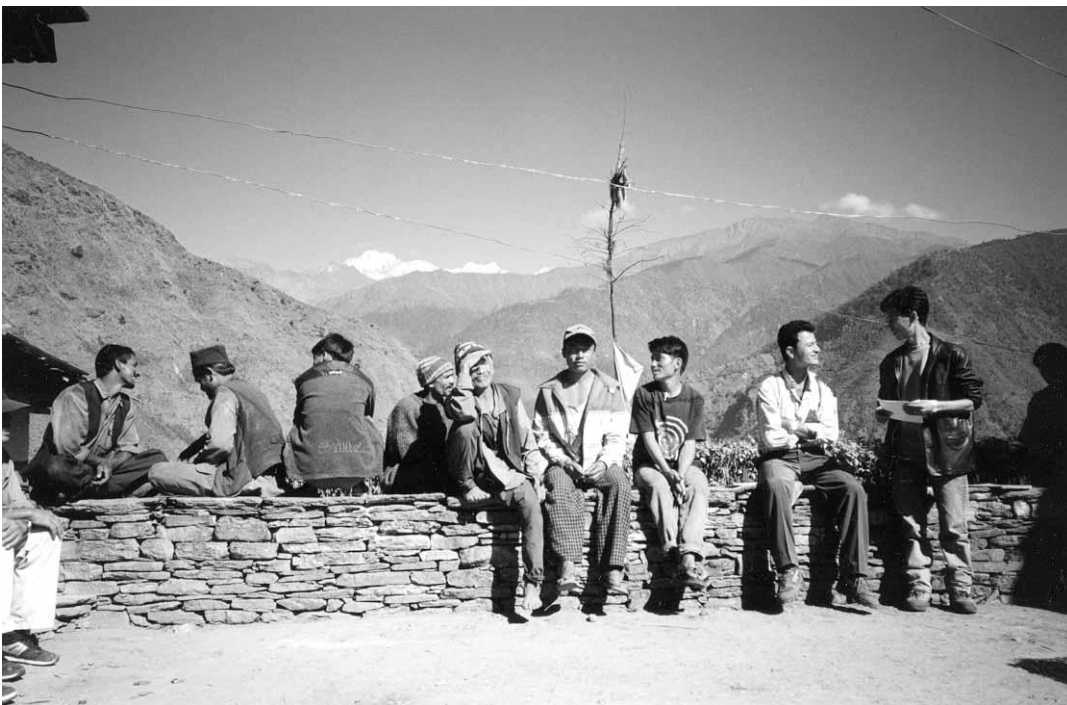
Hanke miellyttää kansainvälisiä rahoittajia, joiden näkökulmasta Nepalin keskiosien vuoristo-seutujen yhteisömetsätalousohjelmat ovat turvallinen rahoituskohde (Ministry for Foreign Affairs 1997: 9, 42). Hanke täyttää myös sisällöllisesti rahoittajien kriteerit. Nepalissa toimiva kehitys-yhteistyöntekijä kuvaa yhteisömetsätaloutta vertaansa vailla olevaksi paikallisen kehityksen potentiaaliksi:

“There’s no other... resource available... for Nepal. Other than external donor support. It has very little, very limited natural resources. So we see that the forests in the Mid Hills have a tremendous potential to drive community development.” (C1)

1995 jälkeen syntyneiden yhteisömetsien lukumäärä on laskettavissa tuhansissa. Yhteisömetsätalousohjelma on muuttunut kansanliikkeeksi, joka ruokkii itse itseään, ja yhteisömetsien käyttäjärühmät ovat järjestäytyneet oman kattojärjestönsä (FECOFUN) alle. Kun kansainväliset kehitysyhteistyövarat usein jäävät helposti Katmanduun, yhteisömetsät tuottavat kyläläisille paikallista

hyvinvointia omaehtoisesti. Samalla yhteisömetsien kattojärjestö saa lisää vaikutusvaltaa ja kykenee rahoittamaan uusien yhteisömetsien perustamista sekä huolehtimaan yhteisöjen eduista alueellisella ja kansallisella tasolla. Pienistä oivalluksista alkanut prosessi on muuttunut todelliseksi kansanliikkeeksi.

Yhteisömetsätalousohjelmalla on omat ongelmansa ja kasvukysymyksensä. Ohjelman heikkoudeksi on mainittu muun muassa se, että yhteisömetsän käyttäjäryhmiä johtavat komiteat koostuvat usein yhteisön vaikutusvaltaisimmista miehistä, vaikka naiset ja köyhät perheet ovat metsien pääasiallisia käyttäjiä. Myös yhteisöjen välisistä rajakiistoista, metsien tehottomasta käytöstä ja joidenkin käyttäjien jäämisestä yhteisöjen ulkopuolelle on kannettu huolta. Näitä ilmiöitä pidetään kuitenkin yleisesti ns. toisen sukupolven kysymyksinä, jotka vaativat lähinnä yhteisömetsätalouden jatkokehitystä. (Katso esim. Chakraborty 2001: 348, Winrock International 1998: 5-9.)



Kuva 3: Yhteisömetsän käyttäjäryhmä kokoontuu nepalilaisessa vuoristokylässä.

3.3 Kehittyvä metsäsektori

3.3.1 Nepalin metsäpolitiikan toimijakenttä

Terain metsäpolitiikan toimijat voi jakaa kolmeen pääryhmään: metsähallintoon, kehitysyhteistyöjärjestöihin ja aktivistijärjestöihin. Poliittisia puolueita kaikki toimijat pitivät heikkoina, eikä yksikään toimija nimennyt poliitikkoa, joka olisi osallistunut merkittävästi metsäsektorin keskusteluun.

Metsähallinto

Nepalin valtionhallinnossa metsäpolitiikka kuuluu Maa- ja metsäministeriön (*Ministry of Forests and Soil Conservation*) toimivallan piiriin. Maa- ja metsäministeriö vastaa metsälainsäädännön valmistelusta. Ministeriön alaisuudessa toimii metsäosasto (*Department of Forests*), joka vastaa valtion metsäpolitiikan toteuttamisesta käytännössä.

Metsähallinnolla on Nepalin piiri- ja kyläkomiteoiden tasolla toimiva paikallishallinto-organisaatio. Jokaisessa piirikunnassa on piirimetsätoimisto, jonka päällikkönä toimii piirikuntapäällikkö (*District Forest Officer*) ja jolla on alaisinaan metsänhoitajia (*Forest Ranger*) ja metsänvartijoita (*Forest Guard*). Piirikuntapäälliköt eivät voi itse valita toiminta-alueitaan, vaan he siirtyvät komennusalueelta toiselle metsähallinnon päätösten mukaisesti. Eri piirikuntia voidaan pitää eri arvoisina niiden merkittävyyden mukaan; nimitys tärkeälle alueelle kuvastaa etenemistä uralla.

Kehitysyhteistyöjärjestöt

Nepalin metsäsektorilla toimii runsas kirjo erilaisia kansainvälisiä kehitysyhteistyöjärjestöjä, joista suurin osa on teollisuusmaiden valtiollisia kehitysyhteistyöorganisaatioita. Keskeinen monenkeskinen kehitysyhteistyöjärjestö on YK:n kehitysjärjestö UNDP. Valtiolliset kehitysyhteistyöjärjestöt toimivat metsäsektorilla sekä metsäsektorin kehittämisprojektien kautta että sellaisten paikallisen kehityksen hankkeiden kautta, joissa metsänhoito on keskeisessä osassa. Metsäsektorilla keskeisiä projekteja olivat esimerkiksi saksalainen GTZ:n Churia Forest Development Project (GTZ 2001), australialainen Nepal-Australia Community Resource Management Project (katso esim. Gilmour & Fisher 1991) tai brittiläinen Livelihoods Forestry Programme (LFP 2001).

Metsäsektorilla toimi myös nepalilaisia kehitysyhteistyöjärjestöjä, muun muassa New Era ja CARE Nepal. Nämä järjestöt toimivat kehitysyhteistyöprojektien parissa kansainvälisen rahoituksen turvin ja saattoivat myös toteuttaa kansainvälisten kehitysyhteistyöjärjestöjen hankkeita alihankintana.

Kehitysyhteistyöjärjestöjen toimintatavat vaihtelivat. Monet toteuttivat ajallisesti ja alueellisesti rajattuja kehitysyhteistyöprojekteja. Valtiollisten kehitysyhteistyöjärjestöjen projektit noudattivat yleensä edustamansa valtion kehitysyhteistyöstrategiaa. Osa järjestöistä toimi tiiviimmin yhteistyössä Nepalin valtionhallinnon kanssa; tällöin ne suuntasivat suurimman osan budjetistaan valtionhallinnon toimien rahoittamiseen. Kehitysyhteistyöjärjestöjen rooli Nepalin metsäsektorilla oli merkittävä, sillä suurin osa metsäsektorin rahoituksesta tuli ulkomailta ja kanavoitui näiden järjestöjen kautta.

Aktivistijärjestöt

Nepalin metsäsektorilla toimi myös kansalaisyhteiskuntaa edustavia aktivistijärjestöjä. Järjestöt pyrkivät toimimaan yhteiskunnallisina vastavoimana ja ne pyrkivät pitämään toimintansa riippumattomina ulkopuolisista rahoittajista. Suuri osa niiden työstä tehtiin vapaaehtoisvoimin. Metsäsek-

torilla toimivat aktivistijärjestöt pyrkivät pääsääntöisesti edistämään yhteisömetsätaloutta. Aktivistijärjestöjen toimintaan kuuluivat muun muassa neuvottelut virkamiesten ja poliitikkojen kanssa, lehdistötiedotteiden tekeminen ja mielenosoitukset, sekä paikallistasolla että pääkaupunkiseudulla (FECOFUN 2000: 7).

Tärkein yhteisömetsätaloutta edistävä aktivistijärjestö oli vuonna 1995 perustettu yhteisömetsien käyttäjryhmien kattojärjestö FECOFUN. FECOFUNin toimenkuvaan kuului sekä yhteisömetsien käyttäjryhmiä tukeva paikallistoiminta että yhteisömetsätalouden edistäminen valtiontason metsäkeskustelussa. FECOFUNin ohella yhteisömetsätalouden parissa työskenteli lukuisia paikallisia kansalaisjärjestöjä sekä muutama merkittävä kansallinen järjestö, kuten naisasiajärjestö WATCH (Women Acting Together For Change), naisasiajärjestö Didi Bahini ja ympäristöjournalistien liitto NEFEJ (Nepal Forum For Environmental Journalists).

Metsäkeskustelun foorumit

Nepalin metsähallinnon ja tärkeimpien sidosryhmien yhteistyöelin oli Metsäsektorin koordinoitukomitea (*Forestry Sector Coordination Committee*), joka perustettiin vuonna 1988. Sen jäsenistössä oli metsäministeriön edustajia, kehitys yhteistyöjärjestöjen edustajia, muita hallituksen virkamiehiä sekä kansalaisjärjestöjä. Komitea sisälsi työryhmiä (*working group*), joissa työstettiin metsäsektorin erityisteemoja. Komitean lisäksi järjestettiin myös tilapäisiä keskustelukokouksia, kuten vuonna 2000 toteutettu metsäpolitiikan arviointityöryhmä. Toimijat järjestivät myös tietyistä teemoista paneelikeskusteluja, joihin he kutsuivat muiden organisaatioiden edustajia.

Nepalin metsäpolitiikan kysymysten foorumina toimivat myös Internet sekä alueelliset ja kansalliset alan julkaisut, kuten *Banko Janakari* (Nepalin hallituksen metsäpolitiikan julkaisu), *Down To Earth* (suuren intialaisen kansalaisjärjestön julkaisu) ja *Forest, Trees and People* (koko Etelä- ja Kaakkois-Aasian alueen yhteisömetsätalouden julkaisu) ja *Kathmandu Post* (Nepalin laajalevikkisin englanninkielinen sanomalehti).

3.3.2 Epäluuloa pinnan alla

Voisi kuvitella, että maassa, joka on onnistunut luomaan maailmanlaajuista mainetta nauttineen metsänhoitomallin, metsäsektori olisi tehokkuutta ja yhteistyökykyä pullollaan. Nepalin todellisuus oli toisenlainen. Metsäsektorin toimijat kertoivat työympäristöstään ja toisista toimijoista usein jännittyneeseen sävyyn. Toimijoiden yhteistyöhaluisen julkisivun alta löytyi haastatteluissa piilotettuja turhaumia ja epäluuloa muun muassa toisten toimijaryhmien työtapoja kohtaan. Toimijat tuntuivat haastattelujen kautta kinastelevan myös siitä, kenen toiminta metsäsektorilla oli oikeutettua.

Korruptiota metsähallinnossa?

Metsäsektorin ilmapiiriä varjosti kuin tummana pilvenä epäily metsähallinnon virkamiesten harjoittamasta korruptiosta. Osa haastateltavista puhui korruptioepäilyistään avoimesti (C2, C4, E1, E2, G1). Korruptiolla tarkoitettiin virkamiesten pyrkimystä hyötyä henkilökohtaisesti asemastaan virkamieshallinnossa. Muun muassa seuraavat käytännöt oli haastateltavien mukaan tulkittavissa korruptioksi: Kehitysyhteistyöohjelmien nimissä oli tapana kirjata ylimääräisiä kuluja, jotka virkamiehet keräsivät omaan taskuunsa (E1). Virkamiehet sallivat hallinnollisesti huonoja tai jopa rikollisia toimia henkilökohtaista korvausta eli lahjuksia vastaan (C4, E1). Poliitikot rahoittivat omia vaalikampanjoitaan valtion varoista (C1). Metsähallinto painosti kansainvälisiä rahoittajia suunnittelemaan kehitysyhteistyöprojektinsa niin, että suuri osa varoista tuottaisi luontaisetuja, esimerkiksi koulutuksia ja ulkomaanmatkoja, metsähallinnon virkamiehille (G1).

Keskustelussa ilmeni muutamia tulkintoja sille, miksi korruptiota ilmeni. Kriittisemmän tulkinnan mukaan syy oli yksinkertaisesti vastavoiman puute: korruptiota ilmenee siellä, missä kansalaisyhteiskunta ei valvo poliittisen johdon ja virkamiesjohdon toimia (G1). Nepalilaista kansalaisyhteiskuntaa ja kansalaisten keskistä solidaarisuutta pidettiin heikkona, mistä johtuen virkamiehillä oli mahdollisuus ohjata poliittista koneistoa haluamaansa suuntaan (A4, C1, D1, E2).

"[The bureaucracy] has become a force by itself. And it is not controlled by the political missionary. Political missionary is too weak and I think my argument is, the political missionary that we sort of go after in 1990 democracy has essentially collapsed." (G1)

Muista haastateltavista osa pyrki ymmärtämään korruptiota ilmiönä. Korruptio viittaa moraalisesti arveluttavaan toimintaan, kuitenkin selittämättä, kuinka korruption moraalinen arveluttavuus syntyy. Jos korruptiolla tarkoitetaan toimintaa, joka on ollut täysin hyväksyttävää feodaalihallinnon moraalijärjestelmän näkökulmasta, onko kyse moraalisesta rikoksesta vai vain kulttuurisesta jäänteestä? Nämä haastateltavat pyrkivät ajattelemaan ymmärtävästi, että Nepalissa vallassa oleva luokka oli feodaalihallinnon hierarkkisen hallintokulttuurin kasvattama ja toimi edelleen vanhan hallintokulttuurin normien mukaisesti (C3, A4):

"I think you have to interpret corruption against that age old way [of paying tithes]. ...the people who are in control of Nepal today, they don't know any other way. It is the thing they have learned since childhood." (C3)

Metsäsektorin ilmapiiriä ilmensi hyvin se seikka, että suuri osa haastateltavista oli omaksunut tavan puhua metsähallinnosta "hallituksena" ("Government"), ikään kuin persoonallisena metsäsektorin toimijana. Erityisesti aktivistijärjestöjen edustajat pitivät "hallitusta" "ihmisten" ("people") vastakohtana: he eivät mieltäneet Nepalissa hallitusta virkamiehineen kansan valtuuttamiseksi toimi-

joiksi, vaan kokivat, että "hallitus" koostui kapeasta eliitin kerroksesta, joka oli asettunut valtaan omaehtoisesti (E1). Samanlaisen puheen kulttuurin olivat kuitenkin kenties huomaamattaan omaksuneet myös muut metsäsektorin toimijat. Ulkomainen kehitysyhteistyöjärjestön työntekijä (C5) puhui "hallituksesta" ja "ihmisistä" metsäpolitiikan sidosryhminä:

"Otherwise, if Government hands over the forest to the people, and only people, half of the stakeholder... are benefited from that forest, that is not really participatory. So there should be mutual benefit." (C5)

Metsähallintoa kritisoitiin myös sen toimintatavoista: poliittiset mallit ilmestyivät kuin tyhjästä (C1) ilman keskustelua kansalaisten kanssa (E1, E2, D4):

"So mainly, Government thinks, we have to put some policy, and so they make this policy and they pass it to the people. That is why some of the policy is not accepted by the people. It comes suddenly, you know. Suddenly, because people are not aware of that. It is not like participatory, when some policy is made, it is being discussed and first put around. Not like that, it just comes." (D4)

Metsähallinnon virkamiehet eivät mieltäneet itseään kasvottoman ja parjatun metsähallinnon toimijoiksi, vaan ammattilaisiksi, jotka olivat valinneet työskennellä metsähallinnossa sen puutteista huolimatta. Valtion tarjoaman työpaikan yksi etu oli selkeät työajat, joiden rinnalla jäi aikaa perhe-elämälle (B1). Monet korostivat, että metsähallinto kehittyy ja oppii, ja erityisesti nuorten metsäammattilaisten korvatussa vanhat myös metsähallinnon toimintailmapiiri muuttuu (A4). Monet olivat turhautuneitakin työympäristöönsä, mutta toisaalta kokivat myös työnsä – metsähallinnon kehittämisen – tärkeäksi. Metsähallinnon tehottomuuden syyksi nähtiin mieluummin hallinnon nuoruus, tehottomuus, resurssien puute ja sisäiset ristiriidat kuin järjestäytynyt korruptio (A1, B1). Hallinnon sisällä esiintyi myös jakoa "heihin" ja "meihin"; esimerkiksi paikallishallinnossa työskentelevälle keskushallinnon toimintamallit ja ohjeet näyttäytyivät usein hämmentävinä (B1).

Osatekijä, joka lienee kasvattanut valtion metsävirkamiesten ja tavallisten nepalilaisten välistä koulua, saattoi olla myös metsävirkamiesten koulutustausta. Metsätalouden virkamiehet olivat pääasiassa teknisesti koulutettuja metsäasiantuntijoita (Hill 1999: 28). Sosiaalitieteisiin koulutettuja ammattilaisia metsäsektorilla oli vähän, vaikka yhteisömetsätaloudessa on kyse äärimmäisen sosiaalisesta työstä.

Liiankin kriittiset aktivistijärjestöt?

Aktivistijärjestöistä puhuttaessa keskustelu kääntyi niiden yhteistyökykyyn. Aktivistijärjestöt nähtiin tärkeäksi osaksi metsäsektorin toimintaa (A1, D4, D6, D7), mutta monien mielestä järjestöt olivat

vieneet metsähallinnon kritisoimisen niin pitkälle, että yhteistyö niiden kanssa ei ollut enää rakentavaa (A1, A2, A4, C2, C5, D3, D7). Mielenosoituksista, protesteista ja kriittisistä kirjoituksista oli tullut niille tärkeämpi työmuoto kuin analyttinen, poliittinen keskustelu metsäsektorin muiden toimijoiden kanssa:

"We have seen a couple of NGOs who are very radical, especially in the Terai, about forest management. [...] The more they shout, the more money they get, because if you are in the newspapers, that means, donors, yeah you did a good job, go on. But it has never been a constructive opposition towards the Government." (C5)

Monet haastateltavat kantoivat huolta siitä, että käyttäjäryhmien keskusjärjestö FECOFUN oli politisoitumassa (C2, C3, D3, D4, D6, G1). Se, mitä politisoituminen käytännössä tarkoitti, jäi useimmiten epäselväksi. Useimmat haastateltavat eivät ymmärtääkseni arvelleet, että keskusjärjestö olisi järjestäytymässä puolueeksi. Sen sijaan keskusjärjestön pelättiin ilmeisesti alkavan keskittyä siinä määrin valta-asemansa vahvistamiseen metsäsektorilla, että järjestön alkuperäinen motiivi parantaa maaseudun väestön elinmahdollisuuksia jäisi jalkoihin. Toisaalta ehkä tarkoitettiin, että järjestön toimintatavat olivat saaneet vaikutteita poliittisesta kulttuurista, eli järjestö käyttäisi yhä enemmän provokatiivisia ilmaisuja ja liioittelisi toisten toimijoiden tekemiä virheitä saadakseen huomiota.

"People, some federations, some NGOs, they really think they are working for the people. They don't like to see that such negative things are going on. And just in some place it is politicalised, and they go against the Government. But they should say, this policy gives us such and such impact. They should analyze it before they draw conclusions." (D3)

Osa metsähallinnon virkamiehistä ja kehitysyhteistyöjärjestöjen työntekijöistä olisi toiminut mieluummin yhteistyössä aktivistijärjestöjen piirikuntaosastojen kuin kansallisen tason toimijoiden kanssa. He pitivät piirikuntaosastojen työntekijöitä yhteistyökykyisempinä ja lisäksi piirikuntaosastojen kytkökset metsänhoidon todellisuuteen olivat heidän mielestään selkeämmät (A2, C2). Kansallisen tason toimijat olivat jo liian kaukana kylien ja piirikuntien toiminnasta, etteivät enää edustaneet Nepalin maaseutuväestön käsityksiä ja mielipiteitä. Tästä syystä osa haastateltavista ei suhtautunut vakavasti aktivistijärjestöjen kansallisen tason esittämään kritiikkiin metsäpolitiikasta. Naisjärjestö WATCH sai esimerkiksi kritiikkiä (A3) siitä, että sitä johti mies:

"WATCH is Kathmandu based. It is called woman's organisation, but it is led by a man, Narayan Kaji. It does not mean that men don't know about women's issues, but let the women talk. I cannot represent my wife's sentiments. If it is a women's questions, the women themselves should be speaking. If the poor guy is there, I cannot speak for the poor guy. I think I

know some of them, but let the poor guy speak himself. What are his or her problems. Our objective is to give the forum to them. Poor people so that they can express their... But I cannot represent him or her. Can I? I don't think so." (A3)

Naisjärjestö WATCHin naispuolinen työntekijä kertoi, että järjestön työntekijöistä 70 prosenttia oli naisia ja osuuden kasvattaminen tavoiteltuun 85 prosenttiin oli vaikeaa, koska nepalilaisessa kulttuurissa naisilla oli yhä tapana jäädä pois töistä naimisiin mentyään. Luultavasti myös naisten joukosta löytyisi vähemmän korkeasti koulutettuja henkilöitä, jotka voisivat tuoda akateemista ulottuvuutta ja kielitaitoa naisjärjestöjen työntekoon. Kuinka naisjärjestöjä siis rakennettaisiin, jos ehtona olisi se, että niiden täytyisi toimia täysin naisten voimin?

Tehottomat kehitysyhteistyöjärjestöt?

Edustivatko kehitysyhteistyöjärjestöt tasapainottavaa voimaa metsähallinnon ja aktivistijärjestöjen vastakkainasettelun keskellä? Paljolti kyllä, mutta myös ne saivat osakseen enemmän kritiikkiä kuin kehuja.

Monet haastateltavat kommentoivat, että työskentely kansainvälisten kehitysyhteistyöjärjestöjen kanssa on vaikeaa, sillä useimmat valtiolliset kehitysyhteistyöjärjestöt asettavat työnsä lähtökohdaksi oman valtionsa kehitysyhteistyöstrategian ja toimintatavat. Erilaisia termistöjä, käytäntöjä ja tavoiteohjelmia oli Nepalilaisella metsäsektorilla yhtä paljon kuin rahoittajilla, mikä monimutkaisti metsäsektorin toimintaa (A1, B1, D7, E4). Kansainväliset kehitysyhteistyöjärjestöt eivät koordinoineet toimintaansa tarpeeksi keskenään, joten metsäsektorilla esiintyi paljon päällekkäisiä hankkeita, ja joitakin tärkeitä kehitysalueita ei rahoita kukaan.

Osa haastateltavista korosti, että kansainväliset kehitysyhteistyöjärjestöt taipuvat liiaksi korrumpoituneen hallinnon rahanjakovaatimuksiin, eli sallivat suuren osan kehitysyhteistyövaroista jäädä pääkaupunkiin ja sujahtaa valtionhallinnossa toimivan eliitin taskuihin (A4, E1, F1). Varoja tuhlatiin korkeapalkkaisiin asiantuntijoihin (A4) ja kehitysyhteistyövaroja suunnattiin turvallisiin, järjestöjen maineen kannalta parhaisiin kohteisiin (A3). Tästä syystä kehitysyhteistyöhankkeet olivat myös tehottomia:

"They have also not been able to show their commitment in practice. Like, for example, they say that most of the resource should go to the poor. That is their opinion. In writing, in policy. But most of the resource, they consume by themselves. For office setup, for their salary, for highly paid staff, for aeroplane, for vehicles, for, you know, that sort of things..." (A4)

Kehitysyhteistyöhankkeiden tehottomuutta on kritisoitu myös laajalti Nepalilaisesta kehitystä käsittelevässä kirjallisuudessa. Esimerkiksi Westoby (1992) viittaa Aasian kehityspankin hankkeeseen, jonka

hankesuunnitelma sisälsi paikallisten puulajien istutusta ja polkupyörien hankkimista istutusten hoitajille. Hankkeen toteuttamisvaiheessa polkupyörät oli kuitenkin korvattu hankkeenjohdon Land-Rovereilla ja eukalyptusplantaaseilla (Westoby 1992: 150).

Aktivistijärjestön edustaja (E1) kritisoi myös sitä, että kansainväliset toimijat pyrkivät liiaksi vaikuttamaan Nepalín politiikkaan, vaikka he ei-nepalilaisen taustansa vuoksi olivat politiikan sidosryhmien ulkopuolella. Hänen mielestään rahoittajien olisi pyrittävä tukemaan aitoa nepalilaista demokratiaa sen sijaan, että ne itse sekaantuisivat Nepalín politiikkaan.

Nepalilaisten kansalaisjärjestöjen ei nähty edustavan Nepalín kansaa sen enempää. Kolme haastateltavaa totesi, että useimmat näistä järjestöistä ovat käytännössä syntyneet hyötymään kehitysyhteistyövaroista, joita vallalla olevan suuntauksen mukaisesti jaettiin mielellään kehitysmaiden kansalaisjärjestöille (E1, G1, F1). Koska järjestöjen päätarkoitus oli tuottaa palkkaa työntekijöilleen, ne olivat hyvin riippuvaisia rahoittajistaan, ja niinpä ne eivät edustaneet ainakaan vapaasti todellisia kansanliikkeistä nousseita tuntemuksia. Aktivistijärjestöt korostivatkin edustavansa kansalaisyhteiskuntaa (*civil society*) sen sijaan että olisivat kutsuneet itseään kansalaisjärjestöiksi, sillä kansalaisjärjestö-termi on Nepalissa väritynyt tämän taustan mukaan (G1).

"After the political change, everything became a project from human rights to democracy... So there has been a mushrooming of NGOs. There are some NGOs who are organised because it is a good money making business. You speak good English, you can write proposals, you have access to donors. And if you take money, there is no-one to question how you spend it. You don't have to pay tax, because you are non-profit. So there is so much corruption, because there is room for corruption." (F1)

Monia tuntui ärsyttävän (E1, G1), että hallitus käytti nepalilaisia kansalaisjärjestöiksi rekisteröityjä kehitysyhteistyöjärjestöjä projekteissaan osoittaakseen, että se otti kansalaiset mukaan päätöksentekoon. Heidän mukaansa hallitus kykeni valitsemaan tarkoitukseensa myötämielisiä järjestöjä. Kansalaisjärjestöyhteistyön merkitys näkyi metsähallinnon virkamiehen kommentissa, kun tämä kuvaili ministeriönsä osallistavaa toimintaa eräässä lakimuutosprosessissa:

"We are going to hire a consultant. An NGO consultant." (A2)

Kehitysyhteistyöjärjestöjen toiminta näyttäytyi tietysti toisenlaisena, kun siitä keskusteltiin järjestön työntekijöiden kanssa. Nepalilainen työntekijä (D3) ajatteli järjestöä työpaikkana, joka oli vaihtoehtoinen työskentelylle valtionhallinnossa. Yksityisen sektorin työnantajassa oli sekä vahvuuksia että heikkouksia, mutta järjestöt miellettiin usein tehokkaammiksi ja joustavammiksi työympäris-

töiksi kuin valtionhallinto konservatiivisine toimintatapoineen. Monet halusivat ajatella, että olivat valinneet työn kehitysyhteistyöjärjestössä, koska saivat täten enemmän aikaa Nepalin hyväksi.

Eräs ulkomainen työntekijä kuvasi, että järjestöjen projektikohteiden valinta oli hyvin käytännönläheistä. Esimerkiksi projektien kohdealueet oli valittava siten, että ne olivat kohtuullisesti saavutettavissa (C1). Ulkomainenkaan toimija ei voi tehdä ihmeitä, vaan käytännön realiteetit rajoittavat heitäkin. Esimerkiksi kaukaisten alueiden saavuttaminen voi olla vaikeaa käytössä olevan ajan ja resurssien puitteissa – turvatontakin.

3.3.3 Lainsäädäntö ja poliittiset ohjelmat: mikä on demokratiaa?

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion perspektiivistä katsoen on helppo pitää itsestäänselvyytenä, että poliittinen keskustelu rakentuu valtion poliittisen ja yhteiskunnallisen järjestelmän kivijalan varaan. Nepalin poliittinen järjestelmä oli nuori ja se tarjosi metsäsektorin toiminnalle vain hauraat puitteet. Niinpä myös metsäsektorin keskusteluissa heijastui se seikka, että toimijat punnitsivat jatkuvasti demokratian ja lainsäädännön sitovuutta suhteessa omaan oikeustajuunsa. He halusivat pidettävän kiinni yhteisistä pelisäännöistä, jotka olivat heille itselleen tärkeitä. Itselleen epäedulliset säädökset he kuitenkin toisinaan mielsivät heikon demokratian läpi päästämiksi virheiksi, joita ei tarvinnut käytännössä noudattaa.

Poliittisen järjestelmän uskottavuutta nakersi myös se, että metsähallinnon ulkopuolella työskentelevät metsäsektorin toimijat eivät luottaneet Nepalin metsäpolitiikan virallisiin ohjauskeinoihin. Haastatteluissa mainittiin viisi eri menetelmää, joiden kautta metsähallinto rakensi Nepalin virallista metsäpolitiikkaa:

1. **Poliittiset ohjelmat** sisälsivät Nepalin hallinnon pitkän tähtäimen suunnitelmia maan kehittämiseksi. Poliittisten ohjelmien suunnittelu on ollut yksi kehitysyhteistyön muoto. Niihin lukeutuivat muun muassa eri kehityssektoreiden pitkäaikaissuunnitelmat, kuten metsäsektorin kokonaisuunnitelma, että monissakin kehitysmaissa toteutetut viisivuotissuunnitelmat. Ohjelmien valmistelusta vastaava ministeriö otti yleensä tärkeät sidosryhmät mukaan ohjelmien suunnitteluun, mutta ohjelmia ei hyväksytetty parlamentilla eikä välttämättä sidosryhmilläkään.
2. **Lainsäädäntö** valmisteltiin muun muassa poliittisten ohjelmien pohjalta ministeriöissä ja sen hyväksymiskäsittely tapahtui Nepalin kaksikamarisessa parlamentissa.
3. Lainsäädäntöä tarkentamaan luotiin yksityiskohtaisempia **asetuksia**, joiden käsittelyprosessi oli yksinkertaisempi.
4. Kullekin piirikunnalle laadittiin metsäpolitiikan käytännön toteutuksen tueksi **metsänhoitosuunnitelmia** (*Operational Forest Management Plan*), jossa määriteltiin kunkin metsäalueen käyttö metsälainsäädännön yleislinjausten, muun muassa metsänhoitotyyppien, mukaisesti.

5. Hallitus lähetti virkamiehilleen ajankohtaisista asioista ohjeistuksia **kiertokirjeinä**, joiden sisällöstä ei usein ollut ollut keskustelua hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien kanssa.

Keskusteluissa ilmeni erimielisyyttä siitä, millaiset poliittiset toimet ovat parlamentaarisen demokration mukaisia. Erityisesti metsänhoitosuunnitelmat ja poliittiset ohjelmat herättivät hämmennystä metsäsektorilla. Ne laadittiin projekti- ja virkamiestyönä ja niiden valmistelussa osallistettiin metsäsektorin muita toimijoita vaihtelevissa määrin (katso esim. Punkari ym. 1999). Kuitenkin ohjelmilla ja suunnitelmilla oli merkittävä rooli metsälainsäädännön käytännön tulkinnessa ja toteutuksessa. Siksi aktivistijärjestöt ja jotkut kehitysyhteistyön toimijoistakin kokivat, että ohjelmat ja suunnitelmat nakersivat metsäsektorin demokraattisuutta.

Hallituksen kiertokirjeet sisälsivät usein yhtäkkisiä ja perustelemattomia muutoksia metsänhoitokäytäntöihin, mikä nakersi myös muiden toimijoiden luottamusta metsähallintoon (B1, C1). Esimerkiksi Nepalín metsäyhtiön (*Timber Corporation of Nepal, TCM*) hakkuuoikeuksia oli laajennettu moneen otteeseen säädöksin, joita pidettiin Nepalín metsälainsäädännön vastaisina (Chapagain ym. 1999: 47, Kanel 1996: 13-14, 16). Metsäsektorin toimijat pyrkivätkin tulkitsemaan ristiriitaisina ja epäloogisina pitämiään ohjeistuksia parhaaksi katsomallaan tavalla, kuten ulkomainen kehitysyhteistyöjärjestön työntekijä kertoi organisaationsa reaktiosta hämmentävään kiertokirjeeseen:

“...then they boarded some new directives which require a more technical approach to operational plans for forest management. Based on inventories. Unfortunately there’s ten thousand forest user groups in Nepal... and each year there’s maybe another thousand or fifteen hundred formed. And we worked out, ...to do an inventory on all those user groups and all those community forests, with the current staff, it would take you a hundred and fifty to three hundred years. So. It was another good example of a policy change that hasn’t been fully thought through. And the rationale was never described. **We’ve sort of modified that slightly.** We’re saying that you only need to do a detailed inventory for those user groups who have forest that they want to actively manage and they want to do thinning operations and they want... not only sell products to within the group, but also sell products outside. But those user groups that all they wanna do is to collect fuel wood and leaf litter, eh... what’s the point in having a detailed inventory? And spending all that time and effort, and in some cases, money? You know, to get it, it’s just waste of time.” (C1, lihavointi kirjoittajan)

Aktivistijärjestön edustajan (E1) näkökulmasta lainsäädäntö oli arvokkain poliittinen ohjenuora. Vaikka lainsäädäntöehdotukset valmisteltiin ministeriöissä virkamiestyönä, lakien hyväksyntä edellytti parlamentin enemmistön puolta. Nepalín parlamentaarista järjestelmää pidettiin heikkona, mutta aktivistijärjestöillä oli kokemusta, että kampanjoimalla poliitikkojen parissa he olivat saaneet

kumottua huonoina pitämiään ehdotuksia. Lainsäädäntö toimi ikään kuin eripuraisten toimijoiden pöytäkirjana, johon kirjattiin mahdollisimman laajaa hyväksyntää nauttivat kompromissit. Niinpä aktivistijärjestön edustaja pyrkikin korostamaan, että vain parlamentaarisen prosessin kautta kehitetyllä lainsäädännöllä oli kansalaisia sitovaa painoarvoa. Ääritapauksessa aktivistijärjestön edustaja oli kuitenkin valmis kyseenalaistamaan lainsäädäntöönkin päätyneet ohjeet, jos niitä pidettäisiin yleisen moraalitajun vastaisena tai kyseenalaisin keinoin sinne ajettuina:

“And for me, you know, if you ask me, I don’t care even if they pass the bill. You know, any rules and regulation, unless and until accepted by the people, will not be... operational. If the people feel that, you know, we don’t abide by those rules, they don’t become operational.” (E1)

3.3.4 Metsälainsäädäntöprosessi muistoissa: hyväsydämisyyttä vai laskelmointia?

Nepalin metsäsektorin epäluuloinen ilmapiiri heijastui siihen, kuinka metsäsektorin toimijat puhuivat Nepalin kehumusta vuoden 1993 metsälainsäädännöstä. Metsäsektorin pitkäaikaiset toimijat muistelivat hyvillä mielin, kuinka yhteisömetsätalouden perusideat syntyivät eri toimijoiden ideoista ja onnistuneista osallistavan metsätalouden kokeiluista Nepalin maaseudulla. Jokainen mukana ollut toimija halusi nähdä olleensa keskeisessä roolissa menestyksekkään politiikan synnyssä – ja ehkäpä yhteisömetsätalous todella syntyikin juuri siksi, että samat ideat kumpusivat yhtäaikaisesti monen eri toimijan kokemuksista.

“From what I’m told, a lot of the formulation of the legislation and the policy behind it was really... a lot of the... that was... donor driven. And project driven.” (C1)

Toimijoiden väliset jännitteet nousivat kuitenkin pintaan, kun puhuttiin siitä, miksi Nepalin metsähallinto oli ollut valmis edistämään edistyksellistä yhteisömetsätalousohjelmaa. Metsähallinnon virkamiehet (A1, A2) mielsivät yhteisömetsätalousohjelman osoitukseksi Nepalin hallinnon hyväntahtoisuudesta ja halusta kehittää maata. Metsähallinnon ulkopuolisista haastateltavista osa kuitenkin ajatteli, että metsähallinnon hyväntahtoisuus – metsien luovuttaminen kyläläisille näiden toimeentulon turvaamiseksi – oli näennäistä. Päämotiivina oli metsien suojeleminen eroosiolta, ja metsähallinto oli valmis luovuttamaan vuoristometsiä käyttäjäryhmille lähinnä siksi, että näillä metsillä ei juuri ollut taloudellista arvoa (C3, C4).

Metsähallinnon hyväntahtoisuutta epäili myös aktivistijärjestön edustaja (E1). Hän muisteli, kuinka toimiva yhteisömetsätalousmalli oli vesittyä lainsäädäntövaiheessa, sillä politiikka astui tuolloin näyttämölle ja metsähallinnon toimijat pyrkivät ohjaamaan lainsäädäntöä lakitekstin sanavalinnoilla sellaiseen suuntaan, joka maksimoi virkamiesvaltaa:

”...during the time of preparation itself there was a lot of, lot of... conflict. There were some groups who really wanted to control the forest by the forestry officials. There were some groups who were saying that, actually, foresters have managed the forests for a long time and they have failed. [...] And the user group have already shown the capability, so the rights should be concentrated on the... user group. So there are conflicts there already during the preparation. And that's why it took so long. And then when it was finalised, it was a lot of compromised, negotiation between these two groups. The wording later on became itself very much of a controversy. You know, one group started interpreting one way, and another group started interpreting another way. So, I think, if you look carefully, the document itself became very controversial. The act and the legislation itself.” (E1)

Haastattelujen ajankohtana metsäsektorilla käytiin kiivasta keskustelua yhteisömetsätalouden käyttäjäryhmien oikeudesta myydä puuta metsistään. Lukuisat vuoristoalueiden yhteisömetsät olivat vuosien suojelutyön tuloksena alkaneet tuottaa puuta siinä määrin, että puulla alkoi olla taloudellista arvoa:

“...nobody probably imagined it could turn out like this. So we are in a situation where a massive amount of forest has been handed over. And in five years trees as high as this have emerged. Of course the communities will notice that hey, we have timber that could be sold. So this was one of the big issues: ‘Now they want to sell. Can we give them the right to sell? No we can't. Or could we after all?’ ...and here comes the power. ‘If we give them the right to sell, it means money will go to different pockets than before.’ The forestry sector is corrupted and the forests are the one natural resource that can make you rich in this country.” (C3)

Metsäsektorin toimijoille oli epäselvää, mikä oli puun myynnin laillinen asema Nepalissa. Metsälainsäädäntö ei ottanut asiaan kantaa, jolloin huomio kääntyi siihen, että metsäpolitiikan kokonaisohjelma määritteli yhteisömetsätalouden metsätalouden muodoksi, jonka tarkoitus oli kattaa maaseutuväestön perustarpeet (Grosen 2000c). Tällaisiksi tulkittiin yhteisömetsien tuottama polttopuu ja rehu. Tätä määritelmää tulkittiin niin, että taloudellisesti tuottavat metsät eivät kuuluisi yhteisömetsätalouden piiriin, joskin toisen tulkinnan mukaan yhteisöt voisivat puuta myydessään ostaa muita tarvikkeita, jolloin yhteisömetsätalous palvelisi edelleen perustarpeiden täyttämässä. Samaan aikaan alkoi ilmetä epäilyksiä, että metsähallinto olisi halukas "selventämään" yhteisömetsätalouden toimintaehtoja sellaiseksi, että puun myynti olisi paremmin valtion kontrollissa (katso esim. Shrestha & Grosen 2000: 5-6).

Keskustelu yhteisöjen puunmyyntioikeuksista näyttäytyi eräänlaisena koetinkivenä, joka osoittaisi, oliko metsähallinto todella halunnut edistää kansan hyvinvointia salliessaan yhteisömetsätalouden.

Metsähallinnon virkamies onnistui kiteyttämään metsäsektorilla vallitsevan pelon ja metsäsektorin virkamiesjohtoisuuden kuvatessaan, kuinka hyväntahtoinen metsähallinto on:

“So, sometimes they question our intention. Maybe there are one or two forest officers who don’t have very good intentions, yes, that I realise. But if our intention is so bad, then why do we give community forest to them. It is the Government which brought this community forestry program and started handing over. If our intention is bad, why should we give community forest to them at all. **We can get one act and... finished.**” (A2, lihavointi kirjoittajan)

3.4 Terain tasanko: metsäpolitiikan uusi haaste

3.4.1 Nepalin tuorein ja epävakain alueliitos

Terain tasanko, Intian niemimaan ja Himalajan vuoriston väliin jäävä subtrooppinen kaistale, sijoittuu Nepalin ja Intian rajamaille. Terai on lukuisten endeemisten lintulajien ja maailman suurimpien uhanalaisten nisäkkäiden koti ja sen biodiversiteetti on poikkeuksellisen runsasta. Alueen valtapuu-laji on hidaskasvuinen, mutta lujuutensa vuoksi erittäin käyttökelpoinen ja arvokas sal (*shorea robusta*). (Chakraborty 2001: 341, Bajracharya 1993: 51) Jos vuoristoinen Nepal, ikaikaiset kyläyhteisöt ja yhteisömetsätalous kertovat Nepalista yhden tarinan, Terain tasanko on monessa suhteessa vuoristo-Nepalin vastakohta.

Vaikka luonnonmaantieteellisesti Terai viittaa Nepalin ja Intian väliseen tasankoalueeseen, joka on muodostunut Ganges-joen laskujokien ympärille, tässä työssä käsittelen Teraita, samoin kuin haastateltavat käsittelivät, vain sen Nepalin valtioon kuuluvien alueiden osalta. Jotkut sisällyttivät Terai-termiin tasankoalueen lisäksi myös Shivalik/Churia-vuoristoalueen Terain pohjoispuolella. Terain alueeseen liitettiin joskus myös Inner Terai-nimellä kutsutut hiukan pohjoisemmat jokilaaksot. Terain voi myös määritellä hallinnollisesti niiden 20 hallintopiirin mukaan, jotka käsittävät alueita Nepalin eteläisimmistä osista. (Chakraborty 2001) Terain historiaa kuvatessani viittaan Teraihin luonnonmaantieteellisenä alueena. Haastateltavat tarkoittivat Teraista puhuessaan vaihtelevasti eri määritelmien mukaisia kokonaisuuksia. Näillä käsite-eroilla ei kuitenkaan ole oleellista merkitystä haastattelujen sisällön tulkinnan kannalta.

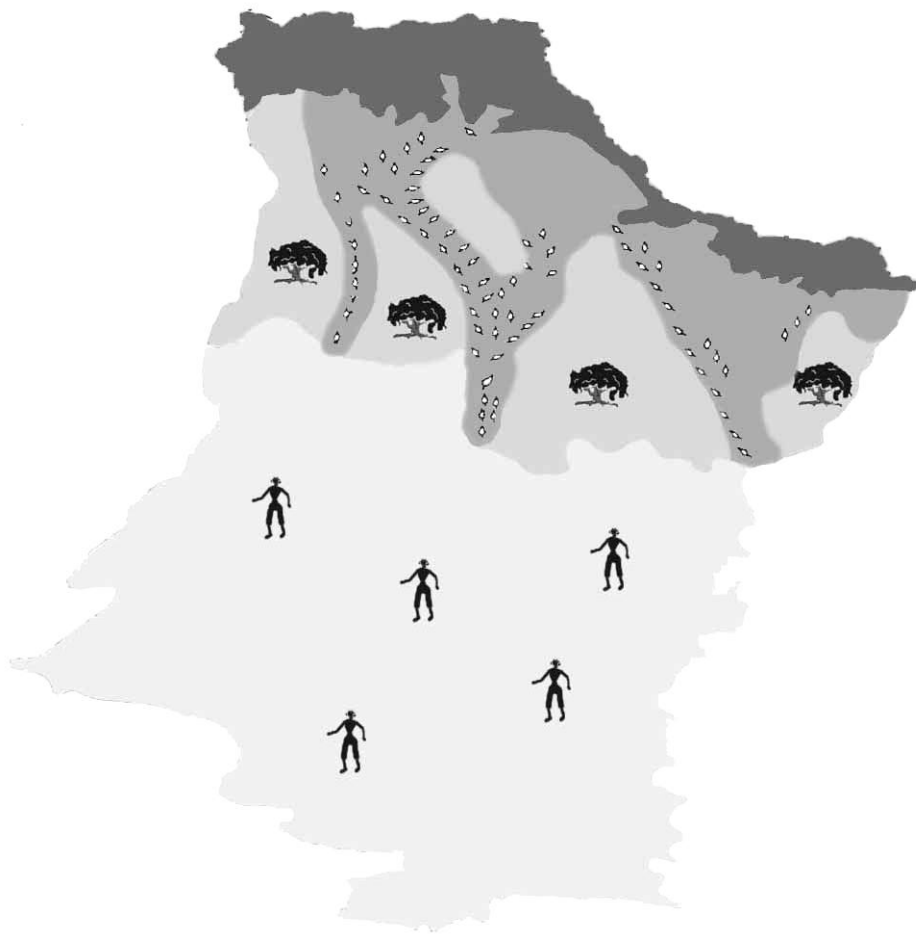
1900-luvulle saakka Terai oli pahoin malarian vaivaama alue; siksi se oli pitkään pääasiassa vain parin heimon, pääasiassa paikalliselle malarialajille immuunien tharujen, asuttama. Terain hedelmälliset maa-alueet liitettiin Nepalin valtioon Rana-hallintokaudella vuonna 1858. Nepalin ja Intian välinen raja maa-alueiden jälkeen avoimena. Jonkin verran intialaisia siirtolaisia muutti alueelle Intian rautatieverkoston laajennuttua Teraille. Rana-hallitsijat kannustivat muuttoliikettä, sillä lisääntyvän väestön avulla oli mahdollista lisätä puun myyntiä Intiaan ja lisätä maanviljelystä vapau-

tuvalla maalla. Rana-dynastian perustaja lupasi palkkioita Terain metsämaiden raivaamisesta viljelyskäyttöön; raivatusta maasta ei tarvinnut maksaa veroja kymmeneen vuoteen ja osan maista raivaajat saivat pysyvästi itselleen. Kannustin johti suurten metsäalueiden raivaamiseen.⁶ Samalla myös metsien merkitys kauppatavarana lisääntyi: puun myynti oli Shahan (1990a) sekä Gilmourin ja Fisherin (1991) mukaan Nepalin valtion suurin yksittäinen tulonlähde 1800-luvulla. Ranat saivat myös tukea brittiläisen Intian metsähallinnolta kehittäkseen sal-puun kauppaa Intiaan (katso esim. Gutham 1997: 48).

Vuonna 1954 malaria saatiin hallintaan DDT:n ja maan kuivauksen avulla, ja hedelmälliseen joki-laaksoon alkoi virrata asukkaita sekä pohjoisen kukkuloilta että etelästä Intian puolelta (Reijo 1995: 119, Chakraborty 2001). 1950-luvulla Terain alueen valjastaminen maanviljelykseen kiihtyi. Suuret määrät metsää muutettiin viljelysmaaksi. Nepalin valtio toimi 1950 ja 1960-luvuilla aktiivisesti mukana metsien hakkuissa ja ilmeisesti myös kannusti pohjoisten kukkuloiden väestöä muuttamaan alueelle. (Gilmour & Fisher 1991: 26, 34, Pelttari 1984) Nepalin väestö yli kaksinkertaistui seuraavan kolmenkymmenen vuoden aikana (Reijo 1995: 118). Toisaalta Terain metsät näytettyivät jo vuosien 1965-1969 viisivuotissuunnitelmassa kaupallisesti niin tärkeänä resurssina, että suunnitelmassa asetettiin tavoitteet metsien kestävään hyödyntämiseen (Gutham 1997: 52). Vuoden 1967 metsänsuojelulaki antoi metsävirastolle valvontaoikeuksia, joiden tarkoituksena oli Guthamin (1997: 11-12) mukaan erityisesti kontrolloida sal-puun laittomia hakkuita.

⁶ Lukuisat kirjoittajat ovat kuvanneet Terain asutuksen vaiheita ja sal-metsien käytön historiaa erilaisissa Teraita käsittelevissä historiakatsauksissa, katso esim. Gilmour & Fisher (1991: 10-11, 26); Shaha (1990a: 262, 259-260; 1990b: 241, 243-244); Chakraborty (2001: 341), Ghimire (1992: 33) ja Bajracharya (1993: 53).

3.4.2 Terain ominaispiirteitä: metsäalueiden nauhamaisuus ja muuntuva demografia



Kuva 4: Metsän sijoittuminen Baran piirikunnassa mukailtuna Dahalin (2000) pohjalta. Metsäalueet sijoittuvat Baran piirikunnassa Teraille tyypillisellä tavalla: Piirikunta rajautuu pohjoisessa Churian kukkuloiden tärkeisiin ja suojeltuihin vedenjakaja-alueen metsiin. Suojelun piiriin kuuluvat myös kukkuloilta etelään laskevien jokien metsäiset penkereet. Tasankoalueen hyödynnettävissä olevat metsät jäävät jokipenkereiden väliin suurina, yhtenäisinä laikkuina. Asutus keskittyy Terain eteläosiin.

Terain alueella metsien ja väestön historia ja maantieteellinen jakautuminen ovat tyystin erilaiset verrattuna vuoristoisen Nepalin oloihin. Useat haastateltavat nostivat esiin nämä erot (A1, A3, A4, B2, C1, C3, C5, D2, D5, G1) antaen varsin yhtenäisen kuvan Terain väestön ja metsien suhteesta:

"You know, in the Hills, the villages are scattered and forests are scattered. People have traditionally, historically used the forest. It is easier to identify who are the users of a particular forest. There is not much conflict. If you go in the Tarai, most of the Tarai forest have now been depleted. The original people who were very near to the forest are now further away from the forest. Other people have come and then they are staying near the forest area." (A3)

Siinä missä Nepalin vuoristoseutuja leimaa kylien ja metsälaikkujen mosaiikkimaisuus, Terain alueella metsien ja asutusalueiden jakautumista leimaa nauhamaisuus. Nepalin alkuperäisasukkaat, tharut, ovat perinteisesti asuneet Nepalin eteläosissa. Heidän asuma-alueidensa pohjoispuolella on levittäytynyt yhtenäinen metsäalue aina Churian kukkula-alueelle saakka. Muuttoliikkeiden tuomat ihmisvirrat ovat aina sijoittaneet asumuksensa tharujen asuma-alueiden ja metsien väliin, siirtäen metsärajan aina pohjoisemmaksi. Näin Terain metsät muodostivat haastattelujen ajankohtana kapean vyöhykkeen Terain pohjoisosissa ja asutus sijoittui sen eteläpuolelle, tharujen asuessa kaukana metsistä. (katso esim. Mahapatra 2000, Pokharel & Amatya 2000: 1-5)

Teralla ei ole myöskään samanlaisia alueellisesti vakiintuneita väestörakenteita kuin vuoristoissa Nepalissa; uudisasukkaat ovat tulleet alueelle eri puolelta Nepalia eivätkä muuttovirrat ole noudattaneet yhtenäisiä linjoja. Niinpä Terain kylissä asuu uudisasukkaita eri puolelta maata. Terai on kielten ja kulttuurien tilkkutäkki, jossa saman kylän asukkailla oli harvoin pitkä yhteinen historia. (katso esim. Mahapatra 2000, Pokharel & Amatya 2000: 1-5)

3.4.3 Metsäkato: Mitä Teralla tapahtuu?

Haastattelujen ajankohtana Terain metsäalueita söivät jatkuvasti sekä laittomat metsähakkuut että metsien uudisraivaus viljelysmaiksi. Terain metsäpinta-ala arvioitiin 1990-luvun alkupuolella 400 000 hehtaarin kokoiseksi (Bajracharya 1993: 51), mutta metsäpinta-ala pieneni vuotuista 1,3 prosentin vauhtia (Kanel 2000). Metsäkato tuotti sosiaalisia ongelmia Teralla, joka oli 2000-luvun alussa paitsi Nepalin väkirikkain alue myös Nepalin köyhimpien väestöryhmien koti. Terain köyhän, maataloudesta elävän väestön erityisenä vitsauksena oli jokisuistojen eroosio, joka tuhosi Terain asukkaiden viljelyksiä tuottaen alueen köyhille asukkaille korvaamattomia menetyksiä. Erityisesti Terain pohjoisosien Churia-kukkuloiden metsiä pidettiin kriittisinä alueen vesitasapainon vakauttajina (Dahal 2000: 21).

Dahalin (2000) Baran piirikuntaa käsittelevä tutkimus heijastelee Terain maalaisväestön ongelmallista tilannetta metsien huvetessa: Suurin osa piirikunnan väestöstä viljeli maata perheensä elannoksi, mutta vain osa viljelysmaista oli virallisesti rekisteröityä. 50% väestöstä keräsi polttopuuta valtion metsistä, sillä käytännössä paikallisväestöllä ei ollut muuta vaihtoehtoa: pääosa metsistä oli valtion hallinnassa ja valtion harjoittama puuntuotejakelu oli lähes olematonta. Polttopuuta keräävä maalaisväestö pelkäsi metsähallinnon virkamiehiä, jotka etsivät metsien luvattomia käyttäjiä ja Dahalin mukaan vaati näiltä lahjuksia metsien käytöstä. (Dahal 2000: 23, 36, 49) Jotkut kirjoittajat ovat pitäneet ilmiötä Teralla yleisenä (katso esim. Thacker ym. 1994: 28-29, 35) Teralla laittomasti asuva ja metsien tuotteita keräävä paikallisväestö oli siis osasyllinen metsäpinta-alan heikkenemiseen, mutta samalla myös suurin kärsijä: metsäpinta-alan kutistuessa Terain asukkaiden, erityisesti tharujen, asuma-alueet jäivät yhä kauemmaksi metsistä. Metsien käytön yhdeksi tyypilliseksi

seksi muodoksi kehittyivät pitkät polttopuunhakuretket kaukaa etelästä (Dahal 2000: 23), ja koska uudisasutus johti aina metsärajan muutoksiin, selkeitä, pysyviä metsänkayttöalueita ei ollut samassa mielessä kuin Nepalín vuoristoalueilla.



Kuva 5: Terain halki virtaava joki on syönyt joenvarsipenkereitä.

Metsäsektorilla ajateltiin kuitenkin yleisesti, että keskeinen metsäkadon syy olivat sal-metsien laittomat hakkuut olivat (A1, A2, A4, B1, C1, D1, D3-D6, E1-E3, G1). Hakkuiden mekanismeista sen sijaan oltiin monta mieltä. Osa haastateltavista uskoi, että hakkuiden taustalla oli organisoitu sal-puun salakuljetusmafia, jota johtivat Nepalín korkeat valtionmiehet (D4, E1, E2, E3, G1). Näiden ajateltiin jatkavan Nepalín historiallista puun myyntiä Intiaan – vain toimintaperiaatteet olivat metsäpolitiikan modernisaation myötä vaihtuneet virallisesta valtion kaupasta salakuljetukseksi. Virkamiesten tiedettiin suorittavan myös eräänlaisia puolilaillisia hakkuita, jotka eivät olleet metsänhoitosuunnitelmien mukaisia ja joista ei tilitetty valtiolle täyttä summaa (C1). Kerrottiin myös, että laittomien hakkuiden ja laittoman uudisasutuksen salliminen piirikunnan alueella oli metsähallinnon piirikuntapäälliköille hyvin tuottoisaa (B1, D1, E1, E2, G1), minkä vuoksi piirikuntapäälliköt olivat valmiita maksamaan huikeita summia päästäkseen töihin johonkin Terain piirikunnista (G1):

“Then the second thing is that, you know, mismanagement sometimes helps confuse issues and hide what is actually going on - - - You know, you can, such a lot of these things is going on down there, we have a whole chapter on, every piece of wood and what price (commands?) in this smuggling chain. We have put that whole thing down. And it’s amazing!” (G1)

Haastateltavat tuntuivat yleisesti uskovan, että metsien väärinkäytöstapaukset edellyttivät jonkinlaista paikallistason metsävirkamiesten ja paikallisväestön yhteistoimintaa. Aktivistijärjestön edustaja (E1) mielsi tämän niin, että kyläeliitti toimi väärinkäytöstapauksissa yhteistyössä "hallituksen" kanssa, "ihmisten" kärsiessä haitoista:

"But it's the Government who is creating the problem! It is actually, they are the ones who are handing over [forests] to the rich people and landlords in the Tarai. Actually, four hundred hectares of the forest is handed over to one family. Because he was somehow rather related to the Prime Minister. So, they are the ones who are creating the problems. Not people!" (E1)

Osa haastateltavista ei mieltänyt salakuljetusta Nepalin hallinnon organisoimaksi toiminnaksi. Yksi valtion virkamies korosti, että Intiasta ja Nepalin eteläosista saapui Terain metsiin jatkuvasti ihmisiä, jotka suorittivat pienimuotoista puiden kaatoa joko kotitarpeiksi tai pienimuotoiseen myyntiin (A1). Toinen korosti laittoman uudisasutuksen merkitystä (A3) metsäkadon aiheuttajana. Monet mainitsivat salakuljetuksen lähteiksi Terain maaseutuväestön suorittamat laittomat hakkuut, joissa kerätty puu päätyi salakuljetusketjujen käsiin (A1, A3, A4, D3). Metsähallinnon piirikuntapäällikön (B1) mukaan metsien väärinkäyttöön osallistuvat virkamiehet olivat yksittäistapauksia, jotka eivät edustaneet hallituksen yleisiä käytäntöjä. Salakuljetus oli siis ennemminkin Nepalin maaseutuväestön, "ihmisten", aikaansaannosta (A4):

"If you say 'Tarai people', then what people you are saying about. Because there are very bad people also. Like the smugglers. Like contractors who want to make money. In the name of community forestry." (A4)

Salakuljetus näyttäytyi haastatteluissa itseään ruokkivana kehänä: Koska Nepal oli köyhä maa ja palkat pieniä, houkuttelivat salakuljetuksen tuomat lisäansiot niin virkamiehiä (D4) kuin Terain köyhiä kyläläisiäkin (E3) (esim. Pesonen 1998, s. 95, 97). Kuitenkin sama puutavara olisi voitu myydä Intiaan laillisesti korkeammalla hinnalla tai jalostaa kotimaassa. Hyödyn tasaisempi jakautuminen olisi kuitenkin tuottanut haittaa niille, jotka olivat tähän saakka mahdollistaneet salakuljetuksen jatkumisen:

"It is not only in forestry, but in all the Government offices, they are doing in some, you can say, under pressure also. Because the benefit they get from their job, is not good enough to support their family. And that will probably put them pressure, whether they like it or not, to get involved in these things. They also might realise that this is not a good thing to do. But since they have, they are not well paid, let's say, that might have some role in that." (D4)

"Yeah, [smuggling] is a very big problem in the Tarai. Because there are easy access to the smuggler. Not only to the smuggler, the problem is for the livelihood also. Because people have no job. They have no other resources to income. So I think few people are also involving in the smuggling. Not for the better life, but for livelihood." (E3)

Thackerin ym. (1994) ja Dahalin (2000) mukaan salakuljetus oli monimutkainen joukko toimia, joiden yhteinen seuraus oli se, että Terain sal-metsät hupenivat, hakatun puutavaran siirtyessä milloin mitään reittiä Intiaan: Salakuljetusverkostoon osallistui ihmisiä valtion virkamiehistä metsien lähialueilla asuvien ihmisten kaukaisempiin sukulaisiin. Puun salakuljetusreitit ja -tavat olivat moninaiset; osa puusta salakuljetettiin hiekkakuormien alla, osa jopa valmiina huonekaluina. (Thacker ym. 1994: 35-37, Dahal 2000: 51-52)

Nepalin hallitus oli yrittänyt hillitä puun laitonta myyntiä erilaisten puunmyyntikontrollien, lisenssien ja kieltojen keinoin ja keskittämällä puun myynnin monopolia Nepalin metsäyhtiö TCN:lle. Säädökset olivat käytännössä onnistuneet vähentämään laillisten yksityisyritysten mielenkiintoa Terain metsätalouteen. (Hill 1999: 21, Pokharel & Amatya 2000)

3.4.4 Bara-hankkeen haavat yhä näkyvillä

Terain metsäpolitiikasta ei voi puhua käsittelemättä Suomen kehitysyhteistyön Teraille aloittamaa, mutta jo alkumetreillä kaatunutta Bara-hanketta.

Kun Himalajan metsäкриisi 1970-luvulla käynnisti Nepalin metsäpolitiikan muutosprosessin kohti osallistavia metsänkäyttömuotoja, Terain alue jäi tämän prosessin ulkopuolelle. Terain metsille oli tehty ensimmäiset systemaattisen hyödyntämisen suunnitelmat jo 1940-luvulla, ja vaikka konkreettisia tuloksia metsänhoidossa ei saavutettukaan 1970- ja 1980-luvuilla näitä suunnitelmia kuitenkin päivitettiin osallistamisen kehityksen suuntauksesta huolimatta (Thacker ym. 1994: 1, Dahal 2000: 26). Lisäksi Nepalin vuoden 1993 ympäristösuunnitelma (*Environmental Action Plan*) ja vuoden 1995 maaseudun kehittämissuunnitelma (*Agriculture Perspective Plan*) käsittelevät yhteisömetsätaloutta Nepalin vuoristoalueiden ohjelmana (Pokharel 2000: 1).

Terain metsänhoitoon alettiin laajemmin kiinnittää huomiota 1990-luvun alkuvuosina. Nepalilaisissa metsä- ja hallinnon alan julkaisuissa alkoi ilmestyä kirjoituksia Terain metsien huonosta tilasta (esim. Kanel 1996). Suomen kehitysyhteistyöjärjestö FINNIDA, joka oli ollut aktiivisesti suunnittelemassa Nepalin metsänhoidon kokonaissuunnitelmaa, alkoi suunnitella Terain metsänhoitoon keskittyvää hanketta, joka korjaisi tämän huonossa jamassa olleen metsähallinnon osa-alueen kuin jatkona Nepalin jo menestyksekkäälle yhteisömetsätalousohjelmalle (Seppänen 1996). Terain sal-metsien taloudellinen arvo ymmärrettiin huikaksi Nepalin kaltaiselle maalle, ja sal-metsistä tuli

tuolloin joidenkin virkamiesten ajatuksissa Nepalin kansallisen kehityksen moottori. (esim. Seppänen 1996 ja Hurtig 1996)

Nepalin metsähallinnon ja FINNIDAn yhteishanke Forest Utilisation and Management Development Project tuotti alueellisia metsänhoitosuunnitelmia eli kartoitti metsätyyppejä Terain piirikunnissa ja jakoi metsiä erilaisiin metsänhoidollisiin tyyppeihin. Toiseksi vaiheeksi kaavailtiin pilottiprojektia, jonka aikana oli tarkoitus hankkia käytännön kokemuksia metsänhoidosta. Pilottitoetusvaiheeseen valittiin Baran piirikunta itäiseltä Terailta ja pilottiprojektia johtamaan suomalainen konsulttiyritys Enso. Tarkoituksena oli, että Enso pitkän ja vankan metsänhoitokokemuksensa turvin luo pilottialueelle tarkan metsänhoitosuunnitelman. Näin oli tarkoitus etsiä Nepalin olosuhteisiin soveltuvat metsänhoitomenetelmät ja kouluttaa kokeilun ohessa Nepalille omaa, pätevää metsänhoitajistoa. Pilottialueen valinnan vuoksi hanke jäi elämään Nepalin metsäsektorin toimijoiden mieliin Bara-hankkeena. (Seppänen 1996, Hurtig 1996, Pesonen & Rautiainen 1995) Hanke irtautui näin alkuperäisestä ohjelmastaan, jonka pääpainona oli sosio-ekonomisen kehityksen tukeminen (Punkari ym. 1999, Thacker ym. 1994: 1).

Bara-hanke kaatui aikanaan runsaan kohun saattelemana vastustukseen, jota esiintyi sekä metsähallinnon sisällä että kansalaisyhteiskunnassa. Aktivistijärjestöt vastustivat hanketta, koska ne pitivät hanketta uhkana Terain maaseutuväestön turvallisuudelle. Bara-hankkeen asiakirjat osoittivat heidän mielestään, että projektin kohdemetsäalueet suljettaisiin paikalliselta väestöltä, vaikka alueen asukkaille ei ollut osoitettu korvaavaa kohdetta, joista he voisivat hankkia tarvitsemansa polttopuun ja karjan rehun. Bara-hankkeen hankesuunnitelma ei heidän mielestään sisältänyt uskottavia keinoja, joilla varmistettaisiin, että hankkeen tuottamat työpaikat päätyisivät niille alueen asukkaille, jotka olivat menettäneet metsien tarjoaman toimeentulon. Hanke herätti aktivistijärjestöjen mukaan muutoinkin epäilyksiä, sillä hankesuunnitelmassa mainittiin suunnitelman ohittavan pilottivaiheen ajaksi Nepalin valtion lait, hanketta ajettiin läpi ilman avointa keskustelua, ja hankkeen puitteissa suoritetuista paikallisväestön kuulemistilaisuuksista jäi vaikutelma, että niihin oli hankittu projektin johdon haluamat mielipiteet. (Forests, Trees and People Newsletter 1996, Shrestha ym. 1996, Shrestha & Britt 1996). Hankkeen vastustus kanavoitui käyttäjäryhmien kattojärjestö FECOFUNin kautta laajamittaisiksi protesteiksi (FECOFUN 2001).

On epäselvää, mikä lopulta kaatoi Bara-hankkeen. Joidenkin mielestä se oli hyvin organisoitu aktivistivastarinta (FECOFUN 2001: 4, E1). Hallituksen virkamiesten mielestä hanke kaatui sopimuserimielisyyksiin hankkeen johdon ja Nepalin metsähallinnon välillä (A1, A2, G2). Toisten mielestä ohjelmassa oli paljon muitakin puutteita eikä Nepalin hallitus ei itsekään halunnut Bara-hanketta, joka olisi voinut tehdä lopun sal-puun salakuljetukselle (G1, G2). Joka tapauksessa Bara-hankkeen kariuduttua Terain metsäpolitiikka jäi vuosiksi epämääräiseen tilaan: Terain piirikuntien metsänhoitosuunnitelmat jäivät päivittämättä, poliittista yksimielisyyttä Terain metsänhoidosta ei saavu-

tettu ja harva rahoittaja uskaltautui kehittämään Terain metsänhoitoa, poliittisen viitekehyksen puuttuessa.

Epäonnistuneella Bara-hankkeella oli merkittäviä seurauksia Terain metsäpolitiikan kehitykselle. Sen nosti Terain erityisongelmat Nepalin metsäsektorin keskusteluun ja herätti kansalaisjärjestöjen kiinnostuksen Terain kysymykseen (E1). Bara-hankkeen yhteydessä organisoitu vastarinta kasvatti ja yhtenäisti käyttäjäryhmien kattojärjestöä. Bara-hanke kylvi myös epäluottamusta toimijaryhmien välille: Bara esiintyi haastatteluissa jatkuvasti esimerkkinä, jonka kautta aktivistijärjestöt osoittivat, kuinka vaarallisia ja ajattelemattomia metsähallinnon ja kansainvälisten rahoittajien toimet voivat olla Nepalin maaseutuväestölle (E1). Metsähallinnon virkamiehet taas pitivät aktivistijärjestöjen Bara-aiheisia protesteja esimerkkeinä siitä, että juuri aktivistijärjestöjen lyhytnäköinen vastarinta oli häirinnyt toimivan metsätalouden kehittämistä Terain alueelle (A1, A2).

4 TERAILLE SUUNNITELTUJA METSÄNHOITOMALLEJA

4.1 Yhteisömetsätaloutta koko Teraillla

Aloitimme monta haastattelua mielestämme keskeisellä kysymyksellä: Koska yhteisömetsätalousohjelma on osoittautunut menestykseksi pohjoisessa, voisiko samaa menestystarinaa jatkaa myös Teraillla?

Vaikka yhteisömetsätalousohjelma oli ollut pääsääntöisesti Nepalín vuoristoalueiden menestystarina, yhteisömetsätaloutta toteutettiin pienessä mittakaavassa myös Terain alueella. Kansainvälisistä kehitysyhteistyöjärjestöistä Terain yhteisömetsätalouden parissa työskentelivät CARE Nepal, USAIDin tukema EFEA ja saksalainen GTZ. GTZ:n Churia Forest Development Project oli toiminut Sirahan, Saptarin ja Udayapurin piirikunnissa vuodesta 1992 (GTZ 2001: 4-5) ja piti saavutuksiaan hyvinä. Banken, Bardian ja Kailalin piirikunnissa toimivan EFEAn mukaan 5,75 % näiden piirikuntien pinta-alasta soveltuisi yhteisömetsätalouteen (EFEA 2000: 26). FECOFUN ja muut aktivistijärjestöt tiedottivat yhteisömetsätaloudesta Terain alueella ja rohkaisivat alueen asukkaita perustamaan käyttäjäryhmiä ja hakemaan lähimetsiään yhteisömetsäksi.

Yhteisömetsätalousohjelma eteni Teraillla huomattavan hitaasti. Monet ulkopuoliset rahoittajat välttivät osallistumasta Terain alueen yhteisömetsätalousohjelmiin (Punkari ym. 1999: 34, Ministry for Foreign Affairs 1997: 9, 42). Useissa piirikunnissa yhteisömetsien luovutukset olivat pysähdyksissä (Mahapatra 2000, Chakraborty 2001: 346) tai ainoastaan heikkolaatuisia metsiä oli luovutettu (Dahal 2000: 6). Vuonna 2000 arviot Teraillla luovutettujen yhteisömetsien määrästä vaihtelivat 184:stä 340:een, mikä oli vain noin 2-4 % tuolloin kaikkiaan luovutetusta noin 8600 yhteisömetsästä (Mahapatra 2000, Dahal ym. 2000: 2).

Terain alueen yhteisömetsätalousohjelmiä pidettiin muuhun maahan verrattuna riskialttiimpina ja lisäksi Terain yhteisömetsätalouden laillisuus oli epäselvä (Punkari ym. 1999: 34, Ministry for Foreign Affairs 1997: 9, 42). Nepalín poliittisista ohjelmista kolme keskeistä – metsätalous-, maatalous- ja ympäristösuunnitelmat – rajasivat yhteisömetsätalouden Nepalín vuoristoalueille (Pokharel & Amatya 2000). Nepalín metsälainsäädäntö ei maininnut tällaista rajausta, mutta se ei toisaalta myöskään selvästi ottanut kantaa koko maanlaajuisen yhteisömetsätalouden puolesta. Lisäksi Terain piirikuntien metsänhoitosuunnitelmissa suurin osa piirikuntien metsäpinta-alasta oli luokiteltu valtion metsiksi (government managed forests) (EFEA 2000: 34).



Kuva 6: Harventunutta sal-metsää Butwalin alueella, Rupandehin piirikunnassa. Lehmä oli päässyt luvottomasti laiduntamaan metsään, jota kyläläiset hakivat luovutettavaksi yhteisömetsäksi.

Joidenkin haastateltavien mukaan yhteisömetsätalouden etenemisessä oli selviä piirikuntakohtaisia eroja, jotka johtuvat siitä, että metsänhoidon piirikuntapäälliköt asennoituvat eri tavoin yhteisömetsätalouteen. Yhteisömetsätaloudelle suopeat piirikuntapäälliköt luovuttivat huomattavasti enemmän metsää yhteisöille (A1, D2, Grosen 2000a: 8).

”And also in the Terai, it depends on the person! If DFO is very active, he hand over all the... all the... accessible forest to the communities... all the bad forest to the communities.” (A1)

“Some DFOs, they don’t like to hand over those type of forest to the communities... Actually it was district specific. Some DFOs were very strict and others were not.” (D2)

4.1.1 Koko kansan kehityksen moottori

Koko kansan oikeus

Osa haastateltavista, erityisesti aktivistijärjestön edustajat, puolustivat Terain yhteisömetsätaloutta hyvin voimakkaasti haastattelujen aikana. He aloittivat usein argumentoimalla, että Terain asukkailla on laillinen tai moraalinen (D1, E3) oikeus yhteisömetsätalouden harjoittamiseen:

1. Nepalín metsälainsäädäntö oikeuttaa maaseudun asukkaat harjoittamaan yhteisömetsätaloutta, kunhan tietyt käyttäjäryhmien muodostamisen ehdot täyttyvät. Lainsäädäntö ei rajaa yhteis-

sömetsätaloutta vuoristoalueille, joten Terain asukkailla on yhtäläinen, laillinen oikeus saada hyväksyntä luomilleen käyttäjäryhmille.

2. Kaikilla Nepalilaisilla on moraalinen oikeus tasa-arvoisiin kehityksen edellytyksiin. Koska yhteisömetsätalous on ollut viime vuosina merkittävä kehitystekijä Nepalilaisilla, eikä toista vastaavaa kehitystekijää ole nähtävissä, Terain asukkaiden on saatava samat mahdollisuudet kehittyä metsänhoidon kautta (E1). Eräs metsäaktivisti jopa arveli, että tasa-arvoisten kehitysedellytysten kieltäminen Terain asukkailta voisi olla Nepalilain vastainen (D3).

“Okay, many of the areas, people have already... said, you know this is our area and we'll manage this forest. You know, last two-three years, we have been trying to raise the awareness of the people in the Tarai and say, okay, it's your property. If somebody plunders, takes away your property, it's your responsibility, not somebody's else responsibility. Government has, you know, according to the law, you have the rights. If you don't want to... take responsibility, for your own legislative rights, legal rights, then it's, you are responsible person. But if you want, then you should allocate the land for yourself, forest for communities, your own communities, and start protecting at least. And in many areas that's what they are doing.” (E1)

“And people of the Nepal, the citizen of the Nepal, of the Hills side is Tarai. Constitution is same. Constitution provide to right to equality between one peoples to another. But Government trying to make difference law for the... Government is trying make difference law to for the people of Hills and for the peoples of Tarai. It may be question of equality.” (E3)

Hyödyt metsänsuojelussa

Haastatteluissa korostettiin myös yhteisömetsätalouden hyötyjä Terain väestölle ja Terain metsien suojelulle. Muutama haastateltava totesi, että vuoristoalueiden positiiviset kokemukset ovat osoitus siitä, että yhteisömetsätalous olisi menestys myös Terailta. Myös Terailta toteutetuista yhteisömetsätalousoikeuksista oli positiivisia kokemuksia (D2, E1, Shrestha ym. 1996):

“The productivity of the forest [in the community forestry project area in Terai] has been increased... Users practice all the practices as written in the Operational Plan, thinning, pruning, cleaning, all the silvicultural operations. They are doing that. So they harvest the product actively and they distribute equally... Where the project has been implemented, in that area, I think most of the community forests are working very well.” (D2)

Yhteisömetsätalouden konkreettisista hyödyistä ei yleensä puhuttu vahvasti argumentoiden, vaan kuvaillen – hyötyjä pidettiin kenties itsestään selvinä vuoristoalueiden kokemusten perusteella (A2, C1, D1, D2, D3, D4, E1, E2). Metsien uskottiin olevan turvallisissa käsissä käyttäjäryhmien

hoidossa, koska maaseudun asukkailla olisi vahva motiivi pitää yhteisömetsistään hyvää huolta (E1). Metsän taloudellinen potentiaali kannustaisi kestäväan metsänkäyttöön, mutta ennen kaikkea metsien merkitys tulvien ja eroosion ehkäisyssä suorastaan pakottaisi maaseudun asukkaat huolehtimaan siitä, että metsäpinta-ala ei hupene. Aktivistijärjestön edustaja (E1) viittasi myös Terain väestöpaljouteen resurssina. Mikään muu kuin osallistava metsätalous ei kykenisi sitouttamaan vastaavia määriä ihmisiä metsänsuojeluun. Aktivistijärjestön edustaja (E1) kuvasi paikallisväestön motivaatiota suojella metsiä, jopa metsähallinnolta, kun heille on annettu mahdollisuus ajatella metsää omanaan:

“In, only in 8 Village Development Committees, there is a lot of forest in that area, probably every day there are more than 20 000 people patrolling the forest. And if you ask them, why are you patrolling, they will say, you know, we are afraid that the... forestry department people will come and harvest our trees, and the contractors will come and harvest our trees.” (E1)

4.1.2 Terain demografia ja metsien vyöhykkeisyys: ketkä ovat metsien käyttäjiä?

Terain erilainen demografia estää toimivien yhteisöjen muodostamisen

Vaikka haastateltavien enemmistö piti yhteisömetsätalousohjelmaa periaatteellisesti parhaana vaihtoehtona kaikkialla, missä se on toteutettavissa, moni uskoi yhteisömetsätalouden olevan Terailta ongelmallista toteuttaa (A2, A3, C2, E3). Terain erilainen demografia nähtiin haasteeksi – metsien etäkäyttäjien sovittaminen yhteen yhteisömetsätalouden kanssa tuntui monesta haastateltavasta hankalalta ja joistakin liki mahdottomalta. Jotkut konkretisoivat tämän huolen epäilemällä, että yhteisömetsiä muodostettaessa metsät päätyisivät metsien lähelle muuttaneiden uudisasukkaiden hallintaan, ja samalla etäkäyttäjien, muun muassa Terain alkuperäisväestön, mahdollisuudet hyötyä metsistä kaventuisivat (A3, C2, C5, D4). Tämä kehitys nähtiin moraalisesti epäoikeutettuna. Sen ehkä myös arveltiin kannustavan laitonta muuttoa lähelle metsiä, mutta tätä ajatusta haastatteluissa ei esitetty. (katso myös Chakraborty 2001: 342, 346)

“When we designed this project, we were not sure whether community forestry would work in Tarai. Because --- in Tarai, there is junk of forest and several settlements in the South. And unlike in the Hills, there are no traditional management practices in the Tarai. And most of the Tarai people, not most, let’s say, many people are, encroaches. But the people in the Hills, there are people who have been managing the forest for a long period.” (D2)

Terain yhteisöt voi koota Teraille sopivalla tavalla

Osa haastateltavista kuitenkin kyseenalaisti argumentin kysyen: entä jos yhteisömetsätalouden piiriin saataisiin tasapuolisesti sekä metsien lähiseutujen asukkaat että etäkäyttäjät, toisin sanoen mittava osa niistä alueen asukkaista, jotka ovat riippuvaisia metsän tuotteista? Etäkäyttäjien

sisällyttäminen käyttäjäryhmiin ei liene periaatteellisesti mahdotonta, vaikka monet haastateltavat kokivatkin ajatuksen yhteisömetsätaloudelle vieraaksi. Kokemusta etäkäyttäjistä käyttäjäryhmien jäsenenä ei haastateltavilla ilmeisesti ollut. Haastatteluissa keskusteltiin vilkkaasti siitä, kuinka etäkäyttäjien osallistuminen yhteisömetsätalouteen olisi käytännössä mahdollista toteuttaa tai olisiko se etäkäyttäjien kannalta ylipäänsä järkevää.

Keskusteluissa nousi esiin kolme mallia Teraille soveltuvien yhteisöjen rakentamiseksi:

1. *Käyttäjärühmien luominen nykyisten metsänkäyttötapojen perusteella etäisyyksistä riippumatta.* Pitkän linjan metsäaktivisti (E1) uskoi käytännössä samankaltaisen käyttäjäryhmien luomisen mallin toimivan Terailta, jota sovelletaan myös yhteisömetsätalouden ydinalueilla: Valitaan metsäalue ja kylissä kiertämällä selvitetään, ketkä metsässä käyvät. Yhteisön rajat kulkevat siellä, missä kyseistä metsäaluetta ei enää käytetä.

“So the way we identify... we go to house to house. Talk with the people and say, okay, besides you, who are other owners. Who are using those forests. Who should be consulted. Okay? So to the extent we move, to the extent that people say, yes I'm using. And I would like to take part in this decision making. But... you come to some area where the people start saying that okay, I don't use them, I don't go there. Then, then you make the mark over there, okay, this is where the users are for those forests, resource owners. Beyond that they are not using. That's what we do in the Hills also. ...you know it's a lengthy work. But for me it is the most difficult part of the community forestry is identifying the resource owners, users. If you can do it well, fifty percent of the community forestry activities is done!” (E1)

2. *Erilaisten metsänkäyttötarpeiden kartoittaminen piiritasolla ja metsän luovuttaminen erilaisista tarveryhmistä koostuville yhteisöille.* Eräs metsäammattilainen maalaili Teraille osallistavaa metsänhoitomallia, jossa metsäalueen erilaiset käyttäjät luokiteltaisiin metsänkäyttötavan ja etäisyyden mukaan alaryhmiin (C2). Eri alaryhmien oikeudet ja velvollisuudet metsän suhteen poikkeaisivat toisistaan; esimerkiksi etäkäyttäjät eivät olisi velvoitettuja paljon läsnäoloa vaativiin metsänhoitotoimenpiteisiin, mutta toisaalta heidän osuutensa metsien tuotoista olisi vastaavasti pienempi. Metsäammattilainen ei mallia kuvaillessaan puhunut yhteisömetsätaloudesta, mutta mielestäni mallia voisi soveltaa myös yhteisömetsätalouden periaatteiden mukaisesti.
3. *Alueellisesti tiiviiden käyttäjäryhmien muodostaminen ja metsäalueiden jakaminen ryhmille metsän etäisyydestä riippumatta.* Kehitysyhteistyöjärjestön edustajan (C4) ehdottamassa mallissa yhteisöjä ei välttämättä luotaisi nykyisten metsänkäyttötottumusten mukaan, vaan muodostettaisiin Terrain eri alueiden asukkaista alueellisesti kiinteitä käyttäjäryhmiä, joille etsittäisiin yhteinen kohdemetsä. Täten voitaisiin rakentaa yhteisöjä, jotka olisivat kooltaan pienempiä ja

joiden keskinäinen kokoontuminen olisi helpompaa. Osa näin muodostuneista käyttäjäryhmistä olisi kuitenkin vastuussa varsin kaukaisista metsäalueista.

Suurten yhteisöjen yhteistoiminta on vaikeaa

Esitetyistä käyttäjäryhmien luomismalleista mallit 1 ja 2 johtaisivat melko suurten yhteisömetsien ja käyttäjäryhmien muodostamiseen, sillä metsien sijaitessa suurina kaistaleina pienten metsäalueiden rajaaminen olisi hankalaa. Suurten käyttäjäryhmien kokoontumisten ajateltiin olevan hankalia järjestää (A2, A4, C5). Siinä missä monet vuoristoseutujen yhteisöt voivat kokoontua kylän keskiaukiolla, jättiyhteisöjen osallistujat asuisivat niin laajalla alueella, että yhteinen kokoontuminen edellyttäisi reuna-alueiden asukkailta kohtuuttomia kulkumatkoja ja kuljetuskalustoa.

“In Kailali district, there are 2200 households for about 4000 ha of forestland. That is the biggest forest in Nepal. There is a provision of the Operational Plan that they will have to have an assembly for the users. But they never succeeded to have such a meeting, because there are so many people there. Once they tried, they hired a truck to carry people from different villages at one point. But they didn't succeed. So it is unmanageable, in fact. Too big forest, too squattered communities and they cannot call the assembly, many people cannot participate, and only the committee members make the decisions and they just convey to their members. So this is not democratic.” (D2)

Myös heterogeenisyyden arveltiin heikentävän käyttäjäryhmän elinkelpoisuutta. Jos yhteisöt koostuvat ihmisistä, joiden kulttuurinen tausta ja historia Terailta vaihtelee, käyttäjäryhmiin olisi vaikeampi luoda toimivia järjestelmiä, jotka mahdollistavat kokoontumiset, yhteisen päätöksenteon ja tasapuolisen hyödynjaon – ja kaiken tämän onnistumiseen tarvittavan yhteishengen.

Kaukaiset metsät – kuinka niitä suojellaan?

Toinen yleisesti esitetty epäily koski metsien käytön tai suojelun onnistumista yhteisöissä, joiden jäsenistä suurin osa asui hyvin kaukana metsistä (A1, D3, G1). Koska haastateltavat olivat erimielisiä sen suhteen, ketkä Terain metsätuhoja varsinaisesti aiheuttavat, myös yhteisöjen kykyä suojella metsiä kyseenalaistettiin eri tavoin. Valtion virkamies epäili, etteivät kaukana asuvat yhteisöt kykenisi estämään lukemattomien luvattomien metsänkäyttäjien vierailuja etämetsissään – koska kyseessä on tehtävä, josta hallitukseen ei ole suoriutunut:

“...it is difficult for them per two ways: one is the distance, another is the, the way it used to be managed in the past, because it is always stolen by them. I mean, misused from the border and cross the border... this side of the border, that side of the border, so it is traditional way! Just come with the family and take away the headload and you know, lot of things, sometimes they

walk and go back for two to three days, just for the headload, and it's so difficult and that is their tradition!" (A1)

Chakraborty (2001: 342, 346, 349) listaa saman argumentin Terain yhteisömetsätaloudesta kirjoittaessaan. Chakraborty kuitenkin toteaa, että jotkut yhteisöt ovat palkanneet metsiinsä vartijoita omilla rahoillaan tai joissakin tapauksessa metsähallinnon varoilla, mikä lienee yksi keino, jonka turvin metsien etäkäyttäjät voisivat suojella metsiään pitkänkin kulkumatkan päästä.

4.1.3 Yhteisömetsätalous ja metsiensuojelu

Metsänsuojelu tapahtuu valtion metsien kustannuksella

Metsäsektorilla ajateltiin yleisesti, että yhteisömetsätalouden tehokkuus Terain metsien suojelussa perustui toistaiseksi siihen, että yhteisöjen köyhät jäsenet saattoivat hakea tarvitsemansa metsäntuotteet valtion metsistä (Chakraborty 2001: 342, Grosen 2000a: 6). Myös monet haastateltavat viittasivat tähän vasta-argumenttina väitteelle, jonka mukaan yhteisömetsätalous olisi tehokas tapa suojella Terain metsiä (A4, C3, C5, D4, D6, D7). Väite perustui ilmeisesti siihen, että Terain alueella oli toistaiseksi luovutettu yhteisöille lähinnä huonokuntoisia metsäalueita, jotka yhteisöjen oli suljettava käytöltä, jotta metsät saivat aikaa toipua ja palauttaa tuotantokykynsä. Tällöin vastaavaa ongelmaa ei olisi hyväkuntoisina luovutettujen metsien kohdalla.

Rikkaat metsät: liian hyvät väärinkäytösmahdollisuudet

Kuten monissa haastatteluissa tuli ilmi, yhteisömetsätalouteen liittyi väärinkäytösriskejä vuoristoalueilla. Metsien taloudellinen potentiaali oli houkutelut monen yhteisön tärkeät vaikuttajat väärinkäytöksiin, joissa yhteisöjen johtajat ovat myyneet salaa alueen metsiä ja pimittäneet niistä saadut rahat muilta yhteisön jäseniltä:

“We know of a lot of examples of user groups [in the Hills] that have done some heavy thinning and generated a lot of money, and then the group's disintegrated because they're arguing over what's gonna happen with the money, and the chairman's run off with two or three hundred thousand rupees and they've never seen them again.” (C1)

“There are some problems within the communities. They don't practice democracy. The committee makes most of the decisions. We work with the groups to make them more functioning democratically, provide more technical support and make them capable to manage the forest. Just handing over is not the solution.” (D2)

Moni haastateltava epäili, että sal-puun arvokkuus ja kuljetettavuus Intian markkinoille johtaisivat Terain yhteisöissä ongelmiin, jotka olisivat mittakaavaltaan suurempia kuin vastaavat ongelmat

vuoristoalueiden yhteisöissä (A1, A2, A4, B1, E4). Väärinkäytökset voisivat myös olla helpompia toteuttaa Terain suurissa ja heterogeenisissä yhteisöissä. Mitä epämääräisempi yhteisön koostumus ja mitä vähäisempi yhteisön keskinäinen solidaarisuus, sitä suuremmat olisivat myös riskit, että osa yhteisöjen jäsenistä jätettäisiin hyötyjen ulkopuolelle. Jos olisi kyse suurista metsäalueista, mahdollisen eliitin käsiin jäävä metsäomaisuus voisi myös olla suhteessa mittavampi. Metsien väärinkäyttö ja eliittien epädemokraattisesti myymä puu kytkeytyy usein yhteen organisoidun puun salakuljetusmafian kanssa (D3):

“In Tarai, frankly speaking, some people are smuggling timber and they are manipulating user groups. They are writing operational plan just to harvest timber. And most users are not aware of their legal authority and power. Some elites are very clever and they are manipulating others. Sometimes these clever people collect the people and say it is a pique-nique, so then they can take the documents to DFO and say everyone is happy.” (D3)

Pokharelin ja Amatyan (2000: 13) mukaan yhteisömetsätalous on joissakin tapauksissa käytännössä laillistanut alueen eliittien valta-aseman. Myös Mahapatra (2000) toteaa, että osa Terain yhteisömetsistä on aiemmin kuulunut alueen paikalliseliiteille, ja nämä pitävät vieläkin metsiä otteessaan paikallisten asukkaiden ollessa tietämättömiä tilanteesta.

Väärinkäytökset ovat ohitettavissa olevia alkuhankaluuksia

Osa haastateltavista piti väärinkäytöksiä lähinnä yhteisömetsätalouden alkuvaiheiden ongelmina, joita on syntynyt lähinnä, kun käyttäjäryhmät on muodostettu nopeasti tai jos ryhmät eivät ole saaneet riittävästi tukea alkuaikanaan. Ongelmia tunnuttiin pitävän vastaavina kuin vuoristoalueiden yhteisömetsän käyttäjäryhmien ns. toisen sukupolven ongelmia: yhteisömetsätaloutta ei ole syytä pitää epäonnistuneena vain siksi, että sen toimivuus edellyttää pitkäjänteistä työtä uusine haasteineen.

4.1.4 Terain yhteisömetsätalous ja alueidenvälinen tasa-arvo

Rikkaat metsät: liian suuri hyöty pienelle väestöryhmälle?

Terain yhteisömetsätalous herätti myös kysymyksiä Nepalin alueidenvälisestä tasa-arvosta. Terain yhteisömetsät nähtiin taloudelliselta potentiaaliltaan niin merkittäviksi, että niiden tuottama hyöty niitä hallitseville yhteisöille nähtiin kohtuuttomaksi suhteessa maan yleiseen köyhyyteen (A3, B1). Miksi osalla kansalaisista olisi asuinpaikkansa perusteella oikeus nauttia maan arvokkaimman luonnonvaran tuotoista samalla, kun muualla maassa ihmiset joutuisivat taistelemaan perustulojensa puolesta? Metsähallinnon piirikuntapäällikkö (B1) kertoi nähneensä esimerkkejä, missä osa Teraille jo perustetuista yhteisöistä oli hankkinut metsien tuotoilla melkoisen omai-

suuden ja käytti rahojaan asioihin, joilla ei ollut mitään tekemistä perustarpeiden tyydyttämisen kanssa.

“I was really surprised when I went to some Tarai user group when I saw their expenditures, the amount of money they had, it was more than our district has. So I am not criticising their capabilities, when I saw their programs, it was used in... 50 000 used in TV program, 50 000 in meeting allowances, like that. So what's the use. The people should get the benefit from it, but certain people in the committee, they have been exploiting it. So you should have some way out. I don't know how.” (B1)

Argumentti herättää kysymyksen, onko esitetyn ongelman ydin varsinaisesti yhteisömetsätalous vai se seikka, että yhteisömetsätalouden myötä ei ole otettu käyttöön menetelmiä, joilla voitaisiin suorittaa tulonsiirtoja hyvin ansaitsevilta yhteisöiltä vähemmän ansaitseville. Argumentti on myös mielenkiintoinen suhteessa keskusteluissa esiintyneeseen epäselvyyteen siitä, onko yhteisömetsien käyttäjäryhmillä oikeus myydä puuta metsistään yhteisön ulkopuolelle. Kuinka yhteisöt ovat hankkineet mittavat tulot, mikäli mallikelpoisesti toimiva yhteisömetsän käyttäjäryhmä edelleen odottaisi lainsäädäntöä, joka yksiselitteisesti sallisi puutavaran myynnin voittoa tuottavassa tarkoituksessa? Esimerkki osoittaa, kuinka monitulkintainen Nepalin metsälainsäädäntö on, ja kuinka erilaisia vaikutelmia samasta lainsäädännöstä voi saada suhteellisen pienen toimijaverkon sisällä.

Kukin piirikunta voi hyötyä oman alueensa resursseista

Eräs kehitys yhteistyöjärjestön edustaja (D1) ei pitänyt Nepalin alueidenvälistä tasa-arvoa ongelmana. Hänen mukaansa jokaisella Nepalin alueella oli omat resurssinsa, joista alueet voisivat hyötyä: Teraililla metsät, vuoristoalueilla turismi.

4.1.5 Yhteisöjen luomisen hitaus ja metsänsuojelun kiireellisyys

Yhteisömetsätalous on liian hidas toteuttaa

Muutamassa haastattelussa tuli myös esiin mielestäni keskeinen huolenaihe, jota harva kuitenkaan esitti varsinaisena argumenttina: Vaikka käyttäjäryhmien muodostaminen Teraililla ei olisi mahdollista, se olisi edellä mainituista syistä johtuen hidasta (A1, A3, B2).

"My own thinking, the Government will proceed in the handing over in the Tarai, but it is a slow scale. Because the conflict has to be resolved, otherwise you cannot hand over. Even by the rules." (A3)

"They are not ready to manage it. It will take another 50 years to hand over the forest. What will happen to the forest? So. [...] You must hand over within 5 years or 10 years. If you don't do it, then it will be a big loss." (A1)

"She said, when you go to the Hills and there's a village that is very poor and hasn't done anything and you start your work there. And get people organised, and income generating groups and all that. Now she says, you know, the point at which you would start in the Hills, from where you start doing this, to reach that point in the Tarai takes six months to one year. That is the difference. (G1)

Yhteisömetsän käyttäjäryhmien määrittelyprosessi edellyttää huolellisuutta ja syventymistä yksityiskohtaisella tasolla. Terain väestömäärä ja Nepalín valtion kapasiteetti huomioon ottaen prosessi olisi hidas, mutta mikäli käyttäjäryhmien määrittelyn voi olettaa jo lähtökohtaisesti olevan erityisen hankalaa, sen läpivieminen kaikissa Nepalín piirikunnissa ja kylissä kestäisi vuosikymmeniä (Hurtig 1996). Olisi työläästä varmistaa, etteivät metsät todellakaan pääty liiallisissa määrin esimerkiksi eliittien tai alueelle muuttaneiden uudisasukkaiden käsiin. Puutteellinen tiedonvälitys ja kansallisen tason toimijoiden välinen epäluottamus voisi pahimmillaan luoda kiistoja yhteisöjen muodostamis- päätöksistä, jotka hidastaisivat prosessia entisestään. Samalla Terain metsäkato edellyttäisi nopeita toimia, jotta metsistä mahdollisimman suuri osa ylipäänsä säästyisi. Voi siis ajatella, että vaikka yhteisömetsätalous olisi Teraille toimiva ratkaisu, sen rinnalla tarvittaisiin yhä myös menetelmiä, jotka voitaisiin ottaa nopeammin käyttöön.

Yhteisömetsätalouden vastustuksen todellinen syy: hallituksen korruptio

Yhteisömetsätalousohjelman kritiikistä puhuminen nostatti kiukkua aktivistijärjestön edustajassa. Hän reagoi kertomalla epäilyksistään, joiden mukaan korkeat virkamiehet haluavat pitää metsät itsellään, ja siksi he eivät ole valmiita edes selvittämään kuinka hyvin yhteisömetsätalous sopii Teraille (E1).

"Government makes all attempt to keep the forest with themselves. And I see in that ploy a lot of destruction. But a lot of donors, because they have to work with the Government, directly or indirectly helping the Government to take control to the forestry resources in the Tarai. So Government has all the resources, backing from the donors' money, and everything, and we don't have anything. Except our own belief, except our own commitment. And that's a imbalanced fight, we know. But we know that we'll, we are going to win it." (E1)

Moni oli korruptoituneisuudesta samaa mieltä, mutta totesi rauhallisemmin, että hallitus on haluton toteuttamaan yhteisömetsätaloutta Teraille omien intressiensä vuoksi (C1, C4, D2-D4, D6, E3).

"I think there may be some vested interest between the bureaucracy. And maybe there might be other person behind the curtain who might think that if it goes to the community, they might be loosing their benefit. So they may be working as a barrier for the advancement." (D6)

"The other thing is, there's a reluctance of the Government to... to implement community forestry in the Terai. But I don't think it's been, em, in places where it has been implemented by [a number of] projects, it has been very successful. But Government is not prepared to say it is successful." (C1)

4.1.6 Yhteisömetsätalous: periaatteellinen metsänhoitotapa

Yhteisömetsätalous kasvattaa demokratian kansalaisia

Aktivistijärjestöjen edustajien mielissä yhteisömetsätalouden arvoa ei voinut mitata vain metsän säästymisellä tai metsänhoidon tehokkuudella. Aktivistien tähtäin oli pidemmällä, nepalilaisen maaseudun organisoitumisessa, kansalaistaitojen luomisessa ja kyläläisten itsetunnon kohottamisessa. Yhteisömetsätaloudessa oli siis kyse paitsi perustarpeiden tyydyttämisestä, myös demokratian edellytysten luomisesta (E1, E2). Olisi ehkä helpompaa toimittaa puut valmiina etäkäyttäjien ovelle, mutta hyöty jäisi näiden ihmisten kohdalla perustarpeiden täyttymisen tasolle. Metsänhoito opetti ihmisille aktiivisuutta ja vastuun kantamista.

"You know, if it's, is only the protect the tree, probably we'll not be involved that, that much. But it's the, I see, you know, this is the only program which is promoting the democratic, democratic principles. Which is promoting the rights of the... people to make decisions, about their own resources." (E1)

"Just one thing we are doing there... people of democratic Nepal should be pure citizen, they will be respected as citizens of our own country, they have rights, so they can utilise their rights. And this type of rights we are now working in the forestry sector. But if people know about their rights, responsibilities, duties in the forestry sector, they know the other thing also. What is their citizenship values. What they should do for their country. Am I right? I think so... If people are aware of forestry, they continuously make themselves aware of other things also. So that they can contribute to their country, what type of thing they can do. This is our thinking." (E2)

Demokratiakehitys oli ilmeisesti perimmäinen syy siihen, miksi aktivistijärjestöjen edustajat olisivat olleet halukkaita toteuttamaan yhteisömetsätaloutta sielläkin, missä he myönsivät sen olevan hankalaa. Tähän ajattelun pohjalta metsäkeskustelussa oli havaittavissa kaksi erilaista tulkintaa yhteisömetsätaloudelle:

1. *Nykykäytännön mukaisessa tulkinnassa* yhteisömetsätalous miellettiin juuri siksi metsänhoitomalliksi, joka haastatteluhetkellä esiintyi Nepalilaisessa metsälainsäädännössä ja lainsäädäntöön perustuvissa asetuksissa. Tulkinta perustui osin myös vakiintuneille käytännöille, joita on sovellettu yhteisömetsätalouden ydinalueilla.
2. *Periaatteellisessa tulkinnassa* yhteisömetsätalous miellettiin laajasti metsätalousmalliksi, joka metsänhoitoon liittyvät päätökset tehdään mahdollisimman matalalla tasolla ja jossa metsistä riippuvaiset alueen asukkaat saavat hallita metsiä mahdollisimman itsenäisesti. Argumentit käsittelevät lähinnä, kuinka Teraille olisi mahdollista toteuttaa metsätaloutta, joka palvelee näitä päämääriä. Periaatteellisen tulkinnan näkökulmasta nykykäytännöissä osoitetut puutteet osoittavat ainoastaan, että yhteisömetsätalouden mallia pitäisi kehittää Teraille paremmin sopivaksi.

“Even we cannot apply our community forestry model in India or Bangladesh in the same scale, or just duplicate. So there should be something, it should be considered while applying the model. So there should be community forestry in Terai, there is no doubt.” (D2)

“Community forestry is a social process that cannot just be copied from one village to another, not even in the Hills.” (D1)

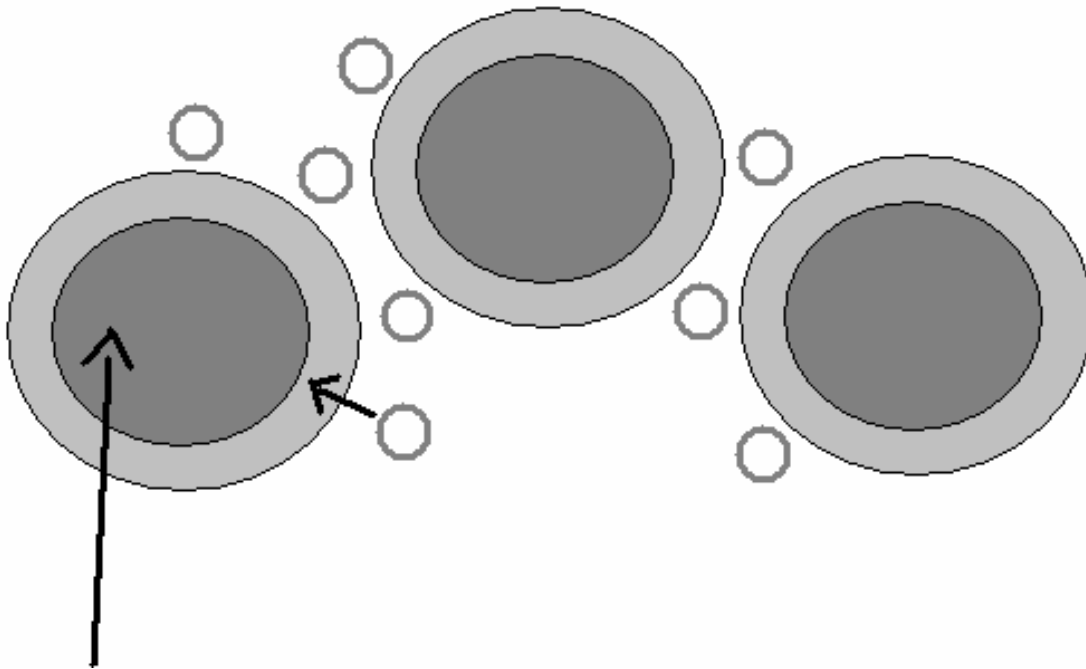
Nämä kaksi ajattelutapaa asettuivat keskustelussa vastakkain osin turhaan, sillä keskustelevat osapuolet puhuivat hiukan eri asioista.

4.2 Metsän ydinalueet kaupallisessa käytössä

Haastattelujen ajankohtana Terain metsien virallinen, vallitseva metsätalousmuoto oli edelleen valtion metsätalous. Vaikka yhteisömetsätalous oli 1980-luvun ja 1990-luvun puhutuina metsänhoitomuoto Nepalissa ja vaikka sillä oli suosituimmuusasema Nepalilaisessa vuoden 1993 metsälainsäädännössä, valtion metsätaloudella oli myös vakaa laillinen asemansa. Jokainen tuona aikana luotu metsälaki ja virallinen metsänhoitosuunnitelma sisälsi mainintoja myös valtiojohtoisista metsänhoitomuodoista. Myös vuoden 1993 metsälainsäädäntö mainitsee, että hallitus huolehtii yhä metsistä, joilla on valtiolle arvoa puuntuotannossa tai suojelullisia arvoja. (Punkari ym. 1999: 30) Ajankohtana, jolloin haastatteluja teimme, ei valtion metsätaloudesta ollut olemassa tuoretta poliittista linjausta, mutta Terain piirikunnille valmistetuissa metsänhoitosuunnitelmissa suuri osa Terain metsistä luokiteltiin valtion metsiksi (katso esim. Chapagain ym. 1999: 48).

Haastateltavat ja julkaisujen kirjoittajat kutsuivat valtiojohtoista metsätaloutta yleensä hallituksen johtamaksi metsänhoidoksi (*government managed forests*). Myös käsitettä tieteellinen metsätalous (*scientific forest management*) käytettiin usein viittaamaan valtion metsätalouteen, ilmeisesti olet-

taen, että tieteelliset metsänhoitokeinot ovat ennen kaikkea tai ainoastaan valtion käytettävissä. Osa haastateltavista käsitti valtion metsätalouden täsmälleen edesmenneeksi Bara-malliksi, mutta suurempi osa ajatteli valtion metsätaloutta laajemmin mallina, jossa valtio tai jokin kaupallinen toimija harjoittaa suurilla, yhtenäisillä metsäalueilla metsätaloutta, jossa metsien taloudellinen tuotto on maksimoitu ja jonka ensisijainen tarkoitus on tuottaa tuloja Nepalin valtiolle.



Kuva 7: Teknis-taloudellinen metsätalousmalli sellaisena kuin se esiintyi haastatteluissa: suuret metsäalueet jaettaisiin reuna-alueisiin ja sisempään yhtenäisen metsän vyöhykkeeseen. Yhteisömetsätaloutta tuettaisiin siellä, missä metsien reuna-alueille saataisiin muodostettua järkevän kokoisia yhteisöjä. Metsien sisemmät alueet ovat valtion hallinnassa, ja niillä harjoitetaan metsänhoitoa, joka maksimoi metsien taloudellisen tuoton tuottaen siten tuloja valtion tarpeisiin ja yleisiin kehityshankkeisiin.

Haastateltavat suhtautuivat ristiriitaisesti valtion metsätalouteen. Muutama haastateltava mainitsi vähintäänkin kiertoteitse teknis-taloudellisen metsätalouden soveltuvaksi metsänhoitomuodoksi Terain jäljellä oleville, yhtenäisille metsäalueille (A1, A2, B1, C1, G1). Jokainen heistä toisaalta näki yhteisömetsätalouden kehityskohteena Terailta siellä, missä sen toteuttaminen vain olisi mahdollista suhteellisen nopeasti ja helposti alueen asukkaiden metsänkäyttöjakauma huomioon ottaen. Erityisesti kylä lähellä ovat, suurten metsäalueiden reuna-alueet nähtiin yhteisömetsätaloudelle avoimiksi alueiksi. Lähestymistapa ei ollut moraalinen, vaan lähinnä käytännöllinen: jos lähialueiden yhteisöt kykenisivät huolehtimaan metsien reuna-alueiden säilymisestä, tämä vähentäisi metsien ydinalueisiin kohdistuvaa stressiä ja hakkuita (A2). Kuitenkaan näin ajattelevien haastateltavien mielestä ei ollut järkevää lähteä toteuttamaan yhteisömetsätaloutta siellä, missä se olisi erityisen vaivalloista, vaan näillä ydinalueilla valtio voisi harjoittaa metsätaloutta.

“So, it could be some change, maybe they will ask, --- even the big block of forest, maybe, the, the, the border area. You know, near to the settlement. Maybe handed over to the communities. Only the inside, the core area managed by the Government. That way you can... you can prevent the encroachment of good, big patch of forest. If you give the periphery to the... communities. Only the, the core part is kept by the Government. So that’s one, one way.” (A2)

Valtion metsätalous metsien ydinalueilla tarkoitti haastateltavien näkökulmasta teknis-taloudellisesti optimoitua metsänhoitoa, jossa sovellettaisiin menetelmiä, joilla puuntuotanto ja arvokkaimman puutavaran suhteellinen osuus saataisiin maksimoitua. Jotta metsän tuotanto voitaisiin optimoida tehokkaasti, metsänhoitoa koskevat päätökset olisivat mahdollisimman pitkälle koulutettujen metsänhoitajien vastuulla.

4.2.1 Teknis-taloudellinen metsänhoito: riittoisa tulonlähde maan kehitystarpeisiin

Valtava taloudellinen potentiaali

Metsänhoidon ammattilaiset perustelevat teknis-taloudellista metsänhoitoa sen tuomalla valtavalla taloudellisella hyödyllä. Mikäli sal-metsien hoito optimoidaan siten, että arvokkaan myyntipuun määrä saadaan mahdollisimman korkeaksi ja puu myydään maailmanmarkkinahintojen mukaisesti, sal-puusta saatava tuotto on hyvin suuri (A1, C2). Summaa suurentavat vielä Nepalin alhaiset työvoimakustannukset ja alhainen hintataso; maailmanmarkkinahintojen mukaisella tuotolla saisi Nepalin kaltaisessa maassa aikaan yhtä ja toista.

"I used to say: if the Terai forest is managed properly, we do not need any donors any more after few years, once it is well managed. Because, the money we get from the donors is not that big compared to the big money we can from the Terai forest! It’s huge! for a country like Nepal. " (A1)

“Okay, you’ve got a production forest of seven thousand hectares. Which is 20% of the entire forest in that district. They are suggesting doing regeneration fellings in 160 hectares over five years and the removal of mother trees in 193 hectares. So the total is 353 hectares only out of this 7000. They reckon they’re going to get, well, between 47 000 – 55 000 meters cubed of wood out of it. The revenues from that is 143 000 000 rupees. And the costs, total, 14 000 000 rupees. That’s if the Government does it. That’s cost of harvesting, plus another costs of other silvicultural operations is another 7 000 000. So, that’s 21 000 000 for a 143 000 000 for only 353 hectares. So I mean the revenue is enormous.” (C2)

Muutamassa haastattelussa Terain sal-metsistä puhuttiin itsestään selvästi metsätalouksena (A1, A2, B2). Tämä toteamus juontui niistä metsän ominaisuuksista, jotka edesauttoivat metsän

soveltumista teolliseen tuotantoon, ja joita Terain metsillä oli. Tärkeimmät näistä ominaisuuksista olivat markkinakelpoinen puulaatu, puuntuotannon nopeus ja logistiset mahdollisuudet puun siirtämiseksi markkinoille.

“Terai forest means productive forest. Market forest. It is business forest. It is not like a community forest and environmental forest, it is productive forest. So we could have easily managed that for the production and income of the country.” (A1)

”It’s automatic! Like tigers. You know, tigers can only be in the Terai. The rhinoceros, they can only be in the Terai, they cannot go to the hills. Similarly, the trees are there who can be only in the Terai, so the management is different, similarly.” (A1)

Kenties metsäasiantuntijoiden koulutus ja kokemukset johti tällaiseen puhetapaan, vaikka taustalla olisi huomattavasti monipuolisempi ajatusketju, joka oikeuttaisi valtion metsätalouden myös sosiaalisiin perustein.

Kehityshankkeita valtiollisten tulojen avulla

Mitä valtio tekisi sal-metsien tuotolla? Köyhässä maassa, jossa korjattavaa ja parannettavaa löytyy kaikkialta, Terain arvioitu taloudellinen potentiaali herätti suoranaisia intohimoja ihmisissä, jotka tarkastelivat metsänhoitoa valtiollisesta perspektiivistä. Nepalilain olojen kehittyminen ja köyhyyden lievittäminen vaatisi maalta paljon resursseja. Nepalilla ei lisäksi ollut muita helposti hyödynnettävissä olevia luonnonvaroja kuin metsät (C1). Haastateltavat muistuttivat, että valtiollisia kehityshankkeita löytyisi Nepalista esimerkiksi infrastruktuurin parista: suuressa osassa Nepalia ei edelleenkään ollut tieverkostoa eikä sähköistystä. Lisäksi Terain metsien tuotto voisi mahdollistaa alueellisia kehityshankkeita alueilla, joissa ei ole omia tulonlähteitä.

“... there are many problems which are not related to forestry, but also political issues, to broader macro-level economic growth related issues. People cannot get jobs. And then the political instability. If people had got jobs, then the political problem would not happen. It is not good that Maoists are taking to the guns, it is not good. But if we could have better economic development, perhaps many people would have been assimilated to the system.” (A3)

Valtion virkamies ei pitänyt suotuisana nykytilannetta, jossa valtion toiminta rahoitetaan täysin ulkomaisiin kehitysyhteistyövaroin (A1). Koska yksityisen sektorin tarjoamat verotulot eivät ole nykytilanteessa Nepalilain valtiolle riittävä tulonlähde, haastateltavat tuntuivat ajattelevan, että pääomaa olisi mahdollista saada lähinnä valtion harjoittamasta raaka-aineiden tai jalosteiden myynnistä ulkomaille.

Keskittämisen edut: nopeus ja tehokkuus

Miksi haastateltavat näkivät, että valtion rahantarve olisi peruste juuri valtiojohtoiselle metsätaloudelle? Teknis-tieteellistä metsätaloutta voisi ainakin periaatteen tasolla harjoittaa myös yhteisömetsätalouden piirissä, kuten muun muassa Isomäki (1998) on pohtinut. Valtio voisi toisaalta toimia Terrain yhteisöjen puun ostajana ja kerätä tuloja puun jälleenmyynnin tai jalostuksen kautta. Harva haastateltava esitti ajatuksia, jotka olisivat käsitelleet tätä kysymystä. Joissakin haastatteluissa ilmeni kuitenkin viittauksia sal-metsien hoidossa tarvittavaan kapasiteettiin, joka vaatisi laajalti resursseja, osaamista ja työvoimaa:

“The management has to be done by technical persons. The difference, because the national forest is in big blocks. It is not like community forest, small patches. It is a big block, thousands of hectares. So that has to be compartmentalised, and you have to do inventory to calculate all those increment things. So it is a lot more scientific management rather than those small patches. So it has to be done by the Department people. [In the planning process] The VDC could be involved, the DDCs involved. But implementation, it has to be done by the District Forest Offices. Because the DDC don't have any of that manpower. They have only the administration people or the political people.” (A2)

Uskoakseni teknis-taloudellisen metsänhoidon puolustajat ajattelivat, että valtion tai yksityisen toimijan olisi mahdollista rakentaa tarvittava metsänhoidollinen kapasiteetti *nopeasti*. Metsätalouden nopea kunnostaminen olisi keskeistä, jotta metsien nopea hupeneminen voitaisiin pysäyttää. Yhteisöpohjainen metsänhoitokin voisi tuki ajallaan johtaa verotulojen karttumiseen valtiolle, mutta lukuisten pienten yhteisöjen kouluttaminen ja varustaminen tehokkaasti tuottavaan metsänhoitoon olisi luultavasti huomattavasti hitaampaa kuin saman toiminnan ohjaaminen keskitetysti.

Metsänhoidon oheistuotteita paikallisille asukkaille – kontrolloidusti

Valtion metsätalouden puolesta innokkaasti argumentoinut metsäammattilainen (A1) otti myös puheeksi, että valtion metsätalous tarjoaisi perinteisiä luonnonvarahyödykkeitä eli rehua ja polttopuuta, vieläpä entistä helpommin. Metsä ei olisi täysin suljettu myöskään maaseudun asukkaista, sillä talousmetsän ylläpitotoimenpiteet tuottaisivat harvennusjätettä, jota lähistön asukkaat voisivat käydä keräämässä rehuksi, polttopuuksi ja pienrakennuksen tarpeiksi:

“And if we manage the rest of the forest in Tarai also, the communities can easily get fuel wood and fodder and whatever they want. Because what Government wants is only the timber and fuelwood and good things! Good things which can be sold! And the rest, whole thing, will be used by the local people. And that will be more than 50% of the whole product.” (A1)

“You know, we have that experience inside the Terai. Ten thousand hectares is managed by the government. And the communities there, they don’t mind for that. Because, the rest of the forest, they get fuel wood, fodder, and everything they get, because the government cut the trees, and they take only the timber. And the rest they take. So why should they manage it, they should simply help to protect.” (A1)

4.2.2 Valtion metsätalous – toteutuuko se koskaan?

Huonot kokemukset valtion metsätalouden toteutuvuudesta

Valtion metsätalouteen pääosin skeptisesti suhtautuvia haastateltavia oli merkittävästi enemmän kuin sitä kannattavia. Tyypillinen haastateltava huomautti, että valtion metsätalous ei ole koskaan toiminut kunnolla niin Terailta kuin missään muuallakaan Nepalissa (A1, C1, C2, D1, D4, E1, E2). Myös valtion virkamiehet myönsivät epäröimättä, että valtion metsätalouden piiriin kuuluvat metsät voivat yleensä huonosti.

“You know, one of the problems that Nepal has, its current policies is to, em... in some districts, prepare these forest management, operational management plans, and then just to go and implement harvesting programs. But, unfortunately, it’s been trying to do that for the last, well I don’t know how long, thirty-forty years in the Terai. And it’s failed. It, it just hasn’t been able to implement on the ground. And, I mean, you talk to a number of people, even within government, and they say that themselves, we don’t have a capacity to do that.” (C1)

Heikko demokratia: lyhytnäköiset projektit hyödyttävät valtaapitäviä

Useat haastateltavat tuntevat ajattelevan, että valtion virkamiesten innostus valjastaa Terain metsät valtiollisen kehityksen moottoriksi ei ollut aitoa tai ainakaan yleistä virkamiehistön keskuudessa. Kolme haastateltavaa otti puheeksi Nepalin nuoren ja heikon demokratian. Heidän mukaansa valtaan päässeillä poliitikoilla oli tapana käyttää valtion resursseja tavalla, josta on hyötyä heille itselleen. Valtionhallinnolla ei siis todellisuudessa ollut tarvittavaa motivaatiota pitkäjänteisiin ratkaisuihin, vaan poliitikot ja virkamiehet pyrkivät tekemään ratkaisuja oman valtakautensa aikajänteellä (E1, G1, C1). Metsiä saatettiin esimerkiksi hakata äkilliseen rahantarpeeseen, eikä hakatun puun tilalle välttämättä istutettu uutta taimikkoa (C1).

Nepalilainen tutkija (G1) arveli Terain metsäpolitiikan epäonnistumisen olevan täysin tietoista politiikkaa, jonka avulla saatiin jatkuvasti houkuteltua maahan kehitysyhteistyöjärjestöjä avustuksiin. Tästä konkreettisena todisteena olivat monet Nepalissa esiin nostetut korruptiotapaukset sekä monet suurimittaiset, pahoin epäonnistuneet hallituksen kehitysprojektit.

“So sometimes it is nice to mismanage things. You see, it’s profitable to mismanage. And in several ways, especially in foreign aid. If, for instance, you know, bureaucracy manages everything so well, you know, the argument for receiving foreign aid would not be there. The example I give is of a, if you are a beggar, and your main profession is begging, then, supposing you dress up like you are dressed up right now. And then you go and say, give me money, nobody will give you money. But if you tear your clothes and all that and (have?) dirty face and all that, and say, give me money, then presumably they will give you, okay. So here also, in the Ministry, you have to mismanage. In a right way, to make sure that people say, oh poor fellow. You need some money to be helped. So, foreign aid inherently encourages mismanagement. There is a built-in need.” (G1)

Sal-puun salakuljetus ja lahjusjärjestelmä – miksi siirtyä lailliseen metsätalouteen?

Myös sal-puun organisoitu salakuljetusjärjestelmä nousi haastatteluissa esiin syynä siihen, että valtio ei ole saanut metsänhoitoa tuottamaan. Tämä oli aihe, josta jotkut haastateltavat puhuvat mieluummin ilman nauhoitusta, ja muutkin antoivat epämääräisiä, vihjailevia mainintoja osoittamatta tarkalleen mihinkään suuntaan. Osa haastateltavista kuitenkin totesi suoraan epäilevänsä, että eräs tärkeimpiä syitä hallitukselle olla saattamatta Terain metsätaloutta kuntoon on se, että hallituksen korkeat virkamiehet hyötyvät henkilökohtaisesti salakuljetuksesta (E1, C1, G1):

”If you look at many of the cases, where some smuggling has taken place, you’ll find always the Government officials are involved. District Forest Officers, rangers and forest guards are involved. - - So, that’s, that’s another reason I really don’t want the Government officials to take part in the management.” (E1)

Chakrabortyn (2001: 350) mukaan metsähallinnon virkamiehillä ei myöskään ole kylliksi motivaatiota suojella metsiä laittomien siirtolaisten suorittamilta hakkuilta, sillä virkamiehiä houkuttelevat siirtolaisten metsähakkuidensa vastineeksi suorittamat epäviralliset maksut. Erään haastateltavan mukaan osa virkamiehistöstä hyväksyi metsähakkuut myös avoimesti, sillä maan väestöpaine oli melkoinen, ja vapautuva maa siirtyy maanviljelyskäyttöön (C1):

“You could say, well, you know, the unstated policy for the Terai is basically to for illegal and poo- poorly implemented legal logging, to, em, to convert it all to agriculture. I don’t have much optimism to see the Terai forest to survive. There’s too many local interests, there’s illegal logging, there’s, there’s, there’s smugglers, I can’t see the government getting an act together an implementing any sort of a sustainable harvesting programs even, even with the... I mean they can have, they can have really good plans. But, em, the real problem’s on the ground. There is too much money to be made. Illegally.” (C1)

4.2.3 Opetteleva valtiokoneisto, haavoittuvat kansalaiset

Valtion metsätalouden heikkous johtuu kokemuksen puutteesta

Metsähallinnon virkamiehet eivät allekirjoittaneet metsänhoidon huonosta tilasta esitettyjä arvioita, vaan pitivät itse valtion metsätalouden suurimpana ongelmana kokemuksen ja resurssien puutetta. Ulkomaista alkupääomaa tarvittaisiin muun muassa pilottihankkeisiin ja henkilöstön koulutuksiin, jotta valtion metsätalous voisi lunastaa odotuksensa.

“Because, Terai forest management and productive forest management is never managed in Nepal yet. This is new! Production forest management is never managed in Nepal yet, we don’t have experience, so we don’t know how to do it.” (A1)

“But, it needs lot of money to manage forests in Tarai, because of, you know, free access, borders to India, and we tried from the government side, we prepare management plans, but it was not effective, because we didn’t have resources. Human resources or financial resources, to manage that forest in the Tarai!” (A2)

Valtion metsätalouden huono tila ei ole yksin valtion ”syy”

Osa haastateltavista toi toisaalta ilmi näkemyksen, jonka mukaan valtion metsien huono vointi ei johtunut yksin valtion toimista: myös metsien lähiseutujen asukkaat käyttivät valtion metsiä resursivarantonaan ja karjansa laidunmaina huolehtimatta metsien uusiutumisesta (A4, C3, C5, D4, D6, D7, Chakraborty 2001: 346, Pokharel & Amatya 2000). Tämä näkökulma osaltaan perusteli ajatusta, että valtion metsien huono tila johtuisi ennemmin metsähallinnon kykenemättömyydestä puuttua paikalliseen kestävämpään metsänkäyttöön kuin tietoisesta metsien huonosta hoidosta.

"Now, it's very ignored, they are unaware. They have limited knowledge that national forestry is also part of the country's economy. They also think that this is an ignored thing and they can just do, they can fell randomly and they can make any benefit out of it because it is just ignored. But that concept should not be there. I think they should be conscious enough to preserve the national forests. They may conserve their forest, but they may go to the national forest and exploit from the national forests." (D6)

Yksityisyrittäjä voisi käynnistää metsänhoidon

Koska valtiota kritisoitiin tehottomaksi ja epäluotettavaksi metsänhoitajaksi, keskustelimme joidenkin haastateltavien kanssa vaihtoehdosta, että Terain metsätaloutta käynnistämässä olisi mukana ulkomainen toimija – valtio tai yksityisyrittäjä – jolla olisi vankka kokemus teknis-taloudellisesta metsänhoidosta ja lisäksi tarvittava kapasiteetti metsänhoidon käynnistämiseen. Kahden haastateltavan silmissä tämä olisi todennäköisesti tehokkain ja luotettavin malli Terain metsätalouden käyn-

nistämiseksi, tosin paranneltuna niiltä osin, joiden osalta Bara-projekti on jälkikäteen nähty sosio-ekonomisesti epäonnistuneeksi (C1, G1). Toisaalta he myös arvelivat, että Bara-projektin muistot tekisivät uuden vastaavan hankkeen käynnistämistä mahdotonta. Kansalaisyhteiskunta vastustaisi uutta hanketta jo lähtökohtaisesti, ja valtion toimijat, jotka haluaisivat säilyttää metsät valtion hallinnassa omien intressiensä vuoksi, taipuisivat mieluusti kansalaisyhteiskunnan vastustuksen edessä:

“While you could criticize the Bara model, an outside-, an international contract to coming in and implementing this harvesting program, I think that’s probably the only way you are going to get sustained harvesting work in the Terai. It’s because if you are an outside contract, then they are independent of Government. And... as you realise there’s so much vested interest with the Terai. It’s seen as milking cow. Not only by the different offices and staff within the departments, and the ministry, but also the politicians themselves.” (C1)

"Nobody will allow the Tarai forest to be either communitised or privatised, don't worry. There is too much involved." (G1)

Yksikin väärä liike voi olla köyhälle maaseudun asukkaalle kohtalokas

Ajatus ulkomaisesta yksityisytyksestä Terain metsissä soti aktivistijärjestön edustajan kansallistuntoa vastaan (E1). Hänen näkökulmastaan Bara-projekti osoitti, että ulkomaisella yrityksellä ei ole tarvittavaa ymmärrystä Nepalin sosio-ekonomisista olosuhteista, ja näin ollen, teknisistä edellytyksistä huolimatta, ulkomaisen yrityksen toiminta voisi aiheuttaa mittaamatonta vahinkoa paikallisille elinkeinoille.

“That’s... that’s totally wrong... People in Nepal are dependent, ninety percent of their energy resources comes from the forest... You know, we have to depend for our... livestock, we have to depend for our energy resources, we have to depend for even for the, eh... non-timber forest products and other things, you know, so. I don’t, I cannot imagine that somebody come from outside and managing our resources. That’s totally wrong and rubbish. And we’ll not allow that to happen.” (E1)

Aktivistijärjestöjen edustajien kanssa keskustellessa (E1-E4) pinnalle huoli maaseudun köyhien asukkaiden turvallisuudesta. Aktivisteilla oli muistoissaan lukuisia surullisia ihmiskohtaloita, joissa alueellinen metsäkato, eroosio tai muu katastrofi on ajanut köyhiä perheitä ahdinkoon. Tällaisia katastrofeja on monesti syntynyt valtion metsähankkeiden yhteydessä. Valtion metsät sijaitsivat alueilla, joissa metsille oli myös paikallisia käyttäjiä, ja toisaalta metsien katoaminen syrjemmäsäkin saattui johtaa tulviin ja eroosioon Terain eteläisemmissä osissa. Yhtälö oli selvä: maaseudun köyhillä asukkailla ei ollut varaa siihen, että valtionhallinto tai kukaan muukaan opiskelee metsän-

hoitoa metsäalueilla, joista he ovat riippuvaisia – etenkin, kun aiempien kokemusten perusteella on syytä odottaa epäonnistumisia.

“If you look at the Tarai now, so much of flood, two meters wide stream has become two kilometers wide, destroyed all the fertile land, so what remains later on, if we go and cut the trees? If we allow the Department of Forests to manage the forest, what will happen? All the Tarai will be gone! All the Tarai will become the desert. That’s the issue people are raising now. For the Forest Department, it’s nothing. But for the people it’s the livelihood. They have been watching their land being swept by flood every year.” (E1)

Jos siis joidenkin haastateltavien mielestä yhteisömetsätalous olisi liian hidas menetelmä Terain metsäkadon ratkaisuun, aktivistijärjestöjen edustajien mielestä teknis-taloudellinen metsänhoito oli puolestaan liian riskialtis, koska sen myötä tapahtuisi nopeita muutoksia suurilla alueilla kerrallaan. Tällöin myös mahdolliset epäonnistumiset heijastuisivat laajalle alueelle.

4.3 Osallistavaa metsätaloutta ja verotettuja yhteisömetsiä

1990-luvun loppupuolella käynnistyi tapahtumasarja, joka johti uuden metsätalousmallin nousemiseen metsäsektorin keskusteluihin vuosituhannen vaihteessa.

Vuonna 1998 järjestetyssä yhteisömetsätalousseminaarissa keskusteltiin laajalti, olisiko mahdollista kehittää erityisesti Terain alueelle soveltuva yhteisömetsätalousmalli (Shrestha & Grosen 2000: 15). Ajatus lienee jäänyt poliittisessa keskustelussa elämään, sillä vuoden 2000 alussa järjestetyssä Nepalín metsänhoitajayhdistyksen seminaarissa nousi esiin lukuisia ehdotuksia Teraille räätälöidyn metsätalousmallin perustaksi. Baral ja Subedi (2000) ehdottivat, että metsien luovutuksille asetettaisiin kotitalouskohtainen maksimipinta-ala, jota kuitenkin sovellettaisiin harkinnanvaraisesti. Bajracharya (2000) esitti teknis-taloudellista metsänhoitoa kehitettäväksi yhteisömetsätalouden pohjalta. Kanel (2000) kaavaili Teraille Churia-kukkuloiden tiukkaa suojelua, metsien reuna-alueiden rajattua ja verotettua yhteisömetsätaloutta ja yhtenäisten metsäalueiden yhteismetsänhoitoa, joka toteutettaisiin alueen metsähallinnon piirikuntapäällikön ja asukkaiden joukosta valitun komitean yhteistyönä. Kanelin ehdotus lienee oleellisin, sillä Kanel oli merkittävässä asemassa metsäministeriön politiikan suunnittelijana.

Kanelin esitys Terain metsänhoidosta jäi elämään. Metsäministeriö laati sen pohjalta metsänhoidon konseptipaperin (*Revised Forestry Sector Policy 2000*), joka kiersi metsäsektorilla huhtikuussa 2000 (katso esim. Pokharel & Amatya 2000). Konseptipaperin metsätalousmallia käsiteltiin käsiteltiin seuraavan kerran vuonna 2000 järjestetyssä laajassa yhteisömetsätalouden arviointiohjelmassa (*Joint Technical Review of Community Forestry*) (Pokharel & Amatya 2000). Konseptin seu-

raavat määritelmät, ohjelmaan kirjattuina pykälinä tai sivulauseissa ilmaistuina, herättivät metsäsektorilla erityisesti keskustelua:

- a. Yhteisömetsätalouden tavoitteeksi määriteltiin käyttäjäryhmien perustarpeiden turvaaminen (*fulfilment of basic needs*),
- b. Terain alueen metsät määriteltiin luonteeltaan ensisijaisesti talousmetsäksi,
- c. Määriteltiin, että valtion metsätalous Terain alueella toteutettaisiin yhteismetsätaloutena (*Joint Forest Management*), jota metsäministeriön metsäosasto toteuttaisi yhdessä paikallisista asukkaista koottujen käyttäjäryhmien kanssa,
- d. Terain yhteisömetsien käyttäjäryhmät maksaisivat 40 prosentin veron niistä myyntituloista, jotka olisivat peräisin metsien tuotteiden myynnistä yhteisöjen ulkopuolelle (Pokharel & Amatya 2000).

Yhteismetsänhoito (*Joint Forest Management*) oli nepalilaisessa keskustelussa uusi ehdotus. Malli oli tunnettu Intian vastaavannimisestä ohjelmasta, joka on herättänyt kansainvälisessä metsäkeskustelussa ristiriitaisia mielipiteitä (katso esim. Pokharel & Amatya 2000: 6, Kumar 2000: 46-50, Fisher 2000: 5, Tewari & Isemonger 1998). Mallista käytettiin myös muita nimiä, kuten osallistava metsänhoito (*collaborative forest management*) tai aluemetsien hoito (*block forest management*). Nepalilaisessa mallissa kullekin metsäalueelle oli tarkoitus muodostaa käyttäjäryhmä, johon kuuluisivat ne alueen asukkaat, jotka tarvitsivat metsien tarjoamia tuotteita tai työmahdollisuuksia eivätkä kuuluneet metsien reuna-alueiden yhteisömetsien käyttäjäryhmiin. Metsäalueiden hoito- ja suunnittelu-toimenpiteet oli tarkoitus suunnitella ja toteuttaa yhteistyössä alueen metsänhoidon piirikuntapäällikön ja käyttäjäryhmän kesken. Metsän puun myyntivoitoista 30 prosentin oli määrä päästä käyttäjäryhmälle ja aluehallinnoille. Lisäksi, samoin kuin perinteisessä valtion metsätalousmallissa, käyttäjäryhmän jäsenten oli tarkoitus saada ilmaiseksi käyttöönsä metsien lehti- ja hakkuujätettä sekä pienpuuta (HMG 2001).

Pian metsäsektorilla liikkui lakimuutosehdotus, jonka pohjalta metsäministeriön oli tarkoitus tuottaa vuoden 1993 metsälain toinen laajennus (*second amendment*). Lakimuutosehdotuksen pääsisältö oli Terain metsätalouden uusi määritelmä, joka oli ohjelmaluonnoksen mukainen (HMG 2001). Terain yhteisöjen 40 prosentin verotus otettiin käyttöön jo ennen lakimuutosehdotuksen käsittelyä, ministeriön lähettämän kiertokirjeohjeistuksen seurauksena (FECOFUN 2000: 9, Grosen 2000b: 2).

Lakimuutosehdotus herätti voimakkaita vastalauseita metsäsektorilla, erityisesti aktivistijärjestöjen keskuudessa, sillä se oli ilmestynyt metsäkeskusteluun ilman laajaa keskustelua ja eri osapuolten huomioimista. FECOFUN protestoi uutta metsätalousmallia vastaan jo Nepalilaisessa metsänhoitajayhdistyksen seminaarin aikana järjestämänsä kulkueen muodossa. FECOFUN esitti myös metsähallinnon virkamiehille omia kantojaan ja vaihtoehtoisia ehdotuksiaan, järjesti mielenosoituksen

Katmandussa sekä haastoi lopulta metsäministeriön korkeimpaan oikeuteen laittomasta veronkeräyksestä. (FECOFUN 2000: 8, FECOFUN 2001: 4-5, D1, E1)

Haastattelujen ajankohtana metsäministeriö oli juuri vetänyt luonnoksen pois keskustelusta ja ilmoittanut tuottavansa uuden ehdotuksen suorittamansa konsultaatiokierroksen jälkeen. Metsäsektorin toimijoilla oli kuitenkin epäselvä kuva tilanteesta: Monet tiesivät ehdotuksen olevan vailla parlamentin hyväksyntää (E1, D1, D3), mutta kaksi haastateltavaa lisäsi (A1, D3), että lakiehdotuksen mukaiset ohjeet oli siitä huolimatta jo toimitettu piirikuntiin ja veroja kerättiin yhteisöiltä niiden mukaisesti. Jopa kolmannen lakimuutoksen valmistelusta oli epäilyjä (D3).

4.3.1 Metsänhoitomallien yhdistelmä takaa parhaan lopputuloksen

Yhteismetsänhoito: yhdistelmä tehokkuutta ja osallistamista

Lakimuutosehdotus herätti metsäsektorilla laajasti ärtymystä ja hämmennystä, joten sen puolesta puhujia oli vaikea löytää. Metsähallinnon virkamies (A2) puolusti kuitenkin mallia virkansa puolesta. Hän kuvaili yhteismetsänhoidon ennen kaikkea yhdistelmäksi teknis-taloudellisen metsänhoidon ja yhteisömetsätalouden hyviä puolia. Metsähallinnon metsäammattilaisten osallistuminen toisi ohjelmaan tehokkuutta ja asiantuntemusta, mutta samalla asukkaista koottu käyttäjäryhmä päättävässä asemassa merkitsisi, että hanke oli myös osallistava:

“At the same time, the Government said that look. The other forest will be managed by the Government. Right? Big junk of forest. But. We still need your co-operation. From the people, from the local people. But, where do they give the co-operation: to control grazing, to control fire, right? To control the encroachment. Of the forest land. So the... district forest office, and people living, they work live side by side. In the return of their assistance to the, to the district forest office, what do they get? They will get free of cost... of fuel wood, small timbers, and fodder. In addition to that... so whatever forest products the district forest office sell, thirty percent... of that revenue... will be given to the local people. To the local communities, to the village development committee, and to district development committees. Only seventy percent of the revenue... will be taken by the Government. So now you can see the change. So that means, the whole Tarai forest is open now for people's participation.” (A2)

Kehitysyhteistyöjärjestön edustajan (C2) näkökulmasta yhteismetsänhoito lisäisi paikallisten asukkaiden turvallisuutta verrattuna valtion metsätalouteen, sillä metsänhoitoon osallistuminen tarjoaisi Terain asukkaille mahdollisuuden kontrolloida ja valvoa metsähallinnon toimia.

"So if communities can do simple inventories and are invited to collaborate in the management of given patches of forest, then that is another way of keeping in touch of what is actually happening." (C2)

Verotettu yhteisömetsätalous tasapainottaa Terain kehitysmahdollisuuksia

Muutama haastateltava (A3, B1, B2, D5) piti Terain yhteisömetsien käyttäjäryhmien verotusta hyväksyttävänä keinona tasata metsistä saatavaa hyötyä eri väestöryhmien kesken. Kahden metsähallinnon virkamiehen (A3, B1) mukaan osa Terain käyttäjäryhmistä oli saanut käyttöönsä runsaasti tuottoisaa metsää, ja siten niiden ansiot olivat reilusti maan muita käyttäjäryhmiä korkeammat.

"It is a wonderful forest. So if we hand it to the people, they will cut it and sell, obviously, the community will benefit. But what will the nation get? At least they should pay a tax to the Government when they sell this timber outside the community. This is my thinking. Otherwise, how will the programs and all these things run." (B1)

Veroprosentin perusteena toimi Nepalín käynnissä oleva paikallistumisprosessi. Metsähallinnon virkamiehen (A2) mukaan 40 prosentin vero perustui tarpeelle jakaa Terain metsien tuottoa hallinnon eri tasoille; valtionhallinnolle, piirikunnille ja kyläkomiteoille. Verotusehdotus siis yhdenmukaisesti metsälainsäädäntöä Nepalín tuoreen desentralisaatiolain kanssa, joka määritteli aluehallinnoille verotusoikeuden.

"Generally, the rules are for 10%. Any taxes, any, most of the things. Even the local tax by the DD, 10%. So we also said, okay, 10% for VDC, 10% for DDC and 20% we want to use by the Department for some programme implementations. That's how this 40% came." (A2)

4.3.2 Yhteistyön huonot puolet: epätasa-arvo ja motivaatio-ongelmat

Intiassa yhteismetsänhoito ei ole toteutunut tasa-arvoisesti

Yhteismetsänhoitoon suhtauduttiin haastatteluissa skeptisesti. Aktivistijärjestön edustajan mielestä metsähallinnon ehdotus ei ollut tarpeeksi yksityiskohtainen, jotta sitä olisi voinut kunnolla arvioida (E3). Haastateltavat olivat tietoisia Intiassa toteutetusta yhteismetsänhoitomallista, ja siksi ensimmäinen pohdinnan aihe yleensä oli, kuinka paljon Nepaliin kaavailtu malli olisi Intian mallin kaltainen. Muutaman haastateltavan mielestä Intian yhteismetsänhoitomalli oli todettu siinä määrin epäonnistuneeksi, että samanlaista mallia ei kannattaisi Nepalissa edes kokeilla (A1, B1, E1, E3).

Aktivistijärjestön edustajan (E1) mielestä yhteismetsänhoidon riski piili siinä, että malli edellyttää yhteistyötä kahdelta toimijaryhmältä – metsäammattilaisilta ja paikallisilta asukkailta – joiden tiedot,

taidot ja käytettävissä olevat resurssit ovat tyystin eri tasoilla. Tällaisissa tilanteissa vahvemman osapuolen on liian helppo manipuloida heikompaa osapuolta.

“And the other part is, if there is imbalance, then those who are in power always exploit the powerless.” (E1)

Yhteismetsänhoidossa osapuolten on vaikea motivoitua suojelutyöhön

Valtion virkamies (A1) epäili myös yhteismetsänhoidon toteutuvuutta, mutta hänen perusteensa oli se, että yhteishallinnassa oleva metsä ei olisi kenenkään kokonaisvastuulla. Silloin olisi vaarana, että osapuolten motivaatio hoitaa ja suojella metsää ei olisi riittävä. Toinen haastateltava (D2) taas epäili, olisiko hallitus käytännössä yhtään kyvykkäämpi käynnistämään yhteismetsänhoito-ohjelmia kuin se oli ollut hoitamaan perinteistä valtion metsätaloutta:

“If the 2nd amendment is implemented properly, it may have some mixed result. Some aspects maybe good, some could be bad. For example, if the Government manages the land better than the local communities and generates more income and uses that revenue for economic development in the country, in an equitable basis that goes everywhere in the country, that maybe is a good result. But if the Government cannot implement the policy, then it will result the bad things.” (D2)

4.3.3 Veromallista olisi vaikea muokata toimiva ja tasa-arvoinen

40% prosentin tasavero ei huomioi käyttäjäryhmien erilaisia tilanneita

Vaikka ajatus käyttäjäryhmien verotuksesta tuntui saavan varovaisen hyväksynnän metsäsektorilla, suurin osa haastateltavista piti ehdotukseen kirjattua veroehdotusta kestäättömänä sellaisenaan. Terain alueellakin yhteisömetsien laatu vaihteli, ja osa yhteisömetsistä ei ollut juuri pohjoisen metsiä tuottavampia. Yhtenäinen 40 prosentin veroaste olisi kohtuuton näiden metsien käyttäjäryhmiä kohtaan, ja se saattaisi nämä käyttäjäryhmät epätasa-arvoiseen asemaan pohjoisen käyttäjäryhmiin verrattuna, joita ei jatkossakaan verotettaisi (C1, D3, D4, D6).

“I don’t necessarily agree with, em, with many of the amendments that have been proposed, because I don’t think they have been fully thought through, the impacts of these amendments. Particularly such things as, em, taxing. Taxing user groups on, on income generated from their forests. How can you differentiate between the Terai community forests and the Hills community forests, when the, when the inputs by the members of the user groups in the Terai can be as substantial as any other Hill groups, so why should they then be taxed... forty percent...” (C1)

Veron voidaan kohdistaa rikkaisiin yhteisöihin

Kaksi haastateltavaa tuntui ajattelevan, että käyttäjäryhmien verotus olisi mahdollista kohdentaa tulotasoltaan rikkaampiin yhteisöihin: Kehitysyhteistyöjärjestön työntekijä (C2) pohti, että veromalli voisi olla progressiivinen, mikä voisi poistaa osan tasaveroon liitetyistä ongelmista. Metsähallinnon virkamies (A2) taas mielsi, että verotus koskisi jo sellaisenaan vain rikkaampia käyttäjäryhmiä. Ehdotetun veromallin mukaan ainoastaan käyttäjäryhmien ulkopuolelle myytävän puun tuottoja verotettaisiin, eli metsän tuotteiden käyttö yhteisöjen sisällä – mitä virkamies piti yhteisömetsätalouden perustarkoituksena – olisi edelleen ilmaista.

Veromallin pitäisi olla melko monimutkainen, minkä toteutukseen ei ole resursseja

Nepalilainen kehitysyhteistyöjärjestön työntekijä (D3) oli sitä mieltä, että ehdotettua veromallia ei olisi helppo korjata toimivaksi. Yhteisöpohjainen verotus ei huomioisi sitä seikkaa, että osa metsän tuotteista myydään yksityisesti: yhteisöjen köyhimmät jäsenet hankkivat monissa yhteisöissä elantonsa keräämällä metsistä yrttejä ja lääkekasveja ja myymällä niitä jalostusketjujen sisäänostajille. Koska verotus koski kaupallista toimintaa, joten se oletettavasti koskisi myös yrttien myyntiä, ja silloin vero kohdistuisi yhteisöjen pienituloisimpiin jäseniin. Toisaalta, mikäli veromallia säädettäisiin ehdotettua monimutkaisemmaksi, verotuksen valvominen voisi muuttua liian työlääksi resurssipulasta kärsivälle valtionhallinnolle.

“[Taxing user groups is] a really nice idea, but there are a lot of implications in that. One thing is, not all the users are not so rich to pay 40% tax. Not all the forests are in so good condition to do harvesting. And mainly the poor people and women, they are really relying in forests to collect NTFPs. And they are selling these things for their livelihoods. Now if you take 40% tax of that, it is not possible. But some users group still are paying this tax who are really rich.” (D3)

Verotulot voivat hukkuu valtion koneistoon

Kaksi aktivistijärjestöjen edustajaa (E1, E3) suhtautui varovaisen hyväksyvästi perusajatukseen, että yhteisömetsien käyttäjäryhmiä verotettaisiin. Yksi heistä (E1) huomautti kuitenkin, että koska Nepalin valtiokoneisto tiedettiin korruptoituneeksi ja tehottomaksi, rahat menisivät osittain hukkaan päätyessään pyörittämään valtiokoneiston rattaita. Kaksi haastateltavaa (A1, D3) totesi myös, että veroina kerätyt varat olisivat yhteisöjen näkökulmasta menetettyjä rahoja, koska heidän olisi vaikea kokea konkreettisesti niiden hyötyjä valtiontaloudelle.

“I am not against getting the revenue by the Government from the forest. And I think users are ready to pay the revenue. They are asking only 40% percent. Okay? We'll, we will be able to convince the people to pay 50%. Yeah! But if it really goes to the Government coffer. Not to the private pockets or to the pockets of the forest officials. And also, if those money which goes to

the Government coffers, comes back to them for their development activities! If it is open, transparent.” (E1)

4.3.4 Rakentava ehdotus vai pyrkimys rajoittaa yhteisömetsätaloutta?

Keskustelun puute viestii haluttomuudesta todelliseen ongelmanratkaisuun

Lakiehdotuksesta keskusteltiin haastatteluissa paljon, mutta sen asiasisältöä käsittelevät argumentit jäivät vähäisiksi. Suurin osa keskustelusta keskittyi lakiehdotuksen valmisteluprosessiin. Ehdotus oli saanut alkunsa suljettujen ovien takana ilman avointa keskustelua metsäsektorilla, mikä herätti metsäsektorilla yleistä ärtymystä. Eräs haastateltava (C1) kuvasi lakiehdotuksen syntyprosessia sattumanvaraiseksi ja sanelevaksi, mikä oli hänen mielestään tyyppillistä metsähallinnolle.

“The major criticisms from the donors was that it was a non-consultative process. For that second amendment, the white paper was circulated in a number of drafts, but it wasn’t formally circulated. The first amendment went through without any consultation. And there was a lot of criticism. And of course the same thing appeared to be happening with the second amendment. You have to talk to the people within the Ministry, I think it’s quite a strange process they have and it’s probably not even a process. From what I’m told it’s handed to some legal people, but you never see any rational, background for the changes. There is no explanation given as to why this change is made.” (C1)

Kolme haastateltavaa (D1, C4, E1) piti virkamiesten keskustelemattomuutta tietoisena toimintana, jonka päämäärä oli muuttaa metsälakia hallituksen valtaa lisäävään suuntaan. Esimerkiksi lakimuutosehdotuksen kohta, jossa yhteisömetsätalouden tarkoituksiksi määritellään käyttäjäryhmien “perustarpeiden täyttäminen”, herätti epäluuloja. Haastateltavat epäilivät lauseen olevan metsähallinnolta tarkoituksellinen lisä, jolla ratkaistaisiin Nepalin vuoristoalueiden yhteisömetsätaloutta jo piinaava kysymys, voivatko yhteisömetsien käyttäjäryhmät myydä puuta pitäen rahat itsellään (C3). Epäiltiin myös, että Terain tapauksessa määritelmää voisi tulkita siten, että yhteisömetsiksi luovutettaisiin jatkossa vain huonokuntoisia metsiä, joista ei olisi taloudellista hyötyä.

Näiden huomioiden lähtökohtana oli uskoakseni ajatus, että poliittista mallia ei voi arvioida vain sen perusteella, mistä itse mallissa on kysymys. On otettava huomioon myös niiden toimijoiden asenteet, jotka ovat suunnitelleet mallin, etenkin jos ne olisivat keskeisessä osassa mallia toteuttaessa. Koska metsähallinto loi toiminnallaan vaikutelman, että se ei ollut ensisijaisesti etsimässä kaikkien osapuolten suosimaa ratkaisua, toimijoilla oli mielestään syy olettaa, että metsähallinto tulkitsisi metsänhoitomallia myöhemmin muille epäsuotuisalla tavalla.

Aktivistirintaman hyökkäävä asenne häiritsee rakentavaa keskustelua

Metsähallinnon virkamies (A2) pahoitteli lakimuutosehdotuksen syntyprosessissa tapahtuneita harmittavia virheitä ja korosti, että uutta ehdotusluonnosta alettaisiin pian rakentaa keskustelempaan sävyyn. Virkamies tuntui täten kertovan rivien välissä, että metsähallinnon uusi keskusteleva linja tulisi osoittamaan, että metsähallinnon pyrkimys tasa-arvoiseen kehitykseen oli aito.

Kun puhuimme virkamiehen kanssa muista metsäsektorin toimijoista, huokui virkamiehen puheesta ärtymys tapaan, jolla aktivistijärjestöt olivat reagoineet lakimuutosehdotukseen. Virkamiehen näkökulmasta aktivistijärjestöjen reaktiot olivat kohtuuttoman kriittisiä, eivätkä vihjailut metsähallinnon taustamotiiveista edesauttaneet rakentavamman keskustelun syntymistä. Virkamies koki, että käyttäjäryhmien keskusjärjestö ei ollut yhteistyökumppani, vaan painostusryhmä:

“In some of the districts, yes, we have got good relations. The District Forest Office and the district FECOFUN, they have been working very closely. But when it comes to central FECOFUN, centre here, they are mostly engaged in lobbying against the Government instead of having a dialog with the Department chief or the Secretary of the Minister. They just go out, you know, oh the Government is doing this thing, the Department is doing, sort of public rallying. - - - Of course, they are also, they are in Forest Sector Coordination Committees. And whenever there is some seminars, we invite them. But the attitude they have got, you know, that is not good. Their attitude is only going against the Government. They can sometimes support the Government when it is done very good. Right?” (A2)

Virkamiehen mielipiteet tuntuivat kytkeytyvän siihen, kuinka monet muutkin haastateltavat olivat maininneet, että käyttäjäryhmien kattojärjestöstä oli tullut liian syyttelevä, liian kärjistynyt ja yhteistyökyvytön. Esimerkiksi eräs kehitysyhteistyöjärjestön työntekijä (D2) jäi kaipaamaan järjestöltä rakentavia, itse lakiesityksen asiasisältöön keskittyviä kommentteja:

“Yeah, generally NGOs, the federation, FECOFUN, they were against these amendment. And we cannot just say that this is good, this is bad, we should go specifically to the point. Which part is good and which part is bad. Just we cannot say that 2nd amendment, everything is bad. And the Government cannot say, 2nd amendment, everything is good. There should be, we should think about the issues which were raised by the 2nd amendment. Like what type of issue you want to highlight here.” (D2)

Äänekäs kärjistäminen johtuu sulkemisesta keskustelun ulkopuolelle

Aktivistijärjestöjen edustaja (E1) perusteli aktivistijärjestöjen toimintaa muistuttamalla, että metsäsektorin viime vuosien kehitys oli sysännyt kriittisiä toimijoita pois metsäsektorin foorumeilta. Vaikka ministeriö antoi keskustelevan vaikutelman järjestämällä konsultaatiokierroksia, konsultoin-

neissa kuunneltiin ministeriön kannalta sopivia yhteistyökumppaneita. Varsinaiset aktivistijärjestöt eivät olleet saaneet kutsua metsäsektorin koordinoitukomiteaan vuoden 1998 jälkeen. Kehitysyhteistyöjärjestön työntekijä (C4) täydensi kuvaa kertomalla, että silloinkin kun yhteisömetsien käyttäjryhmien kattojärjestö oli kutsuttu kokoukseen, kokoukset käytiin kansainvälisten toimijoiden vahvan edustuksen vuoksi englannin kielellä, vaikka järjestöllä ei ollut lähettää kokoukseen englannintaitoista edustajaa. Kenties äänekkäs kritiikki siis oli aktivistijärjestöjen ainoa tapa saada äänensä kuuluviin.

“Because we are against that, this consultation process. Because, our people are not invited in that consultation process. And they are just... hand-picking some people to say [yes] to what their questions are.” (E1)

4.3.5 Asiakysymyksistä spekulatioihin

Ehdotus Nepalin metsälain toiseksi laajennukseksi oli metsäsektorilla käänteentekevä ehdotus. Ainakin jostakin perspektiivistä katsottuna se tarjosi ratkaisuideoita niin yhteisömetsätaloudessa kuin teknis-taloudellisessa metsänhoidossa kritisoituihin ongelmiin. Asiasisältöinen keskustelu lakiehdotuksesta jäi kuitenkin yllättävän vähäiseksi, ja jotkut varsin odotettavat argumentit jäivät ilmaantumatta keskusteluun. Metsäsektorilla ei puhuttu esimerkiksi siitä, millainen työnjako vallitsisi metsänhoidon piirikuntapäälliköiden ja käyttäjryhmäkomiteoiden välillä ja kuinka riippumaton olisi se toimielin, joka valvoisi näiden osapuolten yhteistyötä.

Keskustelun vähyyttä saattoi selittää, että ehdotettu metsänhoitomalli oli metsäsektorin keskustelussa varsin tuore. Mallin perusajatukset olivat kuitenkin syntyneet jo noin kolme vuotta aiemmin, joten aikaa erilaisten parannusehdotusten luomiseen olisi ollut. Juuri siksi oli mielestäni merkillepantavaa, että keskustelun argumentaatio löysi eräänlaisen päätepisteen epäargumentatiivisista perusteluista, kuten toisen osapuolen mustamaalaamisesta.

4.4 Piirikohtaisia valintoja metsäpolitiikan paletista

Samaan aikaan kun metsäsektorilla keskusteltiin metsälain muutosehdotuksesta, Nepalin poliittista kenttää myllersi laajempi poliittisen kulttuurin muutos, jonka myötä desentralisaatiosta oli tulossa kehityksen uusi ihanne. Metsäkeskustelussa vilahti aika-ajoin vuonna 1998 laadittu paikallishallintolaki (*Local Self-Governance Act*), joka myönsi muun muassa piiri- ja kyläkehityskomiteoille aiempaa laajemmat oikeudet päättää omista luonnonresursseistaan. Laki herätti hämmennystä metsäsektorilla, sillä se esimerkiksi kytki yhteisömetsien käyttäjryhmät ja piiritason metsähallinnon osin piiri- ja kyläkehityskomiteoiden alaisuuteen, mihin taas ei löytynyt perusteita metsälainsäädännöstä. Ristiriitaisen lainsäädännön pelättiin heikentävän piirikuntien yhteistyöilmapiiriä, mutta toistai-

seksi piirikuntien toimijoiden välejä pidettiin yhä hyvinä (Chapagain ym. 1999: 53, Singh & Kafle 2000: 110, Belbase & Regmi 1998: 22).

Desentralisaatiota suosiva ilmapiiri lienee ollut syy siihen, että eri toimijaryhmillä oli haastattelujen aikana käynnissä hankkeita, joiden johtoajatukseksi oli metsäkeskustelun painopisteen siirtäminen Terain piirikuntiin.

Brittiläisen Livelihoods Forestry Project ja hollantilainen SNV toteuttivat yhdessä Nepaliläisen metsäministeriön kanssa hanketta, jossa tavoitteena oli luoda yksilölliset metsänhoitosuunnitelmat muutamalle Terain piirikunnalle. Hanke kutsui koolle piirikuntien hallinto-organisaatioita, luottamushenkilöitä, kansalaisjärjestöjä ja asukasryhmiä, sillä hankkeen lähtökohtana oli panostaa siihen, että piirikunnan metsänhoidon keskeisten sidosryhmien kesken syntyisi konsensus metsänhoidon tavoitteista. Tämän jälkeen piirikunnalle laadittaisiin yhteistyössä strateginen metsänhoitosuunnitelma (*Strategic District Forest Management Plan*), joka oli räätälöity kyseisen piirikunnan sosio-economisiin ja ekologisiin olosuhteisiin sopivaksi ja joka oli yhteensopiva piirikunnan yleisen kausisuunnitelman (*District Periodic Plan*) kanssa. (LFP 2001)

Samaan aikaan kun LFP ja SNV rakensivat kohdepiirikuntiinsa metsäkeskustelun foorumia, metsäsektorin aktivistijärjestöt pyrkivät luomaan metsäkysymysten sidosryhmäverkostoja omista lähtökohdistaan. Aktivistijärjestöjen piiriin oli jo vuosia kuulunut Terain yhteisömetsätaloutta ajava järjestö, TECOFAT. Nyt sen rinnalle perustettiin metsätalouden intressiryhmiä (*Terai Forestry Concern Groups*), joihin aktivistit kutsuivat piirikuntien luottamushenkilöitä. Järjestöjen tehtävänä oli luoda keskusteluyhteys piirikuntien paikallisaktivistien ja poliittisten päättäjien välille. Aktivistien pyrkimyksenä tuntui olevan paikallisen metsäkeskustelun rakentaminen ruohonjuuritason organisaatioista käsin. (FECOFUN 2001: 4, FECOFUN 2000: 15, Dahal 2000: 50, 62-63) Aktivistijärjestöt järjestivät myös piirikunnissa koulutuksia ja tietoisuuskampanjoita, joiden tarkoituksena oli lisätä paikallisväestön tietoisuutta metsälainsäädännön sisällöstä:

Vaikka nämä metsäsektorin tapahtumat olivat toisistaan irrallisia, ne kuitenkin samana ajanhetkenä korostuessaan saivat aikaan vaikutelman, että metsäsektorin Terai-keskusteluun oli ilmaantunut uusi poliittinen vaihtoehto: Terain metsäpolitiikan paikallistaminen piirikuntatasolle.

4.4.1 Paikallinen konsensus on avain onnistuneeseen metsäpolitiikkaan

Keskitetty päätöksenteko ei johda realistisiin ratkaisuihin

Desentralisaatioajattelulle on tyypillistä, että moni kehitysmaiden hallinnollinen ongelma nähdään hallinnon tason ongelmaksi: ajatellaan, että päätöksiä on siirretty liian kauas ihmisistä, liian korkealle tasolle (Anderson 2000: 13). Vastaavaa ajattelua esiintyi myös Terain metsäkeskustelussa.

Kun haastateltavat kertoivat huonoista poliittisista päätöksistä, kolme heistä korosti, että huonot päätökset oli tehty pääkaupungissa, tuntematta kylliksi Terain olosuhteita (C5, D3, D5). Uskoakseen nämä kommentit juonsivat juurensa metsäsektorin uuteen ajatteluun, jonka mukaan keskitetyt poliittiset päätökset johtavat helposti epärealistisiin ratkaisuihin.

“The Government policy makers **who were staying in Kathmandu** were worried of degradation. They conducted workshops and seminars to find out what measures they should take...” (D3, lihavointi kirjoittajan)

“If you want to have a new policy, the best thing is to have consultation in the field level. **It is not that you can just discuss here in Kathmandu.** You have to hear the people. Maybe you can have certain number of certain number of stakeholder meetings...” (D5, lihavointi kirjoittajan)

Paikallinen päätöksenteko huomioi parhaiten alueelliset erityisolosuhteet

Moni haastateltava korosti myös, että Terain piirikunnat erosivat toisistaan siinä määrin, että olisi mahdotonta löytää yhtenäinen hallintamalli, joka toimisi kaikkialla samoin periaattein (A2, A4, D2, E2, E3). Sen sijaan haastateltavat uskoivat, että metsäpolitiikalla olisi suurimmat mahdollisuudet onnistua, mikäli metsäpoliittisia vaihtoehtoja olisi useita ja Terain piirikunnille annettaisiin mahdollisuus valita omalle alueelleen sopivat mallit niiden joukosta – tai jopa kehittää toimintamallinsa itse. Haastateltavat korostivat myös, että Nepalilaisilla asukkailla oli moraalinen oikeus tehdä metsiään koskevat päätökset paikallistasolla (A3, A4, B1, D7, E2).

"Why should you write that the Dolpa has to do this and the Tarai has to do that and the Middle Hills has to do this and you should do this and you should not do that. It should not dictate, the policy should not dictate like that. Policy has to have some feasible options of doing things at local level. That is what I think." (A4)

"There are different types of geographical differences in the Tarai sector. And the Government should discuss with the local people in this area what kind of management should be appropriate... This is our demand with the Government. Do not give pressure to the people: 'you must do here this way', but get suggestion from the people how to manage the forest. Whether it will be community forestry or whether it will be reserve area, or whether it will be Government side bureaucrats can do all these things. They can decide it, because they have also experiences since very long time, and how the forestry has been decreasing all day. They know about their area. And they can suggest the Government, we can do this way." (E2)

Paikallisorganisaatiot ovat ihmisten kannalta hallittavan kokoisia yksiköitä

Haastatteluissa esiintyi monia perusteita sille, miksi juuri piiri- ja kyläkehityskomiteat olisivat sopivia organisaatioita kokoamaan yhteen metsäkeskustelua (A3, A4, B1, C2, C5). Nepalilainen tutkija (G1) korosti, että metsäpolitiikan suunnittelun olisi tärkeää tapahtua sellaisessa mittakaavassa, jossa metsien pääasialliset käyttäjät pystyisivät valvomaan päätöksentekoa. Tällöin voitaisiin välttää pahimmat metsäresurssien ja puunmyyntitulojen väärinkäytösongelmat. Kehitysyhteistyöjärjestön edustaja (C2) taas ajatteli, että kylä- ja piirikuntakomiteat tarvitsivat tukemista, sillä ne olivat avainasemassa Nepalilaisessa desentralisaatiokehityksessä.

“You have to see the Self-Governance Act. We have not only giving more rights to user groups, we are also giving more rights to the DDCs and VDCs. I think they have to play major role rather than the Ministry of Forests. Because the fighting will be there, not in Kathmandu. If most of the people agree let’s say in Rupandehi, then I think it will be easy.” (A3)

“The lower down you are with development, the more easy it is to make them accountable. So if you have a local government running this thing, I mean the local people can always come and catch somebody and that’s it. But if it is somebody in Kathmandu, how does a person in Jumla make somebody accountable in Kathmandu. That’s the thing.” (G1)

4.4.2 Soveltuvatko paikallishallinnot metsänhoitajiksi?

Ekosysteemien rajat noudattavat harvoin hallinnollisia rajoja

Haastatteluissa esitettiin myös kritiikkiä sitä kohtaan, että metsäpolitiikan paikallistamisen myötä metsäpolitiikan päävastuu siirtyisi kylä- ja piirikuntakehityskomiteoille. Aktivistijärjestön edustaja (E1) muistutti, että metsäalueet ja niiden käyttökulttuuri eivät noudatelleet hallinnollisia rajoja. Yhteisömetsätalous oli osoittautunut menestyksekkääksi ohjelmaksi Nepalissa juuri siksi, että se pohjautui maaseutuväestön luontaisiin metsänkäyttötottumuksiin. Myös metsähallinnon virkamies (A2) kommentoi, että paikallishallintolähtöistä metsänhoitoa on kokeiltu Nepalissa jo *panchayat*-hallintokaudella (katso kappale 3.1.3 Feodaalihallinnosta kehitysmaaksi) ja se oli todettu toimimattomaksi.

Piirikuntien kapasiteetti ei riitä suurten metsäalueiden hallintaan

Metsähallinnon virkamies (A2) piti lisäksi valtiojohtoista metsätaloutta parempana kuin piirikuntajohtoista, koska metsänhoito vaati valtavasti kapasiteettia. Terain piirikunnissa virkamiehen mielestä ei olisi tarvittavia resursseja, joita tarvittaisiin metsien hyvään hoitoon ja suojeluun.

4.4.3 Siirtyisikö päätösvalta todella lähemmäksi kansalaisia?

Keskusjohtoinen paikallistamisprosessi saattaa olla arvolatautunut

Vaikka haastattelujen perusteella vaikutti, että metsäsektorilla vallitsi laaja konsensus metsäpolitiikka paikallistamisen hyödyistä, erimielisyyttä ilmeni siitä, kuinka paikallistaminen pitäisi toteuttaa. Kaksi aktivistijärjestön edustajaa suhtautui epäilevästi metsäministeriön, LFP:n ja SNV:n metsäpolitiikan paikallistamisprosessiin. Toinen (E1) epäili, että kun keskusjohto olisi mukana hajauttamassa aiemmin itse käyttämäänsä valtaa, se saattaisi pyrkiä hajauttamaan valtaa haluamilleen tahoille ja omia poliittisia arvojaan suosien. Toinen (E4) kantoi konkreettisemmin huolta siitä, että hanke saattaisi painostaa alueen asukkaita valtion harjoittaman teknis-taloudellisen tai yhteismetsänhoidon kannalle:

“You know, that’s why I don’t like the word decentralization. Because decentralization comes from top... And that’s where I don’t know whether we should follow decentralization or not. Because in many ways, what decentralization says, power is concentrated in somewhere, in the centre, or with some person, **and this person** is giving the power.” (E1, lihavointi kirjoittajan)

“In the initial phase, we talked many times with Frank, who is responsible person to implementation the program in Narayani zone and Bara districts. And we are saying clearly that if you work according to the direction, only by the Government and Department of Forest, it is not possible to implementation of your program of that area. But if you are ready to support to the community forest, and if you dialog openly with all kind of stakeholders in that area, it is possible, we are saying clearly that.” (E4)

Kouluttamattomia maaseudun asukkaita on helppo manipuloida

Paikallisväestön manipulointia aktivistijärjestöjen edustajat pitivät todellisena riskinä, sillä Nepalín olosuhteet tekivät sen heidän mielestään helpoksi. Vaikka desentralisaatiohankkeissa pyrittäisiinkin takaamaan, että metsänhoidon päätökset tehdään paikallisia asukkaita kuunnellen, aidon kuulemisen toteutuminen jäisi täysin projektin työntekijöiden varaan. Maaseutuväestön tietoisuus maan poliittisista tapahtumista oli vähäinen. Esimerkiksi Dahalin (2000: 50) haastattelussa Baran piirikunnassa alle 52-65 % haastatelluista tiesi Nepalín metsälain yleiset linjaukset, vaikka moni heistä käytti metsien tuotteita päivittäin. Maaseutuväestön olisi vaikea arvioida projektityöntekijöiltä saamaansa tietoa metsähankkeista ja tehdä itsenäisiä päätöksiä siitä, ovatko he tyytyväisiä heille tarjottuihin vaihtoehtoihin. Haastateltavat myös arvelivat, että projektityöntekijöiden olisi mahdollista saada kysymyksiinsä haluttu vastaus joko valitsemalla yhteistyöhön sopivat henkilöt tai muotoilemalla kysymyksensä sopivasti (C4, E1).

"...they are mostly dependent on the forestry officials. District Forest Offices. And District Forest Offices are using the project, probably the forest resources, to bribe the communities in favour of them. Asking people not to ask for community forest, but to take part in the joint forest management or collaborative forest management thing." (E1)

"How are they going to educate the people first? Because the people don't know about the policies, rules and regulations, and the plans. People don't know what their rights are. So, who is going to educate the people first, prepare the people for the dialog? [...] Because, [otherwise] the people will just clap the hands for whatever they say. And that's what they are trying." (E1)

Aktivistijärjestön edustaja (E1) muistutti myös, Bara-hanketta esimerkkinä käyttäen, että konsultointien tulosten muokkaaminen ei ole vain teoreettinen riski, vaan että niin on Nepalissa todella tehty. Hän huomautti, että kouluttamaton maaseudun asukas ei tule koskaan itse lukemaan raporttia, johon hänen mielipiteensä on kirjattu vieraalla kielellä, joten kukaan ei vastusta, jos dokumenttiin on kirjattu konsultoinnin tilaajan haluama tulos.

Konsultaatioissa ei koskaan edes ole mukana kaikkein köyhimpiä ihmisiä

Metsäsektorilla moni ajatteli myös yleisesti, että Nepalin maaseutuväestön osallistaminen poliittisten päätösten tekoon oli ongelmallisempaa kuin miltä se kuulosti. Metsähallinnon virkamies (A4) totesi, että erilaisia kuulemistilaisuuksia järjestämällä ei saada koskaan kaikkein köyhimpien ihmisten ääntä kuuluviin metsänhoidon suunnittelussa. Kaikkein köyhin väestönosa on niin työllistetty elantonsa hankkimisessa, ettei sen ole mahdollista vapauttaa aikaa metsäpolitiikkaa käsittelevään keskusteluun, ja toisaalta hankkeita ei myöskään suunnitella siten, että hankalien etäisyyksien päässä asuvat köyhät ihmiset saataisiin osallistumaan heidän ehdoillaan.

"For example, people who really are in the village, the women, the poor, the landless cannot afford participation. Because if they come to your meeting voluntarily, then they have nothing to eat in the evening. You never see and ask the poorest people in your village, because they are not in your access. Because they are busy in their own life. Therefore, you know, don't believe people here who really think that they are the representative of the people." (A4)

4.4.4 Paikalliset metsänhoidon kokeilut: kiertotie demokraattisen päätöksenteon ohi?

Pilottihankkeet ovat kiertotie parlamentin ohi

Haastatteluissa syntyi myös keskustelua siitä, kuinka LFP:n, SNV:n ja Nepalin metsäministeriön piirikuntahanke suhtautui Nepalin metsälainsäädäntöön. Hankkeen perusideana oli mahdollistaa erilaisten metsätalousmallien soveltaminen Terain piirikunnissa, mutta Nepalin metsälaki ei toistaiseksi tuntenut kuin Nepalin perinteiset metsänhoitomuodot – yhteisömetsätalouden, valtiojohtoisen

metsätalouden, yksityisen metsätalouden ja metsienvuokrausohjelman. Hankkeeseen kriittisesti suhtautuvat haastateltavat korostivat, että tästä johtuen hanke oli demokratian vastainen (E1, F2). Demokratiaa kunnioittava tapa toteuttaa vastaava hanke Terailta olisi esittää lakimuutosta, joka mahdollistaisi hankkeen kaavailevat metsänhoidolliset ratkaisut.

”We are also saying, okay, please follow the policy and rules and regulations. But if you don’t agree with the policy, rules and regulations, then initiate the process for changing the rules and regulations. Okay? But, to the extent you don’t change, you have to follow those policy, rules and regulations. Even if you are the Government, you cannot go against the policy and you cannot go against the rules and regulations. [...] Otherwise that will become another kind of a dictatorship.” (E1)

“If you want to make a new rule, new rule, new legislation, you need to talk about that. You need to make people participate in that and do a survey that how people think, whether that will work or not. Before implementing that, you know. And getting that perspective from the people. And then you go and change in the Parliament... And after changing law, you go and do that, implement that. Without changing, that doesn’t allow, you know. That is what the rule of law is.” (F2)

Käytännön kokemukset mahdollistavat lain kehittämisen

Kolme ulkomaista kehitysyhteistyöjärjestöjen edustajaa (C1, C2, C5) korosti kuitenkin omien käytännön kokemuksensa perusteella, että Nepalin metsänhoitomuodot kaipasivat yhä kehittämistä, ja että kehitysyhteistyöhankkeet tarjosivat mahdollisuuden uusien ratkaisujen etsintään. He antoivat ymmärtää, että on realistista ajatella, että Teraille sopivia metsänhoitomalleja joudutaan hiomaan ja parantelemaan sitä mukaa, kun kokemusta metsänhoidosta kehittyi. Jos lähdetään liikkeelle siitä, että metsänhoitomenetelmiä ei voi kokeilla ilman sen sallivaa lainsäädäntöä, metsänhoitomenetelmien kehittäminen olisi hidas prosessi.

”...it’s something that I’ve been stressing every time when I meet people from the Ministry, well, everybody, basically, is that one of the most important assumptions or risks of LFP in the Terai is that the Ministry allows us this policy space to experiment.” (LFP-projektin työntekijä)

Yhteisömetsätalouskin on kokeilun tulos

Metsänhoidollisten kokeilujen puolesta puhui myöskin se seikka, että Nepalin kehuttu yhteisömetsäohjelma oli myös tulosta onnistuneista poliittisista kokeiluista. Tämä kävi ilmi haastateltavien kommentteista, kun he muistelivat yhteisömetsätalousohjelman syntyvaiheita (A1, C1, E1).

”...even at the time we used to do community forestry without government’s policy or government’s law. Because the communities... if you don’t involve the communities, it doesn’t work.” (A1)

4.4.5 Aktivistien tietoisuuskampanjat luovat ennakkoluuloja

Aktivistijärjestöjen välittämä metsätietoisuus ei ole objektiivista

Aktivistijärjestöjen tietoisuuskampanjat eivät olleet laajasti käsitelty aihe haastatteluissa, mutta monet haastateltavat ilmaisivat yleisesti keskustellessa, että pitivät aktivistijärjestöjen keskusjärjestöjä vieraantuneina Terain maaseutuväestön elämästä ja piirikuntien realiteeteista. Aktivistijärjestöjen edustajia pidettiin ylikriittisinä metsähallinnon toimia kohtaan (katso kappale 3.3.2 Epäluuloa pinnan alla), minkä johdosta samat ihmiset tuskin olisivat luottaneet siihen, että aktivistijärjestöjen paikallistasolle välittämä kuva olisi objektiivinen. Aktivistijärjestöjen edustajien omat kommentit haastatteluissa herättivät myös mielestäni vaikutelman, että maalaisväestön tietoisuuden lisääminen tarkoitti järjestöille tietynlaista, ilmeisen kriittistä, metsäpolitiikan tulkintaa :

“Very soon, within next week or so, we will start again the training of these consent group people in the, how to interpret the policy, and **how to interpret the rules and regulation and how to interpret project documents** and kind of things, you know. So, gradually we will go on, building their capacity.” (E1, lihavointi kirjoittajan)

“...the users, they are very innocent, they don’t even [know] that we have our national laws in forestry in which the people have got the rights over the forestry. They don’t know, in the users group, there are just one or two people who know little of the rights and responsibilities over the forestry. **So our volunteers then go to the villages and then make them aware** about the laws, acts and how, what is your responsibilities, what is your rights, **how you can tackle with your DFO**, District Forest Office.” (E2, lihavointi kirjoittajan)

Luultavasti tästä johtuen metsähallinnon virkamies (A3) ajatteli, että pääkaupunkiseudun aktivistijärjestöjen ei pitäisi osallistua Terain piirikuntien poliittiseen keskusteluun. Piirikuntien omilla järjestöillä sen sijaan voisi olla rooli maalaisväestön mielipiteiden edustajina. Metsähallinnon virkamies (A2) ilmaisi puolestaan selvästi, että hän uskoi LFP:n, SNV:n ja metsäministeriön välittävän Baran piirikunnan asukkaille aidomman kuvan todellisuudesta kuin yhteisömetsien käyttäjäryhmien kattojärjestö FECOFUN.

“I would not prefer a Kathmandu NGO to go to, let us say, Rupandehi. They can’t do it. But if Rupandehi locally based organisation, yes. They should be involved in maybe social mobilisation. Maybe in reducing tension and conflict. There is a role.” (A3)

”So during this inception period, [SNV] have a lot of discussions with the local people. With the DDC people. With Members of Parliament. So they want to, what it is all about, what do you want, so there are a lot of discussion, there is some understanding now. **So even if somebody comes from the outside and, say, FECOFUN wanted to sabotage, I don’t think they can do it now.** [...] they took some of these people to India to tour. How Joint Forest Management is done in India. So they are very much impressed, oh yes, this is good. So now we understand. Maybe previously they didn’t understand. In Bara program.” (A2, lihavointi kirjoittajan)

Aktivistijärjestöjen propaganda estää metsäpolitiikan ongelmien ratkaisun

Metsähallinnon virkamies (A2) ajatteli, että aktivistijärjestöjen tietoisuushankkeet saattaisivat pahimmillaan estää toimivan metsäpolitiikan muodostamisen kokonaan. Virkamiehen mielestä aktivistijärjestöt käyttivät esimerkiksi huonomaineista Bara-hanketta pelottavana esimerkkinä, ja käänsivät sen varjolla aktivistijärjestöt Terain väestön erilaisia metsäpolitiikan malleja vastaan:

“Nothing (has been happening in the Terai after Bara). The operational management plan was prepared, but it couldn’t take off. Because there are a lot of... people who’ve got bad effect on the Terai management, they say if we try to do management, they say, oh it’s just like Bara project. So that sort of thing was come by this FECOFUN people. **These are the people who really instigated those people.** So now the people know about it. And I don’t think it’s a problem now.” (A2, lihavointi kirjoittajan)

4.4.6 Onko olemassa arvovapaata politiikan paikallistamista?

Metsäpolitiikan paikallistaminen näyttäytyi Terain metsäkeskustelussa väistämättömänä suuntana, jota kohti metsäpoliittinen keskustelu kulki. Keskustelussa kuitenkin kulminoitui kysymys, jota on pohdittu laajasti desentralisaatiokeskustelussa ympäri maailman: riittääkö *desentralisaatio*, joka hajauttaa hallinnolliset toimet keskusjohdolta pienemmille yksiköille, vai tarvitaanko *devoluutiota*, vallan jakoa täysin keskusjohdon valtakoneiston ulkopuolisille ruohonjuuritason liikkeille (katso esim. Fisher 2000). Aktivistijärjestöt näkivät yhteisömetsätalouden aitona devoluutiona ja olivat siksi haluttomia hyväksymään metsähallinnon alulle panemia desentralisaatiohankkeita.

Paikallistamiskeskustelua sävytti toimijoiden välinen epäluottamus, jota vielä ruokki toimijoiden pelko siitä, että Terain maalaisväestö ei kykenisi pitämään huolta oikeuksistaan. Yhdistelmä johti erikoisiin ristiriitatilanteisiin: Esimerkiksi keskustelu metsäsektorin kehitysyhteistyöhankkeiden laillisuudesta tuntuu länsimaisen demokratian kasvatista kenties absurdilta. Miksi Nepalin metsälainsäädäntö määrittä käyttävissä olevat metsänhoitomenetelmät yksityiskohtia myöten? Joustavamman lain puitteissa voitaisiin myös kokeilla piirikuntien yhteisesti valitsevia metsänhoitomene-

telmiä. Toimijat tuntuivat kuitenkin ajattelevan, että Terain maaseutuväestöllä ei ollut sellaista yhteiskunnallista tietovarantoa, jota he voisivat käyttää poliittisia malleja arvioidessaan. Tiukka lainsäädäntö oli aktivistijärjestöjen näkökulmasta tarpeen, sillä se suojeli Terain väestöä poliittisilta ratkaisuilta, joiden riskialttiutta he eivät ehkä kykenisi ymmärtämään. Aktivistit tuntuivat ajattelevan, että maaseutuväestö ei välttämättä itse tiedostanut yhteisömetsätalouden mukanaan tuomia itseinäistymisen mahdollisuuksia. Köyhät ihmiset olisivat saattaneet tyytyä siihen, että he saisivat tarvitsemansa polttopuun ja rehun valmiina valtiolta. Siksi, vaikka ihmiset olisivat olleet tyytyväisiä tilanteeseen, kasvatustieteilijän koulutuksen saanut aktivisti uskoi näkevänsä pidemmälle:

”So, slowly, slowly they are moving ahead. It takes time for them to realise their potential, their own self esteem. It takes time.” (E1)

Metsäsektorin sisäiset erimielisyydet herättivät kysymyksen, onko olemassa arvovapaata politiikan paikallistamista. Onko mahdollista esitellä metsäkysymyksiin ja politiikkaan perehtymättömille ihmisille metsäpolitiikan vaihtoehtoja siten, että esittelijä ei suodata vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia oman ajattelunsa läpi? Mikäli ei, kuinka desentralisaatio tai devoluutio on toteutettavissa?

5 KANSALLINEN METSÄPOLITIikka JA PAIKALLISTUMISEN HAASTE

5.1 Kansallinen metsäkeskustelu luo tiedon synteesejä

5.1.1 Metsäsektorin kansallinen taso kansallisten kysymysten tarkastelijana

Nepalin metsäsektorin Terai-keskustelussa käsiteltiin kysymyksiä, jotka ovat keskeisiä metsäsektorille ympäri kehittyvän maailman. Kolme keskeistä arvoa, joiden pohjalta metsäpoliittisia malleja arvioitiin, olivat metsänhoitomallin tehokkuus metsiensuojelussa, metsänhoitomallin turvallisuus maaseutuväestön elinkeinoille sekä metsänhoitomallin kyky luoda ruohonjuuritason kehitystä. Nämä kysymykset olivat kuitenkin sinänsä universaaleja, että ne eivät edellyttäneet keskustelua juuri kansallisen politiikan tasolla.

Terai-keskustelussa ilmeni kuitenkin muutamia näkökulmia, jotka liittyivät oleellisesti Nepalin kansallisen politiikan kysymyksiin. Kansallisen tason toimijat toimivat luontevassa kontekstissa pohtiakseen näitä näkökulmia. Kansallisen tason toimijat, erityisesti metsähallinnon virkamiehet, olivat oman toimintaympäristönsä ja keskusteluareenansa kautta erityisen tietoisia Nepalin kansallisista erityishaasteista, mihin he peilasivat myös Terain metsäkysymystä:

1. Kansallisessa keskustelussa pyrittiin arvioimaan Terain sal-metsien roolia Nepalin valtion-talouden tulonlähteenä. Toimijat pyrkivät suhteuttamaan toisiinsa kansallisen tason ja paikallisen tason tarpeita ja etsimään ratkaisua, joka huomioisi kohtuullisesti molemmat tarpeet. Tästä asetelmasta kumpusivat pyrkimykset valtiojohtoiseen teknis-taloudelliseen metsänhoitoon ja yhteisömetsien käyttäjäryhmien verotukseen.
2. Kansallisessa keskustelussa keskusteltiin alueidenvälisestä tasa-arvosta. Tämä johti keskusteluun siitä, että osa Terain metsien tuotosta pitäisi ohjata Nepalin luonnonvaroiltaan köyhempien alueiden, kuten vuoristoseutujen, aluekehityshankkeisiin. Toisaalta keskusteltiin siitä, voitaisiko Terain paikallisväestöltä evätä muualla maassa saatavilla olevia mahdollisuuksia.
3. Terain metsäpolitiikan ratkaisumallit kytkettiin Nepalin sisäiseen muuttoliikkeeseen. Kansallisen tason toimijat pitivät toimivan metsänhoitomallin yhtenä kriteerinä sitä, se ei kannustaisi hallitsematonta muuttoa Terain alueelle. Tämä näkökulma vaikutti erityisesti siihen, kuinka haasteltavat suhtautuivat Terain yhteisömetsätalouteen, yhteisöjen muodostamisperusteisiin ja yhteisömetsien käyttäjäryhmien verotukseen.

5.1.2 Metsäsektorin kansallinen taso metsäpoliittisen tiedon solmukohtana

Kansallisen tason toimijoilla oli keskeinen asema Nepalin metsäpoliittisen tiedon solmukohtana. Toimijoiden työssä verkostoituminen oli keskeistä. Kukin kansallisen tason toimijaryhmä oli yhteydessä Nepalin eri piirikuntiin oman organisaationsa kautta. Esimerkiksi metsähallinnon virkamiehet tapasivat piirikuntien metsänhoitopäälliköitä ja kehitysyhteistyöjärjestöjen toimijat omia kenttätyöntekijöitään. Suuri osa kansallisen tason toimijoista oli kielitaitoisia ja ulkomailla koulutettuja; täten heillä oli myös kokemusta kansainvälisistä suuntauksista metsänhoidossa. Monilla oli myös kansainvälisiä kontakteja, joiden kautta he saivat tietoa muualla maailmassa kokeilluista metsänhoitomalleista. Esimerkiksi aktivistijärjestöjen edustajat olivat kytköksissä muihin aktivistijärjestöihin, joilta he saivat tietoa aktivismin toimintatavoista ja kansainvälisistä kokemuksista. Metsähallinnon virkamiehet taas pääsivät silloin tällöin opintomatkoille kehitysyhteistyöprojektien puitteissa. Näin toimijoille kertyi *tietoa metsänhoitoon ja metsäpolitiikkaan liittyvistä onnistumisista ja epäonnistumisista*.

Toimijat käyttivät keräämäänsä metsäpoliittista tietoa kahdella keskeisellä tavalla:

1. Keräämäänsä metsäpoliittisen tiedon kautta toimijoille kertyi kokemusvarasto, jonka pohjalta toimijoiden oli mahdollista muodostaa *yleiskuva* metsäsektorin todellisuudesta. Tämän yleiskuvan avulla he *arvioivat* erilaisten Terain metsänhoidon ratkaisuksi kehitettyjen *metsänhoitomallien toimivuutta ja niihin mahdollisesti liittyviä riskejä*. Aktivistijärjestöt kritisoivat esimerkiksi Teraille kaavailtua yhteismetsänhoitomallia vedoten siihen, että vastaava malli oli osoittautunut ongelmalliseksi Intiassa.
2. Toimijat *siirsivät* alueiden välillä *tietoa muualla toimiviksi osoittautuneista metsänhoitomenetelmistä*. Monet metsäsektorin kehitysyhteistyöprojekti, esimerkiksi epäonnistunut Bara-hanke, Nepal-Australia Forestry Project ja LFP:n, SNV:n ja Nepalin metsähallinnon hanke Terailta toimivat tai olivat toimineet ajatuksella, että onnistunutta pilottivaihetta seuraisi hankkeen laajentaminen muihin piirikuntiin.

5.1.3 Metsäsektorin kansallinen taso metsäpolitiikan toteutuvuuden arvioijana

Toimijat ottivat myös roolin metsänhoitomallien *toteutuvuuden arvioijina*. Tämä rooli oli erityisen mielenkiintoinen, sillä se kytkeytyi Nepalin tilanteeseen kehittyvänä maana. Toimijoiden työympäristönä oli yhteiskunta, jonka perusrakenteissa ilmeni monenlaisia puutteita: muun muassa hallinnon kehityshankkeet kärsivät rahoitusongelmista, maan infrastruktuuri oli puutteellinen ja tiedonvälitys ja tietojärjestelmät olivat kehittymättömiä. Toimijat olivat tietoisia siitä, että Nepalin olosuhteissa monen poliittisen ohjelman toteutus jäi kauaksi suunnitellusta tai saattoi johtaa alkutilannetta

huonompaan lopputulokseen. Tästä johtuen toimijat ikään kuin jakoivat poliittisten mallien arviointia kahteen osaan, joista toinen koski mallien yhteiskunnallisia tavoitteita ja toinen niiden realistista toteutuvuutta:

“Actually, the policy and the practice are two different things. Even if we have a good policy and we cannot implement in the field, that will be the bad policy. Just making the good policy is not enough. The implementation part is very important.” (D2)

Toteutuvuus oli paikoin jopa yhteiskunnallisia kysymyksiä keskeisempi arviointikriteeri. Tämä ilmeni esimerkiksi erään haastateltavan (A1) tuskastuneena toteamuksena, että hän haluaisi voimaan lähinnä *jonkin* metsänhoitomallin, jonka toteutumiseen vain voisi luottaa.

Arvioidakseen poliittisten ohjelmien toteutuvuutta toimijat käyttivät hyväkseen kokoamaansa yleis-tietoa Nepalin yhteiskunnasta sekä metsäsektorin aiemmista hankkeista. Toteutuvuuden arviointi näyttäytyi leimallisesti kansallisen tason toimijoiden roolina siksi, että sen perustana oli toimijoiden laaja kokemus aiemmista metsänhoidon hankkeista eri puolilla maata. Lukuisten epäonnistumisten johdosta kansallisen tason toimijat olivat kehittyneet varsin skeptisiksi kaikkia poliittisia malleja kohtaan ja löysivät kritisoitavaa yllättävistäkin asioista. Kuvaavan esimerkin tästä antoi aktivistijärjestön edustaja (E1) analysoidessaan köyhille väestönosille suunnatun metsänvuokrausohjelman toimivuutta. Hän päätteli, että koska maassa ei ole väestötietojärjestelmää saati maanomistustietojen arkistoa, metsänvuokrausohjelma voisi johtaa valtion maiden pysyvään luovutukseen ihmisille, jotka eivät todellisuudessa olekaan köyhiä:

"...what I am afraid of, you know, if you have... done the leasing for forty years, by that time, you know, in, in the context of our country, where we don't have proper record keeping, those... forest which are leased, soft of become the private, private land. Okay? Because we don't have the proper records. Okay? System, recording system. So in w-, forty years, people forget. Department forgets. Okay? So there will be tremendous opportunity to loose the forest land. And if you look at actually whether the poor people have got the fo-, forest land in the name of leasehold or not, it's not. It's actually more powerful people have got the, got the forest in lease. Okay? - - - Their, their relatives and their family members, how many of them have got the leasehold forest. You know, it's not open, but I have been hearing, I have been finding out, you know, their relatives are getting the forest in leasehold." (E1)

Haastatteluissa nousivat esiin ainakin seuraavat kriteerit, joita haastateltavat olivat käyttäneet sen arvioimiseen, oliko jokin tietty politiikka toteutumiskelpoinen:

1. Onko poliittinen malli lainvoimainen? Esimerkiksi erilaisiin metsäsektorin pitkäaikaissuunnitelmiin, kuten viisivuotissuunnitelmiin, ei voinut luottaa ennen kuin niihin kirjatut ajatukset ovat läpäisseet parlamentaarisen lainsäädäntöprosessin ja tulleet kirjatuksi lainsäädäntöön.
2. Onko lainsäädäntö ristiriidaton muiden lainsäädäntöjen kanssa? Esimerkiksi Nepalilain metsälainsäädäntöä rikottiin käytännössä siksi, että se oli ristiriidassa tuoreen paikallishallintolain kanssa.
3. Kuinka tulkinnanvarainen poliittinen malli on virallisessa, lainsäädäntöön kirjatussa muodossaan? Vuoden 1993 metsälain joidenkin sanamuotojen merkityksestä keskusteltiin jatkuvasti.
4. Onko mallin toimeenpanoa varten olemassa tarvittavat resurssit? Tämä oli keskeinen kysymys Nepalilain kehittyvissä olosuhteissa.
5. Kuinka hyvin politiikan toteuttamisen kustannukset tunnetaan, kuinka rahojen käyttöä valvotaan, onko mahdollisesti tarvittavaa lisärahoitusta saatavilla ja onko politiikka toteutettavissa jollain hyödyllisellä tavalla osittain, jos rahoitus jää vajaaksi? Metsäsektorilla valtion varoja oli yleensä olemassa vain, jos joku ulkopuolinen kehitysyhteistyöjärjestö oli taannut hankkeen toteuttamiselle rahoituksen.
6. Onko poliittisen mallin täytäntöönpano riippumaton mahdollisista vielä toteutumattomista hankkeista, joka voivatkin jäädä toteutumatta? Monia Nepalissa käynnissä olevia kehityshankkeita vaikeutti se, että Nepalilain tieverkosto ja tiedonvälityskoneisto olivat puutteelliset.
7. Ovatko mallin asettamat mahdolliset edellytykset tai odotukset maaseudun asukkaita kohtaan kohtuulliset? Onko malli luotu siten, että se ei edellytä maaseudun asukkailta kohtuuttomasti alkupääomaa, koulutusta, välineistöä tai aikaa? Esimerkiksi erään haastateltavan mainitsema metsähallinnon kiertokirje, joka velvoitti käyttäjäryhmät suorittamaan yksityiskohtaisen metsäinventaarion metsissään, oli saman haastateltavan mielestä mahdoton toteuttaa (katso kappale 3.3.3 Lainsäädäntö ja poliittiset ohjelmat: mikä on demokratiaa?).
8. Velvoittaako malli vain sellaisia ihmisiä, joille voidaan realistisesti tiedottaa politiikan voimaantumisesta? Onko tiedotus järjestetty niin, että politiikan tavoitteet ja ehdot ymmärretään oikein? Onko tiedotukseen olemassa tarvittavat resurssit? Esimerkiksi yhteisömetsätalousohjelman haasteena oli monin paikoin, että maaseutuväestön eliitit tunsivat metsälainsäädännön parhaimmin, mikä johti paikoittain väärinkäytöksiin.
9. Valvotaanko politiikan täytäntöönpanoa? Suorittaako valvonnan sellainen riippumaton osapuoli, joka ei ole lahjottavissa? Voiko täytäntöönpanoon liittyvistä epäkohdista, kuten uusiin oikeuksiin liittyvistä väärinkäytöksistä, valittaa?

Politiikan toteutuvuuden näkökulmasta esimerkiksi nepalilainen yhteisömetsätalousohjelma näyttää monin tavoin nerokkaasti rakennetulta. Kun yhteisömetsän käyttäjäryhmä on perustettu, virkamiehet ja käyttäjäryhmät ovat pakotettuja yhteistyöhön; virkamiehillä ei ole laillista oikeutta lakkauttaa käyttäjäryhmää, mikäli metsää hoidetaan hyvin, mutta toisaalta yhteisöjen on pakko tehdä virkamiesten kanssa yhteistyötä metsänkäyttösuunnitelmien luomisessa, jotta he saavat pitää metsän-

sä. Mielenkiintoista yhteisömetsälainsäädännössä on myös se, että yhteisöt eivät omista metsämaata, vaan heillä on käyttöoikeus metsän tuotteisiin asuinpaikkansa ja metsienkäyttötapansa johdosta. Tämä estää ainakin metsien myynnin ja metsäomaisuuden kasautumisen suuromistajille ja kaupunkilaisille. Malli kannustaa alueellisesti tasaiseen kehitykseen, vaikka Nepalin nykyoloissa nämä näkökulmat ovatkin vielä epärelevantteja.

5.2 Erilaiset maailmankuvat, toisiaan täydentävät synteetit

5.2.1 Kulttuuriteoria: erilaiset maailmankuvat jatkuvassa kilpailussa

Metsäsektorin keskusteluiden taustalta nousi mielestäni esiin eräänlainen toimijoiden "roolijako": eri toimijat nostivat poliittisista malleista esiin erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia. Tämän roolijaon jäsentämiseen löytyy mielekäs työkalu kulttuuriteoriasta. Kulttuuriteoria on varsin nuori yhteiskunta-teoria, jonka perusteos on Michael Thompsonin, Richard Ellisin ja Aaron Wildavskyn kirja *Cultural Theory* (1990). Kulttuuriteoria pohjautuu pitkälti Mary Douglasin työhön kulttuurintutkimuksen parissa. Kulttuuriteorian perusajatukset ovat esillä jo Douglasin ja Wildavskyn riskien tulkintaa käsittelevässä, varhaisemmassa teoksessa *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers* (1983), joka avaa näkökulmia siihen, miksi ihmiset kiinnittävät ympäristössään huomiota erilaisiin riskeihin.

Kulttuuriteorian mukaan ihminen tarvitsee ajattelunsa tueksi selitysmalleja, jotka pelkistävät ympäröivän todellisuuden lainalaisuuksia helpommin käsitettävään muotoon. Kulttuuriteorian mukaan tällaisia perimmäisiä selitysmalleja, eräänlaisia **perusmyyttejä** (*myths of nature*), on neljä⁷ – jokainen niistä tarjoaa yhden selityksen sille, millainen on ihmisen perusluonne ja meitä ympäröivä todellisuus. Jokainen perusmyytti luo myös perustan erilaiselle **elämäntavalle** (*way of life*) ja **sosiaalisen järjestäytymisen strategialle**.

Individualistin (*individualist*) perusmyytissä ihminen on luonnostaan kokeileva ja ideoiva; luovuus on ihmisen keino lisätä omaa hyvinvointiaan. Individualistin maailma mahdollistaa oppimisen yrityksen ja erehdyksen kautta. Individualistin mielestä ihmiskunta kehittyy tehokkaimmin, kun ihmiset ovat vapaita toteuttamaan luovuuttaan ilman rajoitteita ja sääntöjä. Avoin kilpailu ja vapaat markkinat ovat keinoja, joilla luovimpien ja kyvykkäimpien ihmisten saavutukset muuttuvat tehokkaimmin yleiseksi hyväksi. (Thompson ym. 1990: 7, 12, 27, 34, 60)

⁷Kulttuuriteorian perusmyyttejä on todellisuudessa viisi, mutta käsitelen niistä vain neljää, sillä erakon (*hermit*) elämäntapa ja sen transsendenttinen kuva todellisuudesta eivät ole tutkimukseni kannalta oleellisia. Elämäntapa ei ole poliittisesti aktiivinen, ja kulttuuriteorian perustajat pitävät sitä yleisesti ottaen marginaalisena.

”For individualists..., human beings remain essentially the same: self-seeking. By making man self-seeking and unmalleable, individualists can justify a way of life that attempts to channel existing human nature rather than change it.” (Thompson ym. 1990: 34)

Hierarkistin (*hierarchist*) perusmyytissä ihminen on parhaimmillaan silloin kun hän on osa järjestäytyntä yhteiskuntaa. Instituutiot ja normit tuovat meissä esiin rakentavimmat ominaisuutemme ja auttavat meitä pitämään hallitsemattomat piirteemme kurissa. Hierarkistin mielestä maailma on ihmiselle antelias, jos sitä käsitellään oikeaoppisesti, tiedon ja kokemuksen tuomalla asiantuntevuksella. Siksi hierarkisti uskoo erikoistumiseen ja eriarvoisuuteen; kunkin ihmisryhmän on paras järjestäytyä osaksi huolellisesti säädettyä kokonaisuutta. (Thompson ym. 1990: 7-9, 11-12, 35)

”Hierarchists believe that human beings are born sinful but can be redeemed by good institutions... It was the task of the higher powers of conscience and reason to regulate, discipline, and restrain the lower, baser passions and impulses, which, left to themselves, would escape control and wreak havoc.” (Thompson ym. 1990: 35)

Egalitarianistin (*egalitarianist*) perusmyytissä ihminen on luonnostaan hyvä ja pyyteetön. Instituutiot, kuten markkinat ja hierarkia, luovat teennäistä eriarvoisuutta ihmisten välille ja saastuttavat ihmisen mielen ahneudella. Egalitarianisti ei voi sietää ihmisten sortamista eikä ahneudesta johtuvaa luonnonvoimien aliarviointia; ihmisten on parempi elää vaatimattomasti ja toistensa kanssa jakaen. Egalitarianistin tuntema vastenmielisyys individualistien ja hierarkistien elämäntapaa kohtaan saa egalitarianistit tuntemaan yhteenkuuluvuutta toistensa kanssa.

”[Egalitarianism] gains its definition not by its carefully negotiated and ranked relationships with other groups but by the critical rejection of that wider society with its coerciveness and inequality.” (Thompson ym. 1990: 9)

Fatalistin perusmyytissä todellisuus on oikukas ja altis sattuman heittelyille; ahkeraa voi kohdata epäonni ja laiskaa yltäkylläisyys. Fatalisti mielestä myös ihmiset ovat arvaamattomia eikä fatalisti siksi rakenna pysyvää käsitystä siitä, kuinka toisiin ihmisiin pitäisi suhtautua. Fatalismi ei kannusta sosiaaliseen järjestäytymiseen, joskin fatalisti noudattaa yhteiskunnan hänelle asettamia rajoituksia ja odotuksia selvitäkseen. (Thompson ym. 1990: 7-9, 11-12, 34, 43, 94)

”For fatalists, human nature is unpredictable. Some people may be benevolent, offering an outstretched hand, but more are hostile, only shoving the defenceless fatalists further down. Never knowing what to expect from others, fatalists react by distrusting their fellow human beings. This suspicious view of human nature justifies their fatalistic acceptance of their exclusion from the other three ways of life.” (Thompson ym. 1990: 34)

Kulttuuriteorian mukaan ihminen tulkitsee kutakin elämänaluettaan tyypillisesti vain yhden perusmyytin kautta kerrallaan. Eri elämänalueet taas voivat näyttäytyä samallekin ihmiselle eri perusmyyttien kautta. Esimerkiksi yksityisyrittäjä voi uskoa vapaiden markkinoiden olevan paras keino edistää taloudellista hyvinvointia, mutta yhtäaikaaisesti hän voi uskoa, että kotona vallitsevat säännöt ja puolisoiden välinen roolijako takaavat parhaan kasvuympäristön hänen lapsilleen. Ympäristöaktivisti taas voi hyvin nähdä maailman luonnonvarat rajallisina ja vaatia niiden tasa-arvoista jakamista, mutta samalla mieltää sosiaalisen ympäristönsä sellaiseksi, jossa mielenkiintoisimmat ja luovimmat ihmiset oikeutetusti pärjäävät ja saavat eniten sosiaalista arvostusta osakseen.

Kuinka ihminen valitsee ne perusmyytit, joista hänen maailmankuvansa rakentuu? Kulttuuriteorian mukaan ihminen toisaalta etsii myyteistä selitystä aiemmille kokemuksilleen eli pyrkii jäsentämään sitä tietoa, jota hänellä jo on maailmasta. Toisaalta ihminen pyrkii myös rakentamaan maailmankuvan, joka oikeuttaa hänen tavoittelemansa elämäntavan ja sosiaaliset suhteet. Kun ihminen alkaa elää jonkin perusmyytin mukaista elämäntapaa, hän luonnostaan tukee tekemäänsä valintaa kehittämällä **kulttuurisen valikoivuuden** (*cultural bias*) eli huomaa ympäristöstään herkemmin asioita, jotka tukevat hänen elämäntapaansa. Jos ihminen kuitenkin kokee jatkuvasti asioita, joita hänen perusmyyttinsä ei kykene selittämään tai tietty perusmyytti muuttuu ihmiselle epäsuotuisaksi, on todennäköistä, että ihminen vaihtaa sekä elämäntapaansa että sitä selittävää perusmyyttiä:

”A change in the way an individual perceives human nature ... will be accompanied by a change in the pattern of social relations that an individual can justify to himself and others and ... a change in individual's social relations will alter the individual's conception of what human nature is.” (Thompson ym. 1990: 33)

Perusmyyttien ja elämäntapojen valinnalla on myös yhteiskunnallinen dynamiikkansa. Kulttuuriteorian perustajien mukaan yhteiskuntien taloudellinen ja poliittinen vallan keskiö rakentuu yleensä individualismin ja hierarkian varaan. Vaikka nämä järjestäytymisen strategiat ovat keskenään ristiriidassa, ne myös vastakohtaisina täydentävät toisiaan kompensoimalla toistensa puutteita. Molemmat perustuvat yhteiskunnallisesti aktiiviseen elämäntapaan, mistä johtuen niiden kannattajat ottavat aktiivisesti osaa yhteiskunnan rakentamiseen. Monet yhteiskuntateoriat eivät edes tunne muita järjestäytymisen strategioita ja esittävät, että tasapainoinen yhteiskunta rakentuu jommallekummalle tai molemmille strategioille. (Thompson ym. 1990: 88)

Kulttuuriteoriassa sekä individualismi että hierarkia perustuvat kuitenkin elämäntapana ihmisten väliselle eriarvoisuudelle. Tämä eriarvoisuus luo tilaa ja elinehdot sekä fatalismille, josta moni löytää tyydyttävän selitysmallin omalle huono-osaisuudelleen, että egalitarianismille, joka luo manipulaatiosta ja eriarvoisuudesta yhteiskunnallista kritiikkiä ja muutosvoimaa. Kulttuuriteorian mukaan

jokainen elämäntapa on siis pohjimmiltaan riippuvainen muista. Tästä johtuen yhteiskunnassa on alituisen käynnissä kiertokulku, jossa elämäntavat luovat tilaa muille elämäntavoille saaden taas voimaa näiden puutteista. Yhteiskunta on dynaaminen ja aina liikkeessä oleva – yhtä kehitys-suuntaa tai järjestäytymisen huipentumaa ei ole:

”Always in disequilibrium, always on the move, never exactly repeating itself, always having a definite shape, yet never staying the same shape, the system itself is indestructible... Yet, for all its indestructibility, no single shape... has material permanence. It is only the competing destinations – the inextinguishable cultural biases for the four ways of life – that persist.” (Thompson ym. 1990: 86)

”By rejecting the insight and vision of competing biases, the dominant way is bound to miss opportunities, to make promises that cannot be fulfilled, and to stumble into undetected pitfalls. As one way stumbles, the path is cleared for hitherto excluded ways to say, 'I told you so,' and to show how they could have foreseen the dead ends, avoided the mistakes, and capitalized on the missed opportunities.” (Thompson ym. 1990: 87)

5.2.2 Kulttuuriteorian perusmyytit Nepalin metsäsektorilla

Kulttuuriteorian strategioille löytyy mielestäni ilmentäjiä Nepalin metsäsektorilla sekä organisaatio-tasolla että henkilöiden tasolla. Joillakin organisaatioilla oli mielestäni rakenteellisia piirteitä, jotka viittasivat siihen, että nämä organisaatiot olivat muodostuneet toteuttamaan tiettyä strategiaa. Enemmistö haastatelluista tuntui edustavan samaa strategiaa kuin heidät työllistävä organisaatio, mutta organisaatioiden sisältä löytyi myös alaryhmiä, jotka toteuttivat organisaation puitteissa toisentyyppisiksi muotoutuneita intressejään. Esimerkiksi eräs valtionhallinnossa työskentelevä virka-mies suhtautui mielestäni metsäpolitiikkaan enemmän individualistin kuin hierarkistin tavoin, ja eräässä individualistisessa organisaatiossa työskenteli ihminen, jonka argumentit olivat vahvasti egalitarianistisia. Lisäksi vain osalla toimijoista kuva Teraista oli hyvin selkeä ja ehdoton. Monet toimijat punnitsivat erilaisia näkökulmia ottamatta tiukasti kantaa. Eri perusmyyttien mukaiset kuvat Teraista elivät silti heidänkin puheessaan.

Nepalin metsähallinto oli vahvasti **hierarkkinen** organisaatio. Mielenkiintoista kuitenkin on, että metsähallinnon henkilöstö kytkeytyi monen haastateltavan mielestä yhtäaikaaisesti kahteen erilai-seen hierarkiaan; sekä viralliseen, demokraattisen valtionhallinnon asiantuntijahierarkiaan että Ne-palin vuosisatoja vanhaan, feodaaliaikakaudelta periytyvään hierarkiaan. Metsäsektoriin vaikutti kolmaskin hierarkia, muun muassa kastijärjestelmään pohjautuva kulttuurinen hierarkia. Se loi ih-misten välisen järjestyksen Terain kyläyhteisöjen ja perheiden sisällä.

Hierarkkinen ajattelu ilmeni haastatteluissa muun muassa viittauksina maaseudun kouluttamattomien ihmisten kyvyttömyyteen hoitaa metsiä tehokkaasti sekä hallinnon rooliin maan kansalaisten sivistäjänä, kouluttajana ja kontrolloijana metsäasioissa:

“...What I think is that we are giving too much to the people. Because, people in Nepal, they are not that much literate. They are being monopolised by some the elites, the chairman of the VDCs and... And still they are not fully capable of managing their own forest. They can go to the forest and protect it, but in other aspects, still they are not that capable. Like in the operational guidelines, there is clearly written that they can punish if there are illegal things happening. But when it comes to punishing their own community, they always come to us. ‘Okay, we can’t do this, we can’t do that.’ So I am feeling a bit difficulty in that aspect.” (B1)

Egalitarianismin perusvoimaa, kritiikkiä vallassa olevia kohtaan, esiintyi eniten aktivistijärjestössä, joista keskeisimmät kansalliset järjestöt metsäsektorilla olivat WATCH ja FECOFUN. FECOFUN ilmensi mielestäni järjestönä toisaalta myös individualistisia piirteitä, sillä se oli osaltaan syntynyt täyttämään niitä koulutus- ja tiedotustarpeita, joita omaehtoisen kehityksen vauhtiin päässeillä yhteisömetsien käyttäjäryhmillä oli ympäri Nepalín vuoristoalueita. Yhteistä näille järjestöille oli se, että ne pyrkivät olemaan taloudellisesti riippumattomia valtiosta, jotta ne voisivat vapaasti kritisoida vallalla olevaa metsäpolitiikkaa. Molemmat järjestöt ja pääosa niiden jäsenistä korostivat periaatteissaan politiikan tekoa Nepalín kaikkein köyhimpien ihmisten ehdoilla ja näitä suojellen.

Poliittiseen ajatteluun liittyvä **individualismi** ilmenee yhteiskunnassa yleensä yksityisyriytsinä ja markkinoina. Nepalín metsäsektorilla näitä tyypillistä individualismin ilmentymiä oli vaikea löytää, sillä maassa oli vähän pääomaa, joka olisi mahdollistanut tuottavien ideoiden konkretisoimisen. Orastavaa individualismia ilmeni kenties vuoristoalueiden yhteisömetsien käyttäjäryhmissä, jotka olivat tehokkaasti muuttaneet yhteisömetsiensä tuottoa rahaksi ja alkaneet kehittää tuotoilla kyliin uusia elinkeinomahdollisuuksia – esimerkiksi pieniä meijereitä ja rohtoyrttien jalostamoita. Vastaavaa yritteliäisyyttä esiintyi myös Terain yhteisömetsien käyttäjäryhmissä, mutta käyttäjäryhmien vähäisen määrän vuoksi nämä ilmiöt olivat Terailta marginaalisia.

Metsäsektorilla liikkui kuitenkin pääomaa, jolla oli selkeä tarkoitus tuottaa: lukuisat kehitysyhteistyöjärjestöt kanavoivat erilaisiin hankkeisiin varoja, joilla hankittiin kehityssaavutuksia metsäsektorilta. Kehitysyhteistyövarojen myötä maahan oli syntynyt myös eräänlaisia kehityshankkeiden alihankintaa tarjoavia organisaatioita, joissa ilmeni konsulttiyrityksen piirteitä siitä huolimatta, että ne kutsuivat itseään kansalaisjärjestöiksi. Tämä keskittymä oli mielestäni individualismia sellaisena, kuin se Nepalín metsäsektorilla saattoi esiintyä. Järjestöissä ja niiden työntekijöiden ajatuksissa oli aistittavissa selkeää tuloksellisuuden tavoittelua. Tuotannon tavoitteena ei ollut ainoastaan kasvattaa materiaalista pääomaa, vaan näillä markkinoilla ostettiin akateemisia saavutuksia, onnis-

tumisen tarinoita rahoittajien kotimarkkinoille ja menestystarinoita työntekijöiden urahistoriaan. Kehitys yhteistyö oli siksi myös selkeä luovuuden ja yritteliäisyyden keskittymä.

Individualistinen suhtautuminen metsäpolitiikkaan näkyi haastateltavien puheissa uskona siihen, että tärkeintä olisi ideoida parempia metsänhoidollisia malleja. Haastateltavista uhkui innostus, halu yrittää parhaansa ilman metsähallinnon byrokratian rajoituksia sekä varsin neutraali suhde hierarkistien ja egalitarianistien väliseen ristiriitaan:

“...I am very much free to work here, I'm flexible to work. I can think on my own and I can present to our colleagues in [this organisation]. I can even argue, even interact, I can, there is flexibility. But Government service, it is bounded by many rules and regulations. Bureaucracy is very, very high. [When I was working there], I felt sometimes uncomfortable to present my new ideas. It is bounded by so many ideas that I am not free to sell my ideas.” (D3)

Ketkä ovat Terain metsäkeskustelun **fatalisteja**? Vaikka Terain maaseutuyhteisöt todellisuudessa koostuivat erilaisista ihmisistä erilaisine ajatuksineen, pääkaupungista käsin heidät nähtiin usein yhtenä ihmisryhmänä. Manipuloinnin kohteeksi joutuneen ja passiivisen fatalistin tunnusmerkit täyttävätkin parhaiten Terain maaseutuyhteisöjen köyhimmät ihmiset, jotka ovat alati haavoittuvia tulville, eroosiolle ja metsien omistussuhteiden muutoksille. Kouluttamattomat maaseudun asukkaat eivät välttämättä kykenisi selittämään näitä ilmiöitä muutoin kuin epäonnen ja kohtalon oikkuihin – etenkin yhteiskunnassa, jonka kulttuurissa eriarvoisuus ja kohtalonusko näyttelevät merkittävää roolia. Myös se seikka, että maaseudun köyhiä pyrittiin jatkuvasti aktivoimaan ulkopuolelta käsin erilaisilla kampanjoilla, on Thompsonin, Ellisin ja Wildavskyn mukaan fatalismin tunnusmerkki:

”Fatalists are God’s gift to egalitarians. Without fatalists, egalitarians would lack ammunition with which to attack the establishment – the hierarchists and individualists... Hence egalitarians consistently exaggerate the ranks of the homeless, the disaffected, and the alienated as a means to discredit established authority... Since fatalists are the meek who, one day, will inherit the earth, the egalitarians’ task is to ‘empower’ them...” (Thompson ym. 1990: 95)

5.2.3 Kiistakysymysten taustalla hierarkian ja egalitarianismin vastakkainasettelu

Kulttuuriteorian näkökulmasta tarkasteltuna Terain metsäkeskustelu näyttää kahden maailmankuvan kohtauspaikkana. Kansallisen politiikan teemoista käydyt keskustelut sijoittuivat tyypillisesti **hierarkkisen ja egalitarianistisen maailmankuvan rintamalinjalle**: Metsäsektorilla, kuten nepalilaisessa yhteiskunnassa yleensä, hierarkia ilmeni vahvana ja hierarkkisella ajattelulla oli pitkä historia. Egalitarianismin ääni oli luonnollinen vastavoima hierarkian ylivallalle. Kansalaisyhteiskuntaa

edustavien järjestöjen vähyyden ja maan alhaisen koulutustason vuoksi yleinen kansalaiskeskustelu oli vähäistä, mutta muutaman vahvan järjestön ja vahvan persoonan myötä egalitarianistinen ääni kuului kuitenkin vahvana metsäkeskustelussa.

Terai-keskustelun perimmäiset arvot – metsänsuojelu, paikallisväestön turvallisuus ja paikallinen kehitys – korostuivat eri tavoin eri toimijoiden ajattelussa. Erityisesti aktivistijärjestöille oli tyypillistä korostaa, että nopeasti toteutetut suurimuotoiset metsänhoito-ohjelmat tuottaisivat **kohtuuttomia riskejä Terain väestölle** ja uhkaisivat siten paikallisväestön turvallisuutta. Kulttuuriteorian mukaan näkökulma on tyypillinen egalitarianistille: egalitarianistin maailmankuvan kannalta on keskeistä, että politiikka ei saata köyhiä ihmisiä tilanteeseen, jossa toiset hyötyvät heidän kustannuksellaan tai heidän elinolosuhteensa huonontuvat nykyisestä:

”By accentuating the risks of technological development and economic growth, egalitarians are able to shore up their way of life and discomfort rival ways. Any system that would impose hidden, involuntary, and irreversible dangers on people is not to be trusted.” (Thompson ym. 1990: 63)

“Risk, like worldliness, is an ideal target for criticism. It is immeasurable and its unacceptability is unlimited.” (Douglas & Wildavsky 1983: 184)

Hierarkkinen maailmankuva synnytti huolta erityisesti **metsien nopeasta hupenemisesta**. Pelko sopi hierarkkiseen ajatteluun, sillä hierarkisti ottaa mieluummin kontrolloituja riskejä kuin riskit, joita hän näkee täydellisessä toimimattomuudessa:

“If it is not the things you do, it may well be the things you don’t do that defeat you... There are risk-taking people who believe that risk aversion is the main danger. They contend that the risk averse do not add up all the costs of all the safety programs, nor can they see the dangers averted by new technology or, in advance of experience, the benefits of economic growth. Would people voluntarily subject themselves to a lower standard of living and less safety? That is what the proponents of risk taking – nothing ventured, nothing gained – believe will follow from what they deem excessive concern with avoiding risks. To them, today’s avoidance of tomorrow’s risk is the greater danger.” (Douglas & Wildavsky 1983: 27-28)

Paikallinen kehitys oli metsäsektorilla kaikkien osapuolten korostama arvo. Haastateltavat kuitenkin uskoivat erilaisiin keinoihin tämän tavoitteen saavuttamiseksi, sillä haastateltavien käsitys Terain maaseudun todellisuudesta vaihtelivat. Terai-keskustelun yhteydessä väiteltiin esimerkiksi siitä, ovatko Terain maaseudun asukkaat taipuvaisia jakamaan tasapuolisesti saamansa metsäresurssit, vai onko tyypillisempää, että yhteisöjen korkea-arvoiset jäsenet alkavat hankkia valtaa ja

resursseja heikompien kustannuksella. Kulttuuriteoria tarjoaa tälle seuraavan selityksen: Egalitarianisti ei osaa pitää sellaisia riskejä todellisina tai vakavina, jotka liittyvät hänen puolustamansa ihmisryhmän tekemiin rikkeisiin. Väärinkäyttösepäilyt sotivat ihmisen luontaisen hyvyyden ajatusta vastaan, joten egalitarianisti tulkitsee ne mieluummin yksittäistapauksiksi, joiden syy on ollut jossakin yhteisöjen ulkopuolella. Hierarkisti taas uskoo ihmisten turmeltuvan ilman hierarkian turvaa, joten hierarkisti odottaa näkevänsä vallan väärinkäyttöksiä hierarkian ulkopuolella.

Toinen taustakeskustelu käsitteli sitä, kuinka virallisia teitä saatu valta vaikuttaa ihmisiin; pyrkivätkö paikallis- ja valtionhallinnossa työskentelevät ihmiset ajamaan omia etujaan vai ohjaako heidän toimintaansa ylevä halu maan hyvinvoinnin kohentamiseen. Egalitarianistinen korruption uhka nousi puheissa esiin säännöllisesti, sillä ajatus virkamiesvalta-aseman turmelevuudesta sopii hyvin egalitarianistiseen maailmankuvaan. Tässä keskustelussa oli puolestaan hierarkistien vuoro epäillä, että esiin nousseet korruptiotapaukset olivat yksittäistapauksista, jotka eivät kuvastaneet metsäsektorin yleistä tilannetta.

Terain metsäkadon oletetut syyt, sal-puun salakuljetusongelma ja laitton siirtolaisuus, näyttäytyivät myös haastateltaville eri tavoin. Hierarkkiseen ajatteluun sopi käsitys, että Terain metsäkato oli pääasiassa Nepalin paikallisväestön aikaansaannosta. Hierarkkinen ajattelu johti myös korostamaan maahanmuuton hallitsemattomuutta ja köyhien ihmisten lyhytnäköisyyttä, kun nämä hakkaavat arvokasta metsää pala palalta. Egalitarianistinen ajattelu taas keskittyi salakuljetusketjuun, joka näytti johtavan aina Nepalin hallinnon eliittiin asti, sekä korosti, että köyhät uudisasukkaat raivaavat metsää kodikseen metsähallinnon piirikuntapäälliköiden siunauksella.

Hierarkkisen ja egalitarianistisen maailmankuvan vastakkainasettelu metsäsektorilla selittää, miksi Terain metsäkeskustelu lähti liikkeelle kahdesta täysin vastakkaisesta ratkaisusta Terain metsänhoidollisiin ongelmiin: teknis-taloudellisesta metsänhoidosta ja yhteisömetsätaloudesta. Teknis-taloudellinen metsänhoito oli hierarkian luonnollinen ratkaisu ongelmatilanteeseen, joka hierarkistin näkökulmasta muodostui kontrollin puutteesta:

"...wherever the community forestry cannot be managed, the government should be strong enough to manage that as national forest. Strong enough to use the national forest as national forest management. Otherwise we are losing from both sides. Neither we are giving to communities, neither government is managing. So it's a big loss! It's a big loss. So... so, I don't mind if we use the Terai forest, ehh... wherever communities cannot manage in practice. I don't mind to use even the army to protect that forest..." (A1)

Yhteisömetsätalous taas oli egalitarianisteille mieluisin metsähallinnon muoto, sillä se merkitsisi vallan ja resurssien uusjakoa Terain alueella. Pienimuotoisena toimintana se loisi mahdollisimman vähän hierarkkista valtaa.

5.3 Paikallistamispaine muuttaa metsäkeskustelun dynamiikkaa

5.3.1 Kansallinen keskustelu: metsäpolitiikan kompromissiratkaisuja ja tiedonsiirtoa

Kulttuuriteorian mukaan maailmankuvien välinen kilpailu on hyödyksi yhteiskunnalliselle keskustelulle, sillä erilaiset riskit huomataan paremmin, kun niitä etsimässä on ihmisiä erilaisine maailmankuvineen ja elämänstrategioineen:

”Since each way of life is handling, in its distinctive way, only those risks that its cultural bias tells it are there, the risks that are missed can be picked up by others...” (Thompson ym. 1990: 63)

Terain metsäpoliittisessa keskustelussa tapahtui kehitystä, jonka osatekijä oli uskoakseni juuri eri tavoin ajattelevien toimijoiden välinen vuorovaikutus. Teknis-taloudellinen metsätalous oli Terain metsäpoliittisista malleista vanhin siinä mielessä, että se oli ollut Terain laillinen metsänhoitomuoto jo vuosikymmeniä. 1990-luvulla keskusteluun nousi yhteisömetsätalous vastakohtaisena vaihtoehtona. Yhdistelmämetseenhoito ja paikalliset ratkaisut olivat tuoreempia poliittisia vaihtoehtoja. Poliittisilta lähtökohdiltaan ne sijoittuvat yhteisömetsätalouden ja teknis-taloudellisen vaihtoehton välimaastoon. Uusien mallien mukaantulo keskusteluun johtui uskoakseni siitä, että keskustelun myötä kävi ilmeiseksi, että yhteisömetsätalous ja teknis-taloudellinen metsätalous eivät kumpikaan voineet sellaisenaan voittaa metsäsektorin enemmistön hyväksyntää. Niinpä poliittisella kentällä oli sijaa uusille, synteetinomaisille vaihtoehtoille. Metsäkeskustelun *poliittiset vaihtoehdot olivat siis moninaistuneet* ja metsäkeskustelun polarisoituminen joko-tai-taisteluksi kahden ääripäänä pidetyn mallin välillä on purkautunut.

Yhteisömetsätalouden verotus oli esimerkki synteetinomaisesta ratkaisusta, joka pyrki tarjoamaan sekä egalitarianistin kaipaamaa paikallistason hallintaa että hierarkistin edellyttämää tuottoa valtiontaloudelle. Tämä malli olikin egalitarianistisesti ajattelevien aktivistijärjestöjen edustajien mielestä periaatteessa hyväksyttävä, sillä egalitarianistin päähuolenaihe eli metsien hallinta säilyisi sen ihmisryhmän käsissä, johon egalitarianisti parhaiten luottaa. Osallistava metseenhoito edusti ilmeisesti hierarkistin näkemystä metsäpoliittisesta synteetistä. Siinä kansalaisten osallistamisen tarve otettiin huomioon hierarkistille turvallisella tavalla, asiantuntijoiden kontrolloimana:

”The counterclaim put forward by individualists and hierarchists is that apathy implies consent. ...hierarchies try to inculcate, and sometime even legislate, an obligation to vote. But participation, in the hierarchical view, should not go much further than the ballot box. What would worry the hierarchist much more than low voting rates is unconventional modes of participation in which individuals were acting outside the sphere of competence assigned to them.”(Thompson ym. 1990: 65)

Toisena kehityskaarena oli mielestäni nähtävissä se, että *keskustelussa alettiin suosia tilannekohtaisempaa metsänhoitomallin valintaa*. Keskustelussa esiintyneistä malleista vanhimmat mallit tarjoavat yksiselitteistä ratkaisua koko Terain alueen metsänhoidoksi. Keskusteluun myöhemmin ilmaantuneissa malleissa toisessa, yhdistelmämetshoidossa, ehdotetaan sovellettavaksi ensisijaisesti kahta vaihtoehtoista mallia alueellisista olosuhteista riippuen, ja toisessa, paikallisten ratkaisujen mallissa, tuetaan sitäkin runsaampaa metsänhoitomallien kirjoa. Tämän suuntauksen taustalla on Nepalia laajemmaltikin koskettanut paikallistamiskehitys. Se kuitenkin lienee saanut osapontta siitä, että keskustelijoiden esiin nostamat esimerkit Terain olosuhteista ovat vakuuttaneet metsäsektorin siitä, että Terain olosuhteiden paljouteen ei löydy yhtä kaiken kattavaa metsäpoliittista ratkaisua.

5.3.2 Paikallistuva metsäsektori: kohti moniäänistä paikallista metsäkeskustelua

Haastattelujen ajankohtana ilmennyt metsäpolitiikan paikallistamiskehitys oli muuttamassa metsäkeskustelun dynamiikkaa: metsäsektorin yleinen ilmapiiri alkoi suosia paikallista päätöksentekoa Terain metsänhoidon kysymyksissä, ja metsäsektorilla ilmeni myös merkkejä siitä, että kansallisen tason toimijoiden *horisontaalisen* vuorovaikutuksen rinnalle oli muodostumassa entistä intensiivisempää kansallisen ja paikallisen tason toimijoiden *vertikaalista* vuorovaikutusta. Tähän viittasivat piirikunta- ja kylätason metsänhoitosuunnitelmien kehityshankkeet, jotka sisälsivät runsaasti paikallistason suunnittelua, aktivistijärjestöjen rakentamat piirikuntatason keskustelufoorumit sekä aktivistijärjestöjen toteuttamat tietoisuushankkeet.

Kansallisen ja paikallisen tason vertikaalista vuorovaikutusta edesauttoi uskoakseni kaksi seikkaa: Ensiksikin, haastateltavat kyseenalaistivat piirikunta- ja kylätason toimijoiden kyvyn päätyä hyvin metsäpoliittisiin ratkaisuihin ilman apua. Toisaalta haastateltavat olivat huolissaan myös toistensa ajattelutapojen leviämisestä paikallistason poliittiseen kulttuuriin. Niinpä kansallisen tason toimijat pyrkivät omalta osaltaan toimimaan myös metsäpoliittisen tiedon paikallistajina. Toimijoiden pyrkimyksenä oli pitää huolta siitä, että kun metsäpoliittisia päätöksiä jatkossa tehtäisiin piirikuntatasolla, toiset kansallisen tason toimijat eivät pystyisi manipuloimaan piirikuntatason toimijoita omalle kannalleen, vaan saatavilla olisi myös ”oikeaa tietoa”. Paikallistamis- ja tietoisuuskampanjoiden myötä kansallisen tason toimijat veivät piirikuntatason toimijoille myös *tietoaan, kokemuksiin ja*

*kannattamia*an näkökulmia, perusmyyttejä, ja saivat näin aikaan myös koko **moniäänisen metsäsektorin poliittisen kulttuurin desentralisaatiota**.

Kysymykseen, onko olemassa arvovapaata metsäpolitiikan paikallistamista, Nepalin kehityskulku voisi siis antaa vastauksen: Metsäpoliittisen tiedon paikallistamisen ei *tarvitse* olla arvovapaata, mikäli metsäkeskustelu paikallistuu koko näkökulmien kirjossaan ja mikäli kulttuuriteorian ajatusten mukaisesti oletetaan, että näkökulmien rikkaus – ei niiden puute – on tasapainoisen kehityksen perusta.

5.4 Jos kansallista politiikkaa tarvitaan, kuka saa osallistua?

5.4.1 Edustavuuden retoriikka kansallisessa keskustelussa

Vaikka Terai-keskustelussa oli havaittavissa kehitystä ja askelia eteenpäin, merkillepantavaa oli myös keskustelussa ajoittain ilmennyt pysähtyneisyys. Esimerkiksi verotettujen yhteisömetsien ja yhteismetsänhoidon mallista käydyn keskustelun painottuminen epäargumentatiivisiin perusteluihin (*katso kappale 2.4.1 Argumenttianalyysi*) oli huomiota herättävää. Keskustelu liikkui enemmän ulkokohtaisissa seikoissa, kuten väittelyssä siitä, kuka poliittisen mallin oli luonnostellut ja keitä oli otettu mukaan sen suunnitteluun. Keskustelusta muodostui eräänlaista *ohipuhelua* (Saaristo 2000): toimijat eivät vastanneet toistensa epäoleellisina pitämiinsä argumentteihin, vaan intressiryhmät pyrkivät lähinnä voittamaan puolelleen mahdollisimman paljon julkista uskottavuutta ja kannattajia.

Haastatteluissa heijastui myös erimielisyyttä siitä, kuka on oikeutettu osallistumaan Terain metsäpolitiikan keskusteluun. Haastattelutilanteessa moni toimija kritisoi toisten toimijaryhmien toimintaa metsäsektorilla vedoten siihen, että näillä toimijoilla ei ole tarpeeksi suoraa kytköstä Terain alueen väestön arkitodellisuuteen tai muutoin selkeää osallisuutta Terain ongelmiin (*katso kappale 3.3.2 Epäluuloa pinnan alla*). Kritiikkiä ilmeni sekä keskusteltaessa yleisesti metsäsektorista ja sen toimijoista, että silloin, kun keskusteltiin Terain metsänhoitomalleista ja niistä esitetyistä ajatuksista. Niinpä nämä teemat olivat yksi keskeinen epäargumentatiivisten perustelujen lähde.

Uskoakseni toimijoiden ajattelun taustalla vaikutti kansainvälisen kehityskeskustelun kulttuuri-ilma-
piiri. Desentralisaatiosuuntaus oli tuonut nepalilaiseen kehitysjähteluun uudenlaiset normit siitä, kuinka kehityshankkeita pitäisi tehdä. Toimijoiden välisestä argumentaatiosta päätellen toimijat tul-
kitsivat paikallisen päätöksenteon ihannetta *poissulkevasti* siten, että *vain* Terain metsäpolitiikan si-
dosryhmiin riittävän uskottavasti kytkeytyvät henkilöt saivat osallistua metsäpolitiikan päätöksen-
tekoon. Toisaalta toimijat kuitenkin oikeuttivat oman osallistumisensa keskusteluun niiden näkö-
kulmien puolustajina, joita he pitivät tärkeinä. Tilanne saattoi osittain johtaa siihen, että *keskustelun*

osapuolet eivät kyenneet määrittämään omaa rooliaan ja toisten toimijoiden roolia mielekkäällä tavalla. Tällainen ajattelu olisi ollut omiaan luomaan metsäsektorille epävarmuutta ja heikentämään toimijoiden uskoa siihen, että kansallinen poliittinen keskustelu toisin ajattelevien toimijaryhmien kanssa olisi mielekästä. Se olisi selittänyt, miksi toimijoilla ei ollut motivaatiota käsitellä toistensa argumentteja perinpohjaisesti.

5.4.2 Kansallisen keskustelun oikeutus: pluralismi näkökulmana

Millaisin keinoin olisi mahdollista purkaa ristiriita, joka syntyi metsäsektorille paikallisen kehityksen ihanteen ja toisaalta kansallisen keskustelun merkityksellisyyden välille? Terai-keskustelun perusteella olen esittänyt, että kansallisen tason toimijoilla oli erityisiä rooleja Terain metsäpolitiikan kehityksessä. Toisaalta kansallisen tason toimijat itse ajattelivat, että metsäpolitiikan sidosryhmät piirikuntatasolla ja kylätasolla eivät olleet vielä kykeneviä arvioimaan itsenäisesti metsäpolitiikan vaihtoehtoja.

Pluralismia on esitetty lähtökohdaksi, joka voisi tarjota hedelmällisen perustan monimutkaisista yhteiskunnallisista kysymyksistä käytävään keskusteluun. Esimerkiksi Anderson (2000: 16) esittää pluralismia lähtökohdaksi paikallistuvan metsäpolitiikan hallinnalle.

Kai Lee (1993) käsitellyt laajemmin pluralismia poliittisen keskustelun lähtökohtana. Lee esittää, että yleinen etu toteutuu monimutkaisissa luonnonvarainhoitokysymyksissä parhaiten, kun aiheesta kiinnostuneet *intressiryhmät ja etujärjestöt* pääsevät osallistumaan hallintomallin kehittämiseen. Leen mukaan intressiryhmien roolin tekee tärkeäksi se, että niillä on yleensä paitsi motivaatio myös kapasiteettia perehtyä poliittiseen kysymykseen niin perinpohjaisesti, että ne kykenevät käymään toisten toimijoiden kanssa asiapitoista ja pitkäjänteistä keskustelua aina yksityiskohtia myöten. Jotta ns. suuri yleisö voi osallistua keskusteluun asiasta, jonka taustat ovat hyvin monimutkaiset, saatavilla olevaa tietoa on tiivistettävä siinä määrin, että siihen voi perehtyä myös rajallisen ajan puitteissa. Mikäli monimutkaista ekologista tietoa tiivistämässä taas on vain yksi toimijaryhmä – esimerkiksi suunnittelevat virkamiehet – on olemassa riski, että tietoa muokkaavien asiantuntijoiden omat henkilökohtaiset intressit ja näkökulmat korostuvat lopputuloksessa. On keskustelun kannalta turvallisempaa, että samaa tietoa analysoivat ja muokkaavat erilaiset ihmiset erilaisista poliittisista perspektiiveistä käsin.

Erilaisten intressiryhmien osallistumista poliittiseen päätöksentekoon on kritisoitu sanoen, että tällaiset ryhmät, kuten kansalaisjärjestöt, eivät yleensä ole demokraattisesti muodostuneita eikä niiden siten voi väittää edustavan kansalaisia yleensä. Lee myöntää, että näin voi olla – minkään intressiryhmän ei voi olettaa edustavan kansalaisia sen enempää kuin asiantuntijoidenkaan edustavan objektiivisesti yleistä hyvää – mutta tämä ei ole keskeistä hyvän politiikanteon kannalta.

Demokratian edellytykset Leen mukaan täytyvät jo siinä, että demokraattisessa järjestelmässä kenen tahansa pitäisi olla mahdollista luoda sellaisia järjestöjä ja intressiryhmiä, jotka voisivat liittyä osaksi niitä kiinnostavaa politiikan tekoa. Oleellisempaa on saada keskusteluun mukaan mahdollisimman monella tavoin ajattelevia toimijoita, jotka osaavat tarkastella keskeisiä kysymyksiä mahdollisimman erilaisilta kannoilta.

"Fundamental to this change of perspective is the abandonment of the concept of the public interest. If no one really is a steward of the concept of the public interest, then the playing field is level: no one is more legitimate than anyone else, even though institutional positions still constitute different roles. - - - Learning occurs, ideas matter; citizens and democracy in a direct sense do not. That the society is democratic in its political culture is important, however, because democratic idealism maintains the openness of the policy subsystems both to newcomers and to occasional scrutiny." (Lee 1993: 100)

Myös kulttuuriteoria sisältää ajatuksia, jotka tukevat pluralistista päätöksentekoa. Kulttuuriteorian mukaan esimerkiksi fatalisteilla ei ole sellaista elämänstrategiaa, josta he saisivat motivaation tunnistaa poliittisissa ehdotuksissa itseään koskevia riskitekijöitä. Tästä johtuen fatalistit eivät pyri edustamaan itseään yhteiskunnallisessa keskustelussa. Sen sijaan egalitarianistisen maailmankuvan omaavilla ihmisillä on sekä kyky että motivaatio puolustaa myös fatalistien etuja. Douglas ja Wildavsky (1983) toteavat lisäksi, että egalitarianistisina äänitorvina toimivat usein ihmiset yhteiskunnan koulutetuimmasta luokasta, oikeuttaen täten kansallisten aktivistijärjestöjen työskentelyn metsäkysymysten parissa.

"Egalitarians justify their rejection of established authority by arguing that there is no real participation. They 'unmask' power by showing that fatalism is the true location of the mass of citizens. ...egalitarians see fatalists as most of the people; they see a nation metaphorically populated by 4,200 oligarchs, 2,000 egalitarians and 200 million apathetics." (Douglas & Wildavsky 1983: 65)

"It is reported that public-interest groups tend to be run by individuals in the professional and managerial occupations with higher-than-average income and education. - - - It is plausible that the most alert watchdogs on behalf of society should come from the most educated classes. - - - At a more developed stage of the economy, the individual can afford the luxury of a social conscience; at this point altruistic concerns come to the surface." (Douglas & Wildavsky 1983: 12)

Kulttuuriteorian näkökulmasta ehdoton edustavuuden vaatimus poliittisessa keskustelussa olisi siis epärakentavaa, sillä se sulki fatalistien tosiasialliset edustajat, egalitarianistit, suotta keskustelun

ulkopuolelle. Kulttuuriteoria esittää lisäksi, että kaikkia elämänstrategioita edustava yhteiskunnallinen järjestelmä on vakain mahdollinen:

”A nation in which ways of life are nicely balanced (or, at least, ’never exactly excluded’) is less prone to being surprised and will have a wider repertoire to draw from in responding to novel situations. It will still blunder, of course, but it will blunder less than its more monolithic competitors. The more ways of seeing that are included, the less there is that will go unseen. Those regimes that have largely excluded a particular cultural bias lose the wisdom attached to that bias, and thus inevitably pile up trouble for themselves. If this reasoning is valid, it implies that those political systems that promote a diversity of ways of life are likely to do better than those that repress the requisite variety.” (Thompson ym. 1990: 96)

Miltä eri metsäkeskustelun nykyiset osapuolet näyttävät, jos niitä tarkastellaan pluralismin ihanteen näkökulmasta? Ensiksikin, kriittisten, kansalaisyhteiskuntaa edustavien aktivistijärjestöjen osallistuminen metsäkeskusteluun on elintärkeää. Niiden kyky kritisoida vallalla olevaa metsäpolitiikkaa on erityisen tehokas, sillä niiden jäsenistöllä on kylliksi koulutustaustaa ja kielitaitoa akateemisesti haastavaan keskusteluun, niillä on mahdollisuus linkittyä tarpeen vaatiessa kansainvälisesti toisiin järjestöihin ja saada äänensä kuuluviin myös maan mediassa. Niillä on mahdollisuus luoda tehokas ja uskottava vastavoima maan viralliselle poliittiselle koneistolle. Terrain piirikuntien ja kylien kansalaisjärjestöt voisivat vastaavasti tuoda keskusteluun konkreettisemmän tuntuman siihen, millainen on Terrain maaseudun asukkaiden arkitodellisuus. Kansalaisjärjestöt voivat siis täydentää toinen toisiaan; niiden ei tarvitse sulkea toisiaan keskustelusta pois.

Vastaavasti metsäsektorin virkamiehillä on koulutus- ja kokemustausta, joka kykenee tuottamaan täysin erilaisia näkökulmia metsäpolitiikan riskeihin kuin joihin kansalaisjärjestöt ovat tottuneet kiinnittämään huomiota. Metsähallinnon keskeiset huolenaiheet – metsien taloudellisen tuotannon huono hyödyntäminen, valtion verotulojen vähäisyys ja kylätasolla tapahtuvat mahdolliset metsien väärinkäytökset – ovat kaikki näkökulmia, joita aktivistijärjestöjen edustajat eivät nostaneet omaaloitteisesti esiin haastatteluissa.

Pluralismin näkökulmasta toimijaryhmien oikeutta toimia Nepalin metsäsektorilla voisi katsoa ennemminkin siitä näkökulmasta, kuinka paljon uudenlaisia näkökulmia toimijat kykenevät keskusteluun tuomaan. Kulttuuriteoria vastaisi, että korostuneen hierarkian yhteiskunnassa ongelmana on individualististen näkemysten puute. Individualismin puuttuminen keskustelusta taas voisi johtua siitä, ettei innovaatioille ja luovuudelle ole metsäsektorilla luvassa tarpeellisia kannusteita.

”Individualists are good at spotting the opportunities others have missed. They are also good at shunting off those risks that they judge are unlikely to bring them any reward. Hierarchists strive

hard to internalize their externalities – to manage the entire risk system... – but, even so, hierarchists will always be missing something. Egalitarians, though they may sometimes cry wolf, do spot risks that the others have missed. However, since egalitarians tend not to see risk as opportunity, they then do everything they can to shunt off these risks by bringing them forcibly to the attention of the people they see as having generated them.” (Thompson ym. 1990: 64)

5.4.3 Täydentävien näkökulmien haaste: moniäänisyyttä tukevat instituutiot

Pluralistista keskustelukulttuuria voisi edistää Nepalin metsäsektorilla poliittisia instituutioita kehittämällä. Kai Leen (1993) mukaan rakentava pluralistinen keskustelu toteutuu parhaiten, kun politiikan teon olosuhteiden ovat sellaiset, jotka vaativat toimijoita ottamaan toistensa esittämät näkökohdat vakavasti. Leen edustama tutkimussuuntaus peräänkuuluttaa *institutionaalisia rakenteita*, jotka mahdollistavat taloudellisten ja poliittisten toimijoiden sekä erilaisten intressiryhmien välisen *kilpailun*. Ihannetilanteessa kilpailu johtaa toimijoiden väliseen keskusteluun, argumentointiin, vasta-argumentteihin, kritiikkiin ja näkemysten hioutumiseen. Leen mukaan oleellista on, että kilpailun ja konfliktin tuloksena syntyy poliittisia *kompromisseja*, jotka ovat avain uusien, kehittyneempien politiikan mallien luomiseen. Myös kulttuuriteoreetikot ovat ymmärtäneet pluralismin ja sitä tukevien instituutioiden yhteyden:

“If we cannot know the risks we face, how can we cope with unknown dangers? Taking the focus of the debate away from risks and safety to the choice between social institutions, we can suggest the qualities necessary for dealing with risks.” (Douglas & Wildavsky 1983: 195)

Institutionaalinen tarkastelu antaa joitakin selityksiä sille, miksi Terain metsäkeskustelu johti usein henkilökysymyksiin ja mustamaalaamiseen. Ensiksikin, metsäsektorin instituutiot eivät olleet avoinna kaikille keskeisille intressiryhmille. Tämä oli nähtävissä esimerkiksi siitä, että aktivistijärjestöt oli suljettu pois metsäsektorin koordinoitukomiteasta. Toisaalta, käytössä olevat instituutiot eivät kannustaneet intressiryhmiä kehittämään asiapitoisia argumentteja. Esimerkiksi hyvät valituskanavat metsähallinnon päätöksistä olisivat kannustaneet metsäsektorin muita osapuolia kokoamaan kritiikkinsä asiamuotoon ja toisaalta pakottaneet metsähallinnon vastaamaan siihen yhtä asiallisesti.

Eryisesti metsäsektori tuntui kaipaavan *kehittyneempiä tietojärjestelmiä ja tuoretta, julkista metsänhoitotietoa*. Koska kunnollista seuranta metsäpinta-alasta ja eri metsänkäyttömuotojen yleisyydestä ei ollut, metsäsektorin ilmiöistä ei keskusteltu todennäköisyyksien ja tilastojen avulla eikä keskustelun osapuolilla ei ollut mahdollisuutta selvittää toistensa väitteiden paikkansapitävyyttä. Niinpä keskustelu metsäpolitiikan kannalta oleellisista näkemyseroista jäi eriävien mielipiteiden tasolle. Esimerkiksi keskustelu teknis-taloudellisen metsänhoidon tarpeesta Terailta pysähtyi epätie-

toisuuteen siitä, kuinka paljon Terailta todellisuudessa oli yhtenäistä metsäpinta-alaa ja miten näitä metsiä käytettiin.

Tehokkaat instituutiot voisivat johtaa Terain metsäpolitiikassa useammin kompromisseihin; eri osapuolet voisivat täydentää toistensa visioita osoittamalla niitä riskejä ja epäkohtia, joihin puuttumalla poliittisista malleista saataisiin turvallisempia ja toimivampia.

5.4.4 Kohti kompromissiratkaisuja

Millaisia kompromisseja Terain metsäkeskustelun lähtöaineuksista voisi rakentaa? Kyseessä oli moniulotteinen ongelmakenttä, johon oli tarjottu lähes vastakkaisista lähtökohdista kehitettyjä poliittisia ratkaisumalleja. Ainekset poliittisten kompromissien rakentamiseen olivat hedelmälliset.

Isomäki (1998) on nostanut esiin erään mahdollisen kehityssuunnan Nepalin metsäpoliittiselle keskustelulle pohtiessaan, miksei teknis-taloudellista metsätaloutta voi Nepalissa kehittää yhteisömetsätalouteen perustuen. Metsäkeskustelua tuntui leimaavan ajatus, että metsien taloudellinen hyöty on käytettävissä vain kun metsät ovat valtion metsävirkamiesten suorassa hallinnassa. Esimerkiksi suomalainen metsäteollisuus taas on perustunut paljolti yksityisten metsänomistajien puunjalostusyrityksille myymälle puulle. Chapagain ym. (1999: 48) on vastaavasti todennut, että yhteisömetsät voivat myös olla tuotantometsiä, mikäli käyttäjäryhmät saavat niiden hoitoon tukea.

Nepalilainen tutkija (G1) puolestaan näki kompromissin mahdollisuuksia vanhassa Bara-hankkeessa. Hänestä oli sääli, että muinoin niin kritisoitu Bara-hanke kaatui sen sijaan, että sitä olisi kritiikin perusteella kehitetty yleisesti hyväksyttävämmäksi:

“In Bara forests I’m seeing a destructive engagement... Enso, you know, doesn’t want to talk about Nepal at all, the Finnish embassy does not want to talk about forestry... So where is the engagement, where is the improvement, because we do need some kind of better management of commercial forest. We do need to make sure that our... corruption is reduced in forestry and in bureaucracy.” (G1)

Kompromissihalukkuutta Nepalin metsäsektorilla on voinut vähentää pelko siitä, että metsien omistussuhteiden määrittely johtaisi *pysyviin ratkaisuihin, joista ei ole enää pääsyä takaisin nykyiseen määrittelemättömään tilaan*. Esimerkiksi yhteisömetsätalouden etenemistä hidasti virkamiesten pelko siitä, että metsiä päätyisi näin väärin käsiin. Oli kuitenkin selvää, että metsäsektorilla pitäisi kyetä tekemään nopeita ratkaisuja, jotta metsien häviäminen saataisiin pysähtymään. Herää siis kysymys, olisiko Terailta syytä kehittää sellaisia poliittisia malleja, joissa on virheiden korjaamisen mahdollisuus tai joita voisi toteuttaa vaiheittain, tiedon varmentuessa.

Metsäkeskustelun argumentaatiossa sivulauseina ilmenneen *toteutuvuusargumentoinnin* purkaminen avoimeksi arvokeskusteluksi voisi helpottaa poliittisten mallien muovaamista kohti kaikkien osapuolten mielestä turvallisempia ratkaisuja. Keskeisiä, mutta harvoin ääneen lausuttuja kysymyksiä nepalilaisen politiikan muotoutumisessa ovat esimerkiksi, kuinka suuria paikallisia riskejä on mahdollista ja luvallista ottaa kokonaishyödyn nimissä tai kuinka riskejä voidaan minimoida.

Kultuuriteoria kuitenkin muistuttaa, että täydellistä tasapainoa eri elämänstrategioiden välille ei ole mahdollista eikä suotavaakaan rakentaa. Kaikkien näkökulmien täydellinen ja jatkuva huomiointi johtaisi liian hitaaseen päätöksentekoon, jossa etenemistä ei tapahtuisi. Poliitiikan teossakin on siis huomioitava tosiseikat: täydellisesti riskitön politiikka ei ehkä olekaan se optimaalisin, vaan sellainen politiikka, jossa toteutustahti ja riskien karsiminen ovat kohtuullisessa tasapainossa.

”The Monroe cabinet, because it included representatives of all three ways of life, was unable to come to agreement on important issues of the day.” (Thompson ym. 1990: 93)

6 LÄHTEET

Kirjallisuus

- Anderson, J. (2000): Four Considerations for Decentralized Forest Management: Subsidiarity, Empowerment, Pluralism and Social Capital. — Julkaisussa: Enters, T., Durst, P., & Victor, M. (eds.): *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*: 11-21. RECOFTC Report N.18 and RAP Publication 2000/1. Bangkok, Thailand.
- Bajracharya, K. (1993): Economic and Environmental Management of Forests in Nepal. — Julkaisussa: Dahal, M. & Dahal, D. (eds.): *Environment and Sustainable Development. Issues in Nepalese Perspective*: 49-68. Nepal Foundation for Advanced Studies. Kathmandu, Nepal.
- Brannstrom, C. (2004): Civil society participation in the decentralisation of Brazil's water resources: assessing participation in three states. — *Singapore Journal of Tropical Geography* 25 (3): 304.
- Chakraborty, R. (2001): Stability and outcomes of common property institutions in forestry: evidence from the Terai region of Nepal. — *Ecological Economics* 36 (2001): 341-353.
- Chapagain, D., Kanel, K. & Regmi, D. (1999): *Current Policy and Legal Context of the Forestry Sector with Reference to the Community Forestry Programme in Nepal. A Working Overview*. — Nepal-UK Community Forestry Project. Kathmandu, Nepal.
- Dahal, U. (2000): *Access to forest and sustainability of livelihoods. A case Study of Bara District, Nepal*. — Centre for International Environment and Development Studies. Agricultural University of Norway.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1983): *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. — University of California Press, London.
- EFEA (2000): *Annual Progress Report 2056/57 (1999/2000)*. — Environment and Forest Enterprise Activity, Nepal.
- Einola-Head, O. (2001): Maolaiset kiihdyttävät iskujaan Nepalissa. Hallitus toivoo kansallista yhtenäisyyttä väkivaltaa vastaan. — *Kehitysuutiset* 4/2001: 1-2.
- FECOFUN (2000): *Annual Report 1999/2000*. — Federation of Community Forestry Users, Nepal. Kathmandu, Nepal.
- FECOFUN (2001): *FECOFUN Updates. User Group Forestry News. No. 1*. — Federation of Community Users, Nepal.
- Ghimire, K. (1992): *Forest or Farm? The Politics of Poverty and Land Hunger in Nepal*. — Oxford University Press. Delhi.
- Gilmour, D. & Fisher, R. (1991): *Villagers, Forests and Foresters. The Philosophy, Process and Practice of Community Forestry in Nepal*. — Sahayogi Press. Kathmandu, Nepal.

- Gronow, J. & Shrestha, N. (1991): *From Mistrust to Participation: the Creation of a Participatory Environment for Community Forestry in Nepal*. — Social Forestry Network Paper 12b. Overseas Development Institute, London.
- Gutham, J. (1997): Representing Crisis: The Theory of Himalayan Environmental Degradation and the Project of Development in Post-Rana Nepal. — *Development and Change* 28 (1997): 45-69.
- Gyawali, Dipak (2001): *Water in Nepal*. — Himal Books, Nepal.
- Hakkarainen, O., Katsui, H., Kontinen, T., Kyllönen, T., Rovaniemi, S. & Wamai, R. (2003): *Voices from southern civil societies. The interplay of national and global contexts in the performance of civil society organisations in the South*. — Policy papers 5/2003. Institute of Development Studies. University of Helsinki.
- Hill, I. (1999): *Forest Management in Nepal. Economics and Ecology*. — World Bank Technical Paper No. 445. Washington, D.C.
- HMG/USAID (1993): *Forest Act 2049 (1993). Official translation*. — Ministry of Forest and Soil Conservation, Forestry Development Project.
- HMG/USAID (1995): *Forest Act 2051 (1995). Official translation*. — Ministry of Forest and Soil Conservation, Forestry Development Project.
- Hurtig, E. (1996): Balanced overview. Kathmandu Post 8.12.1996. — *Forests, Trees and People Newsletter* 32/33. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Isomäki, R. (1998): Metsämiehet suossa - eli miksi Suomen metsäyhteistyö Nepalin kanssa jäi polkemaan paikoillaan. — Julkaisussa: Kuvaja, S., Ulvila, M. & Wallgren, T. (toim.): *Tropiikin vihreä kulta. Pohjolan pojat Kaakkois-Aasian sademetsissä: 74-90*. LIKE, Helsinki.
- Jain, R. (1992): Participation and Development: Emerging State-Civil Society Relation in India. — Julkaisussa: Auroi, C. (ed.): *The role of the state in development processes: 69-89*. Routledge, UK.
- Joshi, A. (1997): Empowering local users in forest management of Nepal. — *Banko Janakari* 7 (2): 32-38. Ministry of Forests and Soil Conservation, HMG, Nepal.
- Kaisti, H. & Lounela, A. (2006): Indonesian metsät ovat miljoonien köyhien sosiaaliturva. — *Helsingin Sanomat* 23.2.2006.
- Kakkuri-Knuuttila, M. (1999): *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Kanel, K. (1996): Farm forestry in the terai of Nepal: a policy perspective. — *Banko Janakari* 6 (1): 12-19. Ministry of Forests and Soil Conservation, HMG, Nepal.
- Kumar, N. (2000): All is not green with JFM in India. — *Forests, Trees and People Newsletter* 42: 46-50. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Larson, A. (2002): Natural Resources and Decentralization in Nicaragua: Are Local Governments Up to the Job? — *World Development* 30 (1): 17-31.

- Larson, A. (2004): Formal Decentralisation and the Imperative of Decentralisation 'from Below': A Case Study of Natural Resource Management in Nicaragua. — *European Journal of Development Research*. 16 (1): 55.
- Lee, K. (1993): *Compass and gyroscope. Integrating Science and Politics for the Environment*. — Island Press. United States of America.
- Mahapatra, R. (2000): Community Forest Management. The Nepalese Experience. — *Down To Earth* 8. February 29.
- Maharjan, M. (1998): The Flow and Distribution of Costs and Benefits in the Chuliban Community Forest, Dhankuta District, Nepal. — Julkaisussa: *From The Field*: 1-12. Rural Development Forestry Network Paper 23e. Overseas Development Institute, London.
- Manor, J. (1999): *The political economy of democratic decentralization*. — World Bank Publications, Washington D. C.
- Mathur, H. (1995): The Role of Social Actors in Promoting Participatory Development at Local Level: A View from India. — Julkaisussa: Schneider, H. & Libercier, M. (ed.): *Participatory development. From advocacy to action*: 153-170. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. Paris.
- Meynen, W. (2004): Decentralising Natural Resource Management: A Recipe for Sustainability and Equity? — *European Journal of Development Research*. 16 (1): 235.
- Ministry for Foreign Affairs (1997). *Forestry Sector Cooperation between Nepal and Finland: Review of Past and Current Developments and Preparation of Possible Future Cooperation*. — Department for International Development Cooperation. Helsinki, Finland.
- Niinivaara, S. (2002): Nepalin sisällissota ajaa kansaa pakosalle Intiaan. — *Helsingin Sanomat* 23.12.2002.
- Pant, G. (1991): *Foreign Aid, Economic Growth and Social Cost-Benefit Analysis. Some experiences from Nepal*. — Avebury. Brookfield USA.
- Pelttari, A. (1984): Valuuko Nepal mereen? — *Metsälehti* 24: 10.
- Peluso, N. (1992): *Rich Forests, Poor People. Resource Control and Resistance in Java*. — University of California Press. Berkeley CA.
- Pesonen, P. & Rautiainen, O. (1995): A strategy for managing terai national forest. — *Banko Janakari* 5 (2): 59-63. Ministry of Forests and Soil Conservation, HMGN, Nepal.
- Pesonen, P. (1998): Kuka hyötyy kehitysyhteistyöhankkeista - Nepal opettaa. 2. Suomalainen näkökulma. — Julkaisussa: Kuvaja, S., Ulvila, M. & Wallgren, T. (toim.): *Tropiikin vihreä kulta. Pohjolan pojat Kaakkois-Aasian sademetsissä*: 94-97. LIKE, Helsinki.
- Punkari, M., Sharma, S., Karki, K., Toivonen, M. & Nybergh, K. (1999): *Thematic Evaluation on Environment and Development in Finnish Development Cooperation. Bilateral Development Co-operation with Nepal in the 1990s*. — Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Reijo, M. (1995): Recent Population Development and Population Projections up to 2010 in Nepal. — *Yearbook of Population Research in Finland* 32 (1994-1995): 118-130.

- Saaristo, K. (2000): *Avoim asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi.* — Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Jyväskylän Yliopisto.
- Seppänen, H. (1996): New operational forest management planning system in the Nepal's Terai. — *Banko Janakari* 6 (1): 20-25.
- Shaha, R. (1990): *Modern Nepal. A Political History 1769-1955. Vol I. 1769-1885.* — The Riverdale Company. Maryland.
- Shaha, R. (1990): *Modern Nepal. A Political History 1769-1955. Vol II. 1885-1955.* — The Riverdale Company. Maryland.
- Sharma, J. (1991): Grassroots and Green Hills. The Hill Forest Development Project, Nepal. — Julkaisussa: Hisham, M., Sharma, J., Ngaiza, A. & Atampurge, N.: *Whose Trees? A People's View for Forestry Aid*: 99-138. Panos Institute, London.
- Shortall, S. (2004): Time to Re-think Rural Development? — *EuroChoices* 3 (2): 34-39.
- Shrestha, K. & Grosen, J. (2000): *Protection versus Active Management of Community Forests.* — Issue Paper 1. Joint Technical Review of Community Based Forest Resource Management, Nepal.
- Shrestha, N. & Britt, C. (1996): Another 'balanced overview': An equation with more than money. — *Forests, Trees and People Newsletter* 32/33. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Shrestha, N., Paudyal, B., Neupane, H. & Britt, C. (1996): Who will Benefit from the So-Called Bara Forest Management Plan: Or why "Finnish" Nepal's Sal Forests? — *Kathmandu Post* 24.11.1996.
- Shrestha, N. (2000): Community Forestry Movement and Voluntary Organisations in Nepal. — Julkaisussa: Vartola, J., Ulvila, M., Hossain, F. & Dhakal, T. (eds.): *Development NGOs Facing the 21st Century. Perspectives from South Asia*: 144-145. Institute for Human Development. Sewa Printing Press, Kathmandu.
- Singh, H. & Kafle, R. (2000): Community Forestry Implementation: Emerging institutional Linkages. — Julkaisussa: Enters, T., Durst, P.B., and M. Victor (eds): *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*: 105-167. RECOFTC Report N.18 and RAP Publication 2000/1. Bangkok, Thailand.
- Stewart, J. (1986): Forest Policy in Nepal: Implications for Social Forestry. — Julkaisussa: Adams, M., Casey, J., Kerkhof, P., Wilson, N. & Connelly, S. (eds.): *From The Field. Shorter Contributions from Networkers*: 4-6. Network Paper 11f. Overseas Development Institute, London.
- Tewari, D. & Isemonger, A. (1998): Joint Forest Management in South Gujarat, India: A case of successful community development. — *Community Development Journal* 33 (1): 32-40.
- Thacker, P., Gauta, K. & Wikberg, A. (1994): *A Socio-Economic Study of Participatory issues in Forest Management in the Terai, Nepal.* FMUDP Technical Report No. 7. — HMG/FINNIDA.

- Thompson, M. (1998): *Style and Scale: Two Sources of Institutional Inappropriateness*. — Julkaisussa: Goldman, M. (ed.): *Privatizing Nature. Political Struggles For The Global Commons*: 198-231. Pluto Press, London.
- Thompson, M., Wildavsky, A. & Ellis R. (1990): *Cultural Theory*. — Westview Press. San Francisco & Oxford.
- Torppa, M. (1999): Nepalín savotta. — *Metsätalous: Metsäalan ammattilehti* 4: 26.
- Tüting, L. (1986): The forests in the Himalaya. — Julkaisussa: Tüting, L. & Dixit, K.: *Bikas - Binas? Development - Destruction? The change in life and environment of the Himalaya*: 17-45. Geobuch, Munich.
- Tyystjärvi, P. (1982): Buddhakin tunki puun arvon. — *Pellervo* 3: 36-37.
- Tyystjärvi, P. (1988): Nepalín metsien luokittelu kylämetsätaloutta varten. — Julkaisussa: Erkkilä, A. & Kuuluvainen, T. (toim.): *Tropiikin metsät*: 287-290. Silva Carelica 12. University of Joensuu.
- Westoby, Jack (1992): *Maailmanmetsä. Kansainvälisen metsätalouden perusteet*. — Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Winrock International (1998): *Policy Analysis of Nepal's Community Forestry Program*. — Winrock International, Kathmandu, Nepal.

Asiakirjat

- Grosen, J. (2000): *Basic Needs and Commercialisation*. — Issue Paper 2. Joint Technical Review of Community Based Forest Resource Management, Nepal.
- Grosen, J. (2000): *Issues of Income, Taxes and Subsidies*. — Issue Paper 7. Joint Technical Review of Community Based Forest Resource Management, Nepal.
- Grosen, J. (2000): *Policy and Legal Framework Issues*. — Issue Paper 11. Joint Technical Review of Community Based Forest Resource Management, Nepal.
- Pokharel, B. & Amatya, D. (2000): *Community Forestry Management Issues in the Terai*. — Issue Paper No. 9. Joint Technical Review of Community Based Forest Resource Management, Nepal.

Seminaariesitykset

- Bajracharya, K. (2000): *Intensive management of the Terai and Inner-Terai Forests in Nepal*. — National Workshop Organised by Nepal Forester's Association. February 11-12, 2000. Kathmandu.
- Baral, J. & Subedi, B. (2000): *Community Forestry – Government Forestry Controversy in the Terai: Some Thoughts for Reconciliation*. Nepal-UK Community Forestry Project. — National Workshop Organised by Nepal Forester's Association. February 11-12, 2000. Kathmandu.

- Belbase, N. & Regmi, D. (1998): *Comparative Analysis of Decentralisation and (Community) Forestry Legislation*. ICIMOD. — Regional Workshop on Role of Local Elected Institutions in Community Forestry Management in the Hindu Kush-Himalayas. March 1998.
- Dahal, S., Thapa, P., Poudyal, K. & Shah, S. (2000): *Community Forestry Awareness Raising, is it effective? Some observations from the Terai*. Nepal-UK Community Forestry Project. — National Workshop Organised by Nepal Forester's Association. February 11-12, 2000. Kathmandu.
- Jennings, R. (2000): *Participatory Development as New Paradigm: The Transition of Development Professionalism*. — Community Based Reintegration and Rehabilitation in Post-Conflict Settings Conference. October 2000. Meridian International Center, Washington, D.C.
- Kanel, K. (2000): *Management of the Terai, Inner Terai and Chure Forest/Resource: A Reflection and Perspective*. — National Workshop Organised by Nepal Forester's Association. February 11-12, 2000. Kathmandu.
- HMG/National Planning Commission (2001): *Nepal: Country Assessment and Programme of Action for 2001-2010*. — Third United Nations Conference on Least Developed Countries, may 13-20, 2001. Brussels, Belgium.
- Panday, D. (2000): *Corruption and Development Cooperation: Some Illustrative Comments on the Disease and the Remedies based on Experiences from Nepal*. — Seminar on action against corruption. 2.3.2000. Department for International Development Cooperation, Ministry for Foreign Affairs, Finland.

Esitteet

- GTZ (2001): *Churia Forest Development Project. A Project of the Ministry of Forests and Soil Conservation*. — GTZ. German Technical Cooperation.
- LFP (2001): *Livelihoods & Forestry Programme. Terai Component*. — Livelihoods Forestry Programme.