

Eeva Primmer

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen osaksi metsätaloutta – institutionaalisen sopeutumisen empiirinen tarkastelu



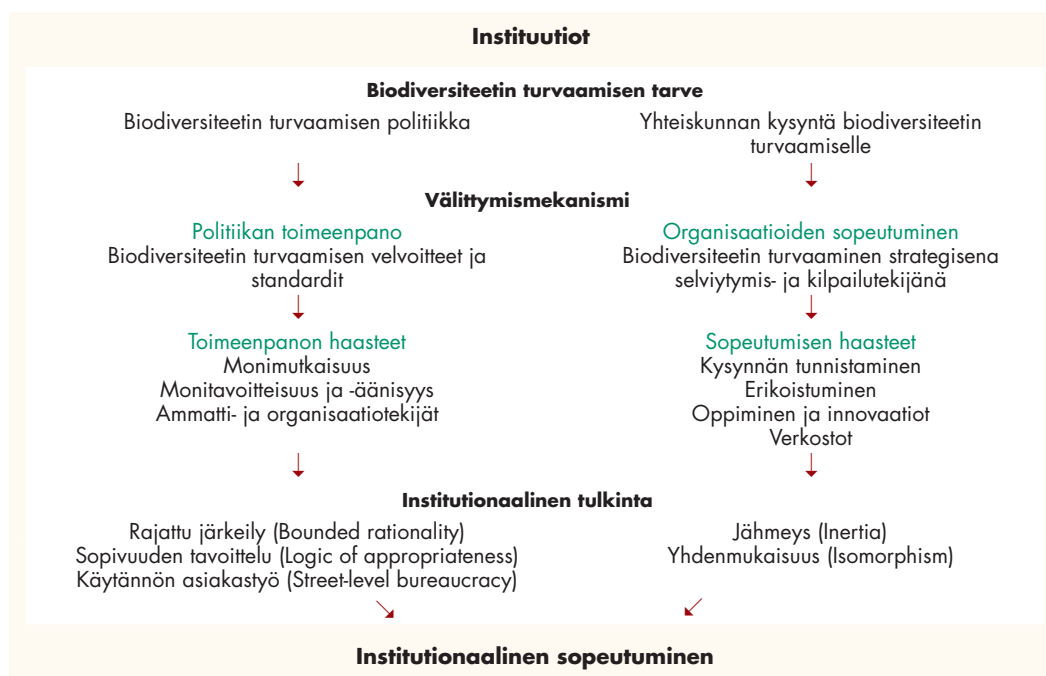
Yksityismetsien hoidon ja monimuotoisuuden turvaamisen yhdistäminen vaatii muutoksia metsien käsittelystä vastaavien julkisten ja yksityisten tahojen toimintaan. Näiden organisaatioiden ja ammattilaisten hyödyntämien ja muokkaamien järjestelmien, verkostojen ja toimintatapojen muutos yhdessä kuvastaa institutionaalista sopeutumista. Koko organisaatiokentän institutionaalisen sopeutumisen tarkastelu edellyttää kahta tarkastelukulmaa, joita empiirisessä työssä – ja jossain määrin myös teorian kehittämisen tasolla – on yhdistetty vähän.

Politiikan toimeenpanonäkökulmaa on perinteisesti sovellettu arvioitaessa hallinnon hierarkkisten järjestelmien tavoitteiden tai ohjelmien toteutusta, kun taas organisaatioiden sopeutumisnäkökulmaa on tyypillisesti hyödynnetty kaupallisten yritysten muutospainoiden ja strategisten valintojen tarkastelussa.

Metsäluonnon monimuotoisuuden eli biodiversiteetin turvaamisen haaste kanavoituu kuitenkin yksityismetsätalouden toimijoille molempia reittejä. Biodiversiteetin turvaamisen tarve tulee esiin sekä julkisena politiikkana, joka asettaa velvoitteita, että markkinoilla ja yhteiskunnassa esiintyvänä kysyntänä, johon organisaatioiden kannattaa vastata säilyttääkseen tai parantaakseen asemaansa organisaatiokentässä.

Yksityismetsätalouden organisaatiokenttään kuuluu julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita sekä yhdistyksiä. Biodiversiteetin turvaamisen ja metsätalouden yhdistämisessä ovat keskeisiä organisaatioita julkishallinnon osana metsäkeskukset, puuta ostavan teollisuuden yritykset, metsänomistajia suoraan palvelevat metsänhoitoyhdistykset ja metsätalouspalveluita tarjoavat yrittäjät. Biodiversiteetin turvaamiseen vaikuttavat myös metsänomistajaorganisaatiot, ympäristöhallinto ja ympäristöjärjestöt osallistumalla keskusteluun, esittämällä vaatimuksia, tarjoamalla tietoa sekä osallistumalla työryhmiin ja verkostoihin. Poliitiikan toimeenpanon ja organisaatioiden sopeutumisen lähestymistapojen yhdistäminen mahdollistaa tämän koko organisaatiokentän tarkastelun tuoreella tavalla.

Politiikan toimeenpanon ja organisaatioiden sopeutumisen yhdistäminen mahdollistaa empiirisen tarkastelun kehystämisen instituutioilla, jotka sääntöinä ja jaettuina oletuksina muokkaavat toimijoiden käyttäytymistä (kuva 1). Instituutiot täytyy tunnistaa, kun rajataan tarkasteltavia biodiversiteetin turvaamisen haasteiden välittymismekanismia, kuten velvoitteita ja standardeja tai näkyvyyden ja kilpailukyvyyn tavoittelua sekä näiden haasteita, jotka liittyvät mm. moninaisten tavoitteiden tunnistamiseen. Organisaatiot ja ammattilaiset saattavat rajoittaa



Kuva 1. Biodiversiteetin turvaamisen ja metsätalouden yhdistämisen institutionaalisen sopeutumisen tarkastelun viitekehys.

huomionsa vain osaan näistä tavoitteista ja niille asetetuista velvoitteista ja pyrkiä etsimään sopivina pidettyjä ratkaisuja. Organisaatiot eivät välttämättä tartu uusiin mahdollisuuksiin, erikoistu tai kilpaile biodiversiteetin turvaamisessa. Ne voivat olla jähmeitä ja itse asiassa pyrkiä yhdenmukaisiin toimintatapoihin. Tällaisten organisaatiokentän toiminnan syy- ja seuraussuhteiden tulkinnassa on hyödyllistä kiinnittää huomiota instituutioihin.

Väitöskirjani tarkastelee institutionaalista sopeutumista biodiversiteetin turvaamishaasteeseen yksityismetsätalouden organisaatiokentässä. Työssä on empiirisesti tutkittu organisaatioiden osaamisjärjestelmiä ja erikoistumista, organisaatioverkostoja ja metsäammattilaisten päätöksentekoa.

Määrällisten ja laadullisten analyysien aineistona käytettiin haastattelu- ja kyselyaineistoja, joista keskeisin oli vuonna 2006 kerätty 311 vastausta käsittävä elinympäristöjen rajaamista työssään tekevien metsäammattilaisten kyselyaineisto. Muut aineistot muodostuivat kyselyistä ja haastattelusta. Vuonna 2003 haastateltiin biodiversiteettiasioista organisaati-

tiossaan vastaavia (n=16), vuonna 2005 kyselyyn vastanneet olivat jäseniä biodiversiteetin turvaamista tavoittelevissa verkostohankkeissa (n=19) ja vuonna 2008 haastatellut olivat organisaatioidensa edustajia alueellisen metsäpolitiikan muotoilussa (n=13).

Ensimmäisestä haastatteluaineistosta tarkasteltiin organisaatioiden osaamista eli kompetensseja: inhimillistä pääomaa, hallintajärjestelmiä ja tiedonhankinnan verkostoja. Tämän aineiston pohjalta tehtyä metsäammattilaiskyselyä käytettiin arvokaiden elinympäristöjen turvaamiseen vaikuttavien kompetenssien analysointiin ja sekä organisaatioiden roolijaon tunnistamiseen. Samasta aineistosta tarkasteltiin metsäammattilaisten elinympäristöjen rajaamispäätöksiin vaikuttavia asenteita, sosiaalisia normeja ja päätäntävaltaa. Metsäammattilaisten kyselyaineistoa käytettiin myös toiminnallisten verkostojen tarkasteluun rinnan verkostohankekyselyn ja alueellisen politiikan haastatteluiden pohjalta analysoitujen hanke- ja politiikkaverkostojen kanssa.

Tutkimus osoitti, että toimijat noudattivat enemmän politiikan toimeenpanon kuin organisaatioiden

sopeutumisen logiikkaa. Biodiversiteetin turvaaminen oli standardoitua ja organisaatiot toimivat hyvin yhdenmukaisesti. Metsäammattilaiset katsoivat ohjeistetun ja vakiintuneen toiminnan kuuluvan päättäväisensä. Tarkkaan määritelty metsälakikohteen rajaaminen nähtiin hyvin itsenäiseksi päätöksenteoksi, toisin kuin muiden arvokkaiden kohteiden rajaaminen, vaikka juuri vähemmän ohjeistettu toiminta voisi olla itsenäisempää. Elinympäristöjen rajaamisaikomuksiin vaikuttivat erityisesti muiden metsäammattilaisten näkemykset sekä omat asenteet ja aikaisemmat rajaamispäätökset. Tulokset osoittavat “ammattilaisnormin” ja vakiintuneiden käytäntöjen keskeisen merkityksen sille, miten biodiversiteetin turvaaminen yhdistetään metsätalouteen.

Organisaatiot ja metsäammattilaiset olivat tunnistaneet luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kysynnän. Kaksi kolmasosaa metsäammattilaisista näki biodiversiteetin turvaamisen kuuluvan tehtävänkuvansa. Luontoasiat oli kuitenkin sisällytetty metsätaloustoimenpiteisiin ja metsänhoitoon niin kiinteästi, että biodiversiteetin turvaamisen voidaan sanoa sulautuneen muuhun metsänhoitoon. Metsäammattilaisista 40 % arvioi, ettei biodiversiteetin turvaamistehtäviin kulunut ollenkaan heidän työaikansa.

Organisaatioiden biodiversiteetin turvaamisessa hyödyntämien taitojen, hallintajärjestelmien ja tiedonhankintakanavien tarkastelussa kävi ilmi, että nämä osaamisjärjestelmät olivat hyvin yhdenmukaisia. Havaitut erot heijastelivat lähinnä organisaatioiden roolijakoa. Esimerkiksi metsäkeskukset hyödynsivät paikkatietojärjestelmiä, kun taas metsäteollisuusyritykset olivat investoineet organisaatiohallintoon ja sertifiointijärjestelmiin. Teollisuus ja metsänhoitoyhdistykset hyödynsivät käytännön metsätalouden yhteyksiään puukaupan osapuolien ja korjuu-urakoitsijoiden kanssa. Puukaupan osapuolista ja metsätaloustoimenpiteitä suorittavista tahoisista muodostuva käytännön metsätalouden verkosto oli tarkastelluista osaamisjärjestelmistä ainoa, joka säännönmukaisesti vaikutti myönteisesti arvokkaiden elinympäristöjen rajaamiseen metsätaloustoimenpiteiden yhteydessä.

Metsäammattilaisten käytännön verkostojen lisäksi myös politiikan suunnitteluverkostoissa vaihdettiin monimuotoisuustietoa metsäalan toimijoiden kesken. Hankeverkostoissa tiedonvaihtoa tapahtui

lisäksi muiden kuin metsäalan toimijoiden kanssa. Havainto hankeverkostojen monipuolisesta tietolähteiden hyödyntämisestä on samansuuntainen kuin yleisesti tapaustutkimuksiin pohjautuvien tarkastelujen tulokset. Yleisiä myönteisiä havaintoja organisaatioiden ja ammattilaisten sopeutumiskyvystä saattaakin selittää se, että empiirinen työ tyypillisesti keskittyy juuri perustettuihin tai määräaikaisiin toimintamalleihin. Vakiintuneille verkostoille ovat ominaisia jäykemmät roolit ja toimintatavat, mikä oli havaittavissa verrattaessa hankeverkostoja, käytännön verkostoja ja politiikan suunnitteluverkostoja.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että perinteet, tavat ja metsäammattilaisten jakamat normit sekä organisaatioiden taipumus yhdenmukaisiin toimintatapoihin ohjaavat sitä, miten yksityismetsätalouden organisaatiot vastaavat biodiversiteetin turvaamisen haasteeseen. Havaitun jähmeyden ymmärtämiseksi on välttämätöntä kiinnittää huomiota toimintatapojen pysyvyyttä edistäviin instituutioihin (kuva 1). Institutionaalinen tulkinta auttaa jäsentämään havaintoja, jotka tukevat vain osittain politiikan toimeenpanonäkökulman ja organisaatioiden sopeutumisnäkökulman oletuksia sekä rakentamaan siltaa näiden perinteisesti eriytyneiden tarkastelukulmien välille.

Edistääkseen biodiversiteetin turvaamista talouskäytössä olevissa yksityismetsissä, metsäsektorin kannattaa hyödyntää metsäalan toimijoiden kykyä täsmentää ja parantaa toimintatapoja sekä vastata tällaisiin lisävaatimuksiin. Samalla tulisi kuitenkin lisätä tilaa ja paineita uusien näkökulmien etsimiseen ja innovointiin. Tätä tukisi politiikka, joka yhdistäisi kunnianhimoiset tavoitteet ja tiukat minimivelvoitteet toiminnan vapautteen ja kokeiluun kannustamiseen.

Kirjallisuutta

- Primmer, E. 2010. Integrating biodiversity conservation into forestry: an empirical analysis of institutional adaptation. *Dissertationes Forestales* 109.
- 2011. Policy, project and operational networks: channels and conduits for learning in forest biodiversity conservation. *Forest Policy and Economics* 13(2): 132–142.

- & Karppinen, H. 2010. Professional judgment in non-industrial private forestry: Forester attitudes and social norms influencing biodiversity conservation, *Forest Policy and Economics* 12(2): 136–146.
- & Wolf, S.A. 2009. Empirical accounting of adaptation to environmental change: organizational competencies and biodiversity conservation in Finnish forest management. *Ecology and Society* 14(2): 27. Saatavissa: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art27/>.
- Wolf, S.A. & Primmer, E. 2006. Between incentives and action: a pilot study of biodiversity conservation competencies for multifunctional forest management in Finland. *Society and Natural Resources* 19(9): 845–861.

■ MMT Eeva Primmer, Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
Sähköposti eeva.primmer@ymparisto.fi