

Kansainväliset vaikutteet metsälakiuudistuksessa - tarkastelukehikko ja alustavia tuloksia

Metsäekonomistiklubin iltapäiväsessio Metsätieteen
päivässä 29.10.2013

Teemu Harrinkari,
Pia Katila,
Heimo Karppinen

Esityksen sisältö

- Tutkimuskysymykset
- Teoreettinen viitekehys

- Dokumenttianalyysi ja sen tulokset
- Intressiryhmien haastattelut

Tutkimuskysymykset

■ 1. Koalitiot ja niiden valtasuhteet:

- Millaisten koalitioiden voidaan tunnistaa vaikuttaneen metsälain uudistamisprosessiin? (*arvopohja, intressit... ks. ACF tuonnempana*)
- Millaiset ovat koalitioiden voimasuhteet?

■ 2. Kv. vaikutteiden välittyminen kansalliselle tasolle:

- Mitä kv. vaikutteita välittyi metsälain uudistamisprosessiin?
- Miten kv. vaikutteet välittyivät metsälain uudistamisprosessiin?
- Kuinka kv. vaikutteet heijastuvat eri koalitioiden argumentoinnissa?
- Mitä voidaan sanoa kv. vaikutteiden suodattumisesta kansalliselle tasolle?

METLA

Teoreettinen viitekehys

■ Yhdistelmä

- The Advocacy Coalition Framework (Sabatier 1998)
- Neljän vaikutuskanavan malli - Four Pathways of International Influence (Bernstein & Cashore 2000, 2012)

METLA

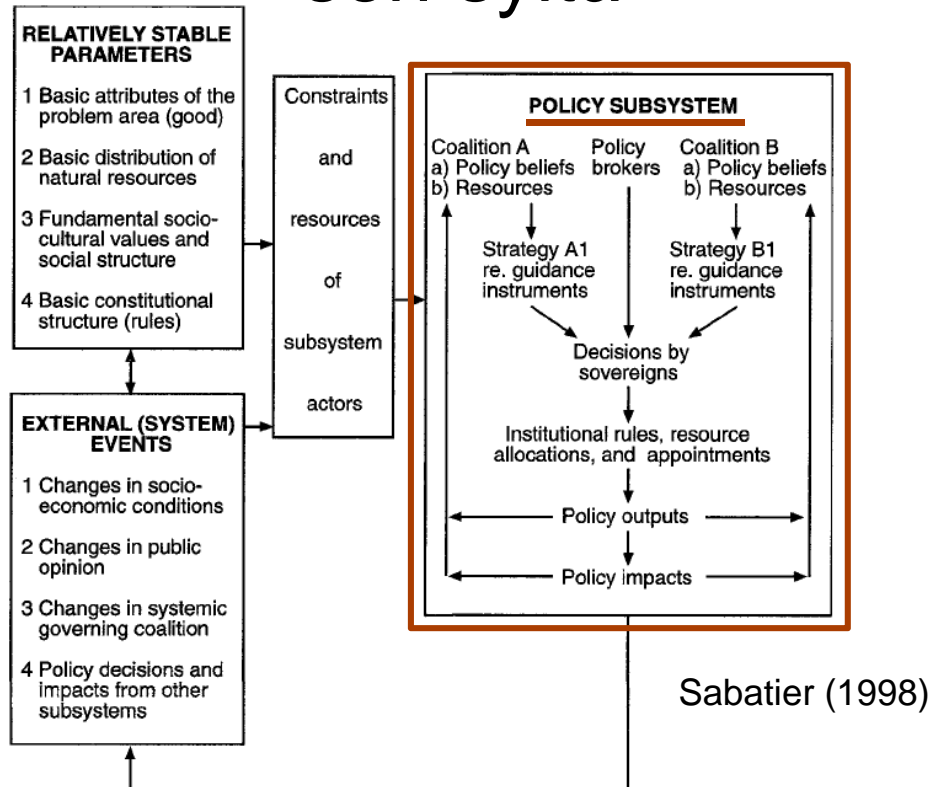
Advocacy Coalition Framework

- Luotu monimutkaisten politiikkaprosessien analysointiin, joihin osallistuu paljon toimijoita
- Mallin kehitys alkoi n. 25 vuotta sitten (Sabatier 1987, 1988; Sabatier and Jenkins-Smith 1993)
- Mallia on käytetty ympäristöpolitiikan tutkimuksessa
 - Sabatier (1998) listasi 35 tutkimusta v. 1998 mennessä
- Sovellettu myös metsäpolitiikassa
 - Pohjois-Amerikassa (Burnett & Davis 2002, Lertzman et al. 1996, Wellstead 1996)
 - ja esim. Ruotsissa (Elliott & Schlaepfer 2001, Hysing & Olsson 2008)

Advocacy Coalition Framework

- Poliitiikan muutoksen tarkastelun edellyttämiä oletuksia (Sabatier 1998):
 - keskeinen käsite ”poliittisesti painottunut oppiminen”, (engl. policy-oriented learning), joka edellyttää lisääntyntä tietoa ongelmasta
 - ”analyysiyksikkö” politiikkasysteemi (engl. subsystem), joka koostuu tarkasteltavan alan toimijoista
 - merkittävän politiikan muutoksen edellytyksenä muutokset politiikkasysteemin ulkopuolisissa tekijöissä
 - tarkastellaan toimijoita hallinnon eri tasoilta, kotimaasta ja ulkomailta sekä lisäksi yksityistä ja kolmatta sektoria
 - toimijat muodostavat koalitioita, joiden syntymisen edellytyksenä on riittävän samanlaiset näkemykset (policy core beliefs)

ACF kuvaa politiikan muutosta ja sen syitä



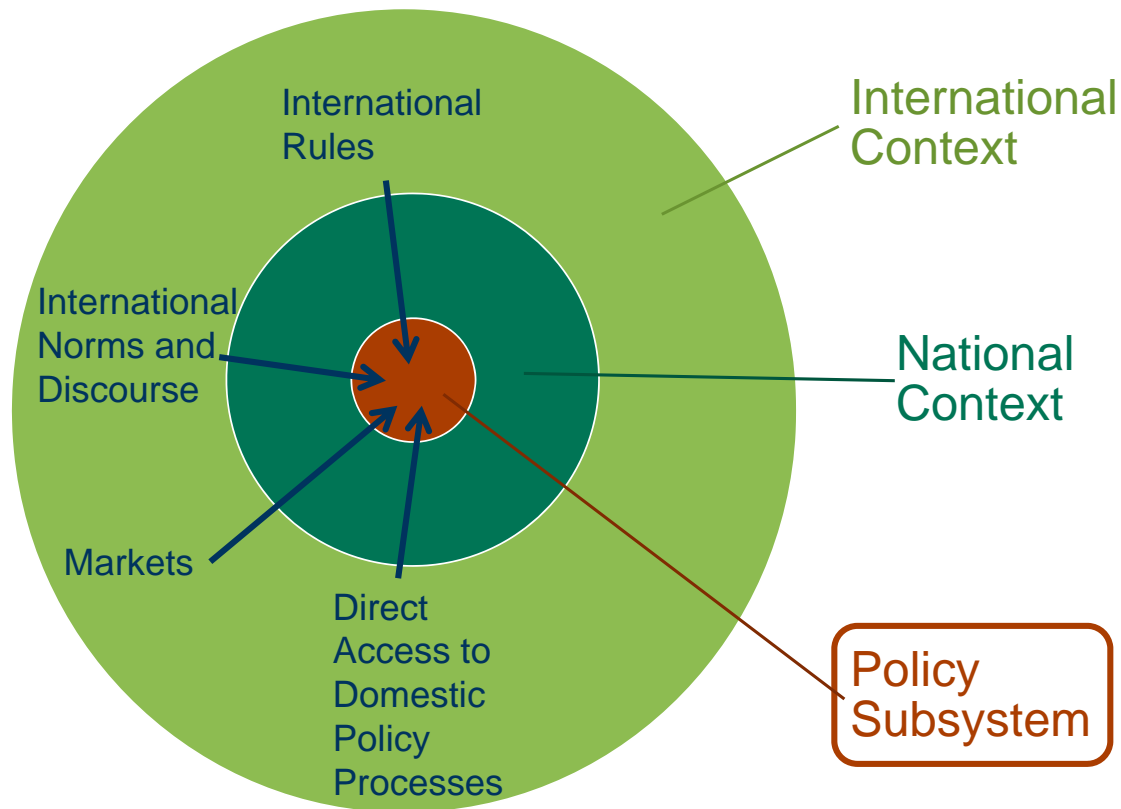
Neljän vaikutuskanavan malli kv. politiikan välittämisestä kansalliselle tasolle

■ Bernstein & Cashore (2000, 2012)

– vaikutusmekanismit:

1. kansainväliset sopimukset
2. kansainväliset normit ja keskustelut
3. markkinat
4. suora vaikuttaminen kansallisten politiikkojen valmisteluun

Four pathways in ACF



Dokumenttianalyysin aineisto

- Kansallinen metsäohjelma 2015 (2008) & tarkistettu KMO 2015 (2010)
 - KMO lausuntokierros (syksy 2010) 28 lausuntoa
- Tuuva-Hongisto, S. 2010. Analyysi otakantaa.fi-foorumilla käydyistä metsien käyttöä ja metsänkäsitteilymenetelmiä koskevasta keskustelusta. Raportti maa- ja metsätalousministeriölle. 11 s.
- Metsänhoidon linjat –seminaarin 27.1.2010 esitykset (9) ja ryhmätyöt (4)
- Metsänkäsitteilymenetelmien monipuolistamistyöryhmän kokouspöytäkirjat, kokouksissa pidetyt asiantuntijoiden/eturyhmien puheenvuorot ja työryhmämuistio
 - 7 kokousta 9/2010-12/2010, joissa 23 asiantuntijoiden/eturyhmien puheenvuoroa
 - Metsänkäsitteilymenetelmien monipuolistaminen. Työryhmämuistio MMM 2011:1. Memorandum on the diversification of the forest management methods. Ministry of Agriculture and Forestry. 20 pp.
- Metsänkäsitteilymenetelmien monipuolistaminen -jatkoryhmän kokouspöytäkirjat, niissä pidetyt puheenvuorot ja työryhmämuistio
- 9 kokousta 11/2011-5/2012, joissa 25 asiantuntijoiden/eturyhmien puheenvuoroa
- Metsänkäsitteilymenetelmien monipuolistaminen – jatkotyöryhmän muistio. Työryhmämuistio MMM 2012:7. Memorandum on the diversification of the forest management methods - continuation. Ministry of Agriculture and Forestry. 53 pp.
- Kostamo, J. (toim.), Koistinen, A. (toim.), Punttila, P. (toim.) & Valkonen, S. (toim.) 2012. Metsälain muutosehdotuksen (17.8.2012) vaikutusten arviointi. Raportti. 19 s.
- Lausuntokierros kevät 2013, 50 lausuntoa
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 75/2013 vp)

Dokumenttianalyysin tulokset 1

- Vähän viittauksia kv. prosesseihin
- Viittauksilla perustellaan kuitenkin hyvin keskeisiä käsitteitä:
 - kestävään kehitykseen, biodiversiteettiin ja ilmastonmuutokseen liittyvät näkökulmat

METLA

Dokumenttianalyysin tulokset 2

- *"Taloudellisen, sosiaalisen, ekologisen ja kulttuurisen kestävyuden periaatteiden mukainen metsälaki tavoitteena"*
- *"Kestävän metsätalouden turvaaminen on Suomelle tärkeää sekä kansallisten tavoitteiden että kv. sitoumusten takia"*
 - kilpailukyky (puuntuotannon kestävyys, kannattavuus, puun kysyntä, puun hinta)
 - luonnon monimuotoisuus (CBD)
 - EU:n tavoitteet ja säädökset (EU:n biodiversiteettistrategia, Flegt, Natura 2000, lintudirektiivi)
- Ilmastonmuutos ja sen huomiointi (uusiutuva energia, hiilensidonta, vajaatuottoisten soiden ennallistaminen)
 - *"Ei erillistä hiili- ja ilmastovaikutusten näkökulmaa"* (Kostamo et al. 2012)

METLA

Dokumenttianalyysin tulokset 3:

Kansainvälisten vaikutteiden välittymisen mekanismit

1. kv. sopimukset
 2. normit, kv. keskustelu
 3. markkinat
- Linkittyvät toisiinsa: taustalla riippuvuus maailmanmarkkinoista

(4. Minkään kv. organisaation suoraa vaikuttamista metsälakiuudistukseen ei ole havaittu)

METLA

Syitä kv. sopimusten toteuttamiseen kansallisella tasolla

- a) markkinat – asiakkaat äänestävät jaloillaan
 - Pätee myös normit ja kv. keskustelu – kanavaan, koska eri tahoilla on mahdollisuus nostaa ongelmallisiksi koettujen asioiden tila julkiseen keskusteluun ja pyrkiä näin vaikuttamaan mm. asiakkaiden/kuluttajien käyttäytymiseen
- b) sanktioiden välttäminen (EU)
- c) samaa mieltä oleminen

METLA

Intressiryhmien haastattelut

- metsälain uudistamiseen osallistuneiden toimijoiden edustajien teemahaastattelut (MEMO ja/tai MEMO-jatkoryhmään osallistuneet)
 - tähän mennessä tehty viisi haastattelua, yhdeksän muuta sovittu
 - haastattelut tukevat dokumenttianalyysin tuloksia: kv. prosessit olivat taustalla, mutta eivät välttämättä kovin paljon keskusteluissa

Intressiryhmien haastattelut – alustavia tuloksia 1/2

- **Koalitiot ja niiden valtasuhteet**
 - metsälain uudistamisprosessiin vaikuttaneet koalitiot:
 - elinkeinonäkökulma
 - ympäristönäkökulma
 - prosessin välittäjät
 - koalitioiden voimasuhteet
 - elinkeinonäkökulma (omaisuuden suoja, työ) vs. ympäristönäkökulma (luonnon monimuotoisuuden vaaliminen)

Intressiryhmien haastattelut – alustavia tuloksia 2/2

■ Kv. vaikutteiden välittyminen kansalliselle tasolle:

- metsälain uudistamisprosessiin välittyneet kv. vaikutteet:
 - ks. edellä
- kv. vaikutteiden välittyminen metsälain uudistamisprosessiin:
 - vaikutteet mukana työryhmien työskentelyssä, virkamiesten panos esim. EU:hun nähden
- kv. vaikutteiden heijastuminen eri koalitioiden argumentoinnissa:
 - ympäristöön liittyvissä asioissa kv. sopimukset
 - elinkeinonäkökulmassa markkinat
- kv. vaikutteiden suodattumisesta kansalliselle tasolle:

Lähteet

- Bernstein, S. and Cashore, B. (2000). Globalization, Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change: The Case of EcoForestry in British Columbia, Canada. *Canadian Journal of Political Science* 33: 67-99.
- Bernstein, S. and Cashore, B. (2012). Complex global governance and domestic policies: four path-ways of influence. *International Affairs* 88: 585-604.
- Burnett, M. and Davis, C. (2002). Getting out the cut: politics and national forest timber harvests, 1960-1995. *Administration & Society* 34(2): 202-228.
- Elliott, C. and Schlaepfer, R. (2001). The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden, *Journal of European Public Policy* 8(4): 642-661.
- Hysing, E. & Olsson, J. 2008. Contextualising the Advocacy Coalition Framework: theorising change in Swedish forest policy. *Environmental Politics* 17(5): 730-748.
- Lertzman, K. Rayner, J. and Wilson, J. (1996). Learning and Change in the British Columbia Forest Policy Sector: A Consideration of Sabatier's Advocacy Coalition Framework. *Canadian Journal of Political Science* 29(1): 111-133.
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8: 649-692.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5: 98-130.
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H.C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.