

Lektioita

Pekka Salmi

Ohjauksesta vuorovaikutukseen: kalastuksen hallinnan haasteet

Väitöstilaisuuden *lectio praecursoria* Itä-Suomen yliopisto 8.11.2013

Kalastuksella on vuosituhantiset perinteet. Pää-tarkoitus on ollut ravinnon saannin varmistaminen, mutta samalla on kehittynyt monimuotoinen kalastuskulttuuri. Suomessa laajat kalavedet ja pyyntioikeudet sekä kalaveden omistajuus mahdollistavat poikkeuksellisen kalastusaktiivisuuden ja kansalaisten kiinnostuksen kala-asioihin. Kalastuksesta on muodostunut ajankohtainen ja tärkeä osa luonnonvarapolitiikkaa. Julkisuudessa kiivaillaan lohikiintiöistä, trooleista ja norpparajoituksista, tai merimetsojen vaikutuksesta ammattikalastukseen. Kalastuselinkeinon ja yleensä kalataloutemme tulevaisuuden kannalta on oleellista kysyä, miten sitkeitä kiistoja parhaiten voitaisiin lieventää ja erilaisia intressejä sovittaa yhteen. Tätä aihetta käsitelen väitöskirjassani.

Viime aikoina on korostettu, että maaseutu ja luonto ovat muuttumassa tuotantopainotteisuudesta jälkituotannollisuuteen eli suojelun kohteiksi ja elämysten lähteiksi. Myös kalataloutemme nyky-piirteitä ovat virkistyskäytön sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun voimistuminen. Saman aikaan ruoan terveellisyys, saatavuus ja tuotannon ekologisuus ovat nousemassa entistä tärkeämmiksi yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi. Olemme EU:n viidenneksi ahkerin kalansyöjäkansa, mutta kotimaisen kalan osuus kulutuksesta on enää vain kolmasosa. Kalastuselinkeinon harjoittajien määrä on vähentynyt siitäkin huolimatta, että kotimainen kala mielletään yleisesti terveelliseksi ja ympäristöystävällisesti tuotetuksi ruoaksi.

Ajatukseen jälkituotannollisen muutoksen väijäämättömyydestä on syytä suhtautua kriittisesti.

Tuotannollinen ja jälkituotannollinen toiminta ja ajattelu ilmenevät rinnakkain, myös kalastuksen osalta. Samoilla vesialueilla kalastetaan ammatiksi ja virkistykseksi sekä suojellaan luonnon monimuotoisuutta.

Väitöskirjassani tutkin suomalaisen kalastuksen päätöksenteon muuttumista ja uusia mahdollisuuksia. Näkökulmat kumpuavat paitsi kalastukseen myös laajemmin maaseutuun ja ympäristöön kytkeytyvästä sosiologisesta tutkimuksesta. Kalatalouden tutkimuksessa ja hallinnossa painopiste on luonnontieteellisessä asiantuntemuksessa. Vaikka tarkasteltaisiin yhteiskunnallisia ilmiöitä, keskeiset tutkimuskysymykset määritellään varsin usein luonnontieteen lähtökohdista. Suomessa vain murto-osa kalatalouden tutkimuksista on tehty yhteiskuntatieteelliseltä pohjalta, joten väitöstutkimuksessani kahlaan jokseenkin tutkimattomilla vesillä.

Viiteen tutkimusartikkeliin nojautuen käsittelen suomalaisia kalastuskiistoja ja hallinnan kysymyksiä 10 vuoden ajalta. Olen näin pystynyt kartoittamaan ongelmakentän viimeaikaisia muutoksia. Aineistot koostuvat pääosin haastatteluista ja monenlaisia aineistoja yhdisteleivistä tapaustutkimuksista. Tapaustutkimus on tutkimusstrategia, jolla saadaan esiin konkreettista kontekstiin sidottua tietoa. Kalastajien haastatteluissa kuulee usein väitettävän, että hallinto ja tutkimus ovat eriytyneet omaan maailmaansa, eivätkä ne ota riittävästi huomioon paikallisten ihmisten arkitodellisuutta. Tutkimusartikkeleissa käydyt laadulliset menetelmät ovat osaltaan auttaneet välittämään tietoa kalasta-

ijen olosuhteista ja elämismaailmasta päätöksenteossa käytettäväksi.

Analyysissä tukeudun kalastuksen ja yleisemmin luonnonvarojen hallintaa käsittelevään kansainväliseen keskusteluun. Luotaan suomalaisen kalastuksen keskeisiä haasteita vuorovaikutteisen hallinnan teorian avulla. Siinä vuorovaikutukset kytkevät hallittavan järjestelmän ja hallintajärjestelmän toisiinsa. Hallittavuus eli hallinnan kokonaiskapasiteetti riippuu kolmen osajärjestelmän – eli hallittavan järjestelmän, hallintajärjestelmän ja vuorovaikutusten – toimivuudesta ja yhteensopivuudesta. Eritoten ristiriitatilanteissa vuorovaikutukset korostuvat ja ilmentävät hallintajärjestelmän toimintakykyä tai sen puutteita.

Kalavesien yksityisomistus on Suomen kalatalouden erityispiirre. Jopa 100 vuoden takaa kumpuavat vesienomistajien ja maattomien kalastajien väliset jännitteet ovat hidastaneet hallintajärjestelmän kehittämistä ja polarisoivat kalastuspolitiikkaa yhä. Kamppailuja on käyty esimerkiksi muikun troolaajien ja vakakalastajien pyyntioikeuksista. Kalavesien käyttöoikeuksista käytyjen kiistojen rinnalla erityisesti eläinten ja kalakantojen suojeluun liittyvät konfliktit ovat voimistuneet.

Muihin luonnonvara-aloihin verrattuna kalastukselle on jo lähtökohtaisesti leimallista toiminnan ja toimijaryhmien moniulotteisuus ja alueellinen kirjavuus, samoin kuin tiedollinen epävarmuus, joka koskee niin vedenalaista kuin vedenpäällistäkin maailmaa. Jälkituotannollisten muutosten ja kansainvälistymisen myötä päätöksentekijöiden haasteet ovat entistäkin moniulotteisempia. Puhutaan ”ilkeistä ongelmista”, jotka muodostavat toisiinsa kietoutuvan vyyhdin. Esimerkiksi suojelutujen merimetsojen ja harmaahylkeiden rannikkomme kalastajille aiheuttamissa kannattavuusongelmissa on ilkeän ongelman piirteitä. Merimetsojen ja hylkeiden aiheuttamien tappioiden lisäksi toinen ongelma, pirstoutunut kalaveden omistusjärjestelmä, vaikeuttaa kalastajien mahdollisuuksia siirtyä haitta-alueelta kalaisammille pyyntipaikoille.

Kalastuksen päätöksenteko on loitontunut kalavesien ääreltä kohti kansallista ja kansainvälistä tasoa. Yhä merkittävämmäksi on tullut se minkälaisien käsitysten ja vuorovaikutusten nojalla hallintajärjestelmä toimii. Tutkimuksessani jaottelen vallalla olevat käsitykset ”oikeasta” kalastuksen päätöksentekojärjestelmästä kahteen perusmalliin: ohjaus (management) ja hallinta (governance). Mallit soveltuvat erityyppisten ongelmien ratkaisuun tai hallintaan, ja päätöksenteossa käytetään toisistaan poikkeavia institutionaalisia järjestelyjä. Ohjaus on keskusjohtoinen päätöksentekomalli,

joka tapahtuu tiedeperustaisesti käskyjen ja kontrollin avulla. Ohjauksessa pyritään selkeästi määriteltyyn ongelmanratkaisuun, jonka saavuttamista voidaan mitata ja ennustaa. Ohjausmallin kannattajat lähtevät siitä, että erimielisyydet johtuvat tiedon puutteesta ja ratkeavat tieteellistä tai teknistä tietoa lisäämällä. Kalastuksen päätöksenteossa on kuitenkin pohjimmitaan kyse luottamuksesta ja moraalista.

Kalastusta koskevat yhteiskuntatieteelliset tutkimukset eri puolilla maailmaa viittaavat tarpeeseen siirtyä ohjauksesta kohti hallintaa, jossa korostetaan kokonaisvaltaista, kommunikatiivista ja toiminnan poliittisuuden tiedostavaa päätöksentekoa. Keskeinen käsite on yhteishallinta, jonka muotoja ovat muun muassa kalastajien ja valtiovallan välinen yhteistyö päätöksenteossa sekä eri intressitahojen väliset kumppanuudet ja verkostot. Yhteishallinnalla tavoitellaan hyväksyttävämpää päätöksentekoa. Samalla ajatuksena on palauttaa kosketus kalastajien paikalliseen ja käytännölliseen tietoon, joka parantaa päätöksenteon tietopohjaa. Erilaisten intressien ja arvojen yhteensovittamisen tueksi tarvitaan myös monitieteistä tutkimusta, jossa yhteiskuntatieteiden rooli on tuottaa käytännön tietoa ihmiselle ja yhteisöille hyvistä ratkaisuista. Yhteishallinta voidaan jakaa eri tyypeihin sen mukaan kuinka tasavertaista vuorovaikutus eri tahojen välillä on. Ilkeisiin ongelmiin soveltuu tasavertaisin yhteishallinta, jossa myös viranomaiset asemoivat itsensä osaksi yhteisöä, koska kiistojen ratkaisumallien hahmottaminen edellyttää osapuolten välisiä keskusteluja ongelman määrittämiseksi.

Keskeinen johtopäätökseni on, että Suomen kalatalousjärjestelmässä on kasvavaa tarvetta yhteishallinnalle ja sektorirajat ylittävälle vuorovaikutukselle. Tutkimukseni antaa kuitenkin viitteitä siitä, että kalatalousjärjestelmämme on viime aikoina kulkenut pikemminkin ohjausmallin suuntaan. Ympäristönsuojelusta näyttää kehkeytyneen muita yhteiskunnallisia vaatimuksia hallitseva näkökulma, joka on kalataloudessa vahvistanut tiedeperustaista ja hierarkkista ohjausta. Samoin EU:n yhteinen kalastuspolitiikka on vaikuttanut keskusjohtoisen säätelyn ja kontrollin kehittämiseen sekä osaltaan edistänyt kalastuskapasiteetin pienentämistä, vaikka Suomessa ongelma on pikemminkin se miten nuoria ammattikalastajia saataisiin elinkeinon piiriin.

Monin paikoin maailman merillä kalakannat ja kalastuksesta päättävät instituutiot ovat kriisissä. Meillä kansalaisten käsitys ammattikalastajien toiminnasta ja pyynnin vaikutuksista yhdistyy uutisiin

valtamerien ylikalastuksesta, vaikka Suomen rannikolla ja järvillä tilanne on tyystin erilainen.

Päätöksentekoon osallistuvien mielikuvat vaikuttavat käytettyyn keinovalikoimaan ja siihen minkälaisiin toimenpiteisiin ryhdytään. Keskusjoh-toisen kontrollin ohella kalastuksen hallinnan kriisien ratkaisutavoiksi esitetään usein myös markkinavoimien ohjausta, kuten kaupattavia saaliskiintiöitä. Ammattikalastajat nähdään tällöin lyhytnäköisen taloudellisen voiton tavoittelijoina, vaikka monet kalastajatutkimukset ovat osoittaneet käsityksen vääräksi. Väitöskirjani liitteenä olevasta artikkelista käy ilmi, etteivät Suomen saaristokalastajat useinkaan tähtää korkeisiin tuntiansioihin. Tärkeämpää heille on elämänmuodon jatkuvuus ja sidokset lähiyhteisöön. Kohtuullisiin vuosiansioihin pyritään yhdistelemällä eri tulolähteitä.

Jälkituotannolliset muutokset haastavat myös kalastuselinkeinon, joka tarvitsee uudenlaista sopeutumiskykyä; esimerkiksi silloin, kun kalastajat joutuvat sopeutumaan ympäristönhoitajan tai matkailupalvelijan rooleihin, jotka eivät ole yhdenmukaisia heidän itsenäisyyttä korostavan elämänmuotonsa kanssa. Ohjaukseksi kutsumassani päätöksenteon mallissa toimijoina nähdään lähin-

nä valtiovalta ja markkinavoimat. Hallinnassa on myös kansalaisyhteiskunnalla tärkeä rooli. Nobelpalkittu taloustieteilijä Elinor Ostrom on osoittanut yhteisöjen pystyvän joustavasti ja kestävästi sopimaan luonnonvarojen käytön säännöistä. Yhteisö voi hallita yhteisiä kalavaroja menestyksellisesti myös ilman tarvetta ulkopuolisen tahon puuttumiseen. Vaikka yhteisöillä on tärkeä rooli, itsehallinnan malli ei kuitenkaan sovellu nykytilanteeseen esimerkiksi Suomessa. Siihen soveltuu paremmin monenkeskinen hallintamalli, jossa päätöksiä tehdään eri tasoilla ja mittakaavoilla yhteishallinnan malleja hyödyntäen.

Miten Suomen kalatalouden hallittavuutta voisi käytännössä edistää? Alueelliset hylje- ja merimetsoneuvottelukunnat ovat hyvä esimerkki kalatalous- ja ympäristösektorien rajat ylittävästä yhteistyöstä. Nykyisistä kalataloutemme organisaatioista kalastusalueita voidaan käyttää yhteistyöfoorumina ristiriitojen lieventämiseen, jos halua on. Parhailtaan on vireillään kalastuslain-säädännön kokonaisuudistus, joka mahdollistaa entistä parempien institutionaalisten puitteiden luomisen tasavertaiselle vuoropuhelulle ja yhteis-toiminnalle.