

*Ohjauksesta vuorovaikutukseen  
– Kalastuksen hallinnan haasteet*



**PEKKA SALMI**

*Ohjauksesta  
vuorovaikutukseen  
– Kalastuksen hallinnan  
haasteet*

Publications of the University of Eastern Finland  
Dissertations in Social Sciences and Business Studies  
No 64

Itä-Suomen yliopisto  
Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta  
Joensuu  
2013

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy  
Tampere, 2013  
Vastaava toimittaja: professori Kimmo Katajala  
Toimittaja: FM Eija Fabritius  
Myynti: University of Eastern Finland Library

ISBN: 978-952-61-1250-3 (NID.)

ISBN: 978-952-61-1251-0 (PDF)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISSN: 1798-5757 (PDF)

Pekka Salmi

From management to interaction – Challenges in fisheries governance, 58 p.

University of Eastern Finland

Faculty of Social Sciences and Business Studies, 2013

Publications of the University of Eastern Finland,

Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 64

ISBN: 978-952-61-1250-3 (bind)

ISBN: 978-952-61-1251-0 (PDF)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISSN: 1798-5757 (PDF)

Dissertation

## **ABSTRACT**

Fisheries form a multiform socio-ecological system that is increasingly challenging to govern. Fishing practices, rights and decision-making have given rise to stubborn conflicts down the ages. The working environment of fishing livelihood is currently characterized by strengthening conservation of biodiversity and recreational use. Fisheries institutions and science in oceans all around the world are in crisis. This dissertation casts light on central issues of natural resource governance, seen from the fisheries policy perspective, in a sector that emphasizes expertise in natural sciences. The study plumbs the transformations and central challenges in Finnish fisheries governance by leaning on the theory of interactive governance. Also of interest are the influences of various knowledge conceptions and images on the governability of fishing and acceptability of decision-making. Five research articles tackle the issues in Finnish governance from different angles and occasions, enabling a comparison of the latest changes in the problems and in the discussion among fisheries social scientists. The empirical material consists mostly of qualitative interviews and case studies that combine a variety of material. Here the hierarchic, science-based, command-and-control mode of governance is called management. A move towards management has recently taken place in the decision-making of Finnish fisheries, partly connected with strengthening emphasis on environmental protection. Decision-making in fisheries is nonetheless fundamentally related to confidence and moral issues, which cannot be resolved by technical management tools. Co-governance and cross-sector interaction have become increasingly focal due to multiplication of contrasting interests and values and the 'wickedness' of the problems. In order to secure governability and diversity of the fishing culture there is a need for case-specific modes of governance that are open to the utilization of local practical expertise and versatile research knowledge.

Keywords: fishing, natural resource governance, co-governance, management, fishing conflict

Pekka Salmi

Ohjauksesta vuorovaikutukseen – Kalastuksen hallinnan haasteet, 58 s.

Itä-Suomen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, 2013

Publications of the University of Eastern Finland,

Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 64

ISBN: 978-952-61-1250-3 (nid.)

ISBN: 978-952-61-1251-0 (PDF)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISSN: 1798-5757 (PDF)

Väitöskirja

## **ABSTRAKTI**

Kalastus muodostaa moniulotteisen sosioekologisen järjestelmän, jonka hallinta on muuttunut yhä haastavammaksi. Kautta aikain kalastuksen käytännöt, oikeudet ja niistä päättäminen ovat nostattaneet sitkeitä ristiriitoja. Nykyisin kalastuselinkeinon toimintaympäristöä leimaa luonnon monimuotoisuuden suojelun ja virkistyskäytön voimistuminen. Maailman merillä sekä kalatalouden instituutiot että tiede ovat kriisissä. Tämä tutkielma valaisee kalastuspolitiikasta käsin uudistuvien luonnonvarojen hallinnan keskeisiä kysymyksiä alalla, jossa painopiste on useimmiten luonnontieteellisessä asiantuntemuksessa. Se luotaa suomalaisen kalastuksen hallinnan muutoksia ja keskeisiä haasteita vuorovaikutteisen hallinnan teorian avulla. Kiinnostuksen kohteena ovat myös erilaisten tietokäsitysten ja mielikuvien vaikutukset kalastuksen hallittavuuteen ja päätöksenteon hyväksyttävyyteen. Viisi tutkimusartikkelia pureutuvat suomalaisen hallinnan kysymyksiin eri kulmista ja eri ajankohtiin painottuen, mikä mahdollistaa ongelmakentän ja alan yhteiskuntatieteellisen keskustelun viimeaikaisten muutosten vertailun. Empiirinen aineisto koostuu pääosin laadullisista haastatteluista ja monenlaisia aineistoja kokoavista tapaustutkimuksista. Keskusjohtoista päätöksentekomallia, joka tapahtuu tiedeperustaisesti käskyjen ja kontrollin avulla, kutsutaan ohjaukseksi. Suomen kalatalouden päätöksenteossa on viime aikoina kuljettu ohjausmallin suuntaan, mikä liittyy osaltaan ympäristönsuojelupainotusten voimistumisen. Kalastusta koskevassa päätöksenteossa on kuitenkin pohjimmiltaan kyse luottamuksesta ja moraalisisista aiheista, joita ei voida ratkaista teknisen ohjauksen keinoin. Yhä moninaisempien intressien ja arvojen sekä ilkeämmiksi muuttuneiden kiistakysymysten myötä yhteishallinnalle ja sektorirajat ylittävälle vuorovaikutukselle on kasvavaa tarvetta. Hallittavuuden ja kalastuskulttuurin monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää kuhunkin tilanteeseen räätälöityjä hallintamalleja, jotka ovat avoimia paikallisen käytännön asiantuntijuuden ja monipuolisen tutkimustiedon hyödyntämiselle.

Asiasanat: kalastus, luonnonvarojen hallinta, yhteishallinta, ohjaus, kalastuskiista

# Esipuhe

Tämän väitöskirjan juuret juontavat 1970- ja 1980-luvuille. Jo kouluiässä syntynyt innostus hauenpyyntiin sai minut hakeutumaan kalatalouden pariin, joten ylioppilastutkinnon jälkeen suuntasin alan harjoittelijaksi ja vuonna 1977 kalastajakouluun. Ennen akateemisia opintoja ehdin suorittaa myös kauppaoppilaitoksen tutkinnon ja sittemmin työn ohessa valmistuin kalatalousteknikoksi. Urani Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksessa (RKTL) alkoi yli 30 vuotta sitten ensin tutkimusmestarina ja vuosituhannen vaihteesta alkaen tutkijan toimessa.

1990-luvulla kiinnostukseni kalastuksen yhteiskunnallisia ulottuvuuksia kohtaan vahvistui. Työskennellessäni tutkimuslaitoksessa opiskelin Joensuun yliopistossa, sosiologia pääaineenani, ja valmistuin yhteiskuntatieteiden maisteriksi vuonna 1999. Pro gradu -tutkielmani oli nimeltään ”Konflikteista yhteishallintoon – kalastuksen päätöksenteko modernissa yhteiskunnassa”. 2000-luvulla kuuluin professori Pertti Rannikon vetämän ympäristöpolitiikan jatko-opintoseminaarin vakiojäseniin tavoitteenani syventää gradussa aloittamaani kalastuksen hallinnan tutkimusta. Käsillä oleva väitöskirja piirtää vihdoin pisteen opiskelu-uralleni.

Työn ja opintojen yhdistäminen vaatii työnantajalta joustavuutta ja kiitänkin lämpimästi RKTL:n esimiehiäni vuosien varrelta kannustavasta suhtautumisesta opiskeluuni. Eri vaiheissa karttuneilla opeilla ja yhteistyöverkostoilla on ollut keskeinen merkitys työssäni tutkimuksen laadun sekä tutkijoiden välisen vuorovaikutuksen ja hankeideoiden edistämisessä. Tämä väitöskirja perustuu RKTL:ssa tekemiini artikkeleihin, joiden laatiminen ei olisi ollut mahdollista ilman hankkeissa työskennelleitä kollegoitani. Kiitän Juhani Mellanouraa, Heikki Auvista, Timo Mäkistä, Kari Mujetta ja kaikkia muita hankkeisiin osallistuneita. Keskeisiä henkilöitä ovat myös vuosien varrella haastattelemamme kalastajat ja muut informantit. Tiedonkeruu on vuosien varrella avannut minulle mahdollisuuden käytännössä tutustua muutoksessa olevaan perinteiseen elämänmuotoon sekä vieraanvaraisiin kalastajaperheisiin eri puolilla rannikkoa ja järvisetuja.

Sekä väitöskirjan että tutkimustyöni kehittymisen kannalta en voi korostaa liikaa ympäristöpolitiikan jatko-opintoseminaarin kokoontumisten merkitystä. Ne olivat paitsi hyödyllisiä myös virkistäviä kokemuksia kauempaa yliopistomaailmasta vierailevalle sektoritutkimuksen ”kaksoisagentille”. Kiitokset innostavista keskusteluista ja ideoinneista menevät Outi Ratamäelle, Jakob Donner-Amnellille, Nora Schuurmanille ja monelle muulle vuosien kuluessa mukana olleelle seminaarilaiselle. Seminaareissa käsitelimme kiinnostavia teemoja, kuten maaseudun ja ympäristönsuojelun välisiä jännitteitä, yhteishallintaa sekä luonnonvara- ja eläinpolitiikkaa, mikä tuki väitöstyöni ideoimista ja kehittelyä.

Professori Pertti Rannikko on väitöskirjani keskeisin taustahahmo. Hän organisoii seminaarit ja johti oivallisesti keskusteluja, mutta ennen kaikkea toimi väitöskirjani ohjaajana ja tukena eri vaiheissa. Suurkiitokset monipuolisista ja rakentavista kommentteista, eteenpäin sysäämisistä ja kärsivällisyydestä, Pertti! Myös toiselta ohjaajalta kalatalouspäällikkö Matti Sipposelta sain arvokkaita neuvoja käsikirjoituksen kehittämiseksi.

Esitarkastajien asiantuntevat kommentit ja korjausehdotukset antoivat väitöskirjaprojektin loppusuoralla pontta käsikirjoituksen edelleen kehittämiseen. Haluankin osoittaa lämpimät kiitokset esitarkastajina toimineille professori Leo Granbergille ja dosentti Ari Jokiselle. Kotiväen myötämielinen ja kannustava suhtautuminen on ollut perusta sille, että yhä uudelleen olen motivoitunut opintojen pariin. Kiitokset siis elämäni ykkösketjulle, puolisololleni Saijalle ja tyttärilleni Annalle, Ainolle ja Alinalle.

Turussa 30.9.2013

Pekka Salmi



# Sisällys

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>11</b>
1.1 Vuorovaikutusten verkko .....	11
1.2 Tutkimuksen orientaatio .....	14
<b>2 YHTEISKUNTATIETEELLISEEN KALASTUSTUTKIMUKSEEN .</b>	<b>16</b>
2.1 Kotimainen tutkimusperinne .....	16
2.2 Tiedon vallasta hallinnan uusiin haasteisiin .....	17
<b>3 METODOLOGINEN MONIMUOTOISUUS .....</b>	<b>26</b>
3.1 Aineistot ja menetelmät .....	26
3.2 Tapaustutkimuksella käytännönläheisempää tietoa .....	29
3.3 Froneettinen näkökulma .....	31
<b>4 OHJAUKSEN JA HALLINNAN MALLI .....</b>	<b>33</b>
4.1 Postmoderni näkökulma vai keskushallinnon kuristusote? .....	34
4.2 Ilkeä ongelmakenttä .....	35
<b>5 VUOROVAIKUTUKSET HALLINNASSA .....</b>	<b>37</b>
5.1 Rakenteelliset ideaalityypit .....	38
5.2 Yhteishallinnan variaatiot .....	40
<b>6 TIETOKÄSITYSTEN MONIPUOLISTUMINEN.....</b>	<b>43</b>
6.1 Mielikuvat määrittävät suunnan .....	43
6.2 Tieteellinen ja paikallinen tieto .....	46
<b>7 KALASTUKSEN HALLINNAN VUOROVAIKUTUKSET</b>	
<b>SUOMESSA .....</b>	<b>49</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>52</b>
<b>OSAJULKAISUT .....</b>	<b>58</b>

## TAULUKOT

Taulukko 1. Osajulkaisut, tutkimusongelmat ja keskeiset käsitteet .....	19
Taulukko 2. Kerätyt aineistot ja hankkeet, joihin osajulkaisut kytkeytyvät .....	27
Taulukko 3. Ohjauksesta (management) ja hallinnasta (governance) esitettyjä luonnehdintoja, jotka koskevat kalataloutta ja luonnonvarojen hallintaa yleisemmin .....	33

## KUVA

Kuva 1. Hallittavuuden arvioinnin kehukset .....	37
--	----

# 1 Johdanto

## 1.1 VUOROVAIKUTUSTEN VERKKO

Kalan pyynti on osa monisäikeistä vedenalaista ja -päällistä vuorovaikutusverkostoa, jossa elintarviketuotanto ja laajojen kansalaispiirien virkistäytyminen yhdistyvät ainutlaatuisella tavalla. Kalastusammatti voidaan nähdä perinteisen keräilytalouden jatkumona, mutta viimeisten vuosikymmenten aikana elinkeino on osin teollistunut ja joutunut entistä voimallisemmin kamppailemaan asemastaan. Kalakantojen vaihteluihin vaikuttavat monet tunnetut ja tuntemattomat tekijät, jotka puolestaan vaikuttavat kalastukseen. Suunta on myös toisinpäin: kalastuksella voi olla merkitystä kalakantojen tilaan ja sitä kautta sekä luontoon että muiden kalastajien pyyntimahdollisuuksiin. Vedenalaisen maailman mystisyys ja epävarmuus tekevät kalastuksesta kiehtovan harrastuksen tai ammatin.

Sekä sosiaalinen järjestelmä että ekosysteemi muuttuvat ajassa teknisten, ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten voimien vaikutuksesta. Kala on ollut jo muinaisista ajoista lähtien yksi Pohjolan tärkeimmistä luonnonrikkauksista (Nikolskaja 1976, 240). Kalanpyynnillä on vuosituhantiset perinteet ja ratkaiseva merkitys maamme asuttamisessa: merenrantakansana ja tuhansien järvien maan asukkaina kalastus on ollut suomalaisten tärkeimpiä ravinnonhankintamuotoja (Lappalainen ja Westman 2012). Ravinnon saannin varmistaminen erilaisissa olosuhteissa – ja myöhemmin myös kalastuksen harrastamisen uudet muodot – ovat johtaneet monimuotoisen ja dynaamisen kalastuskulttuurin kehittymiseen.

Kalavedet, kalastuselinkeino ja kalaruoat kiinnostavat suomalaisia esimerkiksi kuluttajina, vapaa-ajankalastajina ja kalaveden omistajina. Kalastus on paitsi osa kulttuuriperintöä myös edelleen erittäin suosittu luonnontuotteiden hyödyntämismuoto – vain marjastus on suosittumpaa (Sievänen ja Neuvonen 2011). Noin 32 % suomalaisista harrastaa kalastusta (RKTL 2011) ja myös kalan kulutus on kansainvälisesti vertaillen korkealla tasolla. Monipuoliset pyyntikäytännöt, laajat kalavedet ja tiheä kesäasutus mahdollistavat kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen vapaa-ajankalastusaktiivisuuden. Erityisesti maaseudulla kalastus ja saaliit ovat kiinnostavia puheenaiheita ja kalavesiä hallinnoivat osakaskunnat edistävät paikallista yhteistoimintaa. Kalastusta leimaa kuitenkin heterogeenisuus: mökkirannalta onkimisen ja valtameritroolauksen väliin mahtuu monenlaista kalanpyyntiä, joiden edellytykset, tavoitteet ja käytännöt vaihtelevat suuresti. Lisäksi esimerkiksi kalakannat, luonnonolosuhteet, pyyntimahdollisuudet ja kalastuskulttuuri vaihtelevat eri alueilla. Myös mielikuvat eri kalastajaryhmistä ja ”oikeista” kalastuskäytännöistä vaihtelevat suuresti.

Kalastusaiheet muodostavat osan yleisempää luonnonvaroihin liittyvää yhteiskunnallista keskustelua ja kiistelyä, jotka ilmentävät ristiriitaisia odotuksia. Virkistyskäytön ja biodiversiteetin suojelun voimistuminen, eli ns. postproduktivistinen (jälkituotannollinen) muutos (Rannikko 2008), leimaa vahvasti kalastuselinkeinojen nykyistä toimintaympäristöä. Mallissa korostetaan maaseudun ja luonnon muuttumista tuotantopainotteisuudesta yksilöllisen kulutuksen ja suojelun kohteiksi sekä elämysten lähteiksi. Vielä muutama vuosi sitten näytti siltä, että jo lähes kolmekymmentä vuotta edennyt jälkiteollistuminen jatkaa voittokulkuaan ympäristö- ja virkistäytymispalvelujen noustua raaka-aineen tuottamisen rinnalle (Rannikko ja Määttä 2010, 7). Ajatukseen tällaisen muutoksen vääjäämättömyydestä ja lineaarisuudesta on kuitenkin suhtauduttu kriittisesti. Esimerkiksi Wilsonin (2000) mukaan produktivistinen (tuotannollinen) ja postproduktivistinen toiminta ja ajattelu ilmenevät yhtäkaaa ja monin eri tavoin. Hän käyttää mieluummin monitoiminnallisuuden (multifunctionality) käsitettä, jonka avulla voidaan tarkastella tuotannollista ja jälkituotannollista toimintaa samanaikaisesti.

Viime vuosina on myös havaittu merkkejä käänteestä ns. neoproduktivistiseen suuntaan (Almås ja Campbell 2012). Uudelleen virinneitä tuotannon lisäämisvaatimuksia perustellaan esimerkiksi ruoansaannin varmuuden turvaamisella. Kysymys ei ole pelkästään ruoasta: Suomessa uudelleen kasvanut kiinnostus luonnonvarojen intensiiviseen käyttöön liittyy erityisesti uusien kaivosten perustamiseen sekä energian raaka-aineen tuotantoon metsistä ja pelloista (Rannikko 2013). Verrattuna produktivistiseen malliin neoproduktivismissa kiinnitetään, taloudellisten hyötyjen ohella, suurempaa huomiota käytön aiheuttamiin haittoihin luonnolle ja ihmiselle.

Postproduktivismin voimistuminen on tuonut mukanaan kalavesille uusia arvoja ja vaatimuksia sekä vaikuttanut kalastuksen päätöksenteon käytäntöihin. Esimerkiksi alueiden ulkopuolelta käsin harjoitettava säätely ja kontrolli ovat voimistuneet. Samalla kun osapuolten kirjo on laajentunut yhä useammin myös kalatalouskentän ulkopuolelle, luonnonvaroja koskeva keskustelu ja moniäänisten intressien väliset ristivedot ovat lisääntyneet. Vaikka kalastus elinkeinona on hiipunut, sillä on edelleen monin paikoin merkitystä – ja potentiaalia – lähiruoan tarjoamisessa, elintarviketuotannossa sekä työllisyyden ja paikalliskulttuurin tukemisessa. Vesien äärellä kalastus muodostaa osan maaseudun monitoimista toimeentulorakennetta. Useiden tulolähteiden yhdistelmä edistää muutostilanteissa elinkeinon joustavuutta ja selviytymismahdollisuuksia.

Tarkasteltaessa luonnonvarakiistojen anatomiaa ja muutoksia, kalastuskiistat tarjoavat runsaan ja pitkäjänteisen tutkimuskohteen. Kalastuksen käytännöt, oikeudet ja niistä päättäminen ovat kautta aikain nostattaneet jyrkkiä pyörteitä ja sitkeitä ristiriitoja kalastajien kesken. Näin siitäkin huolimatta, että kalavesillä kiistelystä on katsottu tuottavan huonoa onnea: ”Jos kalastaissa riitelee, ei saa kalaa. Ja vaikkapa on riitaisella mielellä, ei saa kalaa” (Iivo Härkönen, Suistamo 1900, ref. Virtanen 1976, 255). Kalastukseen on perinteisesti liitetty monenlaisia uskomuksia, jotka ovat kaukana nykyaikaisesta tieteellis-rationaalisesta lähes-

tymistavasta. Toisaalta kalastajilla on usein pitkäaikaiseen kokemukseen perustuva paikallista tietoa esimerkiksi kalakannoista ja ympäristöstä.

Kalastajaryhmillä on monesti erilaiset tavoitteet ja tarpeet, joten pääsy kalastamaan ja siihen liittyvät säännöt ovat aiheuttaneet kiistoja. Suomessa oman mausteensa soppaan on tuonut kansainvälisesti erityinen ja laajoja kansalaispiirejä koskeva kalavesien omistusjärjestelmä sekä jännitteinen suhde kalavesien omistajien, ammattikalastajien ja vapaa-ajankalastajien välillä. Vuoden 1902 kalastussäädöksillä maata omistamattomien ns. yleiskalastusoikeuksia rajattiin merkittävästi. Vuosisadan loppupuolella vapaa-ajankalastuksesta tuli yhteiskunnallisesti merkittävä harrastus erityisesti kaupunkiin muuttaneiden väestöryhmien parissa. Lukuisten kiistelyjen seurauksena maata omistamattomien kalastusoikeuksia laajennettiin eri lakiuudistuksissa (Tiitinen 1995). Esimerkiksi pilkkimisen vapauttaminen kalaveden omistajan antamasta luvasta oli pilkkiväen 30-vuotisen kamppailun tulos.

Maaseudun ja rannikkoalueiden alkutuotantona kalastus on Suomessa perinteisesti nähty osaksi maa- ja metsätaloutta, myös hallinnollisesti. Samalla kun maassamme ryhdyttiin 1900-luvulla rakentamaan hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa maataloudella oli tärkeä poliittinen ja taloudellinen rooli (Granberg 1999), kalastuselinkeino ajautui yhä alisteisempaan asemaan. Ammattikalastajien tuottajajärjestöä esitettiin, ilman tulosta, jo vuonna 1934 (Eklund 1993, 90), mutta vasta vuosisadan lopulla ammattimaisimmat kalastajat irtautuivat maanomistajapainotteisesta neuvontaorganisaatiosta ja perustivat oman keskusliiton. Pääammattikalastajat ovat tyypillisesti maattomia, mikä on toistuvasti johtanut vaikeuksiin saada kalastusoikeuksia. Rannikon ammattikalastajat esittivät 1900-luvun aikana toistuvia vaatimuksia pyyntimahdollisuuksien parantamiseksi yksityisesti omistetuilla vesialueilla, mutta vesialueiden omistajavaltaisessa kalastajien keskusjärjestössä tällaiset kalastuslain muutosajatukset torjuttiin (Eklund 1993, 89). Kalastuselinkeinon edustajilta puuttui tarvittavaa vaikutusvaltaa paitsi paikallisten kalastusoikeuksien saamiseksi, myös neuvotteluissa valtiovallan kanssa (Eklund 1993). Kalastusammattia on tuettu pienimuotoisesti edullisin lainoin ja kalastusvakuutusten kautta. Silakan osalta oli käytössä myös hintatukijärjestelmä, joka poistui käytöstä Suomen liityttyä Euroopan unioniin vuonna 1995. Tuolloin ryhdyttiin toteuttamaan EU:n kalastuspolitiikkaa.

Pitkään jatkunut tulehtunut tilanne kalatalouspolitiikan kentällä on osaltaan vaikuttanut viimeaikaisen kalastuslain kokonaisuudistusprosessin työläyteen. Yhteistä säveltä eri osapuolten kesken etsittiin neljä vuotta kestäneessä valmistelussa, jonka jälkeen maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän esitys uudeksi kalastuslaiksi julkistettiin vuonna 2012. Uusi laki astuu virkamiesvalmistelun jälkeen voimaan aikaisintaan vuonna 2014 (MMM 2012). Siinä määritellään paitsi säädökset eri ryhmien kalavesille pääsyn osalta, myös kalastuksen ja niihin liittyvien ristiriitojen hallinnan uudet institutionaaliset puitteet.

## 1.2 TUTKIMUKSEN ORIENTAATIO

Maailman kalakantojen tilan ja kalastusta koskevan päätöksenteon on jo pitkään katsottu olevan syvissä ongelmissa. Miljoonat ihmiset saavat elinkeinonsa suoraan kalastuksesta, joten kalakantojen ja kalastuksen kriisi voi johtaa laajaan inhimilliseen katastrofiin (Coulthard, Johnson ja McGregor, 2011). David Symes (1996) esitti kirjassa *Fisheries Management in Crisis*, että sekä kalatalouden instituutiot että tiede ovat kriisissä ja tarvitaan päätöksenteon instituutioiden rakenteellista uudistamista, samoin kuin tietopohjan arvioimista uudelleen. Tietoa tarvitaan sekä vedenalaisesta että vedenpäällisestä maailmasta. Esimerkiksi EU:ssa kalastuksen keskusjohtoinen säätely ei ole hillinnyt kalastuskiistoja. Lääkkeeksi kalastuskriiseihin on esitetty erilaisia uusia yhteistoiminnan ja vuoropuhelun muotoja, joissa painotetaan päätöksenteon hyväksyttävyyden merkitystä sekä hallittavan järjestelmän monimutkaisuuden ja epävarmuuden joustavaa huomioonottamista.

Svein Jentoft (2006, 672) on korostanut, että kalatalouden sosiaalisia ja taloudellisia kysymyksiä on syytä tarkastella yhtä perusteellisesti ja systemaattisesti kuin luonnontieteellisiäkin systeemejä. Viime vuosikymmeninä erityisesti luonnontieteellinen tieto ja koulutus ovat olleet kalastuksen ohjauksessa keskeisessä roolissa niin kansainvälisesti kuin Suomessakin. Kalabiologian ohella myös taloustieteellinen tutkimus on noussut hegemoniseen asemaan (Coulthard, Johnson ja McGregor, 2011, 455). Toisaalta eri yhteyksissä on korostettu yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ja monitieteisyyden tarvetta; onhan kalastus ja siihen liittyvä päätöksenteko, myös tiedontuotanto, ihmisten harjoittamaa toimintaa. Kalastajat ovat käytännön toimijoina avainasemassa kun politiikkaa viedään käytäntöön. Esimerkiksi Anthony Charles (2001, 125–127) korostaa kestävän kalastuksen systeemejä käsittelevässä kirjassaan, että ilman yhteiskuntatieteellisen ja monitieteisen tutkimuksen avulla hankittua ymmärtämystä kalastuspoliittiset toimenpiteet voivat tulla väärin muotoilluiksi tai kohdistetuiksi. Samoin kalastajien ennakoimattomat vastareaktiot säätelytoimiin voivat johtaa hallinnon tehottomuuteen ja heikkoon vaikuttavuuteen.

Charlesin kuvaaman hallintorationaalisen tulkinnan ohella aihetta on syytä tarkastella myös laajemmasta näkökulmasta. Hallinnan menettelytapakysymykset – esimerkiksi eri tahojen osallistumisen järjestäminen – ovat nousseet yhä tärkeämmiksi. Kalastuksen päätöksentekoa ei tule luovuttaa asiantuntijoille niin, että se irrotettaisiin julkisesta poliittisesta keskustelusta (Jentoft 2006, 671). Viime kädessä on oleellista kysyä: minkälainen vuorovaikutus eri tahojen välillä edistää päätösten yleistä hyväksyttävyyttä? Miten asianosaisten osallistumisella suunnitteluun ja päätöksentekoon voidaan saada käyttöön tarpeeksi laaja tietopohja ja samalla lieventää kiistoja jo ennakolta? Yhteiskuntatieteellinen kalastustutkimus on viimeisten kymmenen vuoden aikana tuottanut monipuolisia tarkasteluja erityisesti yhteishallinnan mallien soveltamisesta eri tilanteisiin (esim. Kooiman ym. 2005). Hallinta-käsitteen avulla on mahdollisuus lähestyä niin virallista kalastuksen ohjausjärjestelmää kuin epävirallisiakin käytäntöjä ja vuorovaikutuksia.

Kalastusta käsittelevät tutkimukset ovat osa luonnonvarojen hallinnasta käytävää yleistä keskustelua. Luonnonvaroja koskevan päätöksenteon sujuminen edellyttää laaja-alaista käsitystä erilaisten arvojen, intressien ja tiedon merkityksestä. Verrattaessa muiden luonnonvarojen käytön hallittavuuden haasteisiin, kalastukselle on leimallista toiminnan ja toimijaryhmien moniulotteisuus sekä tiedollinen epävarmuus. Tässä työssä analysoin suomalaisen kalastuksen päätöksentekojärjestelmän toimivuutta ja haasteita kansainvälisen hallintakeskustelun ja käsitteistön avulla. Käytän hyväksi vuorovaikutteisen hallinnan käsitettä, jossa korostetaan kokonaisvaltaista, kommunikatiivista ja toiminnan poliittisuuden tiedostavaa lähestymistapaa. Suomenkielinen politiikka-käsite on moniselitteinen; siihen sisältyy *poliittinen toiminta* ja *toimintapolitiikka* (esim. Laine ja Jokinen 2001, 51). Edellinen viittaa poliittiseen määrittelykamppailuun ja valtakamppailuun kun taas jälkimmäinen merkitsee lähinnä yksityiskohtaisia ohjelmia, suunnitelmia ja poliittisten elinten yhteisymmärryksessä tekemien päätösten täytäntöönpanoa. Toimintapolitiikka alkaa kun muodollinen päätös jostain asiasta tehdään, mutta politiikka ei tässä vaiheessa kuitenkaan lakkaa: päätösten toimeenpano on myös luonteeltaan poliittista toimintaa (Laine ja Jokinen 2001, 51).

Tämän tutkimuksen pääkysymys on: Miten kalastuksen hallinta on muuttunut ja mitkä ovat sen keskeiset haasteet? Muita tutkimuskysymyksiä ovat: 1) Miten kalastusjärjestelmän luonne on muuttunut ja miten se eroaa muiden maiden järjestelmistä? 2) Minkälaiset vallankäytön mallit soveltuvat suomalaisten kalastuskiistojen lieventämiseen? ja 3) Miten erilaiset tietokäsitykset vaikuttavat hallittavuuteen? Kysymyksiin vastatakseni esittelen erilaisia ja muuttuvia suomalaisia kalastuskiistoja ja hallinnan kysymyksiä, joita on analysoitu liitteinä olevissa artikkeleissa. Julkaisut on laadittu 10 vuoden aikana ja heijastavat sekä kalastuksen hallinnan ongelmakentän että alan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksenkin viimeaikaista muutosta. Kalastuskiistojen ymmärtäminen, ja samalla niiden lieventäminen ja ennakoiminen, edellyttää pureutumista konkreettisiin käytäntöihin, ongelmiin ja vaihtoehtoihin.

# 2 Yhteiskuntatieteelliseen kalastustutkimukseen

## 2.1 KOTIMAINEN TUTKIMUSPERINNE

Kalatalouden ja kalastuksen tutkimus käsittää lukuisia eri tieteenaloja ulottuen biologisesta planktonitutkimuksesta kalastuskylien asukkaita koskevaan antropologiseen tutkimukseen (Charles 2001, 121). Valtaosa suomalaisista kala-alan väitöskirjoista ja muista tutkimuksista on käsitellyt biologisia aiheita. Yhteiskunnallisten ja taloudellisten kysymysten tutkimusten suhteellinen harvinaisuus heijastaa maamme kalataloushallinnon biologispohjaista rakennetta (Lindqvist ym. 1988, 2). Myös Lappalaisen (1995, 53) mukaan kalataloudellinen suunnittelu on nojannut yksipuolisesti kalabiologiaan. Seuraavassa mainitsen muutamia kalastuksen yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja hallintaan liittyvistä tarkasteluista.

Kalastuskulttuuria Suomessa on tutkittu verrattain kauan, nojautuen etnologiaan ja kulttuuriantropologiaan. Kirjassaan *Lohi* Kustaa Vilkuna (1975) käsittelee Kemijoen talonpoikaisen lohenpyynnin taloudellista merkitystä sekä sen aikaansaamia poliittisia ja yhteiskunnallisia muutoksia menneinä aikoina. Jukka Pennanen (1986) puolestaan on valottanut esimerkiksi *Talviapajilla* -tutkimuksessaan ikivanhan jäänalaisen nuottauksen vaiheita perinteisestä omavaraiskalastuksesta moderniksi pyynniksi. Kulttuuriekologiseen tarkastelutapaan nojaten muun muassa Outi Tuomi-Nikula (1982) on tutkinut keskipohjalaisen rannikkokalastajan työmenetelmien ja toimeentulon muutoksia 200 vuoden aikana.

Erland Eklundin (1994, 11) mukaan suomalaisten kalastajien materiaalista kulttuuria käsittelevä etnologinen tutkimus on ollut melko kattavaa, mutta yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen osalta tilanne on selvästi heikompi. Erityisesti taloustieteen, sosiologian ja sosiaalishistorian piirissä tehty tutkimus puuttui vielä 1990-luvun alussa lähes tyystin. Eklund (1994) paikkasi osaltaan tuota puutetta väitöskirjassaan, joka käsittelee maamme rannikon ja saariston kalastajaväestön asemaa. Historiallista sosiologiaa edustava tutkimus käsittelee ammattiryhmän ulkoisten toimintaedellytysten, sosiaalisen kerroksellisuuden ja organisoitumisen muutoksia ajanjaksolla 1860–1970. Kalastuksen ehdot ja kalastajan asema muuttuivat merkittävästi yhteiskunnallisissa myllerryksissä. Eklund (1994, 161) toi tutkimuksessaan esiin kuinka yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien vähäisyys ja organisaatioiden tavoitteiden ristiriitaisuudet kalavesien saatavuuden osalta olivat jo pitkään heikentäneet ammattikunnan toimintaedellytyksiä.



Ari Lappalainen (1998) on käsitellyt Pohjois-Karjalassa sijaitsevan Höytiäisen kalastuskulttuurin muutosta 1800-luvun lopusta 1990-luvulle saakka. Hän analysoi kalastuksen muutosta kokonaisvaltaisesti kulttuuriekologisesta näkökulmasta tiedon, taitojen ja tapojen sekä eri kalastajaryhmien ja näiden välisten ristiriitojen näkökulmista. Pyyntin ikuinen epävarmuus peilaa kalastajien omaehtoisen tiedon ja arvoituksellisen kalaveden suhdetta. Kalastuksen merkityksen muutosten ja kalastajaryhmien eriytymisen taustalla vaikuttavat talousjärjestelmän, toimeentulolähteiden ja asumismuodon muuttuminen. Samalla kalastajaryhmien asema päätöksentekojärjestelmässä on muuttunut. Kalastajaryhmistä on tullut intressiryhmiä, joilla on yhteisiä etuja ajettavanaan.

Suomen sisävesien kalatalousjärjestelmä oli tutkittavana Matti Sipposen (1999) väitöskirjassa, jossa hän korosti pyyntioikeuksien keskeytyä sekä ammatti- että vapaa-ajankalastajille. Suomalainen kalavedenomistusjärjestelmä antaa mahdollisuuden tutkia maailmalla suosiota saaneiden yksityistämistavoitteiden toteutumista käytännön kalataloudessa. Ammattikalastuksessa vesien yksityisomistus on johtanut kalaresurssin epäoptimaaliseen jakoon, kun taas valtion vedet ovat tärkeä rekrytoitumisväylä kalastuselinkeinon pariin. Vesien omistajien yhteiset kalastuskunnat<sup>1</sup> ovat pääsääntöisesti käyttäneet lupatulonsa kalavesien hoitoon, joten osakkuus ei ole tuottanut luonnonvaran korkoa. Myös kalastuskuntien hallitsemien vesialueiden pirstoutuneisuus on aiheuttanut kalavesien käytön biologista ja taloudellista tehottomuutta. Kalastushallinnon väliportaan organisaatioiden, kalastusalueiden, perustaminen on parantanut päätöksenteon tehokkuutta ja osallistumismahdollisuuksia. Kalastusalueet koostuvat kalavesien omistajat, kalastajat, hallintoviranomaiset ja tutkijat yhteistyöhön päätöksenteon kannalta sopivassa mittakaavassa.

## **2.2 TIEDON VALLASTA HALLINNAN UUSIIN HAASTEISIIN**

Tämä tutkimus edustaa yhteiskuntatieteellistä kalataloustutkimusta, jonka näkökulmat kumpuavat paitsi kalastukseen myös laajemmin maaseutuun ja ympäristöön kytkeytyvästä sosiologisesta tutkimuksesta. Tuon esiin yhteiskuntatieteen roolia ja mahdollisuuksia muutoksen hahmottamisessa, kalastuksen hallinnassa ja vaikeiden ristiriitojen lieventämisessä.

Tutkimusintressini kumpuaa nuorena aloitetusta kalastusharrastuksesta ja siitä seuranneesta kouluttautumisesta kalatalousalalle. Työskentelin Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RKTL) ammattikalastuksen kannattavuustutkimuksen parissa 1980-luvulla. Työryhmämme keräsi ja tilastoi tietoja kalastajien ansioista ja työmääristä. Myöhempien tutkimusteni yhteiskunnallisiin painotuksiin on vaikuttanut tuolloin esiin noussut kysymys: Miten on mahdollista, että kalastajat elävät ja jatkavat ammattiaan niin pienten tulojen varassa kuin taloudelliset luvut osoittivat? Vuosittain eri puolilla maata tekemilläni kalastajakier-

---

<sup>1</sup> Vuonna 2001 kalastuskunnat muuttuivat yhteisen vesialueen osakaskunniksi.

roksilla tapasin elämäänsä tyytyväisiä ja vieraanvaraisia maaseutuelinkeinon harjoittajia, vaikka laskelmat osoittivat toiminnan kannattavuuden olleen yleensä heikkoa. Tähän näennäiseen ristiriitaan haettiin valaistusta kun ryhdyimme 1990-luvulla tutkimaan kalastajien elämänmuotoa ja yhteiskunnallista asemaa.

Ammattikalastajan profiilitutkimuksessa kerättiin ja analysoitiin laaja kalastajien haastatteluaineisto Suomen rannikolta ja sisävesiltä. 2000-luvun alussa tutkittiin kansainvälisessä AQCESS (Aquaculture and Coastal Social and Economic Sustainability) hankkeessa Saaristomeren ja Ahvenanmaan ammattikalastajien elämänmuotoa sekä asemaa paikallisyhteisössä ja kalatalousjärjestelmässä. Toinen tutkimuslinja käsitteli kalastuskiistoja, johon loi perustaa RKTL:n ja Joensuun yliopiston välisenä yhteistyönä vuonna 1994 tekemämme tutkimus Onkamojärven talvunuottauskiistasta. Kalastuskiistojen tutkimukseen liittyvät päätöksentekojärjestelmän toimivuuden tarkastelu eri intressitahojen näkökulmasta. Aihetta käsiteltiin RKTL:n toteuttamassa valtakunnallisessa Kalaveden omistajan profiili -hankkeessa alueellisten tapaustutkimusten ja valtakunnallisen postikyselyn pohjalta. 2000-luvulla rannikkokalastuksen hankalimmat kiistat ovat koskeneet lisääntyneiden hylje- ja merimetsokantojen aiheuttamia ongelmia ja niiden lieventämistä. Tutustuin kalastuksen ja merimetson väliseen kiistaan eri puolilla Eurooppaa INTERCAFE (Interdisciplinary Initiative to Reduce pan-European Cormorant-Fisheries Conflicts) verkoston jäsenenä 2005–2008.

Tämän tutkimuksen liitteenä olevat viisi julkaisua käsittelevät kalastuksen hallintaa eri näkökulmista (taulukko 1). Ensimmäinen artikkeli pohjautuu pro gradu -työhöni. Neljä muuta julkaisua ovat syntyneet edellä mainittujen hankkeiden tuloksina.

*Osajulkaisu I* käsittelee yhteishallinnan mallin käyttökelpoisuutta suomalaisen kalastuksen päätöksentekojärjestelmän kehittämisessä ja ristiriitojen lievittämisessä. Usein vallalla on ollut managerialistinen ajattelumalli, joka hakee ristiriitoihin ratkaisuja (luonnon)tieteellisen tiedon pohjalta. Yhteishallinta (co-management) oli keskeinen kalastuksen yhteiskuntatieteellisen keskustelun teema 1980–1990 -luvulla. Siinä valtaa ja vastuuta jaettiin pääsääntöisesti valtiovallan ja kalastajien kesken. Julkaisussa esittelen suomalaista kalastuksen päätöksentekojärjestelmää ja pohdin miten kansainvälisessä keskustelussa esille tulleet käsitteet ja ratkaisumallit ovat sovellettavissa olosuhteisiimme.

Suomessa kalastuksen päätöksenteko voidaan jakaa kahteen pääjärjestelmään: kylien vesirajojen ulkopuolella harjoitettavaa avomeripyyntiä koskevaan malliin sekä rannikolla ja sisävesillä käytössä olevaan moniportaiseen järjestelmään. Useimmat suomalaiset ammatti- ja vapaa-ajankalastajat kalastavat rannikkovyöhykkeellä, saaristossa ja sisävesillä, joten moniportaisen järjestelmän toimivuus on tärkeää. Siinä paikallinen päätöksenteko perustuu kalaveden omistukseen. Lainsäädännön muutoksiin ja lisäyksiin päätöksentekovaltaa siirrettiin 1980-luvulta lähtien kohti alueellista ja valtakunnallista tasoa. Välillisen valtionhallinnon organisaatiot, kalastusalueet, edistävät kalastuksen suunnittelua ja päätöksentekoa osakaskuntia laajemmilla vesialueilla. Kalastuksen viranomaispäätöksistä vastaavat keskushallinnon tasolla maa- ja metsätalousministeriö sekä nykyisin ELY-keskuksissa toimiva aluehallinto.

*Taulukko 1. Osajulkaisut, tutkimusongelmat ja keskeiset käsitteet.*

	<b>Julkaisu</b>	<b>Tutkimuskysymys</b>	<b>Keskeiset käsitteet</b>
I	Salmi, P. (2000): Tieto ja valta kalastuksen päätöksenteossa – konflikteista yhteishallintaan? <i>Alue ja Ympäristö</i> 29(2): 47–58.	Voidaanko yhteishallinnan mallia käyttämällä kehittää suomalaista kalastuksen päätöksentekoa ja lieventää konflikteja?	Yhteishallinta (co-management), kalastuskonfliktit, tieteellinen ja paikallinen tieto
II	Salmi, P. & Muje, K. (2001): Local owner-based management of Finnish lake fisheries: social dimensions and power relations. <i>Fisheries Management and Ecology</i> 8: 435–442.	Miten paikallinen omistajapohjainen päätöksenteko toimii osana muuttunutta kalastuksen hallintajärjestelmää?	Omistusoikeudet, käyttöoikeudet, maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus
III	Salmi, P. (2005): Rural Pluriactivity as a Coping Strategy in Small-Scale Fisheries. <i>Sociologia Ruralis</i> 45(1/2): 22–36.	Miten kalastajat edistävät toimeentulon joustavuutta ja jatkuvuutta yhdistelemällä eritulolähteitä?	Monitoimisuus, elämänmuoto, elinkeinon joustavuus
IV	Salmi, P. (2009): Rural-urban relations in livelihoods, governance and use of natural resources – Considerations of fisheries in the Finnish Archipelago Sea Region. Teoksessa K. Andersson, E. Eklund, M. Lehtola & P. Salmi (toim.): <i>Beyond the rural-urban divide: Cross-continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation. Research in rural sociology and development</i> vol. 14. Emerald, United Kingdom. Pp. 171–189.	Miten maaseudun ja kaupungin vuorovaikutukset ja valtasuhteet vaikuttavat ammattikalastuksen asemaan ja kalastuksen hallintaan?	Yhteishallinta (co-governance), maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus, monitoimisuus, omistusoikeudet, vesien ammatti-, virkistys- ja suojelukäyttö
V	Salmi, P. (2009): Rural resource use and environmentalisation: governance challenges in Finnish coastal fisheries. <i>Maaseudun uusi aika. Finnish Journal of Rural Research and Policy</i> , Special Issue 2/2009. Volume 17: 47–59.	Mitkä ovat keskeiset haasteet kalastuksen ja ympäristönsuojelun välisten konfliktien hallitsemisessa?	Vuorovaikutteinen hallinta, luonnonvarojen käyttö, biodiversiteetin suojeleminen, konfliktit, hallinnan instrumentit

Julkaisu tuo esiin kalastuskiistojen sitkeyden ja monisäikeisyyden ja pohjautuu 1990-luvun paikallisia kalastuskiistoja koskeviin tapaustutkimuksiin. Sisävesien muikunpyyntiä, läänikohtaista viehekorttijärjestelmää ja Itämeren lohen kalastusta käsittelevät tapaukset kertovat käyttäjäryhmien osallistumisesta sekä tietoon ja vallankäyttöön liittyvistä ongelmakohdista päätöksentekojärjestelmässä. Sisävesien muikkukiistoissa kalastuskunnat pyrkivät estämään ammattimaisen trooli- tai nuottakalastuksen tai rajoittamaan niiden harjoittamista vesillä, koska katsoivat ammattipyynnin vaarantavan järven muikkukannan. Kiistat kiteytyivät jännitteisiin omistajan valta-aseman ja ammattikalastajien pyyntioikeuden välillä. Vastaavat jännitteet ulottuivat 1990-luvun lopulla myös vapakalastukseen. Tuolloin säädettiin ns. viehekorttilaki eli läänikohtainen viehekalastusmaksujärjestelmä, jolla paikallinen omistajapohjainen päätöksentekotaso osittain ohitettiin.

Kalaveden omistajien pyrkimykset rajoittaa muikun ammattikalastusta useimmiten kumoutuivat ammattikalastajien valitettua niistä, koska kalabiologinen tutkimus tuki ammattikalastajien vaatimuksia. Muikun ammattikalastajat suhtautuivat tieteelliseen tietoon myönteisemmin kuin paikalliset päätöksentekijät. Sen sijaan lohen avomerikalastajat suhtautuivat selvästi kielteisemmin tieteelliseen tietoon, jota käytettiin lohen kalastuksen rajoitusten legitimoinnissa. Heidän mukaansa myöskään kalatalousviranomaiset eivät hahmottaneet kalastajien todellisuutta, mikä johti kalastajien kannalta ongelmallisiin päätöksiin.

Suomalaiset kalastuskiistat osoittivat, että tieteellis-rationaalinen ajattelu ja konsensusnäkökulma olivat vahvoilla suomalaisessa kalatalousjärjestelmässä. Yhteishallinnan suuntaan siirtyminen poikkeaisi tästä mallista. Yhteishallinnan päämääränä ei kuitenkaan olisi konfliktien poistaminen konsensuksen hengessä vaan – realistisemmin – niiden säätely siten, että eri ryhmät kokevat päätöksentekoprosessin ja tehdyt päätökset legitimeiksi. Käyttäjäryhmien tiiviimpi osallistuminen mahdollistaisi myös laajemman tietopohjan päätöksentekolle. Vaikka yhteishallinnalla on kansainvälisissä analyyseissä kiistatta osoitettu olevan hyötyjä, esimerkiksi suomalaisten ammattikalastajien tiiviimpi osallistuminen päätöksentekoon ei ole ongelmatonta. Kalastajakunnan heterogeenisuus ja alueellinen hajanaisuus vaikeuttavat järjestäytymistä ja yhteisten intressien esiin tuomista.

*Osajulkaisu II<sup>2</sup>* pureutuu tarkemmin suomalaiseen kalastuksen paikalliseen omistuspohjaiseen päätöksentekojärjestelmään, joka on monimutkainen yhdistelmä yksityistä, yhteistä ja valtion omistajuutta. Vesien omistus ja käyttö on vuodesta 1902 lähtien virallisesti kytkeytynyt maanomistukseen. Vuoden 1951 kalastuslaki määräsi kylän maanomistajat perustamaan yhteisen päätöksentekuelimen, kalastuskunnan. Viime vuosikymmeninä maata omistamattomien ryhmien pyyntioikeuksien saatavuutta on helpotettu, kuten edellisessä osajulkaisussa esitettiin. Tässä prosessissa päätöksentekojärjestelmä monimutkaistui

---

<sup>2</sup> Artikkelin on kirjoitettu yhdessä Kari Mujeen kanssa. Mujeen osuus oli tärkeä erityisesti aineistona käytettyjen tapaustutkimusten keskeisten tulosten jäsentämisessä. Oma panokseni painottui tulosten analyysiin ja sen kytkemiseen kansainväliseen kalastuksen päätöksentekoa koskevaan keskusteluun.

ja valtaa siirrettiin kalastusalueille ja keskushallinnolle, mutta kalaveden omistukseen pohjautuva paikallishallinto säilyi edelleen järjestelmän osana.

Kalastuskuntatoiminta antaa mahdollisuuden edistää kalastuksen ohella maaseudun ja kaupungin asukkaiden vuorovaikutusta ja paikallisten luonnonvarojen käyttöä. Kalavesillä on Suomessa harvoin suoraa taloudellista merkitystä omistajilleen, mutta omistajuus suo kalastusmahdollisuuden. Lisäksi omistajuus tarjoaa mahdollisuuden vaikuttamiseen osallistumalla päätöksentekoon. Kääntöpuoli on, että moni omistaja ei ole lainkaan kiinnostunut kalastuksesta tai kalavesien hoidosta, mikä osaltaan voi johtaa systeemin toimimattomuuteen.

Kalavesien omistukseen perustuvan päätöksentekojärjestelmän toimivuuden haasteena on ollut hallintoyksiköiden suuri määrä ja erityisesti pienten kalastuskuntien toimimattomuus. Maanomistusrakenne alkoi pirstoutua muun muassa kesämökkirakentamisen vuoksi ja samalla omistajuus siirtyi osittain kaupunkilaisille. Vuonna 1997 maassamme oli noin 11 000 kalastuskuntaa, mutta vain alle puolet niistä oli toimivia. Vesialueiden hajanaisuus ja pieni koko aiheutti hankaluuksia, koska sekä kalastajien että kalojen on vaikea noudattaa "veteen piirrettyjä viivoja". Kalastuskuntatoimintaan osallistumisaktiivisuutta heikensi myös maaseudun väestön ikääntyminen.

Alle puolet tutkimuksen kohteena olleen Saimaan Pihlajaveden vapaa-ajan kalastajista omisti itse kalavesiä. Vedenomistaja-kalastajat voidaan jakaa paikallisiin ja ulkopaikkakuntalaisiin. Jälkimmäiset omistajat kalastivat yleensä kesämökeiltään käsin. Heitä oli Pihlajavedellä paikkakuntalaisia enemmän, mutta paikalliset kalavedenomistajat kalastivat aktiivisemmin, usein ympäri vuoden. Vesien käytön uudet intressit, kuten luonnonsuojelu, haastoivat kalastuskuntien perinteistä päätöksentekoa. Saimaannorpan suojelun vuoksi maa- ja metsätalousministeriön vuonna 1999 Saimaalle asettamat pyydysrajoitukset nostattivat vastustusta paikallisten kalavedenomistaja-kalastajien keskuudessa. He pitivät kalastuskuntien kanssa tehtyjä vapaaehtoisia rauhoitus sopimuksia keskushallinnon määräyksiä parempana keinona suojella norppakantaa.

Tyypillisessä kalastuskunnassa oli osakkaana noin 60 tilaa, mutta vain pieni osa osakkaista osallistui kokouksiin. Pihlajavedellä suurin osa tiloista oli ulkopaikkakuntalaisten omistuksessa. Sen sijaan vesien pinta-alan suhteen paikallisilla oli valta-asema. Kokouksiin osallistui lähes yksinomaan paikallisia osakkaita ja suurimpien tilojen omistajilla oli yleensä eniten sananvaltaa. Ulkopaikkakuntalaisten aktiivinen osallistuminen voisi tuoda uutta pontta kalastuksen paikalliseen päätöksentekoon. Tällöin kalastuskunnalla olisi paremmat mahdollisuudet sovittaa yhteen erilaisia kalavesien käytön ja suojelun tavoitteita.

Julkaisussa pohdittiin myös kalastusalueen kehittämistä yhteishallinnan mallin mukaiseksi organisaatioksi. Kalastuskunnat ovat enemmistönä kalastusalueiden päätöksenteossa ja kokouksiin voivat osallistua myös vapaa-ajan kalastajien ja ammattikalastajien edustajat. Yhteishallinnan näkökulmasta myös muiden tahojen, esimerkiksi luonnonsuojelijoiden, tulisi voida osallistua toimintaan. Tällöin kalastusalue toimisi välittävänä organisaationa, jossa keskustellaan

paikallisten ja yleisempien tarpeiden ja näkemysten yhteensovittamisesta sekä päätettäisiin alueellisesti konkreettisista toimenpiteistä.

*Osajulkaisussa III* tarkasteltiin miten kalastajaperheet edistävät toimeentulonsa joustavuutta ja jatkuvuutta yhdistelemällä eri tulolähteitä ja miten kalastajat kokivat asemansa yhteiskunnassa. Kalastuselinkeino on vuosisatojen saatossa joutunut etsimään tapoja selviytyä ympärillä tapahtuvien muutosten aiheuttamista haasteista. Keräilytalousluonteesta johtuen kalastuksessa on aina tarvittu paljon epävarmuuden sietokykyä. 1900-luvun loppupuoliskolla suomalaisten kalastuselinkeinon harjoittajien määrä oli merkittävästi pienentynyt, mutta kotimaisella kalalla oli edelleen kysyntää. Monilla rannikko- ja sisävesialueilla kalastus on edelleen osa taloudellista ja sosiaalista elämää sekä kulttuuriperintöä. Yksi tällainen alue on Lounais-Suomen saaristo, artikkelin tapausalue.

Tutkimuksissa ja tilastoissa kalastus nähdään usein yksipuolisesti yritystoiminnan tai kalakantojen verotuksen näkökulmasta. Laajemmat yhteisölliset ja kulttuuriset vuorovaikutukset sekä elinkeinon monimuotoisuus jäävät tällöin huomiotta. Myös kalastuksen hallinnassa on usein vallalla stereotyyppinen oletus kalastajasta päätoimisena ja riippumattomana taloudellisena toimijana, mikä ei useinkaan vastaa todellisuutta. Pienimuotoista ammattikalastusta tarkemmin tutkittaessa huomataan elämänmuodon, lähiyhteisön ja perheen keskeinen merkitys elinkeinon jatkuvuuden mahdollistajina. Kotitalous on toimeentulon kannalta keskeinen yksikkö: se tarjoaa työvoimaa ja siinä tyypillisesti yhdistetään erilaisia tulonlähteitä. Kalastuksen jatkuvuus riippuu kotitalouden kokonaistulojen riittävytydestä – monitoimiset perheet panostavat kalastustulojen tilapäisesti pienentyessä muihin toimintoihin. Vuoden sisällä kalantulo painottuu sesonkiaikoihin.

Lounais-Suomen saaristossa haastatelluilla kalastajilla oli monenlaisia tapoja yhdistellä tulonlähteitä. Osa harjoitti päätoimista kalastusta, johon he yhdistelivät kalankasvatusta ja muita toimintoja. Toisen ryhmän muodostivat kalastajat, joilla oli myös maa-, metsä- tai puutarhataloutta. Lähes puolet kalastajista kuului kolmanteen ryhmään, jossa valtaosa perheen tuloista hankittiin palkkatöistä. Neljäs tapa oli yhdistellä kalastusta turismiin ja palveluiden tuottamiseen. Haastatellun henkilön kalastustulojen osuus kotitalouden kokonaistuloista oli keskimäärin noin 30 %. Tuntiansio oli korkein päätoimisesti kalastaneilla, mutta heilläkin yleensä verrattain pieni. Useimmat kalastajat korostivat, että he eivät laske tunteja, vaan tärkeintä on yltää riittävään toimeentuloon. Kalastajat olivat kalastaneet alueella usein lähes koko ikänsä ja arvostivat itse työtä ja merellistä työympäristöä.

Monitoimisuuden, elämänmuotojen ja työn merkitysten tarkastelu auttaa ymmärtämään miksi tutkitut saaristolaiset harjoittavat toimintaa, joka on taloudellisin laskelmin osoitettuna heikosti kannattavaa. Myös elinkeinon tukemiseksi sekä säätelyn ja tukijärjestelmän kehittämiseksi tarvitaan ymmärrystä kalastuksen kulttuurisesta, taloudellisesta ja toiminnallisesta monimuotoisuudesta. Hallinnon tiedonkeruun käytännöt ovat yksiulotteistaneet monitoimiyrittäjät yhteen ammattikategoriaan ja päätöksentekijät ovat suosineet päätoimisia

kalastajia. Kalastajien arjella ja modernilla päätöksentekojärjestelmällä on ollut vähän kosketuspintoja. Haastatellut kalastajat kokivat, että erityisesti keskushallinto ja EU eivät ymmärrä eivätkä tue heidän toimintaansa. Julkaisun tulokset kertovat luottamuksen puutteesta hallinnon ja tieteen abstrakteihin järjestelmiin, kun taas paikallisessa henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa luottamus on vahvempaa.

*Osajulkaisu IV* käsittelee Lounais-Suomen saariston kalastusta ja sen hallintaa maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen näkökulmasta analysoimalla kahdessa hankkeessa kerättyjä aineistoja ja tehtyjä havaintoja. Analyysissa käytettiin vuorovaikutteisen hallinnan käsitteistöä. Tässä artikkelissa yhteishallinta määriteltiin laajemmin kuin aikaisemmin käytössä ollut co-management-tyyppinen yhteishallinta. Uusi määrittely sisälsi kirjon erilaisia yhteistoiminnallisia institutionaalisia järjestelyjä, jotka sijoittuvat itsehallinnon ja keskusjohtoisen hallinnon välille.

Tapaustutkimuksia oli kaksi, joista ensimmäinen hyödynsi samoja saariston monitoimitaloutta ja kalastajien näkemyksiä koskevia aineistoja kuin osajulkaisu III ja toinen käsitteli kalaveden omistusta ja vapaa-ajankalastusta. Kuten edellä mainittiin, saariston ammattimaiset kalastajat olivat sitä mieltä, että paikalliset ihmiset yleensä tukevat elinkeinoa kun taas valtiovallan, viranomaisten ja EU:n antamaan tukeen suhtauduttiin varauksellisimmin. Kalastajat katsovat, että viranomaistahoilta on odotettavissa lisää kieltoja, rajoituksia ja paperityötä. Pienimuotoista ja osa-aikaista kalastusta harjoittavat saaristokalastajat kritisoivat kalastuksen tukijärjestelmää, jossa julkinen tuki ohjataan vain isoille päätoimisille yrityksille. Lisääntyneet harmaahylkeiden aiheuttamat ongelmat huolestuttivat ammattikalastajia, joten he ihmettelivät valtiovallan halua perustaa hylkeiden suojelealueita. Asenteet kesäasukkaita ja turisteja kohtaan vaihtelivat eniten. Ne vastaajat, jotka hankkivat osan tuloistaan vapaa-ajanasukkailla tai turisteille suunnatuista palveluista suhtautuivat yleensä myönteisimmin näihin ryhmiin.

Vapaa-ajankalastuksesta on tullut tärkeä vesien virkistyskäyttötapa Lounais-Suomen saaristossa, jossa yksityisellä vesienomistuksella ja ammattikalastuksella on perinteisesti ollut vahva asema. Omistajat olivat jo pitkään olleet huolissaan päätäntävaltansa murenemisestä – heidän mielestään hallintojärjestelmän rakenteelliset ja kalastusoikeuksiin liittyvät uudistukset ovat heikentäneet paikallisen päätöksenteon mahdollisuuksia ja motivaatiota. Vapaa-ajankalastusmahdollisuuksia edistettiin erityisesti vuoden 1997 läänikohtaisen viehekalastusmaksun myötä. Järjestelmä tarjoaa viehekalastajille mahdollisuuden hankkia valtion tarjoaman kalastusluvan yksityisille vesialueille ja siten joustavan pääsyn yhdellä luvalla aiempaa huomattavasti laajemmille kala-apajille. Uudistus herätti saaristossa laajaa keskustelua ja vastustusta. Kalavedenomistajan profiili -hankkeessa haastateltujen paikallisten vedenomistajien mielestä lupajärjestelmä haittaa ammattikalastusta, turismia sekä paikallista kalavedenhoitoa ja valvontaa – elinkeinon pitäisi mennä virkistäytymisen edelle. Heidän mukaansa viehekalastajat häiritsevät luontoa, kalojen lisääntymistä ja rantojen virkistyskäyttöä.

Kalastusoikeuskiista heijastaa yleisempiä jännitteitä paikallisen luonnonvarojen hallinnan ja lisääntyneiden laajempien virkistys- ja suojelutavoitteiden välillä. Maan ja vesien omistuksen korostaminen juontuu halusta säilyttää sananvaltaa oman alueen luonnonvaroihin liittyvissä asioissa. Samantapaisia jännitteitä oli aiemmin tullut esille esimerkiksi Natura 2000 verkoston suojelukiistoissa ja Saaristomeren kansallispuiston perustamisessa. Tällaisissa puolustuskamppailuissa maaseudun ja kaupungin ihmisten edut ja tavoitteet nähdään helposti vastakkaisina. Kalastus- ja ympäristöhallinto näyttää kaupunkilaisten arvojen ja etujen ajajina, kun taas maaseudulla yritetään pitää kiinni omasta elämänmuodosta. Vastakkainasetteluissa tiedolla on tärkeä rooli. Kalastusta ja ympäristöä koskevassa keskusjohtoisessa päätöksenteossa biologinen ja tekninen tutkimustieto on nostettu avainasemaan – paikallista tietoa ei oteta yhtä vakavasti.

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutukset ovat monimuotoisia. Vapaa-ajanasukkaat ja turistit työllistävät monitoimisia kalastajia ja muita saaristolaisia, jotka voivat toimia maaseudun ja kaupungin välisten kumppanuuksien edistäjinä ja vastakkainasettelujen lieventäjinä. Kalavedenomistajista merkittävä osa on kaupunkilaisia rantojen omistuksen rakenteellisen muutoksen seurauksena. Vapaa-ajanasukkailla on usein vahvat siteet myös kesäpaikkakunnalle, joten he voivat toimia kalastusasioissa vuoropuhelun edistäjinä paikallisten osakaskuntien kokoontuessa.

*Osajulkaisu V* käsittelee kalastuksen ja biodiversiteetin suojelun välisiä suhteita. Ympäristö- ja suojelunäkökulmien merkitys on kasvanut yhteiskunnassa ja ne määrittelevät yhä yleisemmin myös luonnonvarojen käyttöä. Toimet eläinkantojen suojelemiseksi ovat voimistuneet. Myös kalastuksen säätelyä on tiukennettu kalakantojen ekologisen kestävyuden turvaamiseksi. Tämä julkaisu pureutuu niihin keinoihin ja institutionaaliin rakenteisiin, joilla kalastuselinkeinoon ja eläinten suojeluun kytkeytyviä kiistoja hallitaan. Kaksi esimerkkitapausta, harmaahylje ja merimetso, esittelevät suojeltujen lajien ja kalastuselinkeinoon välisiä ongelmia ja käytyjä keskusteluja. Niissä eläinlajin nopean lisääntymisen katsotaan uhkaavan kalastusta ja kalakantoja. Sekä hylkeiden että merimetson aiheuttamista ongelmista oltiin artikkeleita laadittaessa huolissaan myös hallitusohjelmassa.

Kalastukseen ja sen hallintaan on aina kytkeytynyt moniulotteisia sosiaalisia, teknisiä, taloudellisia ja ekologisia vuorovaikutuksia. Suojeltujen eläinlajien vaikutukset ja niiden hallinta lisäävät monimutkaisuutta entisestään. Eläinlajien suojelu tuo mukaan uusia intressi- ja päätöksentekoryhmiä, arvoja ja tiedollisia haasteita. Esimerkiksi merimetsojen osalta on pitkään puuttunut tutkittua tietoa lintujen vaikutuksista kalakantoihin ja kalastukseen. Kalastajat vaativat lupaa ampua tai pelotella merimetsoja pyydysten läheisyydessä ja olivat turhautuneita siihen, että vahinkoja vähentäviä toimenpiteitä ei sallittu vetoamalla tutkitun tiedon puutteeseen. Harmaahylkeen metsästys on ollut rajatusti mahdollista, mikä ei ole estänyt hyljekantaa kasvamasta. Hylkeen kalastukselle aiheuttamia vahinkoja on pyritty lieventämään myös pyyntiteknisin keinoin ja investointiavustuksin. Lisäksi kalastajille on maksettu hylkeensietopalkkioita.



Hyljekiiistassa kalastustekninen kehittäminen on tarjonnut ratkaisumallin, jolla voidaan suojella kalastusta hylkeeltä ilman, että itse hyljekantaan tarvitsee puuttua. Tekniset ratkaisut koskevat lähinnä rysäpyyntiä, joten yleisimmän pyyntimuodon, verkkokalastuksen, osalta ongelmat jatkuvat. Käytännön yhteistoiminta kalastusteknisissä kehittämishankkeissa on kuitenkin ollut omiaan edistämään elinkeinon lisäksi myös kalastajien ja tutkijoiden välistä luottamusta.

Hallintanäkökulmasta on kiinnostavaa tarkastella sitä kuinka valta on jakaantunut valtionhallinnossa luonnonvara- ja ympäristösektorien kesken sekä missä määrin paikalliselle toimijuudelle ja organisaatioille on annettu toimintatilaa. Kansainvälinen taso on myös oleellinen niin päätöksentekojärjestelmän kuin itse ongelmienkin kannalta. Eläinkantojen hoitosuunnitelmista on tullut entistä merkittävämpiä hallinnan välineitä. Tässä julkaisussa vertailtiin ympäristöhallinnon laatimaa merimetson kannanhoitosuunnitelmaa sekä maa- ja metsätalousministeriön alaisen luonnonvarahallinnon tekemää Itämeren hyljekantojen hoitosuunnitelmaa. Hyljekantojen hoitosuunnitelma osoittautui merkittävästi laajemmaksi kuin merimetson kannanhoitosuunnitelma. Hyljekantojen hoitosuunnitelmaa laadittaessa kuultiin intressitahojen näkemyksiä useissa kuulemistilaisuuksissa; merimetson kannanhoitosuunnitelma puolestaan on tehty pääosin työryhmätyönä. Erityisesti merimetsokiistassa hallintosektorirajat ja erilaiset toimintakulttuurit vaikeuttivat yhteishallinnan edistämistä.

# 3 Metodologinen monimuotoisuus

## 3.1 AINEISTOT JA MENETELMÄT

Kalavesien käytön ja hallinnan ilmiöiden kompleksisuudesta johtuen tarvitaan tarkasteluja, jotka tavoittavat elämään kuuluvat monimutkaisuudet ja ristiriitaisuudet. Tästä syystä osajulkaisut perustuvat monenlaisiin aineistoihin ja menetelmiin (taulukko 2). Tutkimukset saavat voimansa erityisesti tapaustutkimuksista, joissa on tarkasteltu ihmisten elämää heidän omassa fyysisessä ja sosiaalisessa ympäristössään erilaisia lähestymistapoja yhdistäen. Osajulkaisuissa on hyödynnetty sekä laadullisia että määrällisiä metodeja. Kyselyt ja tapaustutkimukset on yleensä raportoitu erikseen RKTL:n julkaisusarjoissa. Näissä erillisjulkaisuissa on esitetty yksityiskohtaiset tiedot aineistoista ja niiden keruusta sekä kuvattu tärkeimmät havainnot. Tieteellisissä artikkeleissa tapaustarkastelujen havaintoja on yhdistelty, vertailtu ja analysoitu suhteessa laajempaan kotimaiseen ja kansainväliseen keskusteluun.

Tiedon ja vallan kysymyksiä käsittelevä *osajulkaisu I* käy vuoropuhelua suomalaisten tapaustutkimusten havaintojen ja kansainvälisten kalastuksen hallintaa käsittelevien tutkimusten välillä. Kirjoitus vetää yhteen Itä-Suomessa Onkamojärvellä, Pielisellä ja Orivedellä tehtyjä tapaustutkimuksia, jotka on raportoitu tarkemmin erillisissä julkaisuissa. Kiistan puhkeaminen tuo konkreettisesti esiin eri ryhmien valta-asetat ja vuorovaikutukset, jotka muutoin helposti jäävät piiloon. Kalastuskiistojen tutkimus alkoi Joensuun yliopiston sosiologian kvalitatiivisten menetelmien kurssin harjoitustyöstä, jossa työryhmämme analysoi Onkamojärven talvinuottauskärhämää yhdeksän teemahaastattelun, lehtikirjoitusten ja muiden julkaisujen avulla. Haastattelut tehtiin nuottaajien, kalastuskunnan aktiivijäsenien ja kyläläisten parissa. RKTL julkaisi työn Kalatutkimuksia-sarjassa (Salmi ym. 1994). Tämän jälkeen Pitkänen (1996) tarkasteli Onkamojärven tapauksen ohella Pielisen troolikalastuskiistaa ja vertasi näitä konfliktittomaan Oriveden alueeseen. Pääosa aineistoista koostui laadullisista haastatteluista. *Osajulkaisuissa I* viitattiin Itä-Suomen kalastuskiistojen lisäksi myös Itämeren lohenkalastuskiistaan ja viehekorttilain säätämiseen liittyviä ristiriitoja käsitelleiden tutkimusten tuloksiin.

Kalaveden omistamiseen pohjautuvaa hallintajärjestelmää käsittelevä *osajulkaisu II* perustuu Kalaveden omistajan profiilit -hankkeen alueellisiin tapaustutkimuksiin Keski-Suomessa (Muje 2000) ja Saimaan Pihlajavedellä (Muje, Tonder ja Salmi 2001). Aineisto koostuu pääosin omistaja- ja kalastajaryhmien teema-

haastatteluista, joita täydennettiin valtakunnallisen kalavedenomistajille suunnatun postikyselyn tuloksilla Pihlajaveden kalastuskuntien vastausten osalta. Valtakunnallinen kysely lähetettiin lähes 4000 kalastuskunnalle vuonna 2000. Pihlajaveden osalta kysely lähetettiin 93 kalastuskunnalle ja vastausten avulla tarkasteltiin muun muassa vesialueen koon merkitystä kalaveden omistajien aktiivisuuteen. *Osajulkaisun II* keskeisimmän aineiston muodostivat 62 teemahaastattelua, joista 22 tehtiin Keski-Suomessa ja 40 Pihlajavedellä. Haastateltaviksi valittiin omistajien lisäksi ammatti- ja vapaa-ajankalastajia, mökkiläisiä, matkailuyrittäjiä sekä hallinnon, neuvonnan ja tutkimuksen edustajia. Monet vapaa-ajankalastajat olivat myös kalaveden omistajia. Haastattelujen ydinteemat käsittelevät kalavesien omistajatahojen roolia vesialueiden hallintajärjestelmässä sekä suhtautumista uusiin intressiryhmiin.

*Taulukko 2. Kerätyt aineistot ja hankkeet, joihin osajulkaisut kytkeytyvät.*

	<b>Julkaisu</b>	<b>Aineisto</b>	<b>Hankkeet</b>
I	Tieto ja valta kalastuksen päätöksenteossa – konflikteista yhteishallintaan?	Kalastuskiistoja koskevat tapaustutkimukset ja kansainvälinen yhteishallintakeskustelu.	- Kalaveden merkitys, konfliktit ja ongelmat kalastuksen järjestämisessä sisävesialueella - Ammattikalastuksen toimintaedellytykset sisävesialueella
II	Local owner-based management of Finnish lake fisheries: social dimensions and power relations.	Kalaveden omistajien, kalastajien ja muiden tahojen edustajien henkilökohtaiset teemahaastattelut sisävesialueella.	- Kalaveden omistajan profiili
III	Rural Pluriactivity as a Coping Strategy in Small-Scale Fisheries.	Ammattikalastajien henkilökohtaiset lomakehaastattelut Saaristomerellä ja Ahvenanmaalla.	- AQCESS
IV	Rural-urban relations in livelihoods, governance and use of natural resources – Considerations of fisheries in the Finnish Archipelago Sea Region.	Ammattikalastajien henkilökohtaiset lomake/teemahaastattelut Saaristomerellä ja Ahvenanmaalla sekä teemahaastattelut Velkuan ja Nauvon kalastusalueilla.	- AQCESS - Kalaveden omistajan profiili
V	Rural resource use and environmentalisation: new governance challenges in Finnish coastal fisheries.	Lehtikirjoituksia, Internet-lähteitä, raportteja jne.	- Kalastus ja merimetso: paikallinen kestävyys ja hallinta, - INTERCAFE

*Osajulkaisu III* perustuu 113 ammattikalastajahaastatteluun, jotka tehtiin AQCESS-hankkeen yhteydessä. Kalastajat valittiin yhdeksästä Saaristomeren ja Ahvenanmaan kunnasta. Pääosa haastattelulomakkeen kysymyksistä oli samoja kuin muiden EU-hankkeeseen osallistuneiden maiden tapauskohteissa. Suomessa lomaketta täydennettiin esimerkiksi kalastajaperheen tulonlähteitä ja kalastuksen tulevaisuutta koskevilla lisäkysymyksillä sekä lisäämällä laadullinen elementti muuten strukturoituun tiedonkeruuseen. Tämä tehtiin laadullisen asennetutkimuksen (Vesala 1996, 95–100) hengessä esittämällä kalastajille kahdeksan väittämää, joihin haluttiin ensin kannanotto vaihtoehdoin samaa mieltä, eri mieltä ja en osaa sanoa. Tämän jälkeen vastaajaa pyydettiin perustelemaan valintansa, jonka haastattelija kirjasi lomakkeeseen mahdollisimman tarkoin. Näin kerätyt perustelut auttoivat ymmärtämään kannanottojen taustoja ja asiayhteyksiä. Asenneväittämät koskivat esimerkiksi kalastukseen sitoutumista, ansioiden laskemistapaa sekä ammattiin saatavaa tukea eri tahoilta. *Osajulkaisua III* varten tehdyssä analyysissä kalastajat luokiteltiin neljään ryhmään tulolähteiden yhdistelmien perusteella.

*Osajulkaisu IV* hyödynsi edellä kuvatun AQCESS-hankkeen 113 ammattikalastajahaastattelun lisäksi Kalaveden omistajan profiilit -hankkeessa Velkuan ja Nauvon kalastusalueilla tehtyjä tapaustutkimuksia. Molemmilla alueilla tehtiin laadullisia teemahaastatteluja vesialueiden omistajien, kalastajien ja hallinnon edustajien parissa. Velkualla haastatteluja tehtiin 38 ja Nauvossa 25. Velkuan tapaustutkimuksessa käytettiin myös valtakunnallisessa kalastuskuntakyselyssä kerättyä aineistoa sekä erillistä Velkuan osakkaille ja yksityisvesien omistajille suunnattua postikyselyä (Salmi ym. 2001). Ensiksi mainittuun vastasi 81 kalastuskunnan edustajaa ja jälkimmäiseen 165 kalavedenomistajaa. Nauvon tapaustutkimuksessa kalastuskuntien toimintaa valotettiin valtakunnallisen kalastuskuntakyselyn Nauvoa koskevien 33 vastauksen avulla (Salmi ja Nordquist 2003).

*Osajulkaisu V* perustuu erilaisiin julkaistuihin ja julkaisemattomiin lähteisiin, kuten raportteihin, lehtikirjoituksiin ja Internet-dokumentteihin. Keskeisiä julkisia dokumentteja olivat hylkeiden ja merimetson kannanhoitosuunnitelmat, hallitusohjelma, maa- ja metsätalousministeriön ohjeistus hylkeiden aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta kalatalousyrittäjille sekä EU:n päätös Euroopan laajuisesta merimetson hoitosuunnitelmasta. Hyljekiistan hallintakeinoja käsittelevässä osuudessa lähteinä käytettiin myös raporttia, jossa kartoitettiin ammattikalastajien hylkeiden suojelealueita koskevia näkemyksiä (Salmi ja Salmi 2006), hoitosuunnitelman teon yhteydessä laadittua raporttia eri osapuolten näkökulmista ja odotuksista (Storm ym. 2007) sekä pyyntiteknistä kehittämistä käsittelevää artikkelia (Varjopuro ja Salmi 2006). Hylje- ja merimetsokiistan osapuolten näkemyksiä valottivat myös esimerkiksi Turun Sanomissa ja Fiskarposten-lehdessä julkaistut kirjoitukset. Merimetsokiistaa oli Suomessa käsitellyt raportissaan Ronkainen (2006) ja kansainvälisen tason perustietoa aiheesta oli saatavissa EU-hanke REDCAFEstä. *Osajulkaisua V* kannattelivat myös ne kokemukset, jotka kertyivät kirjoittajan osallistuessa kalastuksen ja merimetson välisen konfliktin lieventämiseen tähdänneen INTERCAFE-verkoston työpajoihin ja tapausalueisiin eri puolilla Eurooppaa.

## 3.2 TAPAUSTUTKIMUKSELLA KÄYTÄNNÖNLÄHEISEMPÄÄ TIETOA

Tutkimuksen osajulkaisuja yhdistää pyrkimys lähestyä tutkimuskohdetta monipuolisten aineistojen sekä laadullisten ja määrällisten metodien avulla. Tämänkaltaista erilaisten aineistojen ja menetelmien yhdistelemistä on yhä yleisemmin ryhdytty nimittämään triangulaatioksi (Dentzin 1970) – asioita katsotaan ”monesta kulmasta”. Osajulkaisuissa on käytetty myös ns. tutkijatriangulaatiota, kun tapaustutkimusten alustavia analyyseja on tehty yhdessä muiden tutkijoiden kanssa. Hankkeiden verrattain laajat haastatteluaineistot on tyypillisesti kerätty monen henkilön voimin. Haastattelijat valittiin muun muassa kalataloudellisen asiantuntijuuden ja tapausalueen tuntemuksen perusteella. Saaristomeren tapaustutkimuksissa tarvittiin myös ruotsin kielen taitoa. Tiedonkeruuta koordinoitiin ohjeistusten ja yhteisten keskustelujen avulla. Triangulaation kriitikot pitävät sen riskinä tutkimuksen empirialähtöisyyttä ja pinnallisuutta (Silverman 2000, 98–99). Syvemmin triangulaatiokeskusteluun uppoamatta voi kuitenkin todeta, että onnistuessaan aineistojen, metodologioiden ja tutkijoiden monikäyttö parantaa mahdollisuuksia aiemmin verrattain tutkimattomien ilmiöiden – kuten tässä esimerkiksi kalastuskiistojen, kalaveden omistajuuden tai hallintakäytäntöjen – hahmottamiseen.

Käytetyt tiedonkeruun ja analyysin metodit ovat olleet kytkeytyneitä siihen, minkälaista kalastusta tutkitaan. Vapaa-ajankalastusta on tutkittu eritoten Yhdysvalloissa suosituksen *human dimensions* -koulukunnan metodein. Siinä kerätään tietoa kalastajaryhmien toiminnasta ja asenteista pääasiassa tilastollisten lomakekyselyiden avulla. Sen sijaan kalastuselinkeinon tutkimuksessa on jo verrattain pitkään käytetty monipuolisesti myös laadullisia lähestymistapoja – nojautuen enemmän eurooppalaiseen traditioon – ja huomiota on kiinnitetty käyttäjäryhmien lisäksi hallintajärjestelmän vuorovaikutuksiin ja osallistamiseen.

Suomen kalataloudessa on jo pitkään tehty erityisesti saaliita, kalastuksen määrää ja taloudellisia tunnuslukuja luotaavia tilastokyselyjä. Niihin nojaamalla on kuitenkin ollut vaikeaa perehtyä kalastuksen ja sen hallinnan käytännön ongelmiin sekä moninaisiin ilmenemismuotoihin. Eri tilanteisiin ja käytäntöihin läheisemmin pureutuvaa metodologista strategiaa<sup>3</sup> kutsutaan tapaustutkimukseksi. Siinä pureudutaan ilmiöihin tarkemmin ja monipuolisemmin kuin suurilla otoksilla tehdyissä kyselyissä, joissa puolestaan saadaan laajempi kuva tutkittavien asioiden yleisyydestä ja vaihtelusta. Tapaustutkimuksen strategiaa on käytetty myös tämän tutkimuksen osajulkaisuissa, joissa on eri tavoin yhdistetty aineistoja ja menetelmiä sekä tehty tutkijayhteistyötä. Tavoitteena on ollut, että tapaustutkimuksilla saadaan esiin konkreettista kontekstiin sidottua tietoa, joka on ihmisistä koskevassa tutkimuksessa – jota myös kalastusta koskeva tutkimus on – usein mielekkäämpää kuin yleispätevien ja ennakoivien teorioiden etsiminen (Flyvbjerg 2006).

---

<sup>3</sup> Koska tapaustutkimus sisältää lähtökohtaisesti useita tutkimusmenetelmiä, kyseessä ei ole metodi vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia (Laine, Bamberg ja Jokinen 2007, 9).

Tapaustutkimuksessa yleistäminen ei ole ensisijaisena tavoitteena, mutta yhdestäkin hyvin toteutetusta tapaustutkimuksesta on mahdollista tehdä yleistyksiä. Yinin (1994, 30–32) mukaan tapaustutkimuksen avulla voidaan tehdä yleistyksiä kyseenalaistamaan tai vahvistamaan aiemmin kehitettyä teoreettista näkemystä. Tätä hän kutsuu analyttiseksi yleistämiseksi. Tutkimuksen läpinäkyvyyttä tai naturalistista yleistämistä painottavat tutkijat näkevät, että lukija voi itse yleistää ja ymmärtää tapauksen vertaamalla sitä omiin kokemuksiinsa – edellyttäen että tapaustutkimus tehdään ja kuvataan perusteellisesti (Laine, Bamberg ja Jokinen 2007, 30).

Biologisen tutkimuksen orientaatio matemaattisine mallinnuksineen ja ennustavine laskelmineen vaikuttaa käsitykseen siitä, minkälaista tutkimusta tulee tehdä kalastuksen ja sen hallinnan kentillä. Usein lähtökohtana on ideaali, jossa myös yhteiskuntatutkimuksen tulisi olla kontekstista riippumatonta ja ennustavaa. Flyvbjerg (2001, 45) korostaa, että yhteiskunnallisessa tutkimuksessa taustaehdot eivät ole fyysisiä tai psykologisia faktoja vaan käyttäytymismalleja, joissa ihmiset käyttävät hiljaisia taitojaan. Ihmiset ovat yleensä oman arkielämänsä asiantuntijoita; ajan myötä taidot ja asiantuntemus karttavat oppiesamme lukuisten kokemustemme voimasta. Koska kokemukset ovat sidottuja paikkaan ja aikaan, siis tiettyyn kontekstiin, ihmistoimintaa ei voida ennustaa millään yleisillä teoreettisilla säännöillä (Flyvbjerg 2001, 42–43). Sääntöjen sijaan kontekstin, toiminnan ja tulkintojen välillä on avoin riippuvuusuhde. Vaikka tapaustutkimuksessa esille tuodun ilmiöiden ja problematiikan rikkaan kuvauksen tiivistäminen ei ole mielekäästä, myös yhteiskunnallisiin teemoihin puretuvalta kalastustutkimukselta usein vaaditaan biologisen tutkimuksen mallin mukaista tiivistettyä esittämistapaa.

Kalastajien haastatteluissa kuulee usein väitettävän, että hallinto ja tutkimus ovat eriytyneet omaan maailmaansa eivätkä ymmärrä ottaa huomioon paikallista todellisuutta. Eri maailmat eivät välttämättä kohtaa muutoin kuin ylhäältä annettujen määräysten kautta. Tutkimuksen metodologisilla valinnoilla voidaan luoda mahdollisuuksia näiden maailmojen kohtaamiseen. Se on todennäköisempää laadullisia menetelmiä hyödyntävien tapaustutkimusten kuin esimerkiksi laajoihin satunnaisotantaan perustuvien lomakekyselyjen avulla. Haastattelutilanteissa vaaditaan luottamuksellisen suhteen saavuttamista informantin kanssa, jolloin on mahdollisuus keskustella myös arkaluontoisemmista aiheista, kuten esimerkiksi kalastajan taloudellisesta tilanteesta tai normien vastaisista käytännöistä. Osajulkaisuissa käytetyissä tapaustutkimuksissa luottamukselliseen suhteeseen on usein päästy alaa tuntevien haastattelijoiden vallinnan kautta. Paikallisten informanttien myönteiseksi kokema seikka on ollut myös, että haastattelija ei työskennellyt tutkimuslaitoksen keskusyksikössä vaan usein RKTL:n syrjäisemmässä toimipaikassa, lähempää informantin omaa elämissä maailmaa.

### 3.3 FRONEETTINEN NÄKÖKULMA

Yhteiskuntatieteiden roolista, merkityksestä ja oikeutuksesta tieteenalana, erityisesti verrattuna luonnontieteisiin, on käyty monenlaista keskustelua. Luonnontieteet ja yhteiskuntatieteet integroivan tutkimuksen tarvetta korostetaan yhä enemmän luonnonvarojen ja ympäristön tutkimuksessa. Myös kalastuksen päätöksenteossa on korostettu monitieteisyyden tai jopa tieteidenvälisyyden tarvetta, onhan hallittavana hyvin monitahoinen ja -ääninen sosioekologinen systeemi. Intuitiivisesti ajateltuna tieteidenvälinen tutkimus vaikuttaa mielekkäältä tavoitteelta, mutta käytännön tasolla sen määrittäminen ja soveltaminen ei ole yksinkertainen tehtävä (Jentoft 2006, 676).

Vaikka erilaiset epistemologiset lähtökohdat vaikeuttavat tieteidenvälisistä yhteistyötä, Haapasaaren (2008, 111) mukaan tieteidenvälisen paradigman syntymisen ei tarvitse merkitä omalle tieteenalalle ominaisten teoreettisten ja metodologisten lähestymistapojen hylkäämistä. Itämeren lohikantojen elpymiseen tähtäävän hankkeen kokemuksiin vedoten hän painottaa uuden paradigman etsintää tieteidenvälisyyden pohjalta. ”Ympäristöön ja luonnonvaroihin kohdistuvassa tutkimuksessa vallankumousta luonnehtii siirtyminen erikoistuneista luonnontieteellisistä teknisistä ratkaisuista ja kapea-alaisen yksitieteisen paradigman korostamisesta kohti holistisuutta, sosiaalisen näkökulman huomioimista, osallistumista ja toiminnasta oppimista” (Haapasaari 2008, 111–112).

Tieteidenvälinen kamppailu voidaan nähdä kilpailuna tutkimusvaroista tai yleisemmin yhteiskunnan ”totuuspolitiikasta”. Flyvbjergin (2001, 2–3) mukaan vastakkainasettelu perustuu kuitenkin väärään ajattelumalliin koskien yhteiskuntatieteiden asemaa ja suhdetta muihin tieteenaloihin. Monille on syntynyt kuva väkevästä luonnontieteestä ja voimattomasta yhteiskuntatieteestä, koska yhteiskuntatieteet ovat ottaneet itselleen mahdottoman tehtävän matkimalla luonnontiedettä ja pyrkimällä tuottamaan selittäviä ja ennustavia teorioita. Luonnontieteitä ja yhteiskuntatieteitä ei Flyvbjergin (2001, 3) mukaan tule vertailla luonnontieteissä vallalla olevien tietoteoreettisten ominaisuuksien perusteella – hedelmällisempää sen sijaan on nähdä, kuinka molemmilla tieteenhaaroilla on omat perustavaa laatua olevat vahvuutensa ja heikkoutensa.

Tutkiessaan yhteiskuntatieteiden roolia Flyvbjerg (2001) nostaa esiin Aristoteleen kolmijaon analyttiseen tieteelliseen tietoon (episteme), tekniseen tietoon ja taitoon (techne) ja käytännön viisauteen (fronesis). Käytännön (froneettinen) tieto liittyy harkintaan ihmiselle ja yhteisölle hyvästä ratkaisusta ja on Flyvbjergin mukaan yleisesti mukana sosiaalisissa käytännöissä. Froneettinen tieto on erilaista kuin episteme tai techne ja siksi sitä ei pidä yrittää lähestyä tieteellisen tai teknisen tiedon teoreettisista lähtökohdista. Yhteiskuntatieteen tehtävä liittyy Flyvbjergin (2001) mukaan erityisesti fronesikseen, jossa se on vahvimmillaan ja luonnontiede heikoimmillaan, kun taas epistemessä luonnontiede on vahvimmillaan ja yhteiskuntatiede heikoimmillaan. Jos yhteiskuntatieteet eivät ole tehneet suuria saavutuksia selittävien ja ennustavien teorioiden alueella

eivät toisaalta luonnontieteet ole tuoneet merkittävää panosta arvoja ja intressejä koskevaan keskusteluun ja refleksiiviseen analyysiin.

Tieteidenvälisen kiistojen voi näin ajatella johtuvan pitkälti siitä, että yhteiskunta- ja luonnontieteiden keskenään erilaisia tietoteoreettisia ominaispiirteitä ei ymmärretä tai oteta riittävästi huomioon. Oleellinen ero liittyy edellä mainittuihin ennustavien teorioiden muodostamiseen ja kontekstuaalisuuteen. Fronesis korostaa kontekstuaalisuutta, koska ihmisen jokapäiväistä toimintaa on vaikea irrottaa konteksteistaan yleispäteviksi abstraktioiksi. Froneettinen tutkimus pyrkii analysoimaan ja tulkitsemaan yhteiskunnassa vallalla olevia arvoja ja intressejä (Flyvbjerg 2001, 60). Flyvbjergin (2001, 140) mukaan froneettisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tulokset ovat pragmaattisesti ohjattuja tulkinnoita tutkimuksen kohteena olevista käytännöistä. Yksi tehtävä on tuoda esiin konkreettisia esimerkkejä ja yksityiskohtaisia narratiiveja siitä miten valta toimii, mitkä ovat sen seuraukset ja miten valtasuhteita voidaan muuttaa. Froneettinen yhteiskuntatiede tutkii historiallisia olosuhteita ja nykykäytäntöjä tavoitteenaan selvittää ja pohtia ongelmia, riskejä ja vaihtoehtoja – tiedostaen samalla että lopullisia vastauksia kysymyksiin ei ole annettavissa.

Jentoft (2006) korostaa, että yhteiskuntatieteiden kontribuution kalavarojen hallintakysymyksissä tulee olla ensisijaisesti froneettista. Useimpia tämän tutkimuksen osajulkaisuissa käytettyjä lähestymistapoja voidaan luonnehtia froneettisiksi, koska niissä on tarkasteltu kalataloudessa vallalla olevia arvoja, intressejä ja valtasuhteita konkreettisten esimerkkitapausten avulla. Flyvbjergin fronesis-käsite kytkeytyy myös tutkimuskohteeseeni, kalastuksen päätöksentekomallien, ohjauksen ja hallinnan, eroihin, joita käsitellään seuraavassa luvussa. Jentoftin (2006, 672) mukaan fronesis on se näkemys, joka lisätään kun siirrytään ohjauksesta hallintaan.



# 4 Ohjauksen ja hallinnan mallit

Vallalla olevat käsitykset ”oikeasta” kalastuksen päätöksentekojärjestelmästä voidaan jaotella kahteen perusmalliin: *ohjaus*<sup>4</sup> (management) ja *hallinta* (governance). Tässä työssä esiin tulevia ohjaus- ja hallintaparadigmojen eroja on pelkistetty taulukkoon 3. Mallit soveltuvat eri tyyppisten ongelmien ratkaisuun tai hallintaan ja päätöksenteossa käytetään toisistaan poikkeavia institutionaalisia järjestelyjä. Myös käsitykset päätöksenteon hyväksyttävistä perusteista ja tietopohjasta ovat erilaiset. Kalastusta koskevat yhteiskuntatieteelliset tutkimukset viittaavat tarpeeseen siirtyä ohjaus-paradigmasta kohti hallinnan mallia. Ei kuitenkaan ole yhtä hallintamallia vaan hallintajärjestelmän ja hallittavan järjestelmän väliset vuorovaikutukset ovat hyvin monimuotoisia.

*Taulukko 3. Ohjauksesta (management) ja hallinnasta (governance) esitettyjä luonnehdintoja, jotka koskevat kalataloutta ja luonnonvarojen hallintaa yleisemmin.*

	<b>Ohjaus</b>	<b>Hallinta</b>
Käsiteltävät ongelmat	kesyt	ilkeät
Vallankäytön tapa	keskusjohtoinen	vaihtoehtoiset mallit ja niiden yhdistelmät
Päätöksenteon perustelu	objektiivinen tieto, faktat	vuorovaikutteisuus, poliittisuus
Tieto	tieteellis-tekninen tieto, luonnontieteet, tukena ”sosioekonomia”	monitieteisyys, praktinen tieto, avoin asiantuntijuus

Ennen modernia aikaa päätöksenteko perustui paikalliseen itsehallintoon, pitkän ajan saatossa muovautuneisiin normeihin ja paikalliseen tietoon (Harris 2001). Suomessa kansanomainen tapasäännöstö määräsi mitä moninaisimmista seikoista, kuten kylän kalavesien omistuksesta, yksityisten kalastuspaikkojen valtausoikeudesta, yhteisapajien käytöstä, kalastusyhtiöiden toiminnasta, saaliinjaosta ja kalapirttien omistuksesta (Virtanen 1976, 260–261). Sittemmin tapa-

<sup>4</sup> Kalastuksen management-päätöksenteosta käytän tässä termiä ohjaus, vaikka termi voidaan kääntää tilannekohtaisesti vaikkapa kalavesien hoidoksi tai kalastuksen säätelyksi.

säännöstöstä muokattiin lainsäädäntöä, jonka noudattamista valtion viranomaiset ryhtyivät valvomaan. Ohjausmalli astui kuvaan perinteisen kalastuksen päätöksenteon oheen ja sijalle.

Kalastuksen ohjausmalliin kytkeytyy tyypillisesti ajatus keskusjohtoisesta päätöksenteosta, joka tapahtuu hierarkkisesti valtiolliselta tai kansainväliseltä tasolta alaspäin käskyjen ja kontrollin tukemana. Kalastuksen keskusjohtoista ohjausta perustellaan yleisen edun ajamisella. Päätöksenteon pohjana käytetään tyypillisesti luonnontieteellistä tietoa ja vedotaan objektiivisuuteen ja faktoihin. Osajulkaisussa I käytin vastaavasta ylhäältä alas suuntautuvasta mallista nimitystä managerialismi, jonka lähtökohtana on usko tieteellisen tiedon kasvuun ja sen käyttöön luonnon hallitsemiseksi. Ohjauksessa pyritään selkeästi määriteltyyn ongelmanratkaisuun, jonka saavuttamista voidaan mitata ja ennustaa. Siihen liittyy myös ajatus luonnonvarojen tuottavuudesta ja järkipäisestä hyödyntämisestä. Ohjauksessa sosiaalista maailmaa ja ekosysteemiä käsitellään toisistaan erillisinä (Berkes 2010a, 15).

David Symesin (2006, 114) mukaan kalastuksen yhteiskuntatieteelliset tarkastelut viittaavat muutokseen ohjauksesta kohti nykytilanteeseen paremmin sopivaa hallintamallia. Viime vuosikymmenten aikana kalastuksen klassisen management-ajattelun lähtöoletukset on hylätty yksi toisensa jälkeen (Berkes 2010a, 14); ohjauksen ei katsota enää istuvan nyky-yhteiskunnan monimutkaisten ongelmien ratkaisutavaksi (Ludwig 2001, 758). Myös Jentoft ja Chuenpagdee (2009, 554) kytkevät päätöksentekojärjestelmää koskevat paradigmat hallinnan ongelmien luonteeseen: hallintaa tarvitaan luonnonvaroihin liittyvien hankalien ja ilkeiden ongelmien käsittelyyn, kun taas ohjaus riittää kesyempien ongelmien ratkaisemiseen. Hallinnan mallissa päätöksenteon institutionaaliset järjestelyt pyritään määrittelemään niin, että ne nivELYvät yhteen kulloinkin hallittavan järjestelmän kanssa.

## **4.1 POSTMODERNI NÄKÖKULMA VAI KESKUSHALLINNON KURISTUSOTE?**

Harrisin (2001) mukaan kokonaisvaltaisessa hallintamallissa, jota hän kutsuu postmoderniksi näkökulmaksi, sosiaaliset ja ekologiset tekijät nähdään entistä useammin toisiinsa tiiviisti liittyneinä sosioekologisina systeemeinä. Kapeasta tuotantolähtöisyydestä on siirrytty edistämään elinvoimaisia kalastus- ja kala-yhteisöjä yhdessä suojelunäkökulmien ja taloudellisen rationaalisuuden kanssa. Päätöksenteko on tyypillisesti ohjausta vuorovaikutteisempaa: viranomaisten ja asiantuntijoiden päätöksenteon sijaan puhutaan käyttäjäryhmien osallistumisesta, kumppanuudesta, yhteishallinnasta ja kalastajan tiedosta. Kun eri tahot osallistuvat tavalla tai toisella hallinnan prosesseihin päätöksenteossa voidaan käyttää laaja-alaisempaa tietopohjaa, jossa hyödynnetään myös paikallista käytännön tietoa. Ennustettavuuden ja kontrollin sijaan painotetaan epävarmuuden sietokykyä (Berkes 2010a, 14).

Hallintakeskustelun lisääntymisestä huolimatta kalastuksen ohjausmalli on vankasti vallassa eri puolilla maailmaa – kuten EU:ssa, jossa keskusjohtoinen ja byrokraattinen kalastuksen säätely on syrjäyttänyt paikallista päätöksentekoa ja intressitahojen osallistumismahdollisuuksia (Symes 2010, 48). Symesin mukaan tämä keskushallinnon kuristusote on vaikeuttanut kalastusyritysten mahdollisuuksia sopeutua kalakantojen kausivaihteluihin ja meren ekosysteemin pitkänajan muutoksiin. Samalla se on ollut omiaan heikentämään kalastajien paikallisen tiedon ja kokemuksen kautta kertynyttä itsekunnioitusta ja sosiaalista identiteettiä (Symes 2010, 48). Berkes (2010b, 55) kavahtaa Euroopan kalatalouden monimutkaisuutta ja onkin ulottanut yhteistoimintaa ja paikallista tietoa hyödyntäviä hallintamalleja koskevan tutkimuksensa lähinnä Aasian sekä Keski- ja Etelä-Amerikan pienimuotoiseen kalastukseen.

Sekä käytännön toiminta että sen institutionaaliset reunaehdot muuttuvat. Suomen kalataloudessa on viime vuosikymmeninä käyty sitkeää julkista ja politisoitunutta keskustelua ammatti- ja vapaa-ajankalastajien pyyntioikeuksista, lohenkalastuksesta sekä eläinten ja niiden suojelutoimien vaikutuksista kalastukseen (osajulkaisut I, IV ja V). Kuten osajulkaisussa I todettiin, konflikteja ei voida eikä aina ole syytäkään välttää – ne heijastavat muutospaineita ja voivat edistää kalastuksen parempaa hallintaa. Kuitenkin kalataloushallinnon näkökulmaa on tyypillisesti leimannut ajatus epäpoliittisuudesta: asioista vallitsee yhteisymmärrys ja valtio edustaa yhteisön luonnollisia yhteisiä etuja (Laine ja Jokinen 2001, 51). Keskusjohtoista ohjausperspektiiviä leimaa tieteellistämisen tarve: erimielisyyksien katsotaan johtuvan vain väärästä tiedosta.

Osaltaan kalastuskiistat johtuvat kalastajakunnan ja yhteiskunnan yleisten arvojen muutoksesta sekä vaatimuksista päätöksentekojärjestelmän muuttamiseksi. Ajoittain julkinen keskustelu ja kärhämöinti johtavat hallintajärjestelmän rakenteen ja käytäntöjen muutoksiin. Merkittävimpiä rakenteellisia muutoksia on toteutettu lainsäädännön kautta. Kalastuslainsäädäntöä uudistettiin laajemmin viimeksi vuonna 1982, mutta vuonna 1997 voimaan astunutta läänikohtaista viehekalastuslupajärjestelmää voidaan pitää kalastuskäytäntöjen kannalta merkittävänä lakimuutoksena. Samalla kun vapaa-ajankalastuksen oikeudet ovat laajentuneet ja vapautuneet, ammattimaisen kalastajan toimintaa säädellään yhä tiukemmin – muun Euroopan tapaan.

## **4.2 ILKEÄ ONGELMAKENTTÄ**

Kalastuksen ja rannikkoalueiden päätöksenteon ongelmien määrittely ja yksiselitteinen ratkaiseminen on usein vaikeaa – ongelmilla ja kiistoilla on taipumus ilmestyä yhä uudelleen (Jentoft ja Chuenpagdee 2009). Rittel ja Webber (1973) ovat nimenneet tämän tyyppiset hankalasti hahmotettavat ja vaikeasti ratkaistavat ongelmat ilkeiksi (wicked) kun taas helposti ratkaistavia ongelmia he kutsuivat kesyiksi (tame). Jokainen ilkeä ongelma – ja kiista – on omanlaisensa, joten ei ole ennalta määriteltyä mallia niiden lieventämiseksi. Itse ongelman ja sen rat-

kaisumahdollisuuksien ymmärtäminen nivoutuvat toisiinsa ja tässä prosessissa tarvitaan kontekstuaalista tietoa. Ongelmat voidaan määrittellä ja niitä voidaan perustella monin eri tavoin, jotka pitkälti riippuvat määrittelijän maailmankuvasta. Rittel ja Webber (1973, 164) korostavat myös, että jokaista ilkeää ongelmaa voidaan pitää merkkinä jostain toisesta ongelmasta.

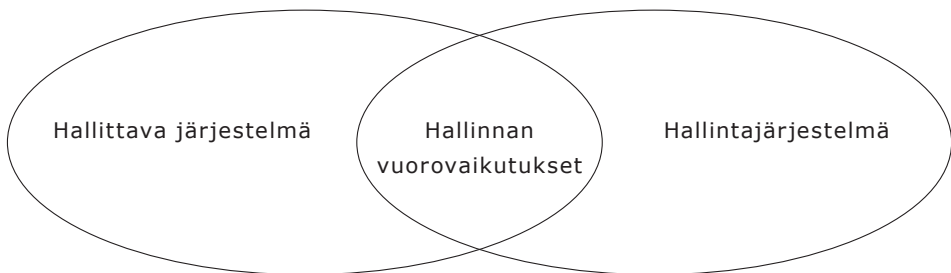
Luonnonvaroihin ja ympäristöön liittyvät ongelmat, kuten metsäkiistat, uhanalaisten lajien suojelu ja ilmastonmuutos, ovat tyypillisesti ilkeitä (Ludwig 2001, 759). Kalastuksessa ongelmakentän ilkeyttä lisäävät muun muassa kalakantojen runsauden, sen muutosten ja parvien liikkeiden vaikea ennustettavuus, kalavaroihin liittyvien omistusoikeuksien kirjavuus, intressiryhmien moninaisuus sekä päätöksentekojärjestelmän monitasoisuus. Kalastus on osa rannikoiden ja maaseudun moninaisia käyttömuotoja, joiden rationaalinen suunnittelu ja ohjaus voivat tuntua lähes ylitysepääsemättömältä tehtävältä. Vuorovaikutukset laajempaan vesialueiden käytön ja suojelun kokonaisuuteen lisäävät systeemin monimuotoisuutta ja kompleksisuutta.

Tämän työn lähtöoletuksena on, että suomalaisten kalastuskonfliktien analyysit kertovat hallittavuuden muutoksista ja haasteista. Kaikki kalastuksen hallinnan haasteet eivät kuitenkaan ole ilkeitä – esimerkiksi innovatiiviset kalastajat ovat voineet päästä kannattavuuskriisien yli omaksumalla ja kehittämällä uusia pyyntistrategioita ja tekniikoita (Salmi ja Salmi 2010). Ilkeämissä ongelmissa kyse ei ole pelkästään kalatalousjärjestelmän sisäisistä vuorovaikutuksista ja valtasuhteista. Hankalat ongelmat ovat lisääntyneet sitä mukaan kun hallittavan järjestelmän monimutkaisuus ja diversiteetti ovat kasvaneet ja mittakaava on laajentunut, kuten on käynyt esimerkiksi eläinten suojelun ja kalastuksen välisissä konflikteissa (osajulkaisu V). Kiistat kietoutuvat myös toisiinsa. Näin on laita vaikkapa kalastajien kokemissa merimetso- ja hyljeongelmissa, joita osaltaan hankaloittavat kalavesien saatavuusvaikeudet yksityisessä omistuksessa oleville vesialueille. Vaikka näihin ristiriitoihin on toistuvasti pyritty löytämään ratkaisuja, ne toimivat yleensä korkeintaan osittain tai väliaikaisesti.

Päätöksenteon loitontuessa kalavesiltä kansalliselle ja kansainvälisellekin tasolle, yhä tärkeämmäksi on tullut se minkälaisen tietopohjan, käsitysten ja vuorovaikutusten nojalla hallintajärjestelmä toimii. Jentoftin (2004, 9) mukaan paikallisyhteisöjen kulttuuriset normit ovat keskeisiä kalastuksen harjoittamisessa, minkä tunnistaminen on edellytys onnistuneelle ohjaukselle ja hallinnalle. Kuten muissakin maissa myös Suomessa keskushallinnolla on ollut vaikeuksia tunnistaa elinkeinon arkitodellisuutta ja kytkeytymistä paikalliseen kulttuuriin ja elämänmuotoihin (osajulkaisu III), mikä on omiaan tekemään konflikteista kroonisia.

# 5 Vuorovaikutukset hallinnassa

Päätöksentekojärjestelmän toimivuus riippuu sekä hallintainstituutioista että hallittavan systeemin ominaisuuksista. Vuorovaikutteisen hallinnan teoria<sup>5</sup> (Kooiman ym. 2005) hahmottaa kolme toisiinsa kietoutuvaa järjestelmää: hallittava järjestelmä (system-to-be-governed), hallintajärjestelmä (governing system) ja hallinnan vuorovaikutusten järjestelmä (system of governing interactions) (kuva 1). Vuorovaikutukset kytkevät hallittavan järjestelmän ja hallintajärjestelmän toisiinsa. Hallittavuus (governability) eli hallinnan kokonaiskapasiteetti riippuu näiden kolmen osasysteemien toimivuudesta ja yhteensopivuudesta (Jentoft ja Chuenpagdee 2009, 555). Luonnonvarakysymyksissä niin hallittava järjestelmä, hallintajärjestelmä kuin näiden väliset vuorovaikutuksetkin ovat usein rakenteellisesti monimuotoisia ja vaihtelevia sekä toimivat eri mittakaavoissa. Ihmisryhmät ovat osa sekä hallittavaa systeemiä että hallintajärjestelmää. Hallinnan vuorovaikutuksissa on ajoittain riitasointuja, koska moniäänisessä yhteiskunnassa yhteistä säveltä on entistä vaikeampi löytää. Konflikteissa hallinnan vuorovaikutukset ovat tulehtuneita ja hallintajärjestelmän toimintakyky joutuu koetukselle.



Kuva 1. Hallittavuuden arvioinnin kehikset (Jentoft & Chuenpagdee 2009).

Suomalaisen kalastuksen hallittava järjestelmä on monimuotoinen. Kalavesien olosuhteet, kalastajien tarpeet ja heidän toimintansa vaihtelevat kautta maan. Rannikko- ja sisävesialueet eroavat toisistaan sekä luonnonolosuhteiden että

<sup>5</sup> Vaikka hallintaan sisältyy sinänsä aina vuorovaikutuksia, Kooiman (2003, 5) käyttää käsitettä *vuorovaikutteinen hallinta* korostamaan vuorovaikutusten keskeistä roolia kokonaisvaltaisessa sosio-poliittisessa hallinnassa.

kalastuksen yhteiskunnallisen merkityksen osalta. Toisaalta ongelmakentät ja lainsäädäntö eivät Suomessa poikkea toisistaan rannikko- ja sisävesikalastuksen välillä yhtä paljon kuin monessa valtameren äärellä sijaitsevassa valtiossa. Itämerellä harjoitettu pienimuotoinen saaristokalastus saattaa muistuttaa enemmän sisävesien ammattipyyntiä kuin muualla rannikolla harjoitettavaa silakan avomerikalastusta. Muihin maihin verrattuna maassamme on runsaasti kalavesiä käytettäväksi. Kalastus on toisille osa perinteistä luonnonvarojen käyttöön perustuvaa elämänmuotoa; toisille se on tärkeä harrastus ja tarjoaa vastapainon kiireiselle työelämälle. Toiset tavoittelevat arvokalaa ja elämyksiä, toiset kalaruokaa tai toimeentuloa. Kalastusmenetelmien kirjavuus on lisääntynyt erityisesti vapakalastuksessa.

Yleiset yhteiskunnalliset muutokset voivat vaikuttaa suoraan kalastuksen hallintajärjestelmän rakenteeseen. Esimerkiksi kalavesien omistusjärjestelmä on pirstoutunut maanomistusolojen muutosten vuoksi ja omistusyksiköiden pientyminen on vaikeuttanut yhtenäistä päätöksentekoa (osajulkaisu II). Kalastuksen hallintajärjestelmän rakennetta on pyritty parantamaan edistämällä vesialueiden omistusyksiköiden yhdistämisiiä, kalastusalueitoimintaa ja laajempia kalastuslupa-alueita. Ympäristökiistat kytkeytyvät usein maanomistuksen vahvaan suojaan (Konttinen ym. 1999, 8). Samaan tapaan kalastuksessa riitakysymykset tyypillisesti koskettavat käyttö- ja omistusoikeuksia. Esimerkiksi viehekorttilakiin kytkeytynyt kiista heijastaa yleisiä jännitteitä luonnonvarojen paikallisen omistajuuden ja laajempien vapaa-ajankalastajaryhmien käyttöoikeuksien välillä (osajulkaisu IV).

## 5.1 RAKENTEELLISET IDEAALITYYPIT

Hallittavuuden kannalta on merkittävää missä määrin hallintajärjestelmän rakenne niveltyy kulloinkin hallittavaan systeemiin ja tilanteeseen, sekä miten vuorovaikutusten avulla tuetaan tätä yhteensovittamista. Vuorovaikutteisen hallinnan teoriassa erotellaan kolme rakenteellista ideaalityyppiä: 1) hierarkkinen hallinta (hierarchical governance), 2) itsehallinta (self-governance) ja 3) yhteishallinta (co-governance) (Kooiman 2003). Hierarkkinen malli on analoginen aiemmin esitetyn ohjaus-paradigman kanssa. Siinä valtiovalta ”tekee interventioita” ylhäältä alaspäin ja perustaa ne lakiin ja poliittisiin päätöksiin. Jentoftin (2007, 365–366) mukaan hierarkkinen hallintamalli on omimmillaan tilanteessa, jossa hallittava systeemi on vaarassa – etenkin jos uhkana on ekosysteemin murtuminen.

Itsehallinnan mallissa hallittava systeemi ja hallintasyteemi ovat yhtä, koska hallinnan kohteena olevat ihmiset vastaavat myös päätöksenteosta (Jentoft 2007, 365). Hallintasyteemillä on näin käytössään kattavaa kontekstuaalista tietoa. Itsehallinta ei ole valtion luoma ja mahdollistama, vaan ilmenee omaehtoisesti ilman valtiovallan puuttumista. Tällainen itsehallinnan malli on käynyt harvinaiseksi muun muassa Pohjois-Euroopassa, jossa hierarkkinen hallintamalli on

saanut vahvan jalansijan. Kooimanin ja Chuenpagdeen (2005, 335) mukaan Etelä-Euroopassa sen sijaan on vielä jäänteitä kalastuksen itsehallinnasta.

Kun hallittava systeemi on monimutkainen ja dynaaminen tarvitaan koordinaatiota ja oppimista, joiden avulla pyritään etsimään uusia yhteistoiminnallisia ratkaisuja ja kiistojen lievittämismahdollisuuksia. Tätä päämäärää tukevat parhaiten erilaiset yhteishallinnan muodot, jotka tukeutuvat aiemmin esitettyyn postmoderniin paradigmaan. Käytännössä hallintajärjestelmät ovat valtaosin hierarkkisen mallin, itsehallinnan ja yhteishallinnan yhdistelmiä, joissa osallisina ovat valtiovalta, markkinavoimat ja kansalaisyhteiskunta. Ne toimivat eri tasoilla: järjestelmässä hallitaan niin jokapäiväisiä käytännön toimia, instituutioita kuin eettisiä ja sosiaalisiaakin hallinnan periaatteita.

Valtakysymysten osalta Ostrom (1999, 528) on tuonut esille monikeskisen (polycentric) hallintamallin, jossa eri tahot tekevät päätöksiä eri tasoilla ja mittakaavoilla. Tämä malli sopii kuvaamaan esimerkiksi Suomen kalatalouden monimutkaista päätöksentekojärjestelmää: se on yhdistelmä, jossa on piirteitä lähinnä hierarkkisesta hallintatypistä ja yhteishallinnasta. Vaikka omistajapohjaisen hallinnan omaehtoisuus on nykyisin melko vähäistä, järjestelmässä voidaan nähdä myös itsehallinnan jäänteitä. Paikallinen vesialueiden omistusjärjestelmä ei kuitenkaan sujuvasti istu kalastuksen itsehallinnon määritelmään, koska vain osa vesialueiden omistajista harjoittaa kalastusta ja toisaalta vain osa kalastajista on vesialueen omistajia (osajulkaisu II). Tilanne oli homogeenisempi silloin kun suurin osa suomalaisista asui maaseudulla, joskin jännitteet maanomistajien ja maattomien kalastajien välillä ovat olleet leimallisia kautta aikain.

Kalavesien omistajuus on pitkään ollut Suomen kalastuksen päätöksentekojärjestelmän keskeinen elementti ja monille tärkeä instituutio (esim. osajulkaisu IV). Omistusoikeudella ei ole oikeudellisesti mitään yksiselitteistä, kaikissa tilanteissa pätevää merkityssisältöä (Määttä 2002). Omistusoikeuskäsitteen merkityssisältö muotoutuu erilaiseksi riippuen käsitteen käyttöyhteydestä, esimerkiksi omistettavasta kohteesta. Yleinen tapa määrittää omistusoikeus on kuvata sitä omistajalle kuuluvista erilaisista oikeuksista ja velvollisuuksista muodostuvaksi kokonaisuudeksi. Omistusoikeuteen katsotaan liittyvän muun muassa käyttöoikeus, poissulkemisoikeus ja oikeus luovuttaa esine toiselle.

Oikeudellisessa ja taloustieteellisessä omistusoikeuskirjallisuudessa omistusoikeudet ryhmitellään usein seuraavasti: 1) yksityisomistus, 2) valtiollinen omistus, 3) yhteisöllinen omistus ja 4) ei-omistus/omistajattomuus/vapaa käyttö (Määttä 2002). Miten Suomessa usein kiistanalaiset kalavesien omistus- ja käyttöoikeudet asettuvat näihin yleisesti käytettyihin omistusoikeuksien tyyppiteltyihin? Vesialueiden omistus on Suomessa pääosiltaan osakaskiinteistöjen yhteisomistusta, mutta järjestelmä ei asetaudu suoraan mihinkään omistusoikeuskategoriaan, vaan on yhdistelmä kolmesta ensimmäisestä tyyppistä.

On olemassa yksityisesti omistettuja ja hallittuja vesialueita, mutta yleisimmin omistajat tekevät päätökset yhteisöllisesti osakaskunnissa. Järjestelmään sisältyvä yksityisomistuksen piirre on osakkaan mahdollisuus kaupata vesialueen osakkuuden sisältävän kiinteistönsä tai osuutensa yhteisiin vesialueisiin. Tämä

puolestaan takaa kalastusoikeuden ja päätöksentekomahdollisuuden. Mutta yksityisellä omistajalla tai osakaskunnalla ei juurikaan ole poissulkemisoikeutta. Valtiovalta on lainsäädännön kautta määritellyt yleiskalastusoikeuksia samoin kuin periaatteita vesiä omistamattomien kalastajien pyyntimahdollisuuksista. Omistajalle kuuluu yhä oikeus kalastaa säädösten puitteissa, mutta omistajan valta päättää osakaskuntaan kuulumattomien kalastusmahdollisuuksista osakaskunnan vesialueella on kaventunut (osajulkaisut II ja IV).

Suomalainen omistajapohjainen kalastuksen päätöksentekojärjestelmä on vaikeasti hahmotettava ja kansainvälisesti verrattaessa lähes ainutlaatuinen: vain Ruotsista löytyy vastaava (osajulkaisu II). Usein kalastuskiistat heijastavat erilaisia tulkintoja siitä mitä omistajuus tarkoittaa – tai mitä sen eri osapuolten mielestä pitäisi tarkoittaa – vesien käytön ja hallinnan kannalta.

## 5.2 YHTEISHALLINNAN VARIAATIOT

Yhteishallinnan idean alkuperään on vaikuttanut Wilsonin (2003a) mukaan eritoten yhteisöjen kehittämisen (community development) traditio 1900-luvulla. Ulkopuoliset ryhmät pyrkivät edistämään paikallista taloutta sekä sosiaalista kehitystä ja aloitteellisuutta. Osallistuminen oli avainsana. Kyseessä oli usein maaseudun kehittäminen, johon liittyi muun muassa kylätoimikuntien perustaminen (Wilson 2003a, 21). Termi yhteisöpohjainen ohjaus (community-based management) viittaa hajautettuun hallintasysteemiin, jossa valta on kokonaan tai osittain paikallisella tasolla, yhteisöllä (Jentoft ja McCay 2003, 298–299). Yhteisöpohjainen ohjaus on ollut suosittu käsite luonnonvarojen hallinnassa esimerkiksi USA:ssa ja Kanadassa, jossa se kytketään usein alkuperäisväestön oikeuksiin. Termi herättää kysymyksiä kun pohditaan kalastuksen hallinnan monitahoisia ongelmia vaikkapa Euroopassa tai Suomessa: mikä on kyseinen yhteisö, jonka toimijuuden varaan hallinta rakennetaan? Kun osalliset tahot ovat hyvin moninaisia ja toimivat paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, yhteishallinta vaikuttaa käyttökelpoisemmalta mallilta.

Yhteishallinta perustuu yhteiskunnan eri osapuolten väliseen yhteistyöhön. Yhteishallinnaksi on käännetty sekä termi ”co-management” että myöhemmin ”co-governance”. I artikkelissa olen käsitellyt 1990-luvulla käytyä ”co-management”<sup>6</sup> -keskustelua, kun taas osajulkaisuissa IV ja V käytössä on jo kattavampi ”co-governance” -käsite, joka nousi esiin 2000-luvulla. Molemmat ovat olleet suosittuja termejä ja etenkin co-management on vakiintunut osaksi kalastuselinkeinoon liittyvää yhteiskunnallista keskustelua.

Co-managementin määritelmät ovat kirjavia. Vallankäytön suhteen se voi kattaa laajasti eri asteet käyttäjien itsehallinnosta valtiokeskeiseen malliin saakka (ks. osajulkaisu I, kuva 2). Tiukemmin rajattu määritelmä korostaa luonnonva-

---

<sup>6</sup> Pro gradu -työssäni käytin co-managementin suomenkielisenä käännökseenä ”yhteishallintoa”, mutta muokatessani siitä artikkelia Alue ja Ympäristö -lehteen termi muuttui ”yhteishallinnaksi” sarjan päätoimittajan ehdotuksesta.



rojen käyttäjien ja keskushallinnon yhteistä ja tasaveroista valtaa ja vastuuta päätöksenteossa. Tällöin kyseessä ei ole esimerkiksi kalastajien konsultaatio vaan heillä on aito mahdollisuus vaikuttaa päätökseen. Tyypillisimmillään co-managementilla on viitattu keskeisten tahojen, kuten valtiovallan ja ammattikalastajien, väliseen vuorovaikutukseen perustuvaan päätöksentekoon. Co-management-ideaan sisältyy käyttäjäryhmien tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa paikallisten ekologisten ja sosiaalisten olosuhteiden osalta. Lisäksi osallistuvien ryhmien oletetaan hyväksyvän säätelypäätökset, jotka osallistumisen myötä ovat yhdenmukaiset heidän arvojensa ja maailmankuviansa kanssa. Mallissa päätösten ohella myös päätöksenteon prosessi nähdään hyväksyttävämpänä ja kalastajien oletetaan noudattavan paremmin yhdessä tehtyjä päätöksiä.

Tässä työssä määrittelen co-managementin, Kooimania (2003) mukailleen, osaksi co-governance-kokonaisuutta. Tällöin co-management rajautuu tavoitekeino-rationaaliseksi valtiovallan ja käyttäjäryhmien väliseksi yhteistyöksi päätöksenteossa. Co-governance-hallintaan kuuluvat myös muut yhteistoiminnan muodot hierarkkisen ja itsehallinnan väliltä, kuten kommunikatiivinen hallinta, kumppanuudet ja verkostot (Kooiman 2003, 100–106). Myös deliberatiivista hallintaa voidaan pitää yhtenä yhteishallinnan muotona. Siinä avataan mahdollisuus saada kaikki relevantit toimijat saman pöydän ääreen. Tavoitteena on, että vuorovaikutuksessa toimijoiden tulisi asettua vastakkainasettelujen ja strategisen neuvottelun yläpuolelle sekä pyrkiä oppimaan toistensa näkemyksistä ja olla valmiita muokkaamaan omia preferenssejään (Hokkanen 2008, 65).

Käsitellessään luonnonvarojen hallintaan liittyviä päätöksenteon haasteita valkohäntäpeuraan liittyvien yhdysvaltalaisen esimerkkitapausten avulla, Leong ym. (2009) jaottelevat hallinnan paradigmat kolmeen ryhmään. Ensimmäinen on ylhäältä alas suuntautuva autoritaarinen malli, joka on pitkälti yhdenmukainen aiemmin esitetyn ohjaus-mallin kanssa. Siinä päätöksentekijä käyttää valtaansa ilman merkittävää vuorovaikutusta osallisten tahojen kanssa – yleisötilaisuudetkin järjestetään lähinnä päätöksistä informoimista ja niiden puolustamista varten. Toisessa paradigmassa osalliset tahot voivat esittää näkemyksiään ja päätöksentekoviranomainen on vuorovaikutuksessa heidän kanssaan, mutta päätöksentekijä on selkeästi erillään muista tahoista. Tässä ”osallistumisparadigmassa” on tyypillistä, että päättävä viranomainen kerää tietoa eri toimijaryhmien näkemyksistä käyttäen sosiaalitutkimuksen metodeita markkinatutkimuksen tavoin. Kolmas paradigma korostaa päättäjäorganisaation ja muiden intressiryhmien välistä vuoropuhelua, jolla edistetään keskinäistä luottamusta, oppimista ja monipuolisen asiantuntemuksen hyväksikäyttöä. Tässä tasavertaisempaan yhteishallintaan pyrkivässä paradigmassa korostuu ihmisten välinen vuorovaikutus – myös viranomaiset asemoivat itsensä osaksi yhteisöä. (Leong ym. 2009.)

Leong ym. (2009, 240–241) korostavat, että – vaikka historiallisessa katsannossa voidaan nähdä siirtymää kohti osallistumisen ja yhteishallinnan malleja – mainittujen paradigmojen 2 ja 3 käyttökelpoisuus riippuu hallittavasta kontekstista. 2-tyyppinen osallistuminen sopii paremmin hallittaessa monimutkai-

sia ongelmia, joihin ei liity suurta tiedollista epävarmuutta ja joissa hallittava ongelma ja päätöksenteon mandaatit ovat selkeät. Sen sijaan paradigman 3 lähestymistavat soveltuvat ilkeisiin ongelmiin, joissa kiistojen ratkaisumallien hahmottaminen edellyttää osapuolten välisiä keskusteluja ongelman määrittämiseksi. Siirtyminen paradigmasta 2 paradigmaan 3 on laajentanut *human dimensions* -tutkimusperinnettä: asennekyselyjen ohella on ryhdytty tutkimaan myös politiikan ja päätöksenteon prosesseja (Leong ym. 2009, 244). Vapaa-ajankalastustutkimuksen osalta tämä ei näytä laajemmin toteutuneen, vaikka alan keskeiset tutkijat Aas ja Ditton (1998) ovat peränneet *human dimensions* -tutkimukseen laajempaa yhteiskuntatieteellistä otetta.

Kala-alalle tyypillisten ilkeiden ongelmien hallitsemiseksi tarvitaan tasapainoista vuoropuhelua eri intressitahojen välillä Leongin ym. (2009) 3-paradigman tavoin. Suomen kalatalousjärjestelmässä kalastusalueita on usein pidetty yhteishallinnan mallin mukaisena organisaationa (Sipponen 1999, osajulkaisu II). Kalastusalueiden mahdollisuudet edistää eri intressitahojen välistä vuoropuhelua ja esimerkiksi ammattikalastajien uusien pyyntivesien saatavuutta ovat kuitenkin olleet rajalliset. Ammatti- ja vapaa-ajankalastajilla on ollut oikeus osallistua toimintaan, mutta päätöksentekovalta on viime kädessä kalavedenomistajilla. Erilaisissa työryhmissä ja hoitosuunnitelmissa (osajulkaisu V) on useimmiten sovellettu 1- tai 2-paradigman mukaisia toimintamalleja. Hylje- ja merimetsokiistojen lieventämiseksi on perustettu alueellisia neuvottelukuntia, joiden toiminnassa voidaan havaita – Leongin ym. 3-paradigman tavoin – painotusta eri intressitahojen vuorovaikutuksen ja paikallisen asiantuntijuuden käytön edistämiseen.

# 6 Tietokäsitysten monipuolistuminen

## 6.1 MIELIKUVAT MÄÄRITTÄVÄT SUUNNAN

Mielikuvat (images) ovat tärkeitä vuorovaikutteisen hallinnan elementtejä. Eri osapuolilla on usein erilainen kuva samasta tapauksesta ja tämä vaikuttaa siihen minkälaisia hallinnan välineitä ja toimenpiteitä pidetään tarpeellisina (Jentoft ym. 2010). Kuva voi koostua vaikkapa visioista, tiedosta, faktoista, ennakkokäsityksistä, vakaumuksista ja tavoitteista. Kalataloudessa käytetyt välineet ovat tyypillisesti lainsäädännöllisiä, teknisiä ja taloudellisia: kalastusta säädellään, kontrolloidaan ja ohjataan. Toiminta on välineiden käyttämistä, vaikkapa kalastuslupien myöntämistä lain ja toimintaohjeiden puitteissa. Voidaan myös puhua meta-hallinnasta, joka heijastaa koko hallintaprosessin takana piileviä keskeisiä periaatteita, normeja ja paradigmoja. Yksi tällainen ydinperiaate on Kooimanin ja Bavinckin (2005) mukaan fakta-perusteinen rationaalisuus. Meta-hallinta voi perustua myös ympäristöeettisiin periaatteisiin samoin kuin eri uskontoihin (Kooiman ym. 2005, 267).

Valtamerien kalakantojen heikkoon tilaan kytkeytyvän yleisen kalastuksen hallinnan kriisiin (Symes 1996) ratkaisuksi on nähty kalastuskapasiteetin ja -paineen pienentäminen, jonka toteuttamiseksi on esitetty erilaisia keinoja: tarvitaan 1) tiukempaa keskusjohtoista kontrollia ja 2) omistusoikeuksia ja markkinavoimien ohjausta ja 3) laajempaa yhteiskunnallista näkökulmaa. Kahden ensimmäisen hallintatavan valinnan taustalla vaikuttaa Garrett Hardinin (1968) ”Yhteislaidunten tragedia” (The Tragedy of the Commons) -kirjoitus. Sen mukaan yhteisiä luonnonvaroja (commons) hyödyntävät ihmiset toimivat lyhytnäköisesti, hyötyä maksimoivasti ja ”ei-kommunikatiivisesti”. Hardin korostaa ristiriitaa yksilön ja ryhmän rationaalisuuden välillä. Tilanteessa, jossa yksilön ei kannata suojella resurssia, syntyy niin sanottu vapaamatkustajan ongelma. Ajattelun mukaan kalakantoja voidaan verrata muihin yhteisiin resursseihin, kuten ilmaan, pohjaveteen, laidunmaahan, joihin liittyy liikakäytön vaara.

Kalaresurssi on siinä mielessä yhteinen, että kukaan ei omista yksittäisiä kaloja tai parvia. Väärinkäsityksiä on sen sijaan syntynyt termin *commons* tulkinnasta niin, että nämä luonnonvarat olisivat lähtökohtaisesti sääntelemättömiä (Oksanen 2011, 28–29). Hardinin kirjoituksesta tehdyissä tulkinnoissa on vaadittu tiukempaa keskusjohtoista kontrollia: vapauden ja oikeuksien sijaan vaaditaan rajoituksia ja velvoitteita (Oksanen 2011, 27). Toinen tulkintasuunta olettaa markkinakannustimien ja yksityisten omistusoikeuksien johtavan luonnonvarojen hu-

lehtivaan käyttöön. Erityisesti taloustieteilijät ovat pitäneet ylikalastusongelmaa osoituksena selkeiden omistusoikeuksien puutteesta (Jentoft ja McCay 2003, 294). Määrittämällä omistusoikeudet ”markkinahäiriö” korjautuu ja markkinamekanismi (”näkyvätön käsi”) tuottaa sosiaalisen optimitilanteen. Markkinoiden ohella valtiolla on tärkeä rooli yksityistämisen hoitajana ja takaajana.

Markkinoita ja yksityistämistä korostavan uusliberaalin paradigman keskeisiä välineitä ovat aluskohtaiset kalansaaliskiintiöt. Kalastajilla on mahdollisuus ostaa ja myydä näitä kiintiöitä ja tämä johtaa teorian mukaan tehottomien kalastusyksiköiden poistumiseen meriltä. Järjestelmässä painotetaan käytännössä enemmän taloudellisen ylikapasiteetin poistamista, ja näin kalastuksen kokonaiskustannusten vähentämistä, kuin kalakantojen suojelua (Jentoft ja McCay 2003, 295). Kiintiöjärjestelmä voidaan organisoida monella tavoin, mutta useissa maissa sitä on kritisoitu pienimuotoisen perheyrittäjäkalastuksen pohjan murentamisesta. Andresenin ja Højrupin (2008) mukaan uusliberaali kalastuspolitiikka johti Tanskassa kahdessa vuodessa siihen, että lähes 80 % maan kalastusaluksista siirtyi kalastajilta ”riskikapitalistien” omistukseen.

Kriittinen keskustelu yksityistämisestä ja valtiollistamisesta institutionaalisina ratkaisuuina yhteislaidunten ongelmaan virisi 1980-luvulla. Siinä korostui kommunitarismi, eli yhteisöjen merkitystä korostava ajattelutapa, ja pragmatismi, jossa painotettiin institutionaalisten järjestelyjen kokeilemistä (Oksanen 2011, 31). Ratkaisut tehdään kokeiluista saatujen kokemusten pohjalta – ei pelkästään ideologisten lähtöoletusten perusteella. Kriittinen *commons*-puhe on kiinnittänyt huomiota siihen, että ”monimuotoisten varantojen, monimuotoisten olosuhteiden ja moninaisten perinteiden maailmassa tarvitaan erilaisia institutionaalisia ratkaisuja” (Oksanen 2011, 32).

Miten mielikuvat muuttuvat? Olemassa olevat käsitykset voivat muuttua ja päivittyä todellisuutta koskevan uuden tiedon ja sitä koskevan pohdinnan kautta. Tieto voi olla omaan kokemukseen perustuvaa, mutta nykyisin tiedotusvälineillä on merkittävä rooli mielikuvien muodostamisessa. Kalatalouden päätöksenteossa tieteellistä tutkimustietoa pidetään yhä keskeisempänä, vaikka tieteen piirissä ei ole vain yhtä totuutta. Hardinin ”Yhteislaidunten tragedia” on elänyt omaa elämäänsä riippumatta empiiristä todellisuutta koskevista tutkimuksista (Ostrom 1990, Jentoft ym. 2010).

Elinor Ostrom analysoi kirjassaan *Governing the Commons* (1990) lukuisia käytännön tapauksia, jotka osoittavat yhteisöjen pystyvän joustavasti ja kestävästi sopimaan luonnonvarojen käytön säännöistä. Kalastuksen hallinnan haasteellisuutta heijastaen Ostrom on poiminut institutionaalista epäonnistumista ja haavoittuvaisuutta koskevat esimerkinsä kalatalouden parista. Turkin rannikkokalastus Välimerellä kohtasi 1970-luvulta alkaen vakavia ongelmia, jotka juontuivat muun muassa uusien kalastajaryhmien muodostumisesta, intressien ristiriidoista ja paikallisten organisaatioiden kykenemättömyydestä hillitä konflikteja. Myöskään kansallisen tason säädökset eivät parantaneet tilannetta, koska niiden noudattamista ei valvottu, eikä päätöksentekojärjestelmä tarjonnut areenaa yhteiseen sopimiseen (Ostrom 1990, 145–146).

Ostrom (1990) käsitteli kirjassaan myös muutoksia Kanadan itärannikon kalastuskylissä, joissa – Turkin rannikon tapaan – kalastus on tarjonnut keskeisen toimeentulon lähteen lukuisten sukupolvien ajan. Näissä yhteisöissä kalastajat olivat laatineet omat sääntönsä esimerkiksi siitä ketkä pääsivät harjoittamaan kalastusta ja miten pyyntialueet jaettiin eri menetelmiä käyttävien kalastajaryhmien kesken (Ostrom 1990, 173–174). Jako pohjautui pitkän aikavälin kokemusperäiseen tietoon pyyntialueiden soveltumisesta tiettyyn kalastusmuotoon eri vuodenaikoina. Joissain tapauksissa parhaat kalapaikat arvottiin tasavertaisuuden takaamiseksi. Ostromin (1990, 175–176) mukaan tutkitut kanadalaiset paikalliset hallintajärjestelmät ovat hauraita, koska keskushallinto ei ole niitä tunnistanut: liittovaltion viranomaiset olettivat koko itärannikon olleen kalastusoikeuksista vapaata (open access) aluetta ja katsoivat että kalastusta tulee säädellä yhdenmukaisesti lainsäädännön avulla. Uusista säädöksistä nousseen protestiaallon myötä viranomaiset joutuivat ottamaan huomioon myös erilaiset paikalliset olosuhteet ja käytössä olevat kalastusoikeusjärjestelmät. Kanadan itärannikon kalastuksen paikallisen hallinnan tulevaisuus näytti kuitenkin heikolta keskusjohtoisen ja yksioikoisen kalastuspolitiikan vahvistuessa. Ostrom (1990, 177) korosti, että pääosa uusista säätelyponnistuksista olisi syytä kohdistaa avomeripyyntiin kun taas rannikkokalastuksen osalta tulisi käyttää hyväksi pitkän ajan kuluessa muotoutuneita joustavia ja kestäväksi osoittautuneita sääntöjärjestelmiä.

Elinor Ostromin ohella lukuisten yhteiskuntatieteilijöiden mukaan Hardin on ollut väärässä esittäessään, että yhteisresurssista seuraa väistämättä tragedia. Ehkä joskus kyseessä voisikin olla komedia (esim. McCay 1995, 99–100)? Kun luonnonvarat ovat yhteisiä, eivätkä yleisiä ja vapaasti käytettävissä, niin ne ovat kahden tai useamman hallussa (Oksanen 2011, 22). Tällöin yhteisö voi hallita yhteisiä luonnonvaroja myös ilman tarvetta ulkopuolisen tahon puuttumiseen (Ostrom 1990; Jentoft ja McCay 2003, 298), joskin käytännössä omaehtoinen itsehallinnan malli on mahdollinen yhä harvemmissä tapauksissa.

Yhteisöjä ja laajempaa yhteiskunnallista vuorovaikutusta korostavan näemyksen mukaan menestyvä kalastuksen hallinta vaatii rehellisyyttä, luottamusta, solidaarisuutta ja kunnioitusta. Durkheimiin vedoten Jentoft ja McCay (2003, 298) esittävät, että näitä arvoja löytyy pikemminkin kansalaisyhteiskunnasta kuin markkinoilta tai valtiosta. Ylikalastus ja sääntöjen rikkominen on yhtä hyvin seurausta ”yhteisöhäiriöstä” kuin ”markkinahäiriöstä”. Kalastuksen hallintaa tarkastelleet Jentoft ja McCay (2003, 297) näkivät taloustieteilijöiden ja kalabiologien suosimien hierarkkisten ja uusliberaalien mallien puutteena, että ne ottavat huomioon vain valtion, markkinat ja yksilön ja jättävät kansalaisyhteiskunnan tarkastelun ulkopuolelle. Mallit eivät riittävästi tunnista kalavarojen käyttäjien kuulumista sosiaalisiin ryhmiin, perheisiin, verkostoihin ja järjestöihin.

Suomalainen kalastuksen päätöksentekojärjestelmä on ”yksityistetty” jo yli 100 vuotta sitten, mutta se on kaukana uusliberaalista ajatusmaailmasta. Kalastuksen hallinnasta vastaavat valtio ja kansalaisyhteiskunta, eivät markkinat. Viralliset ja epäviralliset omistajuuden ja käyttöoikeuksien määrittelyt

luovat kehykset suomalaiselle kalastuksen hallinnalle riippumatta siitä, määritelläänkö ne yhteisöllisesti tai keskusjohtoisesti. Vaikka valtiovalta on entistä keskeisemmässä asemassa, paikallisella omistajatasolla hallinta on yhä kollektiivista osakaskuntatoimintaa, jossa on vahva yhteisöllinen leima (osajulkaisu II). Markkinaohjautuvien aluskohtaisten kalastuskiintiöiden järjestelmää ei ole yleisesti pidetty Suomen olosuhteisiin soveltuvana muun muassa kalastuksen perheyrittäjäjärakenteeseen vedoten.

Kansainvälisen keskustelun nostattamat mielikuvat kalastuselinkeinosta vaikuttavat kalastajien arkeen. Suuren yleisön käsitys ammattikalastajien toiminnasta ja sen vaikutuksista yhdistyy uutisiin maailman merien ylikalastuksesta, vaikka tilanne Suomen järvilla ja rannikoilla on varsin erilainen. Samalla Suomen kalatalouden sisällä on vahvistunut käsitys entistä tiukemman kalastuksen säätelyn ja kontrollin tarpeellisuudesta, mikä on johtanut hallintobyrokratian lisääntymiseen. EU:n yhteinen kalastuspolitiikka on osaltaan vaikuttanut keskusjohtoisen säätelyn ja kontrollikoneiston kehittymiseen. Samalla kalastuksen paikallinen tapasäännöstö, kalavesien yhteisöllinen käyttö ja päätöksenteko osakaskunnissa ovat jääneet vähäisemmälle huomiolle. Vaikka monet ammattikalastajat kokevat paikallisyhteisön tukevan heidän elinkeinonsa (osajulkaisu III ja IV), he ovat harvoin itse olleet päättämässä kalastusoikeuksista – toisin kuin Ostromin edellä kuvaamissa Kanadan rannikon kalastajayhteisöissä. Sama koskee hallintajärjestelmän ylempiä tasoja: varsinkin sivutoimiset kalastajat ovat usein syrjässä päätöksenteosta (Salmi, Salmi ja Lappalainen 2000). Kun päätöksenteko on muiden käsissä, elinkeinoa koskevien mielikuvien merkitys korostuu.

Ammattikalastajat nähdään usein – Hardinin kirjoitukseen liitetyn mielikuvan mukaisesti – lyhytnäköisen taloudellisen voiton tavoittelijoina, vaikka kalastajatutkimukset sekä Suomessa että muissa maissa ovat osoittaneet muuta. Saaristomerellä tehdyssä tutkimuksessa todettiin ammattikalastajien olevan yleensä vahvasti sitoutuneita elinkeinonsa jatkuvuuteen ja tavoittelevan riittävää toimeentuloa kotitaloudelleen (osajulkaisu III). Kalastajat olivat kalastaneet alueella usein lähes koko ikänsä ja arvostivat itse työtä ja merellistä työympäristöä. Vastaavia Hardinin kirjoituksesta tehtyjen johtopäätösten vastaisia havaintoja elämänmuodon merkityksestä suomalaisen ammattikalastuksen harjoittamisessa on tehty aiemminkin (esim. Salmi ja Salmi 1998).

## **6.2 TIETEELLINEN JA PAIKALLINEN TIETO**

Kalastuksessa kokemuksen kautta kertynyttä tietoa ei aina mielellään jaeta muille. Virtasen (1976, 259) mukaan kalansaaliin ja metsänriistan salaaminen on ollut selvä ja ehdoton perinteinen käyttäytymisnormi. Toisaalta tieto kalavesistä ja kalastustavoista on ollut myös yhteistä. Turunen (1976, 224) kertoo kuinka Aunuksen kalastajien apajakohtien, verkkoluotojen ja kutupaikkojen tunteminen säästi aikoinaan työtä ja välineitä. ”Järvet ja joet ovat erilaisia, ja siksi kalo-

jen elinehdot vaihtelevat. Kaikissa vesissä ei liioin ole samoja kalalajeja. Kuha, muikku ja lohi saattavat puuttua suuristakin järvistä, ja eräissä lammissa on vain ahvenia. Vesistöjen eri kohtien syvyysuhteet, vedenalaiset karit, luodot, matalikot ja syvänteet opitaan tuntemaan vasta vähitellen. Kalojen oleskelupaikkoihin vaikuttavat myös vuodenajat, lämpötila ja säät.”

Paikallisen tiedon ja tutkimustiedon välisiä eroja korostava ”kahden kulttuurin teoria” olettaa kalastajien ja tutkijoiden näkevän asiat hyvinkin eri tavoin (Wilson 2003b). Perinteeseen nojautuva paikallinen ekologinen tieto (local ecological knowledge tai traditional ecological knowledge) on määritelty sukupolvien aikana kumuloituvaksi tiedoksi ja uskomuksiksi. Kuten osajulkaisussa I on esitetty, paikallisen maallikkotiedon rajaaminen koskemaan vain ekologisia kysymyksiä kuvastaa enemmänkin tarkastelijan kuin tarkasteltavan kohteen painotuksia: paikallinen tieto voi olla hyvinkin monipuolista ja monesti myös läheistä sukua tieteelliselle tiedolle. Kalastajien tieto kalakannoista välittyy paljolti heidän pyyntivälineidensä kautta samaan tapaan kuin tutkijoidenkin tieto. Wilson (2003b) havaitsi omassa tapaustutkimuksessaan, että tutkijat ja kalastajat eivät nähneet esimerkiksi kalakannan tilaan liittyviä kysymyksiä kovinkaan eri tavalla. Sen sijaan tieteelliseen keskusteluun liittyvät institutionaaliset seikat johtivat kalastajien tiedon hylkäämiseen ”anekdotaalisena” tietona (Wilson 2003b).

Kalakantojen biologisella tutkimuksella on vahva asema, paitsi suomalaisissa ja ulkomaisissa kala-alan tutkimuslaitoksissa ja yliopistoissa, myös kansainvälisessä merentutkimusneuvostossa ICESissä. Kalataloushallintoon on palkattu useimmiten biologisen koulutuksen hankkineita. Kalataloustieteen opinnoissa pääpaino on tuotantobiologiassa, mutta kokonaisuuteen voidaan lisätä vaikkapa taloustiedettä. Koulutustausta vaikuttanee osaltaan kalatalous- ja ympäristöhallinnossa vahvistuneisiin näkemyksiin, että konfliktien ratkaisut löytyvät luonnontieteellisen tietämyksen laatua ja määrää kasvattamalla. Kyse on myös laajemmasta länsimaiselle yhteiskunnalle tyypillisestä ilmiöstä: ongelmaan kuin ongelmaan pyritään etsimään teknis-taloudellista ratkaisua, jolloin moraalisia kysymyksiä ei tarvitse pohtia (Wallgren 2011, 141). Meta-hallinnassa korostuu aiemmin mainittu fakta-perusteinen rationaalisuus, jolloin painotetaan esimerkiksi määrällistä tietoa saaliista ja kalastajista. Ilmiö on tuttu myös esimerkiksi riistakysymyksissä, joissa käydään usein kamppailua eläinten lukumäärätiedon oikeellisuudesta (Rannikko ym. 2011). Tilastot ja taloudelliset tunnusluvut paljastavat kuitenkin vain osatotuuden esimerkiksi saariston ammattikalastajista, jotka tähtäävät riittävän toimeentulon hankkimiseen yhdistämällä eri tulonlähteitä. Kuvaa pystyttiin tarkentamaan yhteiskuntatieteellisellä tarkastelulla (osajulkaisu III), joka valotti kalastajien olosuhteiden moninaisuutta ja sitä kuinka kalastuksen jatkuvuuden, taloudellisen monitoimisuuden ja joustavuuden taustalla vaikuttaa työn itsenäisyyden, vapauden ja perinteiden arvostus.

Fakta-perusteisessa nykyyhallinnossa korostuu vaatimus ratkaisujen näyttöperustaisuudesta, joka on tuonut julkisen politiikan piiriin uudenlaisia tiedon hankinnan ja tietämisen velvoitteita (Alestalo ja Åkerman 2011, 21). Kuten mainittua, kalataloushallinto käyttää nykyisin päätöstensä perusteluissa sektoritut-

kimuslaitosten ja yliopistojen tuottamaa tilasto- ja tutkimustietoa hyvin laajasti. Kalastusriidat ratkaistaan viime kädessä tuomioistuimissa, joissa tutkijoiden sana painaa (osajulkaisu I). Tutkimustiedosta tai sen puutteesta on tullut myös yhä yleisemmin myös eri osapuolten käyttämä väline kamppailussa omien intressien ja arvojen puolesta. Esimerkiksi merimetson hoitosuunnitelmaa laati- neessa työryhmässä kalastajien edustajat haastoivat vallalla olleen näkemyksen, että tutkimustietoa ja näyttöä pitää kerätä lisää ennen kuin toimenpiteet ongelmien vähentämiseksi voidaan aloittaa (osajulkaisu V).

Tiedon lajien ohella on syytä kiinnittää huomiota tiedon muodostumiseen ja käytön sosiaalisiin prosesseihin. Bruckmeier ja Tovey (2008, 322) ovat tyyppitelleet erilaisia luonnonvaratiedon käytön malleja, kuten elitistinen malli ja tiedon "sisään upottamisen" (imbedding) malli. Elitistinen malli painottaa tiedettä ja asiantuntijatietoa. Kyseessä voi olla tieteen ja vallan hegemoninen koalitio, josta paikallinen tieto ja kokemukset suljetaan pois. Jälkimmäisessä mallissa lähdetään siitä, että tieto ei synny tyhjiössä vaan sosiaalisissa prosesseissa. Tietokysymykset nähdään oleelliseksi osaksi valtasuhteita sekä eri tahojen osallistumista päätöksentekoon ja ristiriitojen hallintaan.

Alestalo ja Åkerman (2011, 27) viittaavat *tietokäytännöillä* toimintaan, jossa ihminen pyrkii vuorovaikutuksessa muiden kanssa muodostamaan ja oikeuttamaan oman tietämisen tapansa. Tietokäytännöiksi voidaan määritellä myös sellaiset hallinnolliset ja poliittiset prosessit, joiden tavoitteena on tuottaa ja prosessoida tietoa päätöksenteon ja poliittisen tavoitteenasettelun tueksi. Tiedonkeruun tavoitteet vaikuttavat siihen, minkälaista ja kenen tuottamaa tietoa pidetään oikeana. Kansalaisilla on perinteisesti ollut vakiintunut asema luontotiedon ja etenkin lajihavaintojen tuottajina. Sen sijaan luonnonsuojelun toimeenpanossa kansalaisia ei enää juurikaan tarvita, kun etukäteen määritelty objektiiviseksi tulkittu tieto ohjaa politiikkaa ja sen toimeenpanoa (Jokinen 2011, 63–64). Kalastajien tietoa hyödynnetään päätöksenteossa, mutta yleensä vasta kun se on muuttunut osaksi tilastoja tai matemaattisia malleja.



# 7 Kalastuksen hallinnan vuorovaikutukset Suomessa

Tässä työssä olen valottanut kalastuksen hallintaa yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta ja tarjonnut esimerkkejä Suomen kalastuksen hallinnan haasteista. Alussa kiteytin pääkysymykseksi: Miten kalastuksen hallinta on muuttunut ja mitkä ovat sen keskeiset haasteet? Tavoitteena oli myös vastata tutkimuskysymyksiin: 1) Miten kalastusjärjestelmän luonne on muuttunut ja miten se eroaa muiden maiden järjestelmästä? 2) Minkälaiset vallankäytön mallit soveltuvat suomalaisten kalastuskiistojen lieventämiseen? ja 3) Miten erilaiset tietokäsitykset vaikuttavat hallittavuuteen? Tämän tutkimuksen havainnot vahvistavat kalastuksen yhteiskuntatutkijoiden piirissä yleistä näkemystä, että kalastusta koskevassa päätöksenteossa on pohjimmiltaan kyse luottamuksesta ja moraalisisista aiheista, joita on vaikea ratkaista teknisen ohjauksen keinoin.

Tutkimuksen liitteinä olevat artikkelit 1990- ja 2000-luvuilta osoittavat, että Suomen kalatalouden päätöksenteossa on viime aikoina kuljettu keskusjohtoiseen suuntaan. Tiiviille vuorovaikutukselle ja yhteishallinnalle olisi kasvavaa tarvetta, koska ilkeät ongelmat ovat lisääntyneet. Intressitahojen ja arvojen moninaistuttua jännitteet ovat muuttuneet ja voimistuneet. Kun erilaiset tarpeet ja käsitykset kietoutuvat solmuun, yhden osapuolen on yksin vaikea löytää kiistoihin nopeaa tai pysyvää ratkaisua ilman laajaa vuoropuhelua. Rannikon ja Määtän (2010, 10) mukaan ”Jos vallankäyttöä oikeuttavat säännöt, menetelmät ja päämäärät eivät ole yhteneväisiä vallankäytön alaisten näkemysten ja uskomusten kanssa, voidaan puhua legitimizeettikriisistä tai legitimizeettivajeesta”. Legitimizeettivajetta on syntynyt, kun kalavesien käyttäjät tai omistajat ovat katsooneet, että heitä ei ole otettu riittävästi mukaan päätöksentekoon tai kun päätökset on tehty etäällä puutteellisten tietojen tai painotusten pohjalta. Kuilua eri intressitahojen välillä voidaan kuroa umpeen sekä yhteishallintajärjestelyjen avulla että monipuolistamalla tutkimusta.

Historialliset syyt ovat vaikuttaneet siihen, että Suomen kalatalouden päätöksentekojärjestelmästä on kehkeytynyt monenkeskinen ja monelle vaikeasti hahmotettava yhdistelmä paikallista ja keskusjohtoista päätöksentekoa sekä yksityistä, yhteistä ja valtion omistajuutta. Yli 100 vuoden takaa kumpuavat vesienomistajien ja maattomien kalastajien väliset jännitteet ovat hidastaneet hallintajärjestelmän harmonisointia ja polarisoivat edelleen Suomen kalatalouspolitiikkaa. Eri osapuolten välinen epäluottamus, etenkin keskusjärjestötasolla, ei ole ollut omiaan edistämään tasavertaista vuorovaikusta ja yhteistyötä. Tilanne on Suomessa erilainen kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa

kalastajaryhmien ja hallinnon välistä yhteishallintaa on tutkittu ja kehitetty jo pitkään.

Hallittava kalastusjärjestelmä ja hallintasysteemi ovat monelta osin eriytyneet, joten kokonaishallittavuus riippuu vuorovaikutusten laadusta. Kalavesien omistus- ja käyttöoikeudet ovat olleet yleisiä kiistakapuloita. Suurilukuinen vapaa-ajankalastajajoukko on edistänyt merkittävästi kalastusmahdollisuuksiaan lainsäädännön avulla. Maata omistamattomat vapaa-ajankalastajat ovat näin kyenneet ohittamaan vesialueiden omistajatahon kalastusoikeuksista käydyssä sitkeässä kamppailussa. Omistusyksiköiden pirstoutuminen, maaseudun väestön ikääntyminen ja aktiivisten toimijoiden vähäisyys ovat viime vuosikymmeninä vaikeuttaneet paikallisen tason päätöksenteosta vastaavien osakaskuntien toimintaa. Toisaalta, maan- ja vesienomistuksen siirryttyä yhä useammin kaupunkilaisten käsiin, paikalliseen osakaskuntatoimintaan on tullut mukaan entistä enemmän ulkopaikkakuntalaisia. Osittain paikkakuntalaisina vapaa-ajanasukkaat muodostavat ryhmän, joka voisi toimia siltana maaseudun ja kaupungin välillä, mutta heitä on verrattain harvoin saatu tai haluttu mukaan toimintaan. Vuoropuhelun edistäminen yhteishallinnan hengessä voisi kaventaa kulttuurista etäisyyttä ja pitkän ajan kuluessa kehittyntä luottamuspulaa.

Kalastuksella on ollut suomalaisille perinteisesti suuri merkitys ja eri kalalajien vähentymiseen on etsitty selitystä kalastajien välisestä kateudesta ja riitelystä. Hallinnan haasteet ovat viime aikoina muuttuneet ja moniarvoistuneet yhteiskunnan postproduktivistisen muutoksen myötä, kun luonnonvarojen hyödyntämisen kysymyksiä on ryhdytty määrittelemään yhä voimallisemmin virkistys- ja suojelunäkökulmasta. Vaikuttaako varsinkin ympäristönsuojelupainotusten voimistuminen siirtymään kohti entistä hierarkkisempaa ja tiedeperustaisempaa ohjauksen mallia? Näyttää siltä, että ympäristönsuojelusta on kehkeytynyt muita yhteiskunnallisia vaatimuksia hallitseva meta-paradigma. Osallistavaa hallintaa koskevista tavoitteista huolimatta ympäristöparadigma toteuttaa käytännössä tiedeperustaista hierarkkista ohjausmallia (Andersson ja Lehtola 2011, 391). Näin on laita myös EU:n yhteisen kalastuspolitiikan osalta. Kalastuselinkeino on joutunut ahtaalle.

Mitkä ovat erilaisten tietokäsitysten, tieteen ja politiikan merkitykset kalastuksen hallintajärjestelmässä? Elitistinen tietokäytäntö, jossa tiede nähdään erillisenä objektiivisen tiedon tuotannon saarekkeena, on tukevoittanut jalansijaansa Suomen kalataloudessa. Jentoft (2006) on kuullut tutkijoiden kommentoivan, että kalastuksen ohjaus toimisi paremmin, jos poliitikot eivät puuttuisi asiaan. Tämän tyyppinen politiikkavastaisuus ei ole Suomessakaan vierasta: päätökset tulisi tehdä tieteellisen ja asiantuntijatiedon perusteella. Kalastuksen päätöksenteko on kuitenkin liian tärkeä asia jätettäväksi vain asiantuntijoiden tehtäväksi (Jentoft 2006, 671–673): demokratian ja hallintasysteemin toimivuuden takaamiseksi tarvitaan myös aktiivista poliittista keskustelua. Siirryttäessä ohjauksesta vuorovaikutteisen hallinnan suuntaan, tutkijoiden, viranomaisten, poliitikkojen ja muiden tahojen tulisi tiedostaa loikkaavansa ”ei-kenenkään-maalle”, jossa

kukaan ei voi väittää tietävänsä ehdotonta totuutta, mutta kaikki voivat hyötyä toistensa kuuntelemisesta.

Hallittavuuden ja kalastuskulttuurin monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää kuhunkin tilanteeseen räätälöityjä hallintamalleja, joten myös lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi tarjota joustavia foorumeita toisten kuuntelemiseen, oppimiseen ja sovitteluun. Yhteisymmärryksen saavuttaminen on omiaan hillitsemään ulkopuolisen valvonnan tarvetta ja samalla hallintokustannuksia. Luonnonvaroihin ja niiden käyttöön perusominaisuutena kuuluva tiedollinen epävarmuus voimistaa osallistamisen tarvetta: laaja vuorovaikutteinen osallistuminen päätöksentekoon on tarpeen jo pelkästään riittävän tietopohjan hankkimisen kannalta (Wilson 2009, 22).

Viime aikoina kalatalouden piirissä on entistä voimakkaammin korostettu sosioekonomisen tutkimuksen tarvetta. Keskeiset tutkimuskysymykset on usein määritelty luonnontieteen lähtökohdista, jolloin yhteiskuntatieteelle annetaan ”aputieteen” rooli. Hallittavuuden kannalta riittävän tiedon turvaamiseksi luonnon- ja taloustieteellisiä lähestymistapoja on syytä tasapainottaa ja monipuolistaa froneettisen yhteiskuntatieteen suuntaan, mikä edellyttää erilaisten tietoteoreettisten ominaispiirteiden tunnustamista. Tällöin avautuu mahdollisuus pureutua tapauskohtaisesti paitsi eri ryhmien välisten kiistojen syihin, myös pragmaattisesti uusiin yhteistyökäytäntöihin ja kansalaisosallistumisen mahdollisuuksiin.

Oleellista kalastuselinkeinon tulevaisuuden kannalta on, miten otetaan huomioon postproduktivistisen muutoksen myötä voimistuneet kalataloussektorin sisäiset ja ulkopuoliset tarpeet. Esimerkiksi neuvottelut ja yhteistyöhankkeet avaavat mahdollisuuden päivittää mielikuvia toisten tahojen lähtökohdista ja toiminnasta. Uudenlainen monitoiminnallisuus voi avata eri osapuolien välille vuorovaikutusta, joka lieventää vastakkainasetteluja ja tukee osaltaan elinkeinon käännettä neoproduktivistiseen suuntaan.

# Lähteet

- Aas, Øystein & Ditton, Robert B. (1998): Human dimensions perspective on recreational fisheries management: implications for Europe. Teoksessa Phil Hickley & Helena Tompkins (toim.): *Recreational Fisheries. Social, Economic and Management aspects*. Fishing News Books. Oxford. Ss. 153–164.
- Alestalo, Marja & Åkerman, Maria (2011): Tietokäytännöt ja hallinnan politiikka. Teoksessa Marja Alestalo & Maria Åkerman (toim.): *Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa*. Vastapaino. Tampere. Ss. 17–38.
- Almås, Reidar & Campbell Hugh (2012): Introduction: Emerging challenges, new policy frameworks and the resilience of agriculture. Teoksessa Reidar Almås & Hugh Campbell (toim.): *Rethinking agricultural policy regimes: Food security, climate change and the future resilience of global agriculture*. Research in Rural Sociology and Development 18. Emerald. United Kingdom. Ss. 1–22.
- Andersson, Kjell & Lehtola, Minna (2011): Regulating the New Equine Industry in Finland. *Wicked Problems, Governance Models and Gendered Power Structures*. Sociologia Ruralis 51: 387–403.
- Andresen, Jesper & Højrup, Thomas (2008): The Tragedy of Enclosure. The Battle for Maritime Resources and Life-Modes in Europe. *Ethnologia Europaea* 38(1): 29–41.
- Berkes, Fikret (2010a): Shifting perspectives on resource management: Resilience and the reconceptualization of 'natural resources' and 'management'. *MAST* 9(1): 13–40.
- Berkes, Fikret (2010b): Rejoinder. *MAST* 9(1): 55–59.
- Bruckmeier, Karl & Tovey, Hilary (2008): Knowledge in Sustainable Rural Development: From Forms of Knowledge to Knowledge Processes. *Sociologia Ruralis* 48: 313–329.
- Charles, Anthony T. (2001): *Sustainable Fishery Systems*. Fish and Aquatic Resources Series 5. Blackwell Science. Oxford. 370 s.
- Coulthard, Sarah, Johnson, Derek & McGregor, J. Allister (2011): Poverty, sustainability and human wellbeing: A social wellbeing approach to the global fisheries crisis. *Global Environmental Change* 21: 453–463.
- Denzin, Norman Kent (1970): *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Aldine Pub. Co.
- Eklund, Erland (1993): När statsmakten inte ställer upp: om sambandet mellan fiskarkårens svaga yrkesorganisering och ekonomisk-politiska marginalisering i Finland under 1900-talet. Teoksessa: *Fiskerisamfund – hvilke veje? – en antologi*. Nordisk Ministerråd. Nord 27: 85–98.
- Eklund, Erland (1994): Kustfiskare och kustfiske i Finland under den industriella epoken. Studier i en yrkesgrupps yttre villkor, sociala skiktning och organisation 1860–1970. Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Forskningsinstitutet. SSKH Skrifter 5.

- Flyvbjerg, Bent (2001): *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again.* Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, Bent (2006): Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12(2): 219–245.
- Granberg, Leo (1999): The emergence of welfare state rationality in Finnish agricultural policy. *Sociologia Ruralis* 39: 311–327.
- Haapasaari, Päivi (2008): Tieteiden välisen tutkimuksen mahdollisuudet ja haasteet kalavarojen hallinnassa. Teoksessa Timo P. Karjalainen, Pentti Luoma & Kalle Reinikainen (toim.): *Ympäristösosiologian virrat ja verkostot. Juhlakirja professori Timo Järvikosken 60-vuotispäivänä.* Oulun yliopisto. Ss. 97–114.
- Hardin, Garret (1968): The tragedy of the commons. *Science* 162: 1243–1248.
- Harris, Craig K. (2001): Social regime formation and community participation in fisheries management. Teoksessa Tony J. Pitcher, Paul J.B. Hart & Daniel Pauly (toim.): *Reinventing Fisheries Management.* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. Ss. 261–276.
- Hokkanen, Pekka (2008): *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointinnettelyssä.* Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos.
- Jentoft, Svein (2004): Coastal culture – Premise or outcome? Key note lecture at the Multidisciplinary Conference on Sustainable Coastal Zone Management: Rights and Duties in the Coastal Zone. Beijer Occasional Paper Series, CD.
- Jentoft, Svein (2006): Beyond fisheries management: The *Phronetic* dimension. *Marine Policy* 30: 671–680.
- Jentoft, Svein (2007): Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance. *Marine Policy* 31: 360–370.
- Jentoft, Svein & McCay, Bonnie J. (2003): The place of civil society in fisheries management: A research agenda for fisheries co-management. Teoksessa Douglas C. Wilson, Jesper Raakejaer Nielsen & Poul Degnbol (toim.): *The Fisheries Co-management Experience. Accomplishments, Challenges and Prospects.* Fish and Fisheries Series 26, Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. Ss. 293–307.
- Jentoft, Svein & Chuenpagdee, Ratana (2009): Fisheries and coastal governance as a wicked problem. *Marine Policy* 33: 553–560.
- Jentoft, Svein, Chuenpagdee, Ratana, Bundy, Alida & Mahon, Robin (2010): Pyramids and roses: alternative images for the governance of fisheries systems. *Marine Policy* 34: 1315–1321.
- Jokinen, Ari (2011): *Liito-oravan jäljillä. Kansalaiset luonnonsuojelun tietokäytännöissä.* Julkaisussa: *Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa.* Vastapaino, Tampere. Ss. 63–90.
- Konttinen, Esa, Litmanen, Tapio, Nieminen, Matti & Ylönen, Marja (1999): *All Shades of Green. The Environmentalization of Finnish Society.* SoPhi. University of Jyväskylä. 196 s.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as governance.* SAGE Publications, London. 249 s.

- Kooiman, Jan & Bavinck, Maarten (2005): The governance perspective. Teoksessa: Jan Kooiman, Maarten Bavinck, Svein Jentoft & Roger Pullin (toim.): Fish for life. Interactive governance for fisheries. MARE Publication Series No. 3. Amsterdam University Press. Ss. 11–24.
- Kooiman, Jan & Chuenpagdee, Ratana (2005): Governance and Governability. Teoksessa Jan Kooiman, Maarten Bavinck, Svein Jentoft & Roger Pullin (toim.): Fish for life. Interactive governance for fisheries. MARE Publication Series No. 3. Amsterdam University Press. Ss. 325–349.
- Kooiman, Jan, Bavinck, Maarten, Jentoft, Svein & Pullin, Roger (toim.) (2005): Fish for life. Interactive governance for fisheries. MARE Publication Series No. 3. Amsterdam University Press. 427 s.
- Laine, Markus & Jokinen, Pekka (2001): Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Yrjö Haila & Pekka Jokinen (toim.): Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Vastapaino. Tampere. Ss. 47–65.
- Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007): Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Markus Laine, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (toim.): Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki. Ss. 9–38.
- Lappalainen, Ari (1995): Kalastuskulttuuri muuttuvassa yhteiskunnassa. Teoksessa Lasse Hyytinen & Heikki Kupiainen (toim.): Kalaveteen piirretty viiva. Kalastus ja kalastaja yhteiskunnallisten muutosten pyörteissä. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisuja 37. Mikkeli. Ss. 53–87.
- Lappalainen, Ari (1998): Kalastuskulttuuri muuttuvassa yhteiskunnassa. Etnologinen analyysi kalastuskulttuurin muuttumisesta Pohjois-Karjalan Höytiäisellä 1890-luvulta 1990-luvulle. Kalastusmuseoyhdistys ry. Julkaisuja 13. 489 s.
- Lappalainen, Ari & Westman, Kai (2012): Suomen kalastusmuseot – toiminta ja kehittäminen. Suomen Kalastusmuseoyhdistys ry. Julkaisuja 20. Kopijyvä Oy. Joensuu. 125 s.
- Leong, Kristen M., Decker, Daniel J., Lauber, T. Bruce, Raik, Daniela B. & Siemer, William F. (2009): Overcoming jurisdictional boundaries through stakeholder engagement and collaborative governance: Lessons learned from White-tailed deer management in the U.S. Teoksessa Kjell Andersson, Erland Eklund, Minna Lehtola & Pekka Salmi (toim.): Beyond the rural-urban divide: Cross-continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation. Research in rural sociology and development vol. 14. Emerald. United Kingdom. Ss. 221–247.
- Lindqvist, Ossi V., Vielma, Jouni, Ritola, Ossi & Lahti, Erkki (1988): Suomen sisävesien kalatalous. Erään tilanteen analyysi 1987. Suomen voimalaitosyhdistys ry. Soveltavan eläintieteen laitos. Kuopion yliopisto. 249 s.
- Ludwig, Donald (2001): The Era of Management Is Over. *Ecosystems* (4): 758–764.
- McCay, Bonnie J. (1995): Common and private concerns. *Advances in Human Ecology* 4: 89–116.
- MMM (2012): Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. Työryhmämuistio mmm 2012:3.
- Muje, Kari (2000): Vapaa-ajan kalastuksen kehittäminen. Intressiryhmien näkökulmia Keski-Suomessa. Kala- ja riistaraportteja nro 175. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.

- Muje, Kari, Tonder, Mika & Salmi, Pekka (2001): Kalastuksen paikallis- ja aluehallinto Pihlajavedellä. Vesialueen omistus ja intressiryhmien näkökulmat. Kala- ja riistaraportteja nro 216. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Määttä, Tapio (2002): Kalavesi kollektiivisena yksityisomistuskohteena. Teoksessa Kari Muje & Mika Tonder (toim.): Vesialueiden omistus ja alueellinen hallinnointi. Kalatutkimuksia – Fiskundersökningar nro 183. Ss. 23–45.
- Nikolskaja, Rosa F. (1976): Karjalaisten perinteiset kalaruoat Karjalan Autonomisessa Neuvostotasavallassa. Teoksessa: Veden viljaa. Kalevalaseuran vuosikirja 56. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo. Ss. 240–249.
- Oksanen, Markku (2011): Garrett Hardin ja rajattoman vapauden vaarat. Teoksessa Simo Kyllönen, Juhana Lemetti, Niko Noponen & Markku Oksanen (toim.): Kiista yhteismaista. Garrett Hardin ja selviytymisen politiikka. Eurooppalaisen filosofian seura ry / *niin & näin*. Tampere. Ss. 11–40.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. Cambridge. 280 s.
- Ostrom, Elinor (1999): Coping with tragedies of the commons. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2: 493–535.
- Pennanen, Jukka (1986): Talviapajilla. Ammattimaisen talvinuottauksen sata vuotta. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 445. Helsinki. 228 s.
- Pitkänen, Mia (1996): Kiehuvat kalavedet. Suomen sisävesien paikalliset kalastuskonfliktit – haaste kalastushallinnolle ja kalavesien käytön järjestämiselle. Kala- ja riistaraportteja nro 48. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Rannikko, Pertti (2008): Postproduktivismi metsässä. Teoksessa Timo P. Karjalainen, Pentti Luoma & Kalle Reinikainen (toim.): Ympäristö sosiologian virrat ja verkostot. Juhlakirja professori Timo Järvikosken 60-vuotispäivänä. Oulun yliopisto. Ss. 83–95.
- Rannikko, Pertti (2013): Millainen luonnon käyttö on hyväksyttävää? Teoksessa Mikael Hildén, Eeva-Liisa Hallanaro, Leena Karjalainen & Marja Järvelä (toim.): Uusi luonnonvaratalous. Onko biomassaa avain kestäväan kasvuun? Gaudeamus, Tampere. Ss. 229–243.
- Rannikko, Pertti & Määttä, Tapio (2010): Johdanto: Luonnonvarakysymysten ajankohtaistuminen. Teoksessa Pertti Rannikko & Tapio Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Vastapaino. Tampere. Ss. 7–15.
- Rannikko, Pertti, Hiedanpää, Juha, Pellikka, Jani, Ratamäki, Outi, Härkönen, Sauli & Salmi, Pekka (2011): Kohtaamisia metsässä. Eläinkiistoista yhteistoimintaan. Metsäkustannus. Helsinki. 213 s.
- RKTL (2011): Vapaa-ajankalastus 2010. Riista- ja kalatalous – Tilastoja 7/2011.
- Ronkainen, Eila (2006): Onko merimetso tervetullut lisää Satakunnan linnustoon? Alueen asukkaiden näkemyksiä merimetsöistä ja niiden vaikutuksista. Kala- ja riistaraportteja nro 392. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Rittel, Horst W.J. & Webber, Melvin M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155–169.
- Salmi, Juhani & Salmi, Pekka (1998): Livelihood and way of life: Finnish commercial fisheries in the Baltic Sea. Teoksessa David Symes (toim.): *Northern Waters: Management Issues and Practice*. Fishing News Books. Blackwell Science, Oxford. Ss. 175–183.

- Salmi, Juhani, Muje, Kari, Salmi, Pekka & Virtanen, Pentti (2001): Paikallinen vesialuehallinto ja muuttuva kalastus. Velkuan kalastusalueen intressiryhmien näkemyksiä. Kala- ja riistaraportteja 238. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Salmi, Juhani & Salmi, Pekka (2006): Ammattikalastajien näkemyksiä hylkeidensuojelualueista vuonna 2006. Kala- ja riistaraportteja nro 399. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Salmi, Juhani & Salmi, Pekka (2010): Ammattikalastuksen selviämiskamppailu – Elinkeinon kriisi ja yhteisön tuki. Riista- ja kalatalous, Selvityksiä nro 23. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Salmi, Pekka, Juvonen, Liisi, Laamanen, Kati, Piipponen, Minna & Pitkänen, Mia (1994): Kenen ehdoilla kalavaroja hyödynnetään? Onkamojärven kalastuskiistan taustoja. Kalatutkimuksia 82. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Salmi, Pekka, Salmi, Juhani & Lappalainen Ari (2000): Finnish part-time fishery: A flexible local strategy or a nuisance for fisheries management? Teoksessa David Symes (toim.): Fisheries Dependent Regions. Fishing News Books. Blackwell Science, Oxford. Ss. 132–142.
- Salmi, Pekka & Nordquist, Jussi (2003): Kenen ehdoilla kalavesiä käytetään? Kalavesien omistus ja intressiryhmien näkökulmat Nauvon kalastusalueella. Kala- ja riistaraportteja nro 285. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Sievänen, Tuija & Neuvonen, Marjo (toim.) (2011): Luonnon virkistyskäyttö 2010. Metlan työraportteja / Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 212. 190 s.
- Silverman, David (2000): Doing Qualitative Research. A Practical Handbook. Sage Publications. London. 316 s.
- Sipponen, Matti (1999): The Finnish Inland Fisheries System. The Outcomes of Private Ownership of Fishing Rights and of Changes in Administrative Practices. Biological research reports from the University of Jyväskylä 73. Jyväskylä. 81 s.
- Storm, Anita, Routti, Heli, Nyman, Madeleine & Kunnasranta, Mervi (2007): HYLJEPUHETTA – Alueelliset ja kansalliset näkökulmat ja odotukset merihyljekantojen hoidossa. Kala- ja riistaraportteja nro 396. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Helsinki.
- Symes, David (1996): Fishing in Troubled Waters. Teoksessa Kevin Crean & David Symes (toim.): Fisheries Management in Crisis. Fishing News Books. Blackwell Science, Oxford. Ss. 3–16.
- Symes, David (2010): Europe's common fisheries policy: Changing perspectives on fisheries management. MAST 9(1): 47–50.
- Tiitinen, Jorma (1995): Suojelusta hyväksikäyttöön – Suomen kalastuslainsäädäntö 1900-luvulla. Teoksessa Lasse Hyytinen & Heikki Kupiainen (toim.): Kalaveteen piirretty viiva. Kalastus ja kalastaja yhteiskunnallisten muutosten pyörteissä. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisuja 37. Mikkeli. Ss. 88–135.
- Tuomi-Nikula, Outi (1982): Keskipohjalaisen kalastajan vuosi. Keski-Pohjanmaan suomenkielisen rannikon ammattimaisen kalastuksen ja hylkeenpyynnin muuttuminen 1800- ja 1900-luvulla. Suomen Muinaismuistoyhdistys. Kansatieteellinen Arkisto 32. Helsinki. 392 s.



- Turunen, Aimo (1976): Aunuksen kalastuksesta. Teoksessa: Veden viljaa. Kalevalaseuran vuosikirja 56. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo Ss. 216–239.
- Varjopuro, Riku & Salmi, Pekka (2006): Complexities in keeping the seals away from the catch: Building a 'seal-proof' fishing gear. *MAST* 5(1): 61–86.
- Vesala, Kari Mikko (1996): Yrittäjyys ja individualismi. Relationistinen linjaus. Helsingin yliopiston sosiaalipsykologian laitoksen tutkimuksia 2/1996. Yliopistopaino. Helsinki. 177 s.
- Vilkuna, Kustaa (1975): Lohi. Kemijoen ja sen lähialueen lohenkalastuksen historia. Otava. Keuruu. 423 s.
- Virtanen, Leea (1976): Kateus vie kalat vedestä. Teoksessa: Veden viljaa. Kalevalaseuran vuosikirja 56. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo. Ss. 250–266.
- Wallgren, Thomas (2011): Kovuuden sietämätön tenho. Teoksessa: Simo Kyllönen, Juhana Lemetti, Niko Nojonen & Markku Oksanen (toim.): Kiista yhteismaista. Garrett Hardin ja selviytymisen politiikka. Eurooppalaisen filosofian seura ry / *niin & näin*. Ss. 132–141.
- Wilson, Douglas Clyde (2003a): The community development tradition and fisheries co-management. Teoksessa: Douglas Clyde Wilson, Jesper Raakejaer Nielsen & Poul Degnbol (toim.): The Fisheries Co-management Experience. Accomplishments, Challenges and Prospects. Fish and Fisheries Series 26. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. Ss. 17–30.
- Wilson, Douglas Clyde (2003b): Examining the Two Cultures Theory of Fisheries Knowledge: The Case of the Northwest Atlantic Bluefish. Teoksessa: Nigel Haggan, Claire Brignall & Louisa Wood (toim.): Putting Fishers' Knowledge to Work. Fisheries Centre Research Reports, Vol. 11 No. 1. The University of British Columbia. Vancouver, Canada. 504 s.
- Wilson, Douglas Clyde (2009): The Paradoxes of Transparency. Science and the Ecosystem Approach to Fisheries Management in Europe. MARE Publication Series No. 5. Amsterdam University Press. 303 s.
- Wilson, Geoffrey Alan (2001): From productivism to post-productivism ... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture. *Transactions of the Institute of British Geographers* 26: 77–102.
- Yin, Robert K. (1994): Case study research: design and methods. 2<sup>nd</sup> edition. Applied Social Research Methods Series Volume 5. Sage, London.

# Osajulkaisut

**SALMI, PEKKA (2000): TIETO JA VALTA KALASTUKSEN PÄÄTÖKSENTEOSSA – KONFLIKTEISTA YHTEIS-HALLINTAAN?** *Alue ja Ympäristö* 29(2): 47–58.

**SALMI, PEKKA & MUJE, KARI (2001): LOCAL OWNER-BASED MANAGEMENT OF FINNISH LAKE FISHERIES: SOCIAL DIMENSIONS AND POWER RELATIONS.**

*Fisheries Management and Ecology* 8: 435–442.

**SALMI, PEKKA (2005): RURAL PLURIACTIVITY AS A COPING STRATEGY IN SMALL-SCALE FISHERIES.**

*Sociologia Ruralis* 45(1/2): 22–36.

**SALMI, PEKKA (2009): RURAL-URBAN RELATIONS IN LIVELIHOODS, GOVERNANCE AND USE OF NATURAL RESOURCES – CONSIDERATIONS OF FISHERIES IN THE FINNISH ARCHIPELAGO SEA REGION.** Teoksessa Andersson,

Kjell, Erland Eklund, Minna Lehtola & Pekka Salmi (toim.): *Beyond the rural-urban divide: Cross-continental perspectives on the differentiated countryside and its regulation.* *Research in rural sociology and development* vol. 14. Emerald, United Kingdom. Pp. 171–189.

**SALMI, PEKKA (2009): RURAL RESOURCE USE AND ENVIRONMENTALISATION: GOVERNANCE CHALLENGES IN FINNISH COASTAL FISHERIES.** *Maaseudun uusi aika. Finnish Journal of Rural Research and Policy, Special Issue 2/2009.* Volume 17: 47–59.

Osajulkaisut on julkaistu tämän väitöskirjan painetussa ja elektronisessa versiossa kustantajien ystävällisellä luvalla.

# TIETO JA VALTA KALASTUKSEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

– KONFLIKTEISTA YHTEISHALLINTAAN?

PEKKA SALMI



*Viime aikoina on käyty vilkasta kansainvälistä keskustelua ns. yhteishallinnasta, jossa valtaa ja vastuuta jaetaan keskushallinnon ja kalavesien käyttäjärühmien kesken. Ajatuksena on, että laajempi osallistuminen toisi päätöksiin enemmän kestävyyttä ja tehokkuutta verrattuna yleisesti vallassa olevaan keskitettyyn hallintomalliin. Tässä artikkelissa tarkastelen yhteishallinnan mallin käyttökelpoisuutta suomalaisen kalastuksen päätöksenteon kehittämiseksi ja ristiriitojen lievittämiseksi. Aluksi valotan kalastuksen päätöksentekojärjestelmää ja kiistoja Suomessa, jonka jälkeen esittelen konflikteihin, paikalliseen ja tieteelliseen tietoon sekä yhteishallintaan liittyvää yleistä teoreettista keskustelua. Lopuksi palaan suomalaisiin kalastuskonflikteihin ja pohdin yhteishallinnan mahdollisuuksia kotimaisesta näkökulmasta.*

## JOHDANTO

Käskyihin ja kontrolliin perustuva kalastuksen päätöksentekojärjestelmä on useissa tutkimuksissa todettu vanhanaikaiseksi ja sopimattomaksi nykyiseen monimutkaiseen maailmaan (Dubbink & van Vliet 1996). Ylhäältä alaspäin suunnattu tiedeperustainen hallinto ei ole onnistunut estämään ylikalastusta – väärin suunnattuna hallintomalli on jopa edistänyt kalakantojen ehtymistä eri puolilla maailmaa (Jentoft ym. 1998: 423). Ratkaisuksi näihin ongelmiin on viime aikoina yhä useammin tarjottu yhteishallinnan mallia.

Suomessa runsaiden vesien äärellä kalastus on tärkeäksi koettu aihepiiri niin elämisen edellytysten kuin harrastustenkin kannalta, onhan maassamme yli kaksi miljoonaa vapaa-ajanka-

lastajaa ja noin 4000 ammattikalastajaa. Kalastukseen on perinteisesti liittynyt konflikteja kalastajaryhmien välillä ja viime aikoina niitä on ilmennyt myös monitahoisessa päätöksentekojärjestelmässä, jossa keskusjohtoisuus on voimistanut asemiaan. Kiistat ovat harvoin juontuneet voimakkaasta kalakantojen ylikalastuksesta; sen sijaan ne ovat usein liittyneet eri kalastajaryhmien pyyntioikeuksiin sekä siihen, millä intressiryhmällä on oikeus määrätä näistä.

## SUOMALAINEN PÄÄTÖKSENTEKO- JÄRJESTELMÄ

Suomessa kalastuksen päätöksenteko voidaan jakaa kahteen järjestelmään: kylien vesirajojen ulkopuolella harjoitettavaa avomeripyyntiä koskevaan malliin sekä rannikolla ja sisävesillä käy-

tössä olevaan moniportaiseen järjestelmään. Ensinmainitussa mallissa päätöksistä vastaa lähinnä maa- ja metsätalousministeriö kun taas jälkimmäisessä valta on hajautuneempaa.

Moniportainen järjestelmä voidaan karkeasti jakaa paikalliseen päätöksentekoon, alueelliseen välitasoon ja keskusjohtoiseen viranomaishallintoon. Kalastusoikeus on lähtökohtaisesti sidottu maanomistukseen. Vesien yksityinen omistaminen ei kansainvälisessä vertailussa ole kovinkaan harvinaista, mutta ainutlaatuista on yksityisten vesialueiden yhteinen hallinta. Omistajatahoa edustavat kalastusasioissa noin 5000 lakiasäateistä kalastuskuntaa, joiden lisäksi varsin pienillä vesialueilla on yksityisesti hallittuja vesialueita ja toimimattomia kalastuskuntia.

Kalastuksen viranomaispäätöksistä vastaavat keskushallinnon tasolla maa- ja metsätalousministeriö sekä 1980-luvulla perustettu piirihallinto, joka nykyisin toimii työvoima- ja elinkeinokeskuksissa. Viranomaisten ja kalastuskuntien väliin perustettiin samaan aikaan piirihallinnon kanssa kalastusalueet, jotka ovat sekoitus itsehallintoa ja julkista vallankäyttöä. Kalastusalueiden tarkoituksiksi määriteltiin kalastuksen suunnittelun ja päätöksenteon edistäminen aiempaa laajemmilla ja yhtenäisemmilla vesialueilla. Kalastusalueita on nykyisin 227 ja niiden kokouksiin osallistuu sekä kalaveden omistaja- että käyttäjäryhmiä. Kalastuskunnat ja ne kalavesien omistajat, jotka eivät kuulu mihinkään kalastuskuntaan, muodostavat enemmistön ja ovat näin myös valta-asemassa päätöksiä tehtäessä. Kalastajaryhmien puolesta kalastusalueen kokouksen osantajiin kuuluu yksi alueella toimivan ammattikalastaja- ja yksi vapaa-ajankalastajajärjestön edustaja (Ahvenniemi ym. 1997: 8-9).

Paikalliset kalavedenomistajat ovat suhtautuneet kriittisesti viranomaisvallan kasvuun ja monesti kokeneet myös kalastusaluejärjestelmän turhaksi byrokratiaksi. Toisaalta Hyytinen ja Kupiainen (1995: 213) esittävät, että omistajuuteen perustuva kalastuksen päätöksentekojärjestelmä ei ole enää 1900-luvun lopulla vastannut riittävän hyvin oman osakarakenteensa ja koko

kalastavan väestön muutoksiin: suuri osa kalavesien käyttäjistä ja kalastuskuntien osakkaista asuu nykyisin taajamissa ja kaupungeissa uudemman vapaa-ajankalastuskulttuurin piirissä ja eivät yleensä osallistu paikalliseen päätöksentekoon. Keskushallinto on vaikuttanut niin vapaa-ajan- kuin ammattikalastajienkin pyyntioikeuksiin, joten paikallisten omistajien määräysvalta on heikentynyt. Kalastuslainsäädännössä korostetaan kalavarojen tehokasta hyödyntämistä ja ammattikalastusmahdollisuuksien turvaamista, mikä on sisävesillä johtanut kiistoihin kalastuskuntien ja ammattikalastajien välillä.

## KALASTUSKIISTAT - EHTYMÄTÖN TUTKIMUSKOHDDE

Kalavesistä käydyt riidat ovat kuuluneet kuvaan niin eräkaudella kuin viimeisten vuosisatojenkin aikana asutuksen vakiinnuttua. Maamme sisävesien kiistat olivat aina 1900-luvun alkupuolelle saakka paikallisia, henkilökohtaisia ja kylien välisiä, mutta viime vuosikymmeninä ne ovat monimutkaistuneet (Lappalainen 1997: 9, 25). Nykyisin paikalliset kalastuskonfliktit sisävesillä ovat usein liittyneet tehokkaiden ammattikalastusmenetelmien käyttöön. Vastakkain ovat tällöin paikalliset kalastuskuntien päätöksentekijät ja muikkuat troolilla tai talvinuotilla pyytävät ammattilaiset.

Itä-Suomessa kalastukseen liittyviä kärhämää ja jännitteitä on tarkasteltu Onkamojärvellä, Orivedellä ja Pielisellä (Salmi ym. 1994, Salmi & Auvinen 1997, 1998; Pitkänen 1996, 1997). Näissä tapauksissa ristiriidat ovat ilmenneet kahdella tasolla: horisontaalisesti kalavesien käyttäjäryhmien kesken ja vertikaalisesti eri päätöksentekotahojen välillä. Taustalla vaikuttaa paikallisen päätöksentekovallan ja kalaveden käytön yhdistyminen samaan intressiryhmään. Samat henkilöt, ns. päätöksentekijäkalastajat, kuuluvat kotitarvepainotteisiin vapaa-ajankalastajiin horisontaalisissa konfliktissa ja paikallisiin päätöksentekijöihin vertikaalisissa konfliktissa.

A. T. Charles (1992) on tarkastellut maailmalla käytyjä kalastuskonflikteja ja verrannut

niitä tapauksiin, joissa päätöksenteko on toiminut sujuvammin. Kiistat noudattavat tiettyjä malleja. Näiden pohjalta Charles on hahmottanut kolmion, jossa kiistat hahmottuvat kulmissa olevien suojele-, rationalisaatio- ja sosiaalisen paradigman välisinä jännitteinä (kuva 1). Myös jokainen kalastukseen liittyvä toimija sijoittuu johonkin kohtaan paradigmakolmion sisällä. Kalavarojen käytössä kestävä tilanne saavutetaan kun päästään tasapainoon 'maailmankatsomusten' ääritapausten välillä – eli kolmion keskialueelle. Tähän suuntaan voidaan kulkea jäljempänä esiteltävän yhteishallinnan mallin mukaisten kompromissien kautta (Charles 1992: 393).

Charlesin paradigmakolmiota on sovellettu myös suomalaisten kalastuskonfliktien analyysissä. Pitkänen (1996) on tarkastellut Itä-Suomen järvillä ilmenneitä kiistoja sijoittamalla eri osapuolten puheessa korostuvat näkökulmat omille alueilleen kolmion sisään. Tämä auttoi hahmottamaan ryhmien välisiä jännitteitä ja mahdollisuuksia kiistojen lieventämiseksi.

Charles (1992: 381) jakaa kalastuskonfliktit edelleen niiden laajuuden mukaan kahteen pääryhmään: kalastuksen sisäisiin sekä kalastuksen ja ulkopuolisten toimintojen välisiin ristiriitoihin. Sisäiset ristiriidat liittyvät usein kalavarojen jakoon, kalastuksesta saatavan tuoton jakoon tai kalastuksen säätelyyn. Ulkoiset konfliktit ovat kalastajien ja kalastuksen kanssa vesistöjen käytöstä kilpailevien muiden alojen välisiä ristiriitoja. Charlesin mukaan sekä sisäisten että ulkoisten konfliktien taustalla ovat samat peruskysy-



Kuva 1. Kalastuskiistojen paradigmakolmio (Charles 1992: 384).

mykset, jotka koskevat omistamista, kontrollia ja hallintoa. Hän muodostaa myös neljä konfliktityyppiä: kalastuksen toimivaltakysymykset, johto- ja järjestelymekanismit sekä sisäiseen ja ulkoiseen allokointiin liittyvät konfliktit (Charles 1992: 381). Kalastuksen toimivaltakysymysten ryhmä on erityisen kiintoisa. Siihen Charles lukee kuuluviksi omistusoikeuteen liittyvät konfliktit, kiistat hallinnon roolista ja eri päätöksentekoinstituutioiden väliset ristiriidat.

Kalastuksen ristiriitojen tulkinnassa on käytetty myös ympäristökonfliktien typologiaa, jossa kiistat jaetaan arvokonflikteihin, tiedollisiin konflikteihin ja intressikonflikteihin (Cloke & Park 1985: 411). Arvokonfliktit ovat syvällisiä eroja ihmisten arvomaailmoissa ja kytkeytyvät ihmisten erilaisiin luontosuhteisiin ja esimerkiksi tapaan kokea maisema. Kuten Pitkänen (1997: 38) korostaa, myös erilaiset kalastuksen intressiryhmät voidaan erotella luontosuhteen mukaan: suhde luontoon aiheuttaa eroja suhtautumisessa kalavesiin ja niiden hyödyntämiseen.

Kognitiiviset eli tiedolliset konfliktit juontuvat ihmisten samaa asiaa koskevista erilaisista tulkinnoista. Sairinen (1994: 26-27) rajaa tiedollisiin konflikteihin kuuluviksi vain puutteellisesta kommunikaatiosta ja persoonallisista ristiriidoista johtuvat väärinkäsitykset sekä erityisesti maallikoiden ja asiantuntijoiden välisen epäluottamuksen. Keskustelut asiantuntijoiden ja maallikoiden välillä ovat tärkeitä tiedollisten konfliktien lievittämiseksi, mutta on kuitenkin kyseenalaista voidaanko yhteisiin tulkintoihin päästä vain 'poistamalla väärinkäsityksiä'.

Cloken & Parkin (1985: 412) mukaan intressikonfliktit aiheutuvat osapuolten oman edun tavoittelusta, joka on ristiriidassa muiden ryhmien edun kanssa. Intressit voivat olla joko taloudellisia, esteettisiä, kulttuurisia, sosiaalisia tai poliittisia (Sairinen 1994: 27). Koska Suomessa samoja kalavaroja käyttävät monenlaiset kalastajaryhmät, kalastuksen intressit ja arvot vaihtelevat laajasti. Paljolti resurssin yhteisen ja salaperäisen luonteen vuoksi myös tieto ja tulkinnat kalakannoista ja pyyntioikeuksien jakoperusteista poikkeavat

ryhmien välillä. Kiistat ovat usein sitkeitä, koska niissä vaikuttavat monet konfliktityypit yhtäaikaan. Onkin ilmeistä, että kalastuskärhämää riittää tutkittavaksi myös tulevaisuudessa.

## KONFLIKTIEN SÄÄTELY TEORIASSA

Kettunen (1998: 72) määrittelee konfliktin jännitystilaksi tai vastakohta-asetelmaksi, jossa toimijoiden välillä vallitsee ristiriitaisia tavoitteita. Koska ihmisillä on toisistaan poikkeavia ja ristiriitaisia arvoja ja vaatimuksia, näin määritelty yhteiskunnallinen konflikti on usein läsnä, vaikka se ei olisikaan akuutti tai väkivaltainen.

Konflikteja tulkitaan erilaisten yhteiskuntäkäsitysten nojalla, joista äärimmäisiä ovat konsensus- eli integraatioteoria ja konflikti- eli pakkovalta-teoria (Kettunen 1998: 66). Konsensus-teoria liittyy Talcott Parsonsin kehittämään funktionalistiseen tulkintaan, jossa jokainen yhteiskunnallinen ilmiö suorittaa jotain kokonaisuuden kannalta tärkeää tehtävää. Tällöin yhteiset arvot ja yksimielisyys pitävät yhteiskuntaa koossa ja yleinen intressi voidaan määrittää objektiivisen ja poliittisesti neutraalin tiedon avulla. Funktionalistisen konsensusnäkökulman mukaan konfliktit ovat väliaikaisia, muun muassa tiedon puutteesta ja väärinkäsityksistä johtuvia häiriöitä (Kettunen 1998: 66).

Konfliktinäkökulma pohjautuu rakenteen kumouksellisen mullistuksen väistämättömyyteen yhteiskuntaa läpäisevien luokkakonfliktien seurauksena (Kettunen 1998: 67). Tällainen Karl Marxin kehittämä pakkovalta-teoria soveltuu kuitenkin huonosti nykyiseen yhteiskuntaan. Sen sijaan Kettunen (1998: 67) pitää selitysvoimaisempina äärimmäisten yhteiskuntäkäsitysten välille sijoitettavaa säännelyjen konfliktien teoriaa. Tästä näkökulmasta konfliktit ovat yhteiskunnan kehityksen ja sosiaalisen vakauden kannalta tarpeellisia, joten on syytä keskittyä konfliktien säätelyyn.

Pääasiassa Ralf Dahrendorfin ja Lewis A. Coserin kehittämässä säännelyjen konfliktien teoriassa sosiaalista konfliktia pysyvästi määrit-

tävä tekijä on eriarvoisuus vallan ja erityisesti auktoriteetin, legitimoitujen hallitsevuus- ja alitussuhteiden käytössä (Kettunen 1998: 67-68). Konfliktit ovat ryhmäkonflikteja, joita voi olla samanaikaisesti useita. Näin samat henkilöt voivat olla eri konflikteissa erilaisessa suhteessa auktoriteettiin. Dahrendorfin mukaan konfliktien hyväksyminen ja niiden tietoinen säätely erottaa demokraattisen ja totalitaarisen järjestelmän toisistaan. Säätely edellyttää kuitenkin, että osapuolet tunnustavat konfliktitilanteen olemassaolon ja oikeutuksen. Ryhmien tulee myös organisoiua ja sopia pelisäännöistä, jotka toimivat vain osapuolten ollessa tasa-arvoisia. (Kettunen 1998: 69.)

## ASiantuntijuus ja paikallinen tieto

Pirttilän ym. (1996: 7) mukaan työelämän asiantuntijuus on perinteisesti liittynyt teoreettiseen koulutukseen ja vakiintuneeseen asemaan. Kalastuksen viranomaishallinnon ja tutkimuksen laajentumiseen liittyy professionalisaatio, jossa lähinnä luonnontieteellisen koulutuksen hankki- neet vakiinnuttivat asemansa asiantuntijoina. Näin kalataloudessa – kuten ympäristöasioissa ja luonnonvarojen hyödyntämisessä yleensäkin – asiantuntijoiden toiminta-alueena on tieteen ohella myös päätöksenteko. Päätöksentekojärjestelmän toimivuuden kannalta onkin yhä tärkeämpää, minkälaisia strategioita asiantuntijat noudattavat, koska heillä on tärkeä rooli hallinnon kehittämässä ja eri ryhmien välisen kommunikation edistämässä. Kalastusalan asiantuntijoiden perinteisenä toimintakenttänä ovat olleet kalavaroihin liittyvät biologiset aiheet, mutta viime aikoina on kansainvälisen mallin mukaan tutkimuksen kohteeksi ryhdytty entistä useammin ottamaan myös taloudellisia ja yhteiskunnallisia kysymyksiä.

Järvelä & Wilenius (1996) ovat havainneet, että useimmat ympäristövaikuttajat uskovat vahvasti asiantuntijatietoon ja 'oikean tiedon' siirtoon kansalaisille. Tieteellinen tieto esittää itsensä usein rationaalisena, yleispätevänä, riippumattomana ja totena, jolloin se näkee paikallisen tie-

don puolestaan irrationaalisena kehityksen jarruttajana – näin ollen ‘tietämättömiä’ tulee valistaa (esim. Wynne 1994: 170).

Viime aikoina on kehittynyt yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen suuntaus, joka tarkastelee paikallista ekologista tietoa ja paikallisia hallintatapoja tavoitteenaan tuoda näitä esille kehitettäessä vaihtoehtoisia hallintomenettelyjä (Davis 1996: 234). Tämän ajattelun mukaan esimerkiksi kalavesien käyttäjillä on hallussaan kokemusperäistä tietoa, joka voi hedelmällisesti täydentää tieteellistä tietoa ja näin tuottaa kehittyneempiä ja tehokkaampia ratkaisuja hallinnon ongelmiin (Jentoft ym. 1998: 423). Keskustelu on usein liitetty paikallisen alkuperäisväestön kokemusten hyödyntämiseen päätöksenteossa esimerkiksi Pohjois-Kanadassa (Duerden & Kuhn 1998) tai Afrikassa, jossa tieteelliseen tietoon nojautuva länsimainen kolonialismi on jättänyt varjoon paikallisten ihmisten tietämyksen oman ympäristönsä hallinnasta (Redclift & Woodgate 1994).

Folke & Berkes (1995) määrittävät perinteesen nojautuvan ekologisen tiedon sukupolvien aikana kumuloituvaksi tiedoksi ja uskomuksiksi. Kiinnostus tällaisen perinteeseen nojaavan ekologisen tiedon (tai ‘ympäristötiedon’) käyttöön ei ole rajoittunut pelkästään sen soveltamiseen luonnonvarojen hyödyntämisessä: sen merkitystä on tutkittu myös maankäytössä, ympäristön tilan seurannassa ja kulttuurien säilyttämisessä (Duerden & Kuhn 1998: 31). Toisaalta paikallisen maallikkotiedon rajaaminen koskemaan vain ekologisia kysymyksiä kuvastaa enemmänkin tarkastelijan kuin tarkasteltavan kohteen painotuksia.

Voidaan aiheellisesti kysyä, missä määrin ‘alkuperäistä viisautta’ on jäljellä ja missä menee ‘perinteisen’ raja ulkopuolisten voimien vaikuttaessa (Eythorson 1998). Praktinen paikallinen tieto voi olla hyvinkin heterogeenista ja monesti myös läheistä sukua tieteelliselle tiedolle. Kuten Eythorson (1998) korostaa, kalastajien tieto kalakannoista välittyy paljolti heidän pyyntivälineidensä kautta samaan tapaan kuin tutkijoidenkin tieto. Näin ollen vaikkapa verkkoa ja troolia käyttävien kalastajien käsitykset voivat poiketa

toisistaan enemmänkin kuin tutkijoiden ja heidän kanssaan samantyyppisiä pyyntimuotoja käyttävien kalastajien. Eythorsonin (1998) mukaan oleellinen ero on, että kalastajien paikallinen havainnointi on usein holistisempaa ja ottaa huomioon laadullisia muutoksia, kun taas tieteellinen tutkimus painottuu rajatumpiin kvantitatiivisiin havaintoihin.

## KESKUSJOHTAISUUDESTA YHTEISHALLINTAAN

Ylhäältä alas suuntautuva, tiedeperustainen ja byrokraattinen hallinnon malli on kansainvälisesti vallitseva niin kalastusalalla kuin muusakin luonnonvarojen hyödyntämisessä (McCay & Jentoft 1996: 238). Lähtökohtana on usko tieteellisen tiedon jatkuvaan ja kumulatiiviseen kasvuun sekä sen käyttöön luonnon hallitsemiseksi. Tässä ns. managerialistisessa hallintomallissa tieteen ja teknologian nähdään toimivan omien lakiensa mukaan – ja näistä koituvia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia voidaan tarkastella tieteellisesti ja hallita asian tuntijoiden avulla (Benton 1994: 33-34).

Kritiikkiä on Bentonin (1994) mukaan esitetty siitä, ettei tiedeperustainen ja autoritaarinen malli ota huomioon laajempia demokraattisia prosesseja ympäristökiihostojen hallitsemiseksi. Managerialismi etsii ongelmiin pikaisia teknisiä osaratkaisuja. Voidaan myös kysyä, onko monimuotoisessa nyky-yhteiskunnassamme koskaan mahdollista saavuttaa riittävää tietomäärää rationaalisen tiedeperustaisen suunnittelun pohjaksi (Drummond & Marsden 1995: 52).

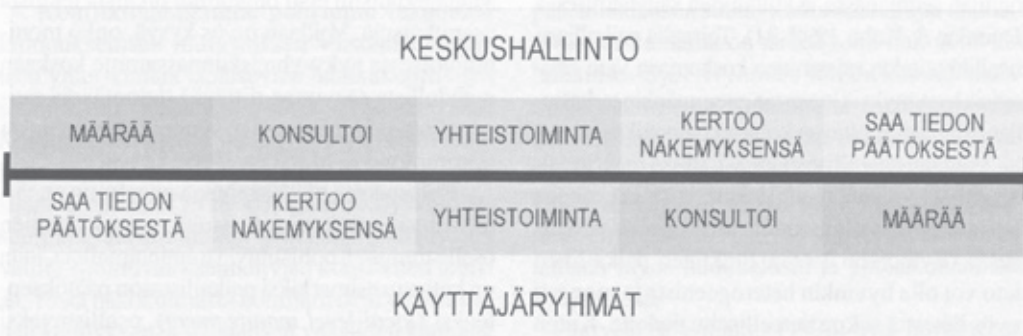
Kalastuksen päätöksenteon ongelmiin on viime vuosina tarjottu ratkaisuna uusia käyttäjien osallistumiseen pohjautuvia toimintamalleja, joita on kutsuttu esimerkiksi paikallistason päätöksenteoksi (*local-level management*), osallistuvaksi hallinnaksi (*participatory management*) tai yhteishallinnaksi (*co-management*) (McCay & Jentoft 1996: 237). Erityisesti yhteishallinta on viime vuosina noussut suosituksi käsitteeksi kalastuksen päätöksentekoa koskevissa tutkimuksissa.

Yhteishallinnan määritelmä sisältää useimmiten päätöksenteon vastuun jakamisen valtiovalan sekä alueellisella ja paikallisella tasolla toimivien käyttäjäryhmien organisaatioiden kesken (esim. Jentoft 1989; Dubbink & van Vliet 1996; OECD 1997). Toiset kirjoittajat lukevat yhteishallintaan – tasavertaiseen yhteistyöhön pohjautuvan päätöksenteon lisäksi – myös mallit, joissa yksi osapuoli konsultoi toisten kanssa tai tekee yksipuolisia päätöksiä määräysvaltansa turvin (kuva 2). McCay & Jentoft (1996) eivät laske edellä mainittuja päätöksenteon muotoja kuuluvaksi varsinaisen yhteishallinnan piiriin: vaikka esimerkiksi keskushallinto kuuntelisi muita intressiryhmiä ja perustaisi neuvoa antavia työryhmiä, niitä usein kuitenkin käytetään vain ratkaisujen legitimointiin ilman todellista vaikutusta päätöksentekoon.

Raakjær Nielsenin ja Vedsmanin (1997: 278) mukaan yhteishallinta perustuu oletukseen, että kalavesien käyttäjien osallistuminen päätöksentekoon edistää aiempaa tehokkaampien, tasa-arvoisempien ja kestävämpien ratkaisujen löytymistä. Jotta järjestelmä toimisi, keskeisten osapuolten tulisi pitää päätöksenteossa mukana olemista edullisempänä vaihtoehtona kuin syrjästä seuraamista. Pinkerton (1994: 2376) katsoo, että yhteishallinta voisi motivoida hyvinkin erilaiset

ryhmät toimimaan yhteisten päämäärien puolesta, mutta tämä edellyttää sosiaalista oppimista niin keskushallinnolta kuin alemmitakin päätöksentekotasoilta. Kun yhteistyö kohottaisi päätösten legitimiisyyttä, kuten teoria olettaa, ristiriitoja olisi harvemmin ja näin myös hallinnon toimeenpano- ja kontrollikustannukset vähenisivät.

Yhteishallintamallin oleellisena osana on paikallisen tiedon tiivis hyödyntäminen päätöksenteossa asiantuntijoiden tiedon rinnalla. McCayn & Jentoftin (1996: 247) mukaan yhteistyössä tarvitaan, Habermasia ja Dryzekia mukaellen, ns. kommunikatiivista rationaalisuutta, joka pohjautuu yhteisön jäsenten sosialisatioon sekä toiminnan koordinointiin ja yhteisymmärrykseen pääsyyn keskustelujen kautta. Näin luotaisiin pohjaa 'tiedon kosketuspinnalle' (*knowledge interface*, ks. Arce & Long 1994: 214), jossa voidaan rakentaa siltoja erilaista tietoa hallitsevien ja eri elämismailmoissa elävien toimijoiden välille. McCayn & Jentoftin (1996: 247) ajatuksena on, että yhteishallinnassa kommunikatiivinen rationaalisuus murtaa esteitä tavallisten ihmisten ja tieteellis-hallinnollisen eliitin väliltä vuorovaikutuksen, luottamuksen ja molemminpuolisen oppimisen avulla. Sosiaalisessa oppimisessa osapuolet oppivat määrittelemään tilanteensa uudelleen sen mukaan mitä voivat yhdessä saavuttaa.



Kuva 2. Keskushallinnon ja käyttäjäryhmien päätöksentekoon osallistumisen ulottuvuuksia. Janan keskialueelle sijoittuvan 'aidon' yhteishallinnon ulkopuolella valtiovaltaa tai käyttäjiä informoidaan tehdyistä ratkaisuista tai korkeintaan pyydetään kertomaan mielipiteensä ennen päätöstä. Laadittu julkaisujen OECD (1997: 125) sekä Sen & Raakjær Nielsen (1996: 407) pohjalta.



Käsitysten uudelleen rakentamisen ohella sosi-  
aaliseen oppimiseen liittyy myös halu työsken-  
nellä yhdessä sellaisten osapuolten kanssa, joita  
aiemmin ei olla tunnettu tai joita on pidetty epä-  
ilyttävinä (Pinkerton 1994a: 2374).

Yhteishallintamalli ei ole sinänsä uusi kek-  
sintö kalastuksen päätöksenteossa, vastaavia jär-  
jestelyjä on ollut jo ammoisista ajoista eri puolil-  
la maailmaa. Viime aikoina käydyssä keskuste-  
lussa on kyse kansalaisyhteiskunnan ja vapaaeh-  
toisten järjestöjen palauttamisesta yhdeksi pää-  
töksentekojärjestelmän aktiiviseksi osapuoleksi  
(McCay & Jentoft 1996: 238; Jentoft ym. 1998:  
424). Uutta on McCayn & Jentoftin (1996: 238)  
mukaan keskustelu käyttäjryhmien osallistumis-  
mahdollisuuksien ja päätöksenteon hajauttamisen  
lisäämisestä - vallassa ollut keskushallinnon roolia  
painottanut diskurssi on näin 'käännetty ympäri'.

#### VAPAAAMKUSTAJAT KURIIN KOLLEK- TIIVISELLÄ TOIMINNALLA

Yhteishallinnan kriitikot pitävät ajatuksia naivei-  
na erityisesti siksi, että kalavesien käyttäjien jär-  
jestöt eivät heidän mielestään ole kulttuurisesti  
yhtenäisiä eivätkä kykene keräämään jäseniään  
yhteisten päämäärien ja ratkaisujen taakse, jol-  
loin opportunistiset ns. vapaamatkustajat pilaa-  
vat yhteistyön mahdollisuudet. Jentoft ym. (1998:  
424) katsovat kuitenkin skeptikkojen näkemys-  
ten perustuvan kapeaan kuvaan sosiaalisten ins-  
tiutuiden roolista ja luonteesta.

Lääkkeiksi uusiutuvien luonnonvarojen käy-  
tön ongelmiin, eritoten vapaamatkustajakasy-  
myksen ratkaisemiseen, on yleisesti esitetty kes-  
kusjohtoisuuden ohella resurssin käyttöoikeuk-  
sien yksityistämistä. Näitä kahta täysin erilaista  
mallia käytetään Ostromin (1990) mukaan me-  
taforisesti ainoana oikeina resepteinä, vaikka to-  
dellisuudessa olosuhteet ja ongelmat vaihtelevat  
eikä yhtä patenttiratkaisua ole. Ostrom korostaa  
ihmisten kykyä ottaa kollektiivinen vastuu pää-  
töksenteosta ja, toisin kuin valtiota tai markki-  
noita koskevissa malleissa esitetään, käyttökelpoi-  
sin ratkaisu on yleensä eri mallien yhdistel-

mä. Monet yhteishallintamallin puolustajat pitä-  
vät erilaisia ratkaisumalleja avoimina: yhtä yleis-  
pätevää yhteishallintajärjestelmää ei ole, vaan  
kalastuksen hallinnon kehittämisessä tulee ottaa  
huomioon kunkin maan ja kalatalouden erityis-  
olosuhteet ja -ongelmat (McCay & Jentoft 1996:  
246-247; Sen & Raakjær Nielsen 1996: 414).

Kuten edellä esitetystä käy ilmi, keskustelussa  
yhteishallinnan käyttökelpoisuudesta on kyse  
myös erilaisten tieteenparadigmojen välisistä jän-  
nitteistä. Esimerkiksi henkilöt, jotka esittävät  
henkilökohtaisia vaihdettavia saaliskiintiöitä rat-  
kaisuksi kalastuksen päätöksenteon ongelmiin,  
näkevät maailman markkinoina ja ihmiset hen-  
kilökohtaista hyötyä laskemoivina yksilöinä (Jen-  
toft ym. 1998: 424-425). Sen sijaan yhteishallin-  
nan kannattajat pitävät kalastusyhteisöjen säily-  
mistä sekä siihen tähtäävää osallistuvaa hallin-  
taa jo sinänsä tärkeinä tavoitteina ja korostavat,  
että taloudellisen tehokkuuden tulee olla vain yksi  
pätöksenteon monista tavoitteista.

Rationaalisen valinnan teorian sijaan Jentoft  
ym. (1998: 426) esittävät näkökulmaa, jossa ih-  
misen käyttäytyminen on sisäisesti kytkeytynyt  
(*embedded*) sosiaaliin suhteisiin ja on näin kult-  
tuuristen sekä rakenteellisten voimien muokat-  
tavana. Yhteishallinnassa lähdetään siitä, että int-  
ressit eivät ole johdettavissa vain yksilöiden oman  
edun tavoittelusta, vaan ne nousevat myös hen-  
kilöiden asemasta ryhmissä, yhteisöissä ja orga-  
nisaatioissa. Kun heille annetaan vastuuta esimer-  
kiksi kalastuksen säätelyssä, he ottavat uusia roo-  
leja päätöksentekojärjestelmässä ja yhteishallin-  
nan vastustajien esittämä opportunistinen käyt-  
täytyminen (kuten vapaamatkustus) todennäköi-  
sesti kokisi moraalisen tuomitsemisen. Lisään-  
tynyt vastuu johtaisi näin Jentoftin ym. (1998:  
426-427) mukaan sovittujen säädösten parem-  
paan legitimiisyyteen ja noudattamiseen.

Kaikkien asianosaisten ryhmien osallistumi-  
nen päätöksentekoon voi olla käytännössä vai-  
kea toteuttaa. Kalastajat luetaan yleensä itsestään-  
selvästi osaksi yhteishallintaa. Heidän edustus-  
ensa ei kuitenkaan ole aina ongelmatonta, kos-  
ka kalastajat kuuluvat usein hyvinkin heterogee-

nisiin ja kilpaileviin ryhmiin (McCay & Jentoft 1996: 242). Kalastajien järjestäytyminen on keskeinen edellytys päätöksenteossa mukana olemiseen. Sen lisäksi mitkä ryhmät ottavat osaa ja miten ne ovat edustettuina, on tärkeää määrittellä myös päätöksenteon taso (esim. Sen & Raakjær Nielsen 1996: 408). Vallan sijoittumiseen vaikuttaa päätöksen kohteena oleva kysymys. Jos se koskee maantieteellisesti laajoja alueita (esimerkiksi vaelluskalojen pyynnin säätely), tulee myös päätös tehdä korkeammalla tasolla kuin paikallisista kysymyksistä päätettäessä.

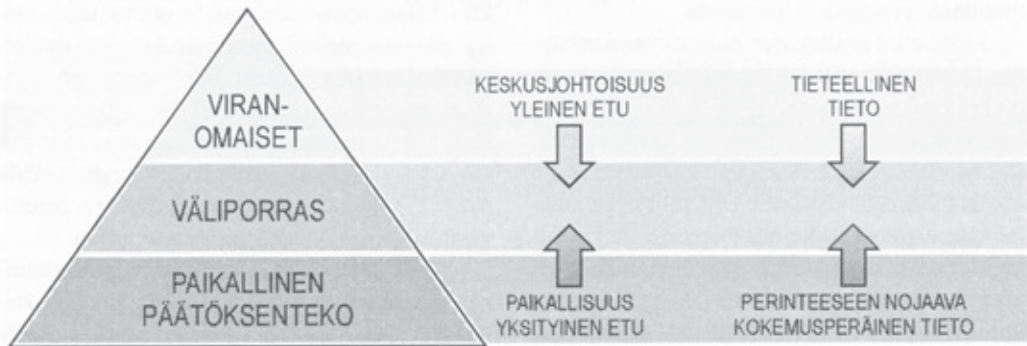
Sopivan päätöksenteon tason löytäminen ei useinkaan ole yksiselitteistä, koska huomioon on otettava niin ekosysteemi kuin kalastajien ja olemassaolevien instituutioidenkin toiminta. McCay & Jentoft (1996: 244) esittävät tason määrittämisen perusteeksi ja ratkaisujen vertailun pohjaksi läheisyysperiaatetta, jossa ihmisten elämään vaikuttava päätöksenteko esitetään tehtäväksi mahdollisimman alhaisella organisaatiotasolla. On kuitenkin otettava huomioon, että siirtyminen kohti paikallisuutta ei välttämättä tuo mukanaan lisää osallistumismahdollisuuksia eri käyttäjäryhmille.

## TIETO JA VALTA KALASTUSKIISTOISSA

Suomessa keskusjohtoinen tiedeperustainen hallintomalli on vallannut alaa, mihin osaltaan on

vaikuttanut Euroopan unioniin liittymisen mukanaan tuoma yhteinen kalastuspolitiikka. Viimeisten viidentoista vuoden aikana voimakkaasti laajentuneessa viranomaishallinnossa ja siihen kytkeytyneessä tutkimuksessa keskeisessä asemassa ovat luonnontieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt. Valtiojohtoisen kalastuksen päätöksentekojärjestelmän toiminnassa, erityisesti toistuvasti kiistoja nostattavassa Itämeren lohen kalastuksen säätelyssä, on selkeimmin piirteitä edellä kuvatusta managerialismista. Esimerkiksi päätökset rajoituksista on usein tehty usein ilman kalastajien osallistumista ja lyhyellä varoitusaajalla – vasta kun tilanne on siihen pakottanut (Varjopuro & Salmi 1999).

Samalla kun keskusjohtoinen hallinto on voimistanut asemiaan, perinteisesti lähinnä kalastuskuntien kautta toiminut paikallinen omistajataho on menettänyt valtaansa (kuva 3). Tämä on tapahtunut toisaalta lainsäädännön ja toisaalta hallintokäytäntöjen kautta. Omistajan päätöksenteon rinnalle ja sitä korvaamaan on viime aikoina lainsäädännön avulla luotu valtion järjestämään lupaan perustuvia oikeuksia ja jokamiehenoikeuksiin verrattavia kalastusmahdollisuuksia. Viimeksi tällaisia muutoksia tehtiin kiistellyn ns. viehekorttilain säätämisen yhteydessä (Pirhonen & Salmi 1998). Ongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa vallan ja vastuun rajojen häilyvyys sekä



Kuva 3. Paikalliseen omistajuuteen pohjautuvan päätöksentekojärjestelmän kerrokset, tiedon muodot ja etunäkökohdat (Salmi & Auvinen 1997: 63).

toisaalta paikallisten arvojen, tiedon ja intressien törmäyskurssit asiantuntijoiden tiedon, urbaanisuuden ja 'yleisen edun' kanssa.

Keskeinen mekanismi, jolla paikallisen päätöksenteon valta-asema on murentunut, liittyy tiedon käyttöön (esim. Salmi & Auvinen 1998). Sisävesien paikallisissa kalastuskiistoissa kokemusperäinen ja tieteellinen tieto ovat eronneet toisistaan eniten kalavarojen hyödyntämisen ja suojelun painottamisessa. Kalabiologisten tutkimusten mukaan muikun sopivan tehokas pyynti on edellytys kantojen tasaiselle lisääntymisrytmille. Näin tieteellinen tieto on tukenut mahdollisuutta hyödyntää kalavaroja, eli rationalisaatiota kuvan 1 paradigmakolmiossa. Sen sijaan arkitietoon perustuvat selitysmallit korostavat pitkälti kalavarojen suojelunäkökohtia, joilla paikalliset päätöksentekijät ovat perustelleet konflikteja aiheuttaneita ammattikalastuksen rajoitustoimenpiteitä. Toisaalta kalastuskunnat ovat vedonneet yleisesti myös kalastajien tasavertaisuuteen eli paradigmakolmion sosiaaliseen ulottuvuuteen.

Kun kalastuskunnat ovat pyrkineet rajoittamaan ammattikalastusta, päätökset ovat valitusten seurauksena useimmiten kumotuneet. Konfliktin edetessä korkeammalle päätöksentekotasolle, esimerkiksi oikeuskäsittelyyn, tutkimustieto nostetaan keskeiseen asemaan. Tämän prosessin seurauksena kokemusperäiseen tietoon tukeutuva paikallinen näkökulma jää syrjään kiistoja ratkaistaessa.

Arvot ovat kiistoissa näkyvimmin esillä paikallisen päätöksenteon oikeutuksen ja omistajan vallan korostamisessa. Valtakysymykset eri päätöksentekijäryhmien välillä ovat kiteytyneet jännitteisiin omistusoikeuden ja käyttöoikeuden välillä sekä näiden oikeuksien merkitysten muutokseen. Suomessa omaisuuden suojaamista on pidetty tärkeänä ja omistus on aiemmin suurelta osin taannut myös kalavesiin liittyvän käyttö- ja hallintaoikeuden. Kalastuksen päätöksentekoa on kuitenkin irtautettu paikallisesta omistajuudesta, joten valtaa on siirtynyt päätöksentekojärjestelmän keski- ja yläosiin. Valta-intressit ovat olleet kiistoissa selkeämmin esillä kuin taloudelliset intressit, joita ovat korostaneet lähinnä ammattimaiset kalastajat.

Ammattikalastajille kalavarojen käyttöoikeudet ovat tärkeitä niin taloudellisesti kuin arvojenkin osalta. Vapaus ja riippumattomuus ovat elinkeinon keskeisiä motivaation lähteitä, joten ulkopuolelta tulevat pyydysten käyttöön ja pyyntialueisiin liittyvät rajoitustoimet aiheuttavat herkästi vastustusta. Monet varsinkin tehokkaammilla menetelmillä pyytävät muikun ammattikalastajat ovat kokeneet, että heitä on syrjitty kalastuskuntien paikallisessa päätöksenteossa. Tästä syystä he asettavat toiveensa viranomaisiin, jotka ovat edistäneet ammattikalastajien asemaa tutkituissa konfliktitapauksissa. Vaikka ammattimaisimmatkin kalastajat ovat yleensä kotoisin pyyntipaikkansa läheltä ja tukeutuvat pääasiassa omaan kokemusperäiseen tietoonsa, he suhtautuvat tieteelliseen tietoon myönteisemmin kuin paikalliset päätöksentekijät. (Salmi 1998.)

Keskusjohtoisen päätöksentekojärjestelmän piirissä olevat lohen avomerikalastajat suhtautuvat selvästi kriittisemmin päätösten legitimoimisessa käytettyyn tieteelliseen tietoon kuin muikun kalastajat moniportaisessa hallinnossa. Lohen pyytäjien mukaan kaupungissa asuvat korkeasti koulutetut viranomaiset eivät hahmota kalastajien todellisuutta, mikä johtaa kalastajien kannalta ongelmallisiin päätöksiin. Kun muut keinot eivät ole tepsineet, päätöksenteon ulkopuolelle jätetyt ammattikalastajat ovat pyrkineet vaikuttamaan päätöksiin ajoittain myös kansalaistotelemattomuuden avulla. (Varjopuro & Salmi 1999.)

## YHTEISHALLINNASTAKO RATKAISUMALLI?

Kalastuskonfliktit heijastavat osaltaan yhteiskunnan muutosta ja siihen liittyviä päätöksentekojärjestelmän ongelmakohtia – toisaalta konfliktit ovat myös itse muutosprosessin osa. Päästäänkö yhteishallinnan suuntaan kulkemalla tavoittelemaan Charlesin paradigmakolmion keskialuetta, jossa eri näkökulmat sekä paikallinen kokemusperäinen ja tieteellinen tieto käyvät vuoropuhelua? Voidaan myös ajatella, että eri tiedonmuotoja käytetään päätöksenteossa strategisesti valtakiištojen välineenä. Toisaalta onnistuessaan

yhteishallinnan prosessi voi luoda käyttäjäryhmien osallistumisen avulla laajempaa tietopohjaa päätöksenteolle myös muissa kuin kalakantoja koskevissa kysymyksissä, eli – kuten Jentoft ym. (1998: 435) korostavat – mahdollisuuksia artikuloida arvoja, tuoda esiin kulttuuria ja luoda yhteisöä.

Kun ratkaisuja etsitään monimutkaisten ja ennalta arvaamattomien ekologisten ja sosiaalisten järjestelmien ongelmiin, laajempi osallistuminen ei välttämättä vähennä päätöksenteon vaikeusastetta 'kalasopan keittäjien' määrän lisääntyessä. Palmer & Sinclair (1996) suhtautuvat kriittisesti maallikoiden paikallisen ekologisen tiedon käyttökelpoisuuteen kalastuksen hallinnon kehittämisessä: heidän empiiristen tutkimustensa mukaan paikallista visiota ei ole löydettävissä edes yhdestä käyttäjäsektorista, vaan näkemykset ovat hajallaan ja ristiriitaisia. Myös Suomessa kalavesien käyttäjäryhmien heterogeenisuus on omiaan vahvistamaan Palmerin & Sinclairin esittämää ajatusmallia, joka puolestaan tukee keskusjohtoista tiedeperustaista hallintoa.

Toimivan päätöksentekojärjestelmän tulee olla yhteensopiva ekologisen ja sosiaalisen kontekstinsa kanssa (Hanna & Munasinghe 1995). Kansainväliset tarkastelut ovat osoittaneet, että yhteishallinta ei ole pelkkää teoriaa vaan sen on todettu myös toimivan – tietyn edellytyksin. Vaikka yhteishallinta toimisikin hyvin suotuisissa ympäristössä, tulee kuitenkin kysyä: sopiiko osallistuva päätöksentekomalli Suomen kalatalouteen nykyisiä malleja paremmin? Yhteishallinnan suuntaan siirtyminen on suuri kynnyksellinen yhteiselle tieteellis-rationaalille ajattelulle, joka tukeutuu funktionalistiseen konsensusnäkökulmaan. Siinä ongelmat nähdään lähinnä horisontaalisina kalastajaryhmien välisinä kiistoina, joihin kalavaroja koskevalla tutkimustiedolla voidaan tuoda apua. Yhteishallintateorian käyttö edellyttäisi kuitenkin myös vertikaalisten eri päätöksentekotasojen ja -instituutioiden välisten ongelmien tunnistamista. Tällöin huomiota siirrettäisiin kalakantojen ja kalastuksen teknisestä säätelystä päätöksenteon kehittämiseen. Päämääränä ei olisi konfliktien poistaminen konsensuksen hengessä

vaan – realistisemmin – niiden sääteleminen siten, että eri intressiryhmät ovat tietoisia 'pelisäännöistä' sekä kokevat päätöksentekoprosessin ja tehdyt päätökset legitimeiksi.

Yhteishallinnan malli edellyttäisi myös Suomen olosuhteissa valtasuhteiden uudelleenarviointia, mikä puolestaan edellyttäisi tasavertaista ajatusten vaihtoa eri ryhmien kesken, myös alan ulkopuolisten kanssa. Kommunikaatio, yhteistyö ja sosiaalinen oppiminen ovat avainsanoja, mutta ne edellyttävät samalla institutionaalisia järjestelyjä sekä toisaalta niin asiantuntijoilta kuin maallikoiltakin motivaatiota osallistumiseen. Vaikka ammattikalastajien alueellinen hajanaisuus ja individualismi vaikeuttavat järjestäytymistä ja intressien esiintuomista, useiden kalastajien esittämä halukkuus päätöksentekijöiden ja kalastajien keskinäiseen yhteistyöhön tukee yhteishallinnan mahdollisuuksia.

Ryhmiä edustuksen lisäksi myös päätöksenteon taso on keskeinen seikka. Ammattikalastajien edustus avomeripyntiä koskevassa päätöksenteossa voisi kehittyä alueellisten kalastajajärjestöjen tai ns. tuottajajärjestöjen kautta. Vaikka esimerkiksi ympäri Itämeren vaeltavan lohen säätelyn kannalta voidaan laajaa ja yhtenäistä hallinnan kenttää pitää biologiselta kannalta perusteltuna, rajatun hallinta-alueen ovat sosiaalisesta ja taloudellisesta näkökulmasta käyttökelpoisempia. Rannikolla ja sisävesillä moniportaisessa omistukseen perustuvassa päätöksentekojärjestelmässä jo olemassa olevaa väliportaan toimijaa, kalastusalueita, voisi kehittää yhteishallinnan mallin mukaiseksi instituutioksi. Kalastusalue kattaa useimpien hallinnon tehtävien toteuttamisen kannalta mielekkään kokoisen vesialueen ja sen päätöksentekoon osallistuu eri intressiryhmien edustajia, joten sillä on myös edellytykset edistää kommunikaatiota ja yhteistyötä.

## KIRJALLISUUS

- Ahvenniemi, A., Vesa, R., Kilpinen, K. & Wallgren, M. (1997). Kalastusalueopas. Kalatalouden Keskusliitto n:o 118. Vammalan kirjapaino.

- Arce, A. & Long, N. (1994). Re-positioning Knowledge in the Study of Rural Development. Teoksessa, Symes, D. & Jansen, A. (toim.) *Agricultural Restructuring and Rural Change in Europe*. Agricultural University, Wageningen, 75-86.
- Benton, T. (1994). Biology and social theory in the environmental debate. Teoksessa, Redclift, M. & Benton, T. (toim.) *Social theory and the global environment*. Routledge, London, New York, 28-50.
- Charles, A. T. (1992). Fishery conflicts. A unified framework. *Marine Policy* 16, 379-393.
- Cloke, P. & Park, C. (1985). *Rural Resource Management*. Croom Helm, London.
- Davis, A. (1996). Social Research and Alternative Approaches to Fisheries Management: An Introductory Comment. *Society & Natural Resources* 9, 233-235.
- Drummond, I. & Marsden, T. K. (1995). Regulating sustainable development. *Global Environmental Change* 5, 51-63.
- Dubbink, W. & van Vliet, M. (1996). Market regulation versus co-management: Two perspectives on regulating fisheries compared. *Marine Policy* 20, 499-516.
- Duerden, F. & Kuhn, R. (1998). Scale, context and application of traditional knowledge of the Canadian north. *Polar Record* 34, 31-38.
- Eythorson, E. (1998). Voices of the Weak: Relational Aspects of Local Ecological Knowledge in the Fisheries. Teoksessa, Jentoft, S. (toim.) *Commons in a Cold Climate*. Pathenon/ UNESCO, (käsikirjoitus).
- Folke, C. & Berkes, F. (1995). Mechanisms that Link Property Rights to Ecological Systems. Teoksessa, Hanna, S. & Munasinghe, M. (toim.) *Property Rights and the Environment, Social and Ecological Issues*. Washington D.C., The World Bank, 121-137.
- Hanna, S. & Munasinghe, M. (1995). An Introduction to Property Rights and the Environment. Teoksessa, Hanna, S. & Munasinghe, M. (toim.) *Property Rights and the Environment, Social and Ecological Issues*. Washington D.C., The World Bank, 3-11.
- Hyytinen, L. & Kupiainen, H. (1995). Yhteenveto - Miksi veden viljaa ja elämysten apajia tarvitaan? Teoksessa, Hyytinen, L. & Kupiainen, H. (toim.) *Kalaveteen piirretty viiva. Kalastus ja kalastaja yhteiskunnallisten muutosten pyörteissä*. Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Julkaisuja nro 37, 211-218.
- Jentoft, S. (1989). Fisheries co-management. Delegating government responsibility to fishermen's organizations. *Marine Policy* 13, 137-154.
- Jentoft, S., McCay, B.J. & Wilson, D.C. (1998). Social theory and fisheries co-management. *Marine Policy* 22, 423-436.
- Järvelä, M. & Wilenius, M. (1996). Ilmatorisiki ja ympäristöpolitiikka. Suomalaiset ympäristövaikuttajat ja nykyajan ympäristöongelmat. *Gaudeamus*, Tampere.
- Kettunen, A. (1998). Kunnat ja ympäristökongfliktit. ACTA-sarjan julkaisuja yhdessä Åbo Akademin kanssa 96/1998. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Lappalainen, A. (1997). Sisävesiemme kalastusritojen historiallinen tausta. Teoksessa, Salmi, P. (toim.) *Kalastuskiiikat haasteena hallinnolle. Näkökulmia sisävesien paikallisiin ristiriitoihin*. Kalatutkimuksia nro 126, 7-29.
- McCay, B.J. & Jentoft, S. (1996). From the Bottom Up: Participatory Issues in Fisheries Management. *Society & Natural Resources* 9, 237-250.
- OECD (1997). *Towards Sustainable Fisheries. Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*. Organisation for Economic Co-operation and Development, France.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Palmer, C. T. & Sinclair, P. R. (1996). Perceptions of a Fishery in Crisis: Dragger Skippers on the Gulf of St. Lawrence Cod Moratorium. *Society & Natural Resources* 9, 267-279.
- Pinkerton E. W. (1994). Local fisheries co-management: a review of international experiences and their implications for salmon management in British Columbia. *Can. J. Fish. Aquat. Sci.* 51, 2363-2378.
- Pirhonen, M. & Salmi, P. (1998). Viehekorttikiiikan argumentit. *Kamppailu kalavesien käyttö- ja omistusoikeudesta. Kala- ja riistaraportteja nro 129*.
- Pirttilä, I., Kontinen, E., Nuotio, J. & Turjanmäki, E. (1996). *Asiantuntijuuden anatomia. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja B: Selosteita ja oppimateriaalia 3*.
- Pitkänen, M. (1996). Kiehuvat kalavedet. Suomen sisävesien paikalliset kalastuskongfliktit - haaste kalastushallinnolle ja kalavesien käytön järjestämiselle. *Kala- ja riistaraportteja nro 48*.
- Pitkänen, M. (1997). Paikalliset kalastuskongfliktit - tapaus- tutkimusten kertomaa. Teoksessa, Salmi, P. (toim.) *Kalastuskiiikat haasteena hallinnolle. Näkökulmia sisävesien paikallisiin ristiriitoihin*. Kalatutkimuksia nro 126, 31-54.
- Raakjær Nielsen, J. & Vedsman, T. (1997). Fishermen's organisations in fisheries management. Perspectives for fisheries co-management based in Danish fisheries. *Marine Policy* 21, 277-288.
- Redclift, M. & Woodgate, G. (1994) *Sociology and the environment. Discordant discourse?* Teoksessa, Redclift, M. & Benton, T. (toim.) *Social theory and the global environment*. Routledge, London, New York, 51-66.
- Sairinen, R. (1994). *Ympäristökongfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa*. Suomen kuntaliitto, ACTA, Helsinki.
- Salmi, P. (1998). *Towards sustainable vendace fisheries? Fishermen's conceptions about fisheries management*. *Boreal Environment Research* 3, 151-159.
- Salmi, P., Juvonen, L., Laamanen, K., Piipponen, M. & Pitkänen, M. (1994). *Kenen ehdoilla kalavaroja hyödynnetään? Onkamojärven kalastuskongfliktin taustoja*. Kalatutkimuksia nro 82.

- Salmi, P. & Auvinen, H. (1997). Kalastuksen ristiriidat ja päätöksentekojärjestelmä - kamppailua tiedosta ja vallasta. Teoksessa, Salmi, P. (toim.) Kalastuskiistat haasteena hallinnolle. Näkökulmia sisävesien paikallisiin ristiriitoihin. Kalatutkimuksia nro 126, 55-71.
- Salmi, P. & Auvinen, H. (1998). Local conflicts in Finnish lake fisheries. Teoksessa, Hickley, P. & Tompkins, H. (toim.) Recreational fisheries. Social, economic and management aspects. Fishing News Books, Blackwell Science, 116-128.
- Sen, S. & Raakjær Nielsen, J. (1996). Fisheries co-management: a comparative analysis. *Marine Policy* 20, 405-418.
- Varjopuro, R. & Salmi, P. (1999). The Functionality of Fisheries Management from the Perspective of Commercial Fishermen. Two Cases in Comparison. Teoksessa, Symes, D. (toim.) Alternative Management Systems for Fisheries. Fishing News Books, Blackwell Science, 93-105.
- Wynne, B. (1994). Scientific knowledge and the global environment. Teoksessa, Redclift, M. & Benton, T. (toim.) Social theory and the global environment. Routledge, London, New York, 169-189.
-

# Local owner-based management of Finnish lake fisheries: social dimensions and power relations

P. SALMI & K. MUJE

*Finnish Game and Fisheries Research Institute, Saimaa Fisheries Research and Aquaculture, Enonkoski, Finland*

---

**Abstract** Traditionally most inland water bodies in Finland were privately owned as an extension of land ownership. Statutory fishery associations are responsible for local decision-making on most lakes. Social dimensions have been tightly embedded in decision making by these associations. The local level of Finnish fisheries management has been subjected to a fundamental shift from locally based subsistence fishing and wide local participation in fisheries associations to a wide range of non-local recreational demands and decreasing participation. In this paper the functionality of local resource management in the Finnish context of private ownership of fishing waters is studied, with focus on the social significance of local decision-making and representation of user groups in the decision-making process. The main material consists of personal thematic interviews with a range of fishermen, decision makers and other stakeholders in two lakes.

KEYWORDS: Finland, local governance, recreational fisheries, thematic interviews.

---

## Introduction

In the discussion on the governance of fisheries many authors plead for privatization of fishing rights (Davidse, McEwan & Vestergaard 1999). Instead of a command and control system by government they promote property rights such as individual transferable quotas (ITQs). Another direction suggested for improvement of fisheries governance is co-management, whereby power and responsibilities are shared between user groups and the state (e.g. Jentoft 1989; Dubbink & van Vliet 1996; OECD 1997).

Historically, fishing has been of considerable importance to the nutrition and economy of the rural areas in Finland (Pennanen 1986; Lappalainen 1998). Urbanization and transformation of the social and economic structure has produced new groups of fishermen and other parties with new interests in the way water resources are used. During the 20th century, fishing rights and decision making have centred largely on local fishermen, but as the groups of fishermen have gone through changes, their relationship to the decision-making regime has been altered.

The Finnish fisheries management regime is based on private ownership of fishing waters, but has recently developed into a complicated multilevel management system. This

development has produced new kinds of conflicts between user groups and management levels (Salmi & Auvinen 1998).

In this paper, the way in which local resources are managed in the Finnish context of private ownership of fishing waters is studied, with a focus on the social significance and representation of user groups in local decision-making. Options for a more co-operative approach to management are also discussed.

### *Local ownership of fishing waters*

Currently there are more than 2 million recreational fishermen in Finland, 77% of whom fish in the lakes and rivers. In the late 1990s, fishing was a primary or additional source of income for over 1000 Finns in the lake fisheries (Finnish Game and Fisheries Research Institute 1999).

Fishing rights have evolved in Finland from the development of the right of custom on one hand and legislation on the other. The general rule has been the joint management rights of the village landowners. The owner is usually a collective, namely a shareholders' association for a village, which is represented by the statutory fishery association that jointly controls the interests of all individual shareholders (Vihervuori 1992). In addition to the fishery associations, a large number of waters are managed by individual owners. These usually cover a relatively small water body. Some municipalities own private waters (in legal terms) and provide extensive fishing opportunities for their inhabitants.

The voluntary formation of fishery associations was based on the legislation of 1902 and they have had a central role in fisheries management throughout the twentieth century (Tiitinen 1995). However, since the Fisheries Act of 1951, the landowners have been obliged to form fishery associations. The number of these associations grew from about 5000 in 1962 to approximately 11 000 in 1997 (Tiitinen 1995; Ministry of Agriculture and Forestry 1998). However, less than half of the fishery associations are organized and operating. Typically the largest fishery associations have been the most active and consequently organized local management covers most of the inland water area.

The rapid structural and economic changes at the macro-level of society, especially with regard to urbanization and increasing prosperity, affected the fisheries in various ways. Land ownership has become fragmented and non-localized. At the same time second homes for urban (and middle-class) people in the form of a cottage in the countryside have become more common. This represents a real movement of the ownership of waters to cities. Nevertheless the active decision makers remain in the rural areas (Muje 1995).

### *The strengthening grip of the government*

New organizations for management over larger areas (Fisheries Regions) were established under the Fisheries Act in 1982. The purpose of these Fisheries Regions was to enhance the rationality of the management system at the intermediate level of the decision-making regime (Sipponen 1998). The regional level of state administration comprising 11 fishery districts (currently a part of the Employment and Economic Development Centres) was



founded at the same time. The grip of the government on fisheries management was strengthened with these new institutions.

Fisheries Regions form a wider framework for decision making both in terms of water bodies and interest groups involved than do the fishery associations. While not an official branch of Government, the Fisheries Regions are partly administrative (Vihervuori 1992; Sipponen 1995; Sipponen 1998). Membership of the meetings of the general boards of the Fisheries Regions consists of the representatives of the statutory fishery associations (the majority) and of representatives of recreational and commercial fishermen.

Although water owners still have basic use rights in Finnish fisheries, urban and recreational interests have been promoted by changing both the management structure and the fishing licence policy. Laws protect several use rights of non-owners. For example, ice fishing with rod and line, and angling with rod and natural bait are allowed irrespective of the ownership of the water (so-called everyman's rights). The latest change in this direction was the adoption of a provincial lure fishing fee in 1997, following an enthusiastic debate in Parliament and the media. The representatives of water owners opposed the new legislation and interpreted it as interference in private ownership (Pirhonen & Salmi 1998). After 1 year the impact of this change was strengthened when the number of administrative provinces was reduced from 11 to five.

## Materials and methods

The main material for this study comprised personal thematic interviews associated with a research project of the Finnish Game and Fisheries Research Institute. The case study areas in lakes in central and eastern Finland were chosen so as to represent both user-oriented and owner-oriented licence policies at the level of Fisheries Regions (Sipponen 1999). It was assumed that this division also reflects the management orientation of the local fisheries associations.

Sixty-two interviews were conducted with decision makers, user groups and other stakeholders (Table 1). Local and non-local water owners were the most important target groups. As fishing in lakes is to a large extent local, being either connected to the place of residence or to a summer-cottage, interviews among local water owners and summer-residents covered the majority of views concerning interests in lake fisheries by both

**Table 1.** Number of interviews conducted with each respondent group in Eastern and Central Finland

Respondent group	Eastern Finland	Central Finland
Local water owners	19	8
Non-local water owners	11	6
Fisheries regions	1	2
Authorities and research	1	3
Commercial fishermen	3	1
Recreational fishermen	1	2
Other stakeholders	4	–
Total	40	22

owners and recreational users. Representatives of Fisheries Regions, user groups and authorities were also interviewed.

The themes used in interviews included, for example, attitudes towards the fishery associations and Fisheries Regions, authorities and user groups, participation issues, cooperation, knowledge and the importance of nature and its conservation. In thematic interviews the informant was also free to raise subjects of personal concern or local issues. In the eastern Finland study (Lake Pihlajavesi), the qualitative information was supplemented by quantitative data on recreational fisheries provided by a large national survey (Finnish Game and Fisheries Research Institute 1999). This material was combined with information on the structure of water ownership in the lakes.

## Results

### *Multiple interests and values*

Interest in fishing is an essential part of local water ownership. The motivations of fishermen vary considerably depending on place of residence. Subsistence fishing, which usually requires passive methods, is more common in the countryside and among local landowners, whereas active methods have gained ground mainly among urban people and non-local fishermen.

The majority (about 60%) of recreational fishermen in Lake Pihlajavesi do not own any water. Of the total number of fishermen, the share of non-local owners (27%) is higher than that of local owners (13%). However, the intensity of fishing as measured by the number of fishing days is typically higher among locals. Most of the non-local owners and non-owners fish mainly during the summer months.

The concepts of local and non-local overlap where the owners of summer cottages are concerned. Many summer cottages have been owned by the same family for decades and often the cottage is built on an inherited piece of land. In such cases the local owner's attitude towards non-local owners varies depending on social cohesion. This variability affects both the general activities of fishery associations and local attitudes towards non-local fishermen. In some fishery associations non-local owners are treated as local, but in others they are regarded practically as non-owners, for example where licensing is involved.

For local owners, lakes constitute an important part of their everyday environment. Their houses are often situated in places with a clear view of the lake and from which any use of the lake is visible. Thus, even if the owner has little interest in fishing he may participate regularly in decision-making. From the owner's point of view the economic importance of fisheries is somewhat limited. For example, marketing recreational fishing in collaboration with tourist services has so far opened prospects for increasing economic value in a few areas only. Most (60%) of the income collected by fishery associations in Finland are used for fish stocking (Kilpinen 1999), as is also the case in Lake Pihlajavesi.

The use of lake waters is not only of interest to fishermen. Locals, summer cottage owners and tourists use the lake and shore areas in many ways. Recreational interests and nature protection are occasionally in conflict with fisheries. The public awareness of environmental issues is having an increasing impact on decision makers, especially at the

governmental level. For example, in May 1999 the Ministry of Agriculture and Forestry implemented new restrictions concerning technical measurements of gill nets in the areas inhabited by ringed seal in the Lake Saimaa system. Many locals criticized the contents and scope of the proposal and could not comprehend the need for intervention by the central authorities. This was partly because local voluntary agreements on restrictions had already been made between the statutory fishery associations and the authorities responsible for ringed seal conservation in the area (Salmi, Auvinen, Sipponen & Jurvelius 2000).

### *Power and participation*

The role of the local fishermen in the decision-making regime is important, because they run the statutory fishery associations and are supported by the powerful Federation of Finnish Fisheries Associations. Ageing of the local participants is one of the major problems in owner-based management. In many fishery associations this has led to decreasing levels of activity, caused both by weak attempts to recruit new members and only mild interest on the part of local populations. As a result, the decision-making power has become concentrated in the hands of a few local shareholders.

The process of fragmentation of land ownership has increased the number of shareholder estates approximately three-fold between 1950 and 1992 (Muje 1995). Considering the steady increase in the number of summer cottages in the 1990s, it can be estimated that a typical fishery association in eastern Finland presently consists of 60 shareholder estates. The increase consists mainly of urban people. At the same time, the average proportion of shareholders taking part in fishery associations' annual meetings, where the most important decisions affecting Finnish fisheries are made, has remained around 15% (Muje 1995).

In Lake Pihlajavesi, meetings of the associations are attended almost entirely by local owners, although non-locals own the majority (71%) of the estates. However, local people possess larger shares of land and water areas, which means that they have more power at the meetings if voting is according to the size of estate.

A number of obstacles inhibit the participation of non-local owners in decision-making in fishery associations, especially the custom of having the meetings in winter, outside the holiday-season, and the lack of information about the meetings and the decisions made. The physical distances involved may be considerable as on average non-local shareholder's cottages are 260 km away from their permanent residence (Suunnittelukeskus, unpublished data). However, the tendency to spend more time at the summer home has made non-local owners potentially a considerable interest group in fisheries decision making.

The size of a shareholder's estate has a clear effect on decision-making. As fisheries associations were to a large extent established in the 1950s and 1960s when Finland was still a rural society, they adopted a line of policy which emphasizes rural values under which the size of one's property often defines one's position in the social hierarchy. Thus, despite discussions and the commonly used 'one man, one vote' principle, in those cases where a vote is needed, the decisions in practice are often based on the views of a small number of active, big shareholders.

The activities of fishery associations are generally related to the size of the water body they manage. Those associations that manage large water bodies usually have more shareholders than the smaller ones. In small-sized fishery associations, the size itself may result in lack of interest among both local and non-local shareholders, whereas large water bodies seem to generate more interest in decision making. An association may never have been founded in some relatively small water bodies, which remain outside local fisheries management. In some cases a small association has been founded solely to delegate its duties to the Fisheries Region, or in some cases a neighbouring active association. Inactive fishery associations cover about 9% of the inland water area.

In many areas the establishment of Fisheries Regions is seen as an effort by the state to take some aspects of decision-making away from the local level. Many local landowners do not accept these institutions and this has resulted in the slow progress of the joint-licence systems initiated by the Fisheries Regions. However, in Lake Pihlajavesi 36% of water area is under joint-licence systems allocated in cooperation with local fisheries associations.

Participation in the activities of the Fisheries Regions seems to be more widespread among bigger fishery associations. The Regions work on many important issues under the authorization of the fishery associations, because any single association can refuse to implement most of the Regions' decisions within its own area. This has led to problems such as gaps in joint-licencing and contradictions between gill net fishing and fish stock maintenance.

## Discussion

Property rights are commonly divided to four categories: (1) private; (2) common property; (3) state property; and (4) open access (non-property) (e.g. Hanna & Munasinghe 1995; Davidse *et al.* 1999). The Finnish regime is a mixture of the first three categories in which the statutory fishery associations are a special case because water areas are privately owned but collectively managed. In Europe this system is found only in Finland and some parts of Sweden (Vihervuori 1996). The Fisheries Regions do not fit readily into the categories as they form a management unit combining both private and state property. Furthermore, it is questionable whether the Scandinavian custom of 'everyman's rights' can be understood in terms of the property categories (Oksanen 1998).

Local owner-based management is a fundamental part of the complicated Finnish governance system and cannot reasonably be studied without reference to the past and present state of other management institutions and user groups. As a result of changes in management structure and policies, the local water owners have lost a substantial part of their power to the new levels of management. Fishery legislation has been an instrument in moving towards a centrally governed system of control. Ownership of areas of water still exists, but the decisions concerning user rights have increasingly been made at other levels of the management regime.

The small economic significance of the fishing waters for their owners is related to the scattered structure and joint decision-making. Attempts have been made to increase voluntary cooperation between water owners, but small ownership units are still an important structural problem for some areas.

What is the meaning of the property for the local water owners when they seldom derive any direct economic benefit from it? One direct benefit is the access to fishing waters allowed by ownership. Furthermore, the social dimensions connected to local culture and the possibility to participate in local decision making are especially highly valued. Consequently, some of the people who play a central role in decision-making may have little or no interest at all in the fisheries themselves. This occasionally results in disagreements with more fishery-oriented shareholders, and in some cases decreasing use of local expertise.

Another important social aspect in local decision making, and one with considerable potential for the development of the management regime, is that it currently constitutes a link between rural and urban populations. As most non-local demand comes from urban areas, the tensions between the growing urban and declining rural participants in the fishery seem to raise the question of for whom the local decision making works. The preliminary findings from the case study areas suggest that non-local recreational demand, which requires less fragmented areas for use and generally more open access for a wide variety of fishing techniques, is often treated as a secondary issue in local decision-making.

Although there is no legal obligation to do so, more interests, values and knowledge should be included in the decision-making processes to maintain or increase the functionality and power of the local owner-based management. Cooperation should be enhanced both within the fishery associations and between the management institutions. Moving towards some sort of comanagement would also require adequate representation of user groups and other stakeholders, such as conservation groups in decision-making. In principle, the scale of decision-making should be related to the management tasks in question. The activities of the Fisheries Regions are in many ways connected to their grassroot-levels, the fishery associations and their shareholders, but they also offer a forum for consideration of diverse values and knowledge. As such they help to reconcile the differing interests of the groups.

## References

- Davide W.P., McEwan L.V. & Vestergaard N. (1999) Property rights in fishing: from state property towards private property? A case study of three EU countries. *Marine Policy* **23**, 537–547.
- Dubbink W. & van Vliet M. (1996) Market regulation versus co-management? Two perspectives on regulating fisheries compared. *Marine Policy* **20**, 499–516.
- Finnish Game and Fisheries Research Institute (1999) Maakuntien kalatalous. *Maa-, Metsä- ja Kalatalous* **9**, 70.
- Hanna S. & Munasinghe M. (1995) *Property Rights and the Environment. Social and Ecological Issues*. Washington D.C.: The World Bank, pp 3–11.
- Jentoft S. (1989) Fisheries co-management. Delegating government responsibility to fishermen's organizations. *Marine Policy* **13**, 137–154.
- Kilpinen K. (1999) Kalastuskuntien ja kalastusalueiden rahavirrat 1996. *Suomen Kalastuslehti* **106**, 20–22.
- Lappalainen A. (1998) Kalastuskulttuuri muuttuvassa yhteiskunnassa. Etnologinen analyysi kalastuskulttuurin muuttumisesta Pohjois-Karjalan Höytiäisellä 1890 – luvulta 1990 – luvulle. *Kalastusmuseoyhdistyksen julkaisu* **13**, 489 pp. (In Finnish with English summary).

- Ministry of Agriculture and Forestry (1998) Yhteisäluelainsäädäntöryhmän muistio. *Työryhmämuistio MMM* **13**, 59 pp.
- Muje K. (1995) Kalastuskunta maaseudun ja kaupungin rajalla. *Helsingin Yliopisto, Maaseudun Tutkimus- ja Koulutuskeskuksen Julkaisuja* **37**, 151–171.
- Oksanen M. (1998) *Nature as Property. Environmental Ethics and the Institution of Ownership*. Turku: University of Turku, Reports from the Department of Practical Philosophy **10**, 214 pp.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1997) *Towards Sustainable Fisheries. Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*. Paris: OECD, 268 pp.
- Pennanen J. (1986) Talviapajilla. Ammattimaisen talvinuottauksen sata vuotta. *Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia* **445**, 228 pp.
- Pirhonen M. & Salmi P. (1998) Viehekorttikiistan argumentit. Kamppailu kalavesien käyttö- ja omistusoikeudesta. *Kala- ja Riistaraportteja* **129**, 23 pp.
- Salmi P. & Auvinen H. (1998) Local conflicts in Finnish lake fisheries. In: P. Hickley & H. Tompkins (eds) *Recreational Fisheries. Social, Economic and Management Aspects*. Oxford: Fishing News Books. Blackwell Science, pp. 116–128.
- Salmi P., Auvinen H., Sipponen M. & Jurvelius J. (2000) Finnish lake fisheries and conservation of biodiversity: co-existence of conflict? *Fisheries Management and Ecology* **7**, 127–138.
- Sipponen M. (1995) Fisheries regions – a tool for more effective fisheries management? *Aqua Fennica* **25**, 77–91.
- Sipponen M. (1998) Fisheries regions – a tool for co-operation in fisheries management? In: P. Hickley & H. Tompkins (eds) *Recreational Fisheries. Social, Economic and Management Aspects*. Oxford: Fishing News Books. Blackwell Science, pp. 263–278.
- Sipponen M. (1999) The Finnish inland fisheries system: the outcomes of private ownership of fishing rights and changes in administrative practices. *Biological Research Reports from the University of Jyväskylä* **73**, 81 pp.
- Tiitinen J. (1995) Kalastusoikeuden haltija – kalastuskuntalaitos. *Helsingin Yliopisto, Maaseudun Tutkimus- ja Koulutuskeskuksen Julkaisuja* **37**, 136–149.
- Vihervuori P. (1992) *Environmental Law – Finland*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 186 pp.
- Vihervuori P. (1996) Euroopan kalavedet ovat yksityisiä tai julkisia. *Suomen Kalastuslehti* **103**, 24–25.

# Rural Pluriactivity as a Coping Strategy in Small-Scale Fisheries

Pekka Salmi

Small-scale fishing is a rural livelihood characterised by a long history of adapting to changes in the social and natural environment. Lately rural coastal localities have come under new types of social and economic pressure. For example, as Aarsæther and Bærenholdt (2001, p. 17) explain for the Northern periphery, people experience pressures and challenges resulting from “interactions between local level business, authorities, civil society organizations and the globally oriented fora for trade, investment, co-operation and networking”. Along with the globalisation and modernisation, the relative economic importance of coastal fishing has declined, yet small-scale and artisanal fisheries still provide significant employment for people in rural areas around the world. In many localities there is a shift from a resource-based commodity economy towards a ‘cultural economy’ of signs and images (Jóhannesson et al. 2003).

The key to understanding small-scale fishing, whether in developing or developed countries, lies in the importance of these activities at a family level and as a part of local communities (Allison and Ellis 2001). In line with this idea, Charles (2001, p. 62) states that one of the most noticeable manifestations of a failure to examine and understand the fishery system as a whole has been a preoccupation with fish and fishing ‘firms’ as the elements of study, rather than the broader context where the fish and fishers live. Better awareness of the broad diversity of fisheries, and the wider family and local community contexts, is needed because fisheries governance is too often based on stereotypical assumptions of full-time fishermen as independent economic actors.

This paper focuses on the survival and adaptations of small-scale commercial fisheries in an archipelago within a modern welfare state and contributes to the discussion about diversification of livelihoods and changing rural life-modes. Emphasis is given to pluriactivity as a coping strategy of fishing households and to its different variations. Combining incomes in a household from different sources has increasingly meant integrating simple commodity production with wage work, two modes of production with very different life-modes (Højrup 1983). The empirical material presents different strategies in combining income sources and the fishermen’s conceptions of their work. Furthermore, the ideological conceptions related to different livelihood strategies and the related life-modes will be examined, using, for example, the fishermen’s perceptions of other groups’ support for their livelihood.

The example discussed here concerns the Archipelago Sea Region, located in the

South-West Finland, where cultural, historical and ecological contexts have had a strong influence on the formation of livelihoods and the management of activities. The paper's point of departure is that the sustainability of local commercial fishing, including the fish resource base and household livelihoods, can be seen as an outcome of local community and culture – rather than assuming that community and culture simply respond to biological and economic pressures (Jentoft 2003). The myth that 'culture self-heals' (Jentoft 2003) has been used to explain the rationalisation inherent in much coastal zone management which ignores the cultural dimension. Although the analysis presented here is restricted to households where the use of fish resources contributes directly to their livelihood (the continuation of an age-old subsistence based economy), the findings extend to problems in rapidly changing rural areas and the contemporary use and management of their natural resources.

### **Rural pluriactivity as a coping strategy**

Aarsæther and Bærenholdt (2001) use the concept of the coping strategy to capture local actions resulting from processes of reflexivity. They define three dimensions of coping strategies: 1) innovation, 2) networking and 3) formation of identity. Innovation refers to the ability to find new solutions to socio-economic problems within a global and increasingly knowledge-based context. Networking stresses the development of interpersonal relations that transcend the limits of institutionalised social fields. The concepts of 'bridging' and 'bonding' are employed to highlight different facets of the building and maintenance of networks. According to Jóhannesson et al. (2003) the former refers to the process of building relations that cut across social groups while 'bonding' is concerned with strengthening intra-group solidarity. The third dimension of coping strategies refers to the active formation of identities that can reflect cultural discourses from the local to the global (Aarsæther and Bærenholdt 2001, p. 23). All three of these dimensions are relevant when studying rural pluriactivity as a coping strategy for fishermen's households. Pluriactivity is not an innovation as such, but in the changing environment new strategies are crucial in order to adapt to new situations.

Allison and Ellis (2001) use a 'livelihoods approach' as a conceptual tool to study strategies in fisheries management and development which differs from more traditional sectoral analyses. For them, two important concepts related to the sustainability of livelihoods are 'resilience' and 'sensitivity'. These they define in the following manner (Allison and Ellis 2001, p. 378): "Resilience refers to the ability of an ecological or livelihood system to 'bounce back' from stress or shocks; while sensitivity refers to the magnitude of a system's response to an external disturbance". Ideally the livelihood system displays high resilience and low sensitivity, while the most vulnerable displays low resilience and high sensitivity. In fisheries, adaptations to uncertainty can be obtained by flexibility within fisheries operations (targeting different species according to availability), geographical mobility and livelihood diversification. The last alternative is an application of rural pluriactivity, which Eikeland (1999, p. 360) defines as "gaining an income from more than one economic activity".

Although pluriactivity of farm households is a common and even a growing phenomenon, it has been largely neglected in Finnish agricultural policy (Peltola 2000). This seems to be equally the case regarding fisheries and rural pluriactivity in



general. Eikeland (1999, p. 365) divides pluriactivity into two categories: 'industrial' pluriactivity and 'wage earning' pluriactivity. The former type covers people who are operating a business or are self-employed in two or more industries or enterprises while the latter refers to those who combine the running of enterprises, or are self-employed, with work as wage earners. Both categories can be measured at the level of the individual or the household. Furthermore Eikeland divides the pluriactive households in thinly populated Norwegian areas into two types of adaptations: those, that combine agriculture with other traditional activities and those that combine different non-agricultural activities. It has been claimed that industrial pluriactivity has been for many an 'unwanted' adaptation, because there were no vacancies within the rural job market. Yet in the 1970s the expansion of Nordic welfare sector created rural job opportunities, which outmanoeuvred industrial pluriactivity into second place for many households (Eikeland 1999, 361).

Analysis of different life-modes helps to reveal the cultural basis of pluriactivity. According to Højrup (1983) life-modes carry their specific ideologies and reflect systems of practices related to work, family life and leisure. Economic conditions construct one but not all the elements moulding the practices. Højrup (1983; 1989) distinguishes two life-modes relevant for this paper, namely that of simple commodity production and that of the wage-workers. The former is particularly resistant to market fluctuations; a production unit of this kind can function for long periods of time without earning revenues commensurate with the business success. Højrup (1983, pp. 21-22) maintains that 'if incomes can be supplemented with revenues from side-line-activities, to keep the enterprise afloat or to build up and maintain its plant and equipment in periods of falling prices, then such enterprises can survive even under conditions when in a capitalist business capital would be withdrawn from production to be invested in other sectors'. The purpose of the family enterprise is ultimately to earn enough to sustain self-employment: to keep production rolling and assure, if possible, future self-employed for children (Højrup 1983, p. 23). The concept of work has a completely different cultural significance for the simple commodity producers than it has for the wage-workers. For wage-workers, being free is the opposite of being at work, but for the self-employed free time has a different meaning – you are never free from work because you are never put to work. Yet such an attitude to work is arguably a precondition to perceiving the family as free and independent (Højrup 1983, p. 25).

Even though the increased availability of wage work in the rural areas ought to entail greater income source specialisation, in many cases people preserve existing combinations as accepted economic adaptations drawing upon different activities (Højrup 1989). In spite of attractive income alternatives, the cultural effect of the various 'modes of living' ultimately sustains pluriactivity which, according to Højrup, then acts to protect the local community and households from crises in the market and in natural resource availability. The actual choice of the type of adjustment is largely the outcome of social relations within the household (Eikeland 1999, p. 362). For each life-mode there is a corresponding specific conceptual universe which is quite distinct from that of other life-modes. Hence the bearers of one life-mode have little possibility of understanding the positions and ideals of the other.

### Fishing for livelihood

According to Pettersen (2000, p. 85) combinations of fishing income, paid employment, social welfare payments and occasionally farming income are common 'diversification strategies' for fishermen's households in northern Norway. The availability of paid employment has offered stable and secure jobs especially for women, but this has also meant an increased dependency on the public sector. The dependency of households and fishing communities is closely bound up with both public expenditure and fisheries policy. The latter has led to a increasing professionalisation of the industry which has effectively forced out part-time fishermen through introduction of licences and quota regulations (Pettersen 2000, p. 89). The allocation of public grants by authorities is targeted on full-time fishermen and the larger vessels which operate all-year round. This has increased the pressure on the traditional culture and way of life in the Norwegian coastal communities. As Allison and Ellis (2001) argue, if management policies are predicated on an incomplete understanding of livelihoods, they can often be incompatible with both natural resource conservation and social and economic objectives.

Fishing is a traditional source of living in Finland and typically functions on a small scale, dominated by fishermen's households and relatively small boats. Although terms like 'small-scale' and 'large-scale' are used differently across nations, the use of small boats as part of a family-based fishing livelihood is common in other European countries, for example in Sweden, Portugal and Greece<sup>1</sup> (Charles 2001). However, the fewer large-scale trawlers typically harvest the bulk of the catch. In this way, the longstanding diversity and heterogeneity of production forms inevitably creates a challenge for fisheries governance. The Finnish fisherman typically owns his fishing equipment and, especially in the archipelago, typically harvests the waters of his home island on a seasonal basis. This part-time nature of fishing<sup>2</sup> is obviously linked to the seasonally variable stocks of target fish species in the fishing grounds. As a result of this seasonality, the sustainability of fisheries employment is often connected to the availability of additional employment opportunities (Salmi et al. 1998).

The decline of employment in the primary sector in the Finnish archipelago has occurred first and foremost in agriculture (Andersson and Eklund 1999, 383). Although the importance of the fishing industries has also declined dramatically, it nevertheless remains a significant important employer in some parts of the archipelago. However, new innovations have compensated the decline of the primary industries. First, a new shipping business, including the development of the car-ferry in the 1960s, helped to establish new bonds between the seafarer occupations and land-based activities (Andersson and Eklund 1999). A second important innovation was the (relatively) early establishment of rural tourism programmes, which also encouraged new links between land-based industries and the new shipping link. Finally, a third set of actions emerged from the gradual penetration of the welfare state into the area, leading to the development of a small-scale and relatively decentralised rural welfare model. According to Andersson and Eklund (1999, p. 380) the expansion of welfare state services to rural municipalities in the 1970s was of greater importance to the archipelago than the effects of regional policies aiming at industrialising the countryside.

Accompanying this transition from a purely production-centred region to a more diverse production, recreation and consumption based economy, has been

a multiplication of, often powerful, stakeholder groups including summerhouse owners and other recreational users of the archipelago. At the same time the increased emphasis on nature protection has produced resistance from local people in the archipelago area who depend upon the use of local natural resources.

Archipelago water areas, like most of the Finnish coastal and inland waters, have traditionally been under private ownership in conjunction with the ownership of land. The decision-making body is commonly a collective, such as a shareholders association, which jointly controls the interests of individual owners in fishery matters (Salmi and Muje 2001). However, the current governance system is a combination of local decision-making and a top-down state management system. Commercial fishermen have had problems acquiring fishing opportunities for the small and scattered privately owned water areas in the Archipelago Sea. Furthermore, while the coastal and archipelago fisheries are regulated by national law, funding of the commercial fisheries is conducted under European Union (EU) guidelines. The common fishery policy of the EU has also emphasised big professional fishing units which compete in the market against the small-scale archipelago fishermen. As a result, the state fishing authorities seek operational and administrative efficiency, giving issues related to local livelihoods<sup>3</sup> and participation insufficient consideration (Salmi et al. 2000, p.141). Hence, although the current changes to the situation of small-scale fishermen are driven by macro-level social and economic forces rather than by state or EU fisheries policies, these sectoral fisheries policies have nonetheless done little to help the adaptation of small-scale and part-time fishermen to those changes.

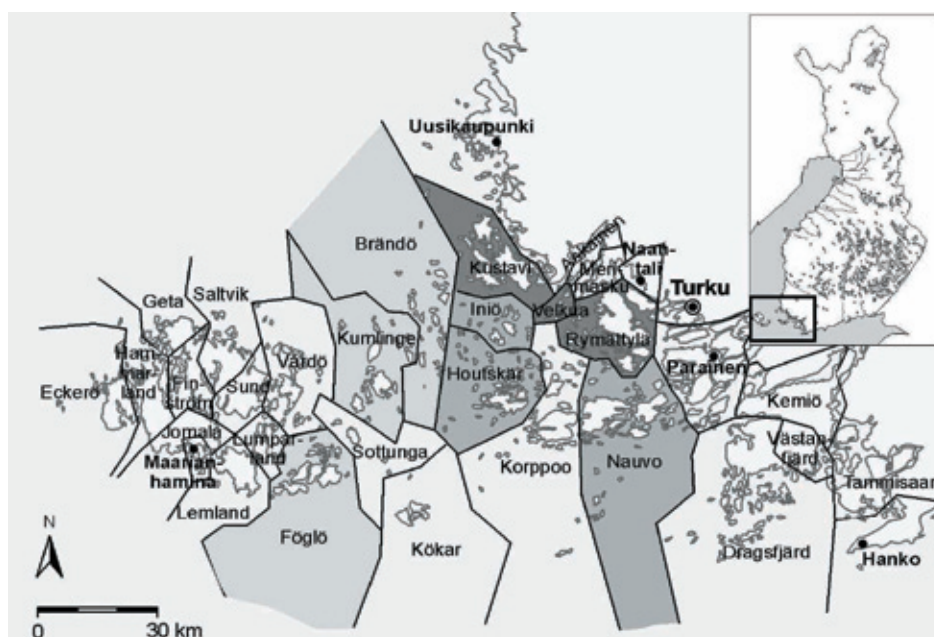
### **Local economy in the study area**

The empirical material of this paper includes 113 personal interviews conducted with commercial fishermen in the Finnish Archipelago Sea Region (Fig. 1) on the coast of the Baltic Sea. The interviews were conducted in three municipalities in 2002. The collected material covers nearly all the commercial fishermen's households in the studied municipalities. In the interviews a substantial set of questions were asked concerning household economy, fishermen's attitudes towards their work and the support from other stakeholder groups. The questionnaires collected background information about the person, basic quantitative data about fishing activities and economy of fishing in addition to its relative importance in the household. Attitudes towards fishing occupation were sought using a structured questionnaire or as a combination of structured and qualitative method<sup>4</sup> following the qualitative attitude method developed by Vesala and Rantanen (1999).

The Archipelago Sea Region comprises of two main parts: Archipelago Sea (total surface area 8300 km<sup>2</sup>) closer to the mainland and the province of Åland<sup>5</sup> (6785 km<sup>2</sup>) near the Swedish border. There are slightly over 7000 inhabitants and a total of 9000 summerhouses in the studied municipalities (Kuntafakta 2001). Study sites 1 and 2 belong to the province of Southwest Finland, which, as the centre of food fish farming and processing, is the most important fishing region in Finland. Marine fishing is productive and, if measured by the numbers of people fishing there, the region is one of the leading areas for recreational fishing (angling) in the country. Åland (including study site 3) ranks alongside South West Finland in the importance of fisheries.

Although primary production has declined in every study site during the period 1993-1998, it greatly exceeds the averages of the provinces and the whole country in all the studied municipalities (Kuntafakta 2001). Services, provided largely by public institutions, have gained a substantial position, though their importance as sources of employment is lower than that of the whole country. The official statistics do not, however, reveal the combination nature of different income sources in a household basis, because one household is categorised in one single branch of activity.

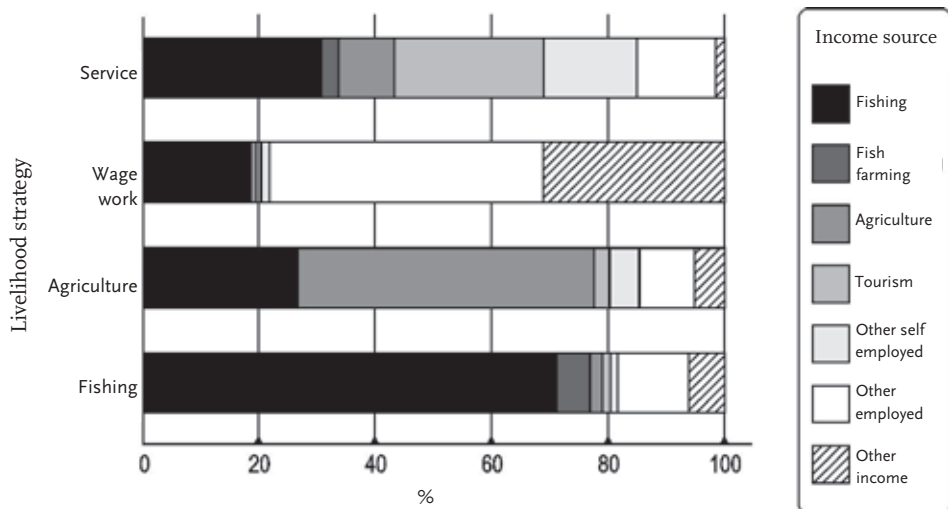
Figure 1: Location of study sites in the Finnish case study area, Archipelago Sea Region. Site 1. covers municipalities Kustavi, Rymättylä and Velkua, site 2. municipalities Houtskär, Iniö and Nauvo and site 3 municipalities Brändö, Föglö and Kumlinge



In order to reveal different adaptation strategies, the households surveyed were classified by sources of income in response to the question “What are the percentages of your household’s income last year?”,<sup>6</sup> using predefined income source alternatives (fishing, fish farming, farming, tourism, other self employed, other employed and other income). This resulted in four main categories or combinations: 1) fishing, 2) agriculture, 3) wage work and 4) service oriented households. The first two represent the traditional emphasis on the use of local natural resources as the basis of livelihood. Households belonging to the former group rely on both fishing (more than 50% of the household income) and fish farming while the latter group combine fishing incomes with those from farming, forestry and horticulture, which form at least 30% of the total. Households in the first group receive, on average, 71% of their income from fishing and the agriculture group 27% (Fig. 2). Agriculture incomes contribute 51% of the average incomes in the latter group.

The 'wage working' category defines fishing households receiving at least 50% of their incomes from paid work. These incomes are most often generated from work in shipping or ferries or in some other occupation in the public sector. Older fishermen receiving a pension as their main income source are also included in this category. Fishing brings only 18 % of the household incomes in this group (Fig. 2) yet nearly one half of all the interviewed fishermen belonged to the wage work group. The service-oriented category is made up of fishermen's households acquiring at least 30% of their incomes straight from the tourist industry or from their own firm providing services for the leisure sector (for example, building summer cottages for the urban dwellers). The resulted livelihood strategy categorisation in four classes is used below for studying the households' coping strategies and the differences in economic circumstances, occupational motives and perceptions about their position among stakeholders in the resource use management system.

Figure 2: *The distribution of income sources concerning four livelihood combinations*



The average age of commercial fishermen in the study areas was 52 years and only 7% were women. A large majority of the fishermen was born in their home municipality. Fishermen usually inherited their occupation from their parents and had usually lived in the municipality their whole life (45 years on average). The fishing vessel size, typically between six and nine meters, is remarkably small when compared with commercial fishing in many other EU countries. Nearly 93% of the interviewed fishermen had not received any subsidies from the Government or EU during the preceding year of the interview.

The seasonal nature of the archipelago fishing is reflected in the fact that fishermen work only 147 days on average within the year. Over 18% of the fishermen fished only on rented waters, 34% used both rented and their own water areas and 48% fished exclusively on their own private waters or as a shareholder in a fishery association. The average total incomes before tax of all interviewed households was 30 770 € (Table 1). The service and fishing-oriented households received smaller than average incomes than other groups.

However, most professional fishermen received the highest hourly incomes from fishing (Table 1). Finally, while the majority of the interviewees contributed the bulk of the household income (68% on average), in the group of agriculture-oriented households the income from the spouse was also of critical importance.

Table 1: Average annual household and fishing incomes, working hours and earnings per hour

	Livelihood orientation				
	Fishing	Agriculture	Wage work	Services	All
Average total household income before tax, €	26 279	28 499	34 436	25 926	30 770
Share of interviewed person's fishing incomes, %	61	26	17	21	29
Fishing incomes contributed by the interviewee, €	16 030	7 410	5 854	5 444	8 923
Annual working hours	1 656	1 120	831	1 737	1 180
Income per hour, €	9.68	6.62	7.04	3.13	7.56

The income gained is clearly important for the household as a whole, but fishermen seldom calculate the profitability of fishing operations in terms of hourly income. The informants were asked to respond to a statement “When I think about the opportunities to continue my livelihood I compare my income per hour with other occupations” and only 22% of the interviewed fishermen agreed. Informants commented that ‘You can’t do that, then one would stop fishing’ and ‘You must leave your clock at home when you are an entrepreneur’. Fishermen stated that there should be enough income to make a living, but economic motivations were rarely highlighted in the answers. Regardless of the livelihood strategy, the fishermen emphasised the way of life, freedom and independence provided by the work. One interviewee asserted: “I like to fish and decide by myself, you belong to yourself”, while another maintained: “I’m almost dependent on it, follow the wind and weather. I would get sick if I could not get to the sea”.

### Perceptions about work, stakeholders and governance

The interviewees had worked as commercial fishermen practically their whole adult lives and 74% of the fishermen agreed with the statement “I want to stay as a fisherman for all my life”. The question “Would you ever consider leaving fishing?” was put in to reveal the informants’ perspectives on future mobility and 73% of the fishermen answered in the negative. The commitment to fishing was often grounded in tradition and the way of life and proximity to nature it afforded. Yet, a lack of viable alternatives was also identified as a reason for continuing fishing during a lifetime. Those who were not as sure about their future as fishermen often referred to the uncertainty of the profession which created the need for additional income sources.

The fishermen were in general very reluctant to move to another area to continue

fishing, yet one in five of the professional fishermen would be prepared to do this. Significantly, a minority of those interviewed would leave the area if fishing opportunities no longer existed. Only 15% of the informants, mostly the more professional fishermen, agreed to the statement "Without fishing opportunities I would have to leave the area". Typical grounds for unwillingness to leave were possession of a farm, other income opportunities, spouse's work and the ownership of property. Because the bulk of the interviewed fishermen were only to a minor extent dependent on fishing, many had plans for other livelihoods or survival strategies if fishing or fish farming failed: "Being without fishing incomes would not be a disaster, but our household income would decrease" claimed one interviewee while another maintained that he would: "Increase tourism activities in order to survive: summer house people and boat tourists". When asked about an alternative income source were they to leave fishing, the most important sectors identified were the tourist industry, offshore work<sup>7</sup> and farming. Tourism was the most common alternative among those who were already receiving income from the leisure sector, but was often chosen by other informants too. Professional fishermen tended to see fish farming as a possible alternative occupation.

The results show that a vast majority of fishermen have a life-long commitment to their occupation and are reluctant to leave their home islands. They have a strong conception of their membership of the archipelago community, where the nature, the sea and fish are key elements. The emphasis on independence and way of life as the positive aspects of fishing, and the non-monetary goals of work (enough to make a living), indicate that most of the interviewed fishermen carry the values and ideas of the 'simple commodity production' life-mode analysed by Højrup (1989). The traditions and life-mode of the fisherman/farmers are important even in cases where wage work contributes most of the household income.

Fishermen's aspirations regarding support from other stakeholder groups were also investigated. These groups were: 1) local people, 2) the tourists, summer house dwellers and providers of recreational services and 3) EU, the state and its authorities. Most of the fishermen considered that local people were supportive, whereas a clear majority felt that the authorities did not value or support their livelihood (Fig. 3). Attitudes towards the recreational sector varied significantly. It was no surprise that those respondents, who are connected with, and are dependent on, the leisure sector, generally considered recreational users and providers of the services as supportive. The same livelihood group also found locals to be unsupportive (Fig. 3). Interestingly, among the fishermen in the Åland islands, a greater proportion claimed that the authorities were supportive than did not.

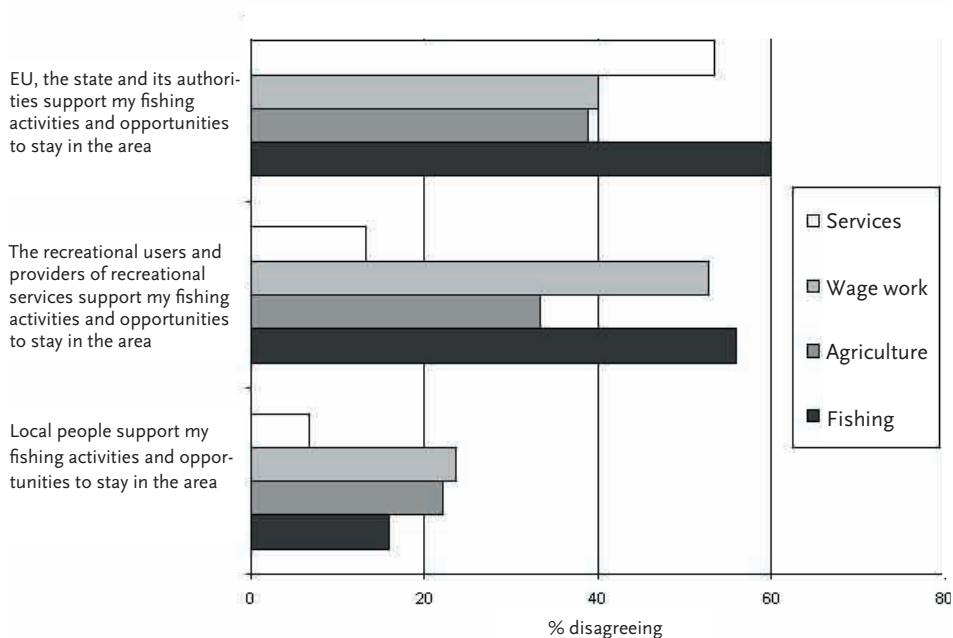
Positive responses regarding support from local community related to the traditional relationship of fishing with living in archipelago, to the generation of tax revenues for the municipality and to the locals' willingness to rent waters for commercial fishing. As one fisherman claimed: "They know that fishing belongs to the archipelago; everyone fishes to some extent".

In their responses to questions concerning support from the recreational sector, some interviewed fishermen differentiated summer cottage owners from other recreational users. They noted that summer cottage owners buy fish, but anglers cause problems and irritation. In addition to buying fish, the positive benefits of tourists and other recreational users of the archipelago included generating fishing license incomes and their importance for the survival of the municipality. "Selling and processing fish to tourists gets

increasingly important” claimed one respondent, while another from the ‘fishing-oriented group’ maintained:

People don’t understand what professional fishing is about. Huge amounts of rod fishermen come and take the fish away from professionals ... The summer cottage people fish in the spawning season, which disturbs the fish stock. This is something, which the professional fishermen are not guilty of.

Figure 3: *Disagreeing with statements about support for their livelihood from other stakeholder groups.*



Perceptions of support from the EU, the state and authorities was mostly linked to financial investments, fish transportation and fuel costs and compensations for damage caused by seals. When comparing the generally negative responses of the four livelihood strategy groups, no major differences could be detected. The damages for fishing caused by the fast growing seal population were considered to be a serious threat to the industry and new legislation for creating seal protection areas was a source of criticism. Problems of getting financial compensation were identified by commercial fishermen in the Archipelago Sea as in many areas along the Finnish coast. One fisherman, who combines fishing with agriculture, did not understand the unequal position of fishermen compared with other livelihoods: why does the state compensate losses in connection to agriculture and reindeer husbandry but not to fishing, he asked. Actions by the Åland Government were, however, judged more positively: “EU and the State do not support us at all, but the Provincial Government [of Åland] offers a little support for seal damages and the like”.

The rare positive comments drew attention to financial support and publicly funded ferry and boat connections between the islands. The part-time fishermen criticised the



current system for allocating financial support (the threshold for support being set at fishing incomes being at least 30% of the total), which excludes fishermen receiving low proportion of fishing incomes. Fishermen in other livelihood strategy groups than the fishing-oriented one were concerned at the concentration of public support on large-scale fishing enterprises. It was claimed that the authorities' support to big industries was exhausting fish stocks. An interviewee in the fishing-oriented group could not understand why anglers were allowed to sell their catch. Many of the statements had also a moral undertone and concluded that state and the authorities have no particular desire to keep the outer parts of the archipelago alive.

EU has meant loss of revenues: the subsidies have vanished, regulation has become stricter. EU gives support for big vessels and thus employment decreases. They get large catches, take bread from the small fishermen ... (Interviewee, fishing-oriented group).

The supporting policy of EU is distorted; the archipelago fisherman gets no kind of support. You can get support only for a big-sized snowmobile ... The authorities don't discuss with the commercial fishermen (Interviewee, fishing-oriented group).

The fishermen surveyed stressed the need for types of support other than financial assistance, such as access to private fishing waters. Angling in private waters, encouraged by a provincial fees system established by the state, was seen as unsustainable from the perspective of both fish stock protection and the damage done to commercial fishing. Again, it appeared to the fishermen that state policy acted against them in favour of anglers. Interestingly, in spite of their generally positive attitudes towards the recreational sector, interviewees in the service-oriented livelihood group also found the opening up of waters to anglers had a negative effect upon fishing-based tourism. They maintained that the new license system had made it possible for the anglers to enter waters without the need for using, for instance, the local accommodation services, which often provided a fishing license in the same package.

The EU attracted particular criticism from the fishermen interviewed. It was claimed that the EU has negatively affected fishing livelihoods in the archipelago by decreasing their profitability. Fishermen argued in particular that the EU does not understand northern circumstances and the local fisheries cannot be compared with those, for example, in Greece or Spain. The fishermen preferred the pre-EU subsidy policy to the current one and asserted that when joining the Union in the mid 1990s, the national authorities significantly changed their position. The increased bureaucracy and paper work was a common complaint as was the increasingly restrictive juridical regime. Nevertheless, in the Åland islands the provincial government was felt to pursue policies in line with fishermen's needs more often than in the other studied areas. It would appear that the physical and cultural distance between fishermen and authorities is reduced in the autonomic province of Åland than in the other parts of the archipelago region.

The findings reveal substantially different levels of fishermen's trust in stakeholder groups. Trust can be differentiated between reliance on abstract systems (or faceless commitments) and trust in the personal level (facework commitments) (Giddens 1990, pp. 33-34, Miszal 1996, pp. 90-91). In the cases studied here, greater trust is placed in personal interactions, whether in the local community or recreational sector, than in the often faceless governance system. However, fishermen's lack of trust in

fisheries management regimes can be regarded more as a norm than an exception and consequently different types of communication and co-operative management systems<sup>8</sup> have been recommended. One important element in the decline of trust and legitimacy has been the growing emphasis of scientific research, which has alienated itself from the observations, understandings and local *savoir-faire* associated with fishing activities (Degnbol 2003). Furthermore, the different ideals and even languages within self-employed and wage-worker life-modes form a challenge to co-operation. Can new forms of pluriactivity enhance communication and how can the governance system take the various livelihood strategies into better account?

## Discussion

Pluriactivity and life-mode have been shown here to be central concepts for understanding the coping strategies of small-scale fishing. The broad division of fishermen's livelihood categories into 'farmer', 'wage work' and 'service orientations' in the analysis revealed that, although households in the 'farmer' category certainly persist, the economic adaptation strategies of the fishing families are more often based on 'wage earning pluriactivity' in the Archipelago Sea Region. This relatively new modification of rural pluriactivity highlights the role of the public sector employment provided by the state and municipalities. The future of these combinations depends, however, on policies to sustain schools, health services, ferry connections and so on in the archipelago areas. Despite economic adaptation through wage-work, it seems that the cultural dimensions of the combined fisherman-farming life-mode still hold a strong position. This has provided a basis for adaptation of commercial fishing in the changing conditions of existence.

The third main type of diversification strategy defined in this study formulates a livelihood based on combinations of income derived from fishing, the leisure sector and tourism. These different economic activities may be combined to reach a degree of symbiosis, for example, when selling self-caught and smoked fish to tourists in connection with other harbour services. Fisheries authorities have generally enhanced the development of fishing tourism as an alternative for fishing livelihood. The service-oriented strategies can obviously provide only partial solutions to the profitability problems in fisheries, but could fit well into strategies of pluriactivity. However, when considering the substantial leisure use of the study area, huge numbers of summer cottages, boat trips and tourists, it is surprising that this has not been harnessed more actively as a part of diversified fisheries-related livelihoods. One explanation can be the strong ethos of independence and production-orientation in the traditional life-mode in the archipelago and the general distrust of city-based tourists among the professional fishermen.

The household economy in the Finnish archipelago localities is closely intertwined with socio-cultural elements, a long tradition of natural resource use, a distinct way of life and strong ties to the local community. For the local community, the fishing livelihood has a strong (symbolic) value despite the fact that its economic importance has diminished. Thus forms of pluriactivity involving fishing dominate as coping strategies and are able to increase or sustain local identity. Nevertheless, it would appear that the late-modern service economy may have a greater impact on connecting hitherto distinct social groups while other types of pluriactivity strengthen

the bonding dimension of networks. This bridging facet of networking is of core importance when considering the typical multiple party decision making concerning natural resource based livelihoods, such as fishing.

Among all studied groups, a general suspiciousness towards the aims of the authorities was visible. In addition to the lack of economic support for part-time fishing sector, the informants were also concerned by the marginalisation of their interests, values and knowledge in the strengthened top-down fisheries policies. While the preconditions of the livelihoods in rural areas are increasingly determined from outside, sustainable employment in fisheries requires a sufficiently wide understanding of the contextual situation and multiplicity of the livelihood forms in the regional, national and international level of the decision-making regime. In a favourable situation, the livelihoods are regulated and opportunities created through understanding the diversity and dynamics of the system. This requires developed horizontal and vertical collaboration not only between the different public sectors, but also among relevant other stakeholder groups, including commercial fishermen.

In the Finnish coastal fisheries, changes in the water ownership structure and in the local society, linked to the increased non-local leisure interests, have limited the access of commercial fishermen to suitable fishing waters. However, local institutions have a potential for practical face-to face negotiations between the locals' livelihood creation and more urban interests. As Bruckmeier et al. (2003) point out, private water ownership can contribute to sustaining living local communities and responsible resource use, but the participation of non-local or 'semi-local' part-time dwellers is important for rebuilding social capital and creating better consensus.

## Acknowledgements

This article draws on research project 'Aquaculture and coastal economic and social sustainability' (AQCESS, QLRT-1999-31151) funded by the EU. The author would like to thank members of the Finnish AQCESS team and the interviewed fishermen for their positive attitude and co-operation and Pertti Rannikko, Kjell Andersson, Karl Bruckmeier, Kari Vesala and the two anonymous referees for constructive comments.

## Notes

- <sup>1</sup> In these three countries, the length of more than 87% of the fishing boats is under 10 metres (Charles 2001, p. 48).
- <sup>2</sup> Knowledge of the existence of the part-timers has been incomplete for example in the fishery statistics, because, due to lack of incentives, many of the fishermen have not entered themselves in the official registry of commercial fishermen. Moreover, small-scale fishermen - and especially the part-timers - are loosely organized and rarely represented in the fisheries decision-making systems.
- <sup>3</sup> In order to receive fishery subsidies the proportion from fishing must cover at least 30% of the total personal incomes, which has caused problems for many fishermen in the archipelago area due to the pluriactivity nature of the livelihood.
- <sup>4</sup> Interviewers presented eight arguments for fishermen and after each argument informants were asked firstly whether they agree, don't agree or cannot say. Thereafter they were asked to tell about the grounds for choosing the alternative. The interviewers wrote down the informant's comments (ideally 3-5 sentences) as closely to the speech as possible. The argument was repeated when necessary.

- 5 The province of Åland has a far reaching autonomy in Finland. Åland Parliament is entitled to pass laws in many subject areas.
- 6 This reveals the relative importance of different income sources to the household economy, estimated by the interviewee, and has no connection to variations in the total household incomes.
- 7 Interpreted as all kinds of work in ships, connection boats and ferries.
- 8 Co-management, widely defined as sharing the tasks and responsibilities of resource management between stakeholders and the state, has been a concept commonly highlighted especially by the social scientists in the debate concerning the development of fisheries governance (e.g. Sen and Raakjær Nielsen 1996, Jentoft, McCay and Wilson 1998, Wilson, Raakjær Nielsen and Degnbol 2003).

## References

- Aarsæther, N. and J.O. Bærenholdt (2001) Reflexive local development: coping strategies in a globalized environment. Pp 15-40 in N. Aarsæther and J.O. Bærenholdt eds., *The Reflexive North* (Copenhagen: Nordic Council of Ministers)
- Allison, E. and F. Ellis (2001) The livelihoods approach and management of small-scale fisheries. *Marine Policy* 25 pp. 377-388
- Andersson, K. and E. Eklund (1999) Tradition and Innovation in Coastal Finland: The Transformation of the Archipelago Sea Region. *Sociologia Ruralis* 39 pp 377-393
- Bruckmeier, K., E. Neuman and P. Salmi (2003) *Local fishery management, private property of coastal waters and common pool resources in Swedish and Finnish coastal fishery*. Paper presented at the conference "Rights and Duties in the Coastal Zone", 12-14 June 2003, Stockholm, Sweden
- Charles, A. (2001) *Sustainable Fishery Systems* (Oxford: Blackwell Science. Fish and Aquatic Resources Series 5)
- Degnbol, P. (2003) Science and the user perspective: The gap co-management must address. Pp. 31-49 in D.C. Wilson, J. Raakjaer Nielsen and P. Degnbol eds., *The Fisheries Co-management Experience* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers)
- Eikeland, S. (1999) New Rural Pluriactivity? Household Strategies and Rural Renewal in Norway. *Sociologia Ruralis* 39 pp 359-376
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity Press)
- Højrup, T. (1983) The Concept of Life-Mode. A Form-Specifying Mode of Analysis Applied to Contemporary Western Europe. *Ethnologia Scandinavica. Journal for Nordic Ethnology* 1983 pp. 15-50
- Højrup, T. (1989) *Det glemte folk. Livsform og centraldirigering* (København: V, Statens byggeforskningsinstitut)
- Jentoft, S. (2003) *Coastal Culture – Premise or Outcome?* Conference CD, Sjöström, A, ed, Rights and Duties in the Coastal Zone 12-14 June 2003, Stockholm, Sweden. The Beijer Institute of Ecological Economics.
- Jentoft, S., B.J. McCay and D.C. Wilson (1998) Social theory and fisheries co-management. *Marine Policy* 22(4-5) 423-436
- Jóhannesson, G., Skaptadóttir, U and K. Benediktsson (2003) Coping with Social Capital? The Cultural Economy of Tourism in the North. *Sociologia Ruralis* 43 pp 3-16
- Kuntafakta (2001) *Facts of Finnish municipalities*. Statistics Finland, CD-ROM (In Finnish).
- Miszal, B.A. (1996) *Trust in Modern Societies. The Search for the Bases of Social Order* (Cambridge: Polity Press)
- Peltola, A. (2000) *Viljelijäperheiden monitoimisuus suomalaisilla maataloilla*. Summary: Pluriactivity of farm families in Finland. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Publications 96 (Helsinki: Agricultural economics research institute)
- Pettersen, L. (2000) Household adaptations and gender differences in inshore fishing communities in Northern Norway. Pp 82-91 in D. Symes ed. *Fisheries Dependent Regions* (Oxford: Fishing News Books, Blackwell Science)

- Salmi, P., Salmi, J. and P. Moilanen (1998) Strategies and flexibility in Finnish commercial fisheries. *Boreal Environment Research* 3 pp 347-359
- Salmi, P., J. Salmi and A. Lappalainen (2000) Finnish Part-time Fishery: A Flexible Local Strategy of a Nuisance for Fisheries Management? Pp. 132-142 in D. Symes ed. *Fisheries Dependent Regions* (Oxford: Fishing News Books, Blackwell Science)
- Salmi, P. and K. Muje (2001) Local owner-based management of Finnish lake fisheries: social dimensions and power relations. *Fisheries Management and Ecology* 8 pp 435-442
- Sen, S. and J. Raakjær Nielsen (1996) Fisheries co-management: a comparative analysis. *Marine Policy* 20 pp. 405-418
- Vesala, K. and T. Rantanen (1999) *Pelkkä puhe ei riitä. Maanviljelijän yrittäjäidentiteetin rakentumisen sosiaalipsykologisia ehtoja* (København: Yliopistopaino)
- Wilson, D.C., Raakjær Nielsen, J. and P. Degnbol (eds.) (2003) *The Fisheries Co-management Experience* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers)

**Pekka Salmi**

Finnish Game and Fisheries Research Institute  
Saimaa Fisheries Research and Aquaculture  
FIN-58175 Enonkoski  
Finland

## CHAPTER 7

# RURAL–URBAN RELATIONS IN LIVELIHOODS, GOVERNANCE AND USE OF NATURAL RESOURCES – CONSIDERATIONS OF FISHERIES IN THE FINNISH ARCHIPELAGO SEA REGION

Pekka Salmi

### ABSTRACT

*Purpose – This chapter focuses on ways urban – and other non-local – pressures have influenced a rural archipelago area by studying changes in fisheries-related livelihoods, use of natural resources and regulatory regimes.*

*Design/methodology/approach – The material for this chapter comprises mainly of structured and semi-structured interviews with fishers and other stakeholders in the Archipelago Sea and in the Åland Islands, SW Finland. A governance approach is used, taking into account the interactive social, economic and ecological systems embedded in institutions, social networks and cultures.*

---

**Beyond the Rural–Urban Divide: Cross-Continental Perspectives on the Differentiated Countryside and Its Regulation**

Research in Rural Sociology and Development, Volume 14, 171–189

Copyright © 2009 by Emerald Group Publishing Limited

All rights of reproduction in any form reserved

ISSN: 1057-1922/doi:10.1108/S1057-1922(2009)0000014010

*Findings – The economic importance of traditional fishing livelihood has diminished, but fishing still holds a strong position in the culture and life mode of the local people in the studied archipelago areas. In families selling fish, this income stands typically for a part of the household income and especially wage work has become an important income source in the pluriactivity. Providing services for the tourists and summer cottage dwellers is a potentially growing source of livelihood. The increased recreational use of the Finnish Archipelago Sea has changed the ownership structure of the land area, mostly due to the popular summer cottage dwelling. New public fishing rights for (often urban) recreational fishers have narrowed the scope of the local decision-making and aroused resistance among the local archipelago people.*

*Originality/value – Rural–urban relations and governance aspects have been rarely studied in relation to the use of natural resources. This chapter gives new insights into the multifaceted roles of new urban influences in rural settings.*

## INTRODUCTION

Traditional natural resource-based occupations such as fishing have had a hard time coping in modern societies. In Finland, fishing can be broadly considered as a rural activity, although many fishers are integrated with the urban life mode (Eklund, 1994, p. 11) and fisheries have many connections to urban areas especially through the market chain and governance regimes. Along with the urbanization of society, the demand for fish in cities became increasingly important for producers. In addition to the producer–consumer relation, rural–urban relations have become increasingly varied during recent decades and are connected to the changes in governance systems.

Lately demands related to recreational use and environmental protection have become strong in coastal areas. This has affected fisheries as well. The strong importance of coastal areas for the rural as well as urban communities and the increase of new interests and stakeholder groups have aroused conflicts, which has led to proposals for more integrated planning and management of the areas (e.g., Bruckmeier, Ellegård, Morf, Piriz, & Ungfors, 2001; Visser, 2004). Coastal zone management faces a huge challenge in coping with the diversity, complexity, dynamics and risks along the coastal areas (Jentoft, 2004).

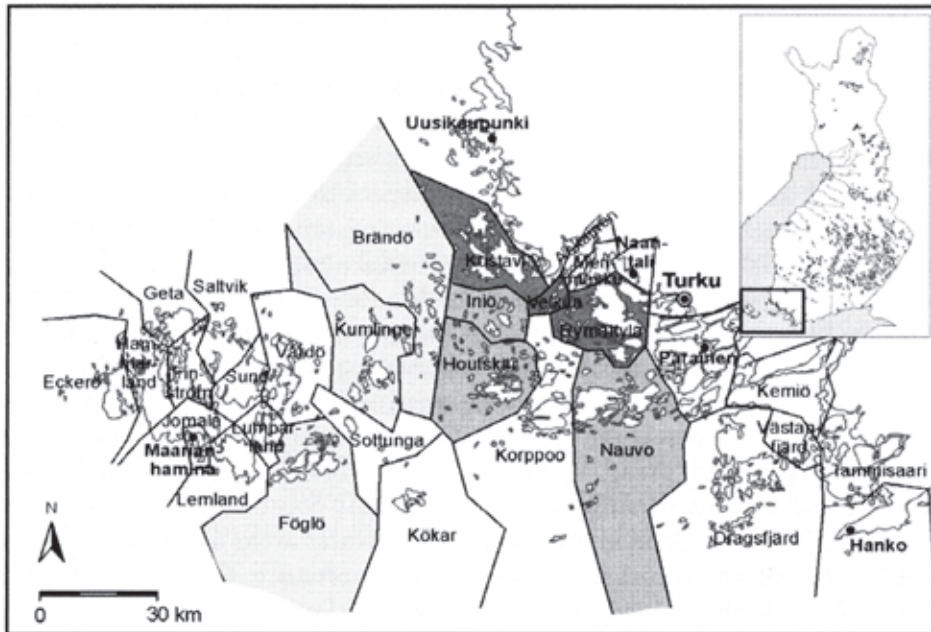
This chapter focuses on ways urban – and other non-local – pressures have influenced a rural archipelago area, the Archipelago Sea Region, Southwestern Finland, by studying changes in fisheries-related regulatory regimes, livelihoods and use of natural resources. The Archipelago Sea Region is situated in the Baltic Sea, a relatively shallow basin of brackish water. The observed changes in the quality of the surface waters indicate light eutrophication. In the inner archipelago the islands are larger, but further from the mainland the islands are small and rocky. A relatively large network of ferry connections has provided the inhabitants with opportunities to live also in the outer parts of the archipelago.

A special feature of the Finnish fisheries governance is that the water areas near to the coast and in the archipelagos are under private ownership connected to the possession of land. The increased recreational use of the studied archipelago areas, especially for summer cottage dwelling, has changed the land ownership structure. This has contributed to fragmentation and non-localization in the ownership of water areas and enabled urban dwellers to become actors in local fisheries governance. On the other hand, new public fishing rights for (often urban) recreational fishers have narrowed the scope of the local decision-making and aroused resistance among the local people in the Archipelago Sea.

The economic importance of traditional fishing livelihood has diminished, but fishing still holds a strong position in the culture and life mode of the archipelago inhabitants. In families selling fish, the income received usually constitutes only a part of the household income due to the seasonality of the fishing opportunities and the diminishing profitability. Providing services for the tourists and summer cottage dwellers is a potentially growing source of livelihood. Fish farming started 20–30 years ago in order to compensate for reduced employment in fishing and agriculture in the Archipelago Sea Region. Due to its effects on water quality, fish farming has faced resistance, especially from urban dwellers who often possess summer cottages in the area.

The empirical material for this chapter was collected during an EU-funded international project, which studied aquaculture and coastal economic and social sustainability (AQCESS) and a national 'Water owners' profile' project 1998–2003. In the AQCESS project 113 personal interviews were made with commercial fishers covering nine municipalities in the Archipelago Sea and in the Åland Islands (Fig. 1). These municipalities were Brändö, Föglö and Kumlinge in the Åland Islands, Kustavi, Rymättylä and Velkua in the northern Archipelago Sea and Iniö, Houtskär and Nauvo in the southern part of the Archipelago Sea. The province of Åland belongs to Finland, but has





*Fig. 1.* Municipalities of the Archipelago Sea Region. *Note:* The nine case study municipalities of the AQCESS project are marked with three grey shades. The material for the 'Water owners' profile' project were collected regarding the waters surrounding the municipality of Nauvo and those to the north of Nauvo.

considerable autonomy, aiming mainly at the preservation of the Swedish language and culture (Andersson & Eklund, 1999, p. 379).

The nine case study municipalities of the AQCESS project are marked with three grey shades. The material for the 'Water owners' profile' project were collected regarding the waters surrounding the municipality of Nauvo and those to the north of Nauvo. The interviews in the AQCESS project were made in 2002 and a substantial set of questions were asked concerning household economy, fishers' attitudes towards their work and the support from other stakeholder groups (Salmi, Mäkinen, Salmi, & Seppänen, 2004). The questionnaires collected background information about the person, basic quantitative data about fishing activities and the economics of fishing in addition to its relative importance in the household. The core material from the 'Water owners' profile project' includes semi-structured interviews with water owners, commercial and recreational fishermen and other stakeholders within two Fisheries Regions (Velkua and Nauvo) in the Archipelago Sea (Salmi, Muje, Salmi, & Virtanen, 2001; Salmi & Nordquist, 2003).

## THE GOVERNANCE APPROACH

The problem of fishery management is often considered to be an economic problem in the harvesting sector caused by fishermen's behavior, but this narrow perspective neglects the social and cultural dimensions in the fisheries. In this chapter, I apply the 'governance approach' (e.g., Kooiman, van Vliet, & Jentoft, 1999; Kooiman, 2003), which takes into account the interactive social, economic and ecological systems embedded in institutions, social networks and cultures. The rural-urban relations in fisheries are approached using two examples: (1) pluriactivity and life mode in the livelihood and (2) water ownership and rights for recreational fishers. These examples illustrate some of the problems and relationships between the various groups and between the rural and the urban in a diverse and complex system. They deal with the fishery-related tensions which the local groups in the archipelago area have faced, and the problems and views concerning better governance.

The concept 'co-management' has been widely used in the literature concerning social issues in fisheries with emphasis on improving management by involving the fisher groups in the decision-making together with the state authorities (e.g., Wilson, Raakjær Nielsen, & Degnbol, 2003). The governance approach broadens the perspective from the development of the management system towards social-political interactions, i.e., the multi-lateral relations between social and political actors and entities (individuals, organizations, institutions) (Kooiman, 2003, p. 11). Co-governance lies between self-governance and hierarchical (top-down) governance modes and attempts to strike a balance between the state, market and civil society, because all these three spheres are needed to cope with the diversity, complexity and dynamics of fisheries (Kooiman et al., 1999).

Kooiman (2003) also conceptualizes orders of governance in three forms: 1st, 2nd and meta order governance. First-order governance refers to the day-to-day activities of social-political governors in solving societal problems or creating opportunities. Second-order governance involves care for the operation and maintenance of governing institutions. Kooiman (2003, pp. 167-168) states, '*Compared to everyday problem-solving and opportunity creation, addressing institutional questions usually has a political rather than a social character ...*'. Meta governing can be translated into 'governing how to govern' and is an essential part of social-political or interactive governance, because it is the forum where the normative principles for governing are formulated and tested (Kooiman, 2003, p. 188).

At the end of this chapter I briefly revisit Kooiman's modes and orders of governance to study different aspects of rural–urban relations in fisheries.

## PLURIACTIVITY AND LIFE MODE OF THE FISHING LIVELIHOOD

### *Livelihoods and Pluriactivity*

The Archipelago Sea Region has historically been characterized by a maritime peasant economy, which combined agriculture with fishing. Also shipping and transportation formed an important economic sphere (Andersson & Eklund, 1999, p. 379). The most dramatic decline of employment in the primary sector of the Finnish archipelago has taken place in agriculture, but employment from fishing has also decreased markedly. For example, in the Swedish-speaking parts of the Archipelago Sea the number of full-time fishermen dropped from 2,000 in 1934 to 100 in the 1970s and correspondingly the number of part-time fishermen fell from 1,450 to 80 (Åbolands Fiskarförbund, 1977, 2006). The number of full-time fishermen in the Archipelago Sea was roughly 500 in the 1980s, but only 197 in the year 2000 (Saarinen & Saarinen, 2001). However, partly due to the expansion of fish farming in the 1980s, fish-based livelihoods are still important in many archipelago municipalities. The Archipelago Sea Region has become the most important area for Finnish aquaculture production, which is based on the rearing of rainbow trout.

In one generation, the Archipelago Sea Region has been transformed from a production landscape of fishing peasants towards one of leisure, recreation and consumption. Today the majority of the population is engaged in the public welfare sector, tourism, recreational services and transport. The increase of the public sector in the 1970s and 1980s, along with the strengthening of the Finnish welfare state, enhanced employment in transport and services. The region fared rather well demographically and economically during the last 10–15 years of the 20th century due to a strong regional cultural system and entrepreneurial traditions that had developed to meet the new requirements (Andersson & Eklund, 1999, pp. 377, 380, 387). Leisure and tourism are on the frontline of the current development discourse and the new economy, largely based on part-time work and new types of archipelago pluriactivity (Andersson, 2006). The cultural heritage connected to sea and fisheries forms a significant corner stone of the

identities of individuals in the archipelago areas, in spite of the decrease of its economic importance. The cultural system is also strongly characterized by Swedish language, not only in the Åland Islands but also in the southern parts of the Archipelago Sea.

The population is small (250–2000) in the archipelago municipalities studied in the AQCESS project (Fig. 1). The recreational use of the area has various dimensions from dwelling in summerhouses to boating and organized tourism. There are about 9,000 summerhouses in the case study areas. For example, in the municipalities of Iniö, Nauvo, Rymättylä, Taivassalo and Velkua there are more cottages than permanent inhabitants. Along with this development the stakeholder groups connected to fishing and fish farming have multiplied and especially the interests and values of summerhouse owners and other recreational users of the archipelago area have become more decisive than, for example, 50 years ago.

The coastal fishing in Finland is traditionally operated by fishermen's households rather than firms or larger companies. Fishermen typically own their fishing equipment and especially in the archipelago areas they harvest the nearby waters of their home island on a seasonal basis. This part-time nature of fishing reflects the seasonally varying availability of target fish species in the fishing grounds, but also the traditions of pluriactivity in the archipelago. The present situation of fishermen's income combination strategies was studied in the AQCESS project, where fishermen's households were divided into four main categories according to the importance of income sources: (1) fishing, (2) agriculture, (3) wage work and (4) service-oriented households. The first two groups represent the traditional emphasis on the use of local natural resources as the basis of the livelihood. Households belonging to the first group rely on both fishing and fish farming and the second group combine fishing incomes with those from farming, forestry and horticulture (see Salmi, 2005).

The wage-working combination comprises fishing households, which receive most of their income from paid work. The incomes are often generated from work on an island boat or a ferry or in some other occupation in the public sector. Nearly one half of all the interviewed fishermen belonged to the wage work group. The service-oriented category comprises fishermen's households which acquire part of their income direct from the tourist industry or from their own firm providing services for the leisure sector, for example building summer cottages for urban dwellers. The seasonal nature of the archipelago fishing is reflected in the fact that fishermen work only, on average, on 147 days and 1,180 h throughout the year. The average total income before tax of all interviewed households

**Table 1.** Average Annual Household Incomes and Personal Fishing Incomes, Working Hours and Earnings per Hour in Year 2000.

	Livelihood Orientation				
	Fishing	Agriculture	Wage work	Services	All
Average total household income before tax (€)	26,279	28,499	34,436	25,926	30,770
Fishing income earned by the interviewee (€)	16,030	7,410	5,854	5,444	8,923
Annual working hours	1,656	1,120	831	1,737	1,180
Income per hour (€)	9.68	6.62	7.04	3.13	7.56

was € 30,770 (Table 1). The service- and fishing-oriented households received smaller average incomes than other groups. However, the most professional fishermen received the best hourly incomes from fishing.

#### *Life Mode and Perceptions of Other Stakeholder Groups*

A fisherman in the Finnish archipelago regards the income from fishing as an important element in making a living for the family, but seldom calculates the profitability of fishing operations in terms of hourly income. The informants were asked to respond to the statement 'When I think about the opportunities to continue my livelihood I compare my income per hour with other occupations' and only 22 per cent of the interviewed fishermen agreed with that argument. Informants commented that '*You can't do that, or you would stop fishing*' and '*You must leave your watch home when you are an entrepreneur*'. They stated that there should be enough income to make a living, but economic motivations were rarely highlighted in the answers.

Regardless of the livelihood strategy, the fishermen emphasized the way of life and freedom provided by the work. They have a life-long commitment to their occupation and are reluctant to leave their home islands (Salmi, 2005). The strong emphasis on independence and way of life as positive aspects of the fishing occupation and the non-monetary aims of work (enough to make a living) indicate that most of the interviewed archipelago fishermen carry the values and ideas of the 'simple commodity production' life mode presented by Højrup (1983, 1989). According to Højrup (1983, p. 19) life modes carry their specific ideologies and reflect systems of practices related to work,

family life and leisure. Economic conditions are one but not the only element molding the practices. Simple commodity production is characterized as particularly resistant to market fluctuations – a production unit of this kind can function for long periods of time without earning revenues commensurate with business calculations. The purpose of the family enterprise is ultimately to earn enough to be able to remain self-employed: to keep production rolling and assure, if possible, a future of self-employment for the children (Højrup, 1983, p. 23). In the Finnish archipelago municipalities, the fisher-peasants' traditions and life mode are important even in cases where wage work contributes most of the fisher's household incomes.

The AQCESS project studied fishermen's aspirations concerning the support from (1) local people, (2) the tourists, summerhouse dwellers and providers of recreational services and (3) the EU, the state and its authorities. Most of the fishermen considered that local people are supportive, whereas a clear majority felt that the authorities did not value or support their livelihood. Attitudes towards the recreational sector varied largely. It was no surprise that those respondents who are in connection with, and dependent on, the leisure sector most often considered recreational users and providers of the services as supportive. The same livelihood group most seldom regarded the locals as not supportive.

The support from the EU, the state and authorities was often connected with financial assistance in investments, fish transportation, fuel costs and compensations for damages caused by seals. The damage to fishing caused by the fast growing grey seal population was considered as a serious threat to the occupation and consequently the new legislation forming seal protection areas aroused irritation. Problems in getting financial compensation irritate commercial fishermen in the Archipelago Sea, as in many areas along the Finnish coast. An interviewed fisherman who combined fishing with agriculture did not understand the unequal position of fishers compared with other livelihoods: why does the state compensate for losses in connection to agriculture and reindeer husbandry but not for losses to fisheries.

According to the legislation, the financial support is linked to the proportion of the personal fishing income, which must exceed 30 per cent of the total incomes. The part-time fishermen criticized the limit system, which excludes support to fishermen who combine different income sources. Fishermen in other livelihood strategy groups than the fishing-oriented one were also annoyed by the channeling of state support to big fishing enterprises outside the small-scale sector.

Among all the groups studied, a general suspiciousness towards the aims of the authorities was visible. Alongside the perceived lack of economic

support for part-time fishing, the interviewed fishermen were morally annoyed about the marginalization of their interests, values and knowledge in the strengthened top-down fisheries policies. The typical complaints in regard to the lack of support from the state, the authorities and the EU included the increased bureaucracy and paper work and authorities' concentration on making new laws, quotas and restrictions which diminish the fishers' freedom. One interviewee commented that the authorities do not, for example, discuss the drafts for the regulations with the commercial fishermen. In the Åland Islands the authorities of the provincial government were considered to take actions in line with fishermen's needs more often than in the other studied areas. It seems that the physical and probably also cultural distance between fishermen and the authorities is smaller in the autonomous province of Åland than in the other parts of the studied Archipelago Region.

### **WATER OWNERSHIP AND RIGHTS FOR RECREATIONAL FISHERS**

The Archipelago Sea and Åland Islands form the center of food fish farming and processing and the fishing waters are productive. Moreover, the region is one of the most popular and attractive areas for recreational fishing in Finland: about 135,000 persons fish at least once a year in the area (Moilanen, 2005). Some of the recreational fishermen are permanent or part-time dwellers (cottage owners), but many pay visits to the area from the cities nearby. The development of rod fishing, particularly trolling, has led to more mobile and specialized fishing activities. Commercial and recreational fishermen operate in the same water areas, harvest the same fish stocks and even partly use the same fishing methods (gill nets).

The official fisheries governance system in Finland is a combination of local decision-making by the water owners and a top-down management system by the state. Archipelago water areas, like most of the coastal and inland waters, are under private ownership in conjunction with possession of land. The decision maker is commonly a collective, a shareholders association, which jointly controls the interests of individual owners in fishery matters (Salmi & Muje, 2001). In addition to these fishery associations, there are also a large number of waters managed solely by individual owners. Commercial fishermen commonly dwell near the shoreline and thus they are often also water owners through the possession

of land. In many cases they, however, need permission for fishing also in other water areas than their own.

The Fisheries Regions, which are more extensive management organizations than the fishery associations, were founded in the 1980s and they offer a broader forum for decision-making among water owners and other groups of fishermen than the fishery associations. The tasks of the Fisheries Regions are partly administrative, although they do not form an official branch of the Government (Vihervuori, 1992; Sipponen, 1998). In the Archipelago Sea, as well as in many other areas in Finland (Salmi & Muje, 2001), the establishment of Fisheries Regions has been seen as an effort by the state to take part of local decision-making away from the local level. Many local owners in the archipelago areas do not accept these institutions, which are said to be a part of useless bureaucracy. They feel their options for control and management of their water area is endangered when taking part in the Fisheries Regions, although the Regions work on many important tasks under the authorization of the fishery associations and private water owners.

The upper layers were founded in order to enhance the 'rationality' of the management system with an emphasis on the fishing opportunities of the modern groups of recreational and commercial fishers. The strengthened state level of the decision-making regime has promoted urban and recreational interests by changing the management structure and the fishing licence policy. Several rights of non-owners have been protected by law: for example, ice fishing with a rod and angling with a rod and natural bait are allowed irrespective of the ownership of the water (so-called every man's rights). The latest change enhancing the fishing opportunities of non-owners was the adoption of a provincial lure fishing fee in 1997, after a lively debate in Parliament and the media. The water owners opposed this new legislation and interpreted it as interference to private ownership and local decision-making. In a series of paid announcements published in a widely circulated newspaper, the owners even argued that the state was socializing private property (Pirhonen & Salmi, 1998). The provincial lure fishing fee system is not implemented in the Åland Islands.

#### *Local Arguments Against the Lure Fishing Fee System*

In the interviews of the 'Profile of the water owner' project, local water owners regarded the state-organized lure fishing fee system frequently as the main problem of fishery management in the archipelago area. Recreational fishers' relatively free access to private waters created bitter feelings.



The resistance to the new system was justified by various arguments, which can be divided into three main categories: (1) the licence system causes harm to commercial fishing and the tourist industry, (2) lure fishermen disturb nature, fish reproduction and people using the shore and (3) the licence system hampers the local management and control of fisheries.

According to the local water owners, recreational lure fishermen harm the operations of commercial gill-net fishermen. Many interviewees put forward statements about the harm caused by rod fishermen: commercial fishermen find spoon-baits in their nets, and lures can also break the nets. It is not so much a question of economic loss, but an addition to the diversity of problems in commercial fisheries. Especially the situation where a highly valued livelihood is being disturbed by recreationalists from outside was considered unbearable. The criticism was directed mostly at those trollers who arrive from afar using their own boats, rather than at the summer cottage dwellers. It was commented that commercial fishing has taken second place to leisure fishermen, who do not know how to behave in the archipelago area. Many water owners also argued that the positive effects of fishing tourism on the local economy have decreased due to the arrival of the new licence system. It was argued that before the change there was a higher demand among recreational fishermen for renting cottages and for other services that arose from the issue of fishing licenses for privately owned waters. Some water owners near the tourist cottage areas find the present situation unjustified, because the fishing pressure from the tourists cannot be controlled anymore and the owner is not sufficiently compensated for this.

A common statement was that many recreational fishermen do not show enough consideration for the natural environment. Leisure fishers' fast motorboats disturb the life of sea birds and it was claimed that fishermen go ashore to rocks and small islands while the birds are nesting. Several water owners were worried about the state of the pike stocks as a result of the change in recreational fishing pressure. They would like to protect the pike's spawning areas from fishing, but the state-organized lure fishing licence system prevents such attempts. The water owners also blamed the lure fishermen for behaving arrogantly towards the local people and other dwellers. They come too close to the shore and disturb other people using the area. Especially the summer cottage owners prefer peaceful surroundings near their shore and jetty, for example, when they are swimming or bathing in the sauna.

The fall in income from providing licences and the annoyance towards the system seem to have reduced the motivation for local owner-based fisheries management. According to the interviewed water owners, the adoption of

the provincial lure-fishing fee has reduced the motivation for both looking after fish stocks and supervising the compliance with fishing rules in the studied area. The water owners find it difficult to control fishing, because they are no longer exclusive licence providers in their waters. Since the intervention by the state, the local water owners feel it is no longer their business to supervise fishing; that task belongs to the authorities and the Fisheries Regions.

#### *Water Ownership and Local Decision-Making*

The reduced motivation of local management is also connected to the diminished power position as such. *'Our toes have been stepped on'*, as one water owner puts it. The application of the state-organized provincial lure fishing fee system reflects the long roots of the value and interest conflict. Already in the early 1970s commercial fishermen were worried about the shift of control from the water owners and commercial fishermen to those promoting recreational interests (Bergman & Österholm, 1975, p. 172). The fisheries contradictions form only one element in the wide field of problems dealing with the governance of natural resources in the Archipelago Sea area – the local level decision-making powers have been weakened in other issues as well.

The discussion concerning the fishery management rights of the local people has features parallel with the heated debates on nature conservation and private ownership of land and water. People in the archipelago are particularly forceful defenders of the institution of private ownership (e.g., Taxell, 1989, p. 56). The interviewed water owners, who also are land owners, often referred to the conservationists' and state's activities in the area. The dispute concerning the EU-initiated Natura 2000 network program aroused bitter comments from the interviewees. They claimed that the program has a thin basis and it does not take the views and problems of the landowners into account, and that decisions are made behind their backs. It was even argued that it is a question of socializing private property. Also the establishment of the Archipelago Sea National Park has aroused controversies between the local people in the area and the environmental sector (Andersson & Eklund, 1997; Hellén, 2001). In the case of the lure-fishing fee, the strong rhetoric in favor of private water ownership reflects the need to keep the management rights in the hands of the local people. In this meaning ownership can be said to be a symbol of the community's self-determination (Salmi & Varjopuro, 2001).

The local water owners in the Archipelago Sea consider the rights of the recreational water users as secondary to those of commercial fishing. In their opinion, fishing restrictions and the subsidizing policy of the authorities have contributed to the decrease in commercial archipelago fisheries. The commercial fishers interviewed in the AQCESS project claimed that the introduction of the lure fishing fee system revealed the state's negative attitudes towards the commercial fishers. Some even held that authorities prefer recreational fishing and thus want to get rid of the commercial sector. Interestingly, also in the service-oriented livelihood group, in spite of their generally positive attitudes towards the recreational sector, the liberation of recreational fishers' access to fishing waters was regarded as harmful for fishing tourism. In the Swedish-speaking part of the archipelago, representatives of the fisheries advisor organization emphasized that their organization supports especially the interests of commercial fishermen rather than those of the water owners or recreational fishers. In other parts of the country the advisory organizations are tightly connected to enhancing the interests of the water owners.

Who actually are the water owners? In the rhetoric supporting the local autonomy in decision-making the water owners are often seen as local people. In the Fisheries Regions of Nauvo and Velkua the majority of shareholders in the fishery associations did not dwell permanently in these municipalities. This is due to the structural change in the land ownership, especially the selling of small summer cottage lots, which include a small share in a water area. In the Velkua Region 80 per cent of the shareholders in an association possess a summer cottage. However, the summer cottage owners are not always city people without prior connections to the area, but a considerable part of them have their roots in places where they dwell in their leisure time. For example, many pensioners, with a history of living in the place either permanently or as a cottage owner, are eager to dwell in the islands for long periods although they are not registered as local residents (Bergbom & Bergbom, 2005).

In spite of the fact that the number of non-local owners usually exceeds that of the locals, the practical decision-making of the fishery associations tends to emphasize local views. The local permanent dwellers possess larger water areas and participate in the meetings more often than the non-local water owners. In the beginning of the 21st century more than one half of the participants in the fishery associations' meetings in the studied archipelago municipalities were locals (55 per cent in the Fisheries Region of Nauvo), but this balance may change along with the further increase of the summer cottage dwelling.

## DISCUSSION

Earlier, I have presented some insights about urban and large-scale changes and challenges for a rural area using the fisheries in the Finnish Archipelago Sea Region as an example. The changes are multifaceted and take various paths. It is, however, reasonable to conclude that urban influence in fisheries, as well as in the archipelago areas in general, has become both stronger and more extensive. The role of the urban people has broadened from consumers to stakeholders. Recreational fishermen and the owners of summer cottages have become especially important stakeholders affecting rural development and the fisheries sector. Concurrently, the resource management regime, especially the upper layers, has been expanded, steered by bureaucratic and academic policy spheres (see Jamison, 1997) and thus strongly influenced by values, interests and knowledge alien to the rural people. Similar development has occurred in the environmental sector, which affects the preconditions of the fish-farming livelihood. At the core of the 'fish farming conflict' are the consequences of rainbow trout rearing on the water quality in the Archipelago Sea Region, and this substantially limits the economic space of the livelihood. For the people in the Archipelago Region fish farming is an important new link in the long chain of fishing-peasant livelihoods. Thus the vitality of the local community has been threatened by conservation and recreational interests.

Knowledge has an important role in the confrontations between the local archipelago people and the 'environmental-recreational coalition'. Timo Peuhkuri has studied the role of knowledge in the fish farming conflict, and states that

The conflict displays tensions between local and translocal views and forms of knowledge. The laypersons' mistrust in scientific knowledge is linked with their critical attitudes towards motives, interests and values of outside actors. Producers and users of scientific research are seen as a part of the complex of social and cultural power representing urban recreational interests, ecological fundamentalism and an alienated connection to nature. This complex is seen as a threat to the way of life in close connection with nature, to the local ownership of natural resources and to the local rights of decision. (Peuhkuri, 2004, p. 5)

In their resistance and attempts to adapt to the new situation, the local people lean on their distinct life mode and claim that their livelihoods and culture have been ignored in the new management regime. However, the environmental administration and environmentalists stress the importance of technical and biological knowledge, and hence the position of social and cultural knowledge has remained weak.

The presented examples reflect tensions in natural resource management between the state, which holds a strong position, and the civil society and market spheres. A general trend seems to be that the fisheries management regime and use rights have been changed in a top-down way to meet the interests of recreational, often urban, fishermen, but there are also other types of change. One is that the new wage work opportunities in the public sector have strengthened the features of urban life mode, in many cases as an addition to the more traditional archipelago livelihoods. The expanded summer cottage ownership in the archipelago areas has brought new urban groups not only into day-to-day interaction with the locals but also into the local decision-making arena. Many of the summer cottage dwellers can be regarded as semi-local, because of their roots and part-time dwelling in the area. These new participators in the local owner-based management are in most cases onlookers in the practical decision-making (1st order governance by Kooiman, 2003), but they have significant potential for balancing the tensions between the groups.

Another crucial question concerns shifts in the institutional arrangements (2nd order governance) and the power in the management regime. The further the decision-making departs from the local level, the easier it may become to arrange the participation of the recreational and environmental (urban) interests and values, but the weight of local knowledge, values and culture easily becomes lower. Co-governance, where the state and stakeholder groups participate on an equal basis in the management, provides a framework to develop the legitimacy and performance of the resource decision-making regime, including options for balanced rural-urban interactions. The development of co-governance forms a real challenge for the Finnish fisheries system, because of the managerialistic,<sup>1</sup> scientific-technical ideals (meta-governance) behind the state level of the system. When compared to Swedish fisheries these ideals seem to differ: Swedish researchers have held the local-level fisheries governance as both ecologically and socially sustainable (Sandström et al., 2002) and fisheries co-governance is being developed, for instance, in Swedish archipelagos by the fisheries administration (Yrkesfiskaren, 2005).

It is not far-fetched to say that the norms and values in Finnish fisheries and environmental governance have become significantly urban, while the fishing activities occur mostly in rural areas. The local resistance towards institutional changes, like the new legislation concerning recreational fishing rights, can be seen not only as securing the local economy but also as a form of 'cultural resistance' (Skogen & Krange, 2003) in trying to defend the

(symbolic) community and rural life mode against the perceived dangers from outside. On the other hand, the Archipelago Sea Region holds positive options for further developing the new livelihood combinations and collaboration between the rural and the urban. There are already examples of functioning local committees, which also bind recreationalists and urban dwellers to the tasks of mitigating conflicts and developing the new economy (Andersson, 2006).

## NOTE

1. In a 'managerialist model' the environment must be scientifically monitored and expertly managed and technological innovations are seen as solutions to the problems (Benton, 1994).

## REFERENCES

- Åbolands Fiskarförbund, (1977). Femtio år i Åboland. Åbolands Fiskarförbund 1926-1976. Unpublished report, Ab Sydvästkusten, Åbo (in Swedish).
- Åbolands Fiskarförbund, (2006). Available at <http://www.ab.fiskarforbund.parnet.fi/forbund.htm>. Accessed on April 13, 2006. (in Swedish).
- Andersson, K. (2006). Växlerkan skärgård-stad – ett framtidskoncept för Åboland? *Skärgård*, 29(1), 45–51 (in Swedish).
- Andersson, K., & Eklund, E. (1997). Wildlife management and natural resource regime transition: The case of the Finnish Archipelago Sea National Park. Paper prepared for the Research Conference Society, Environment and Sustainability – The Nordic Perspective, Oslo, August 25–27, 1997.
- Andersson, K., & Eklund, E. (1999). Tradition and innovation in coastal Finland: The transformation of the Archipelago Sea Region. *Sociologia Ruralis*, 39(3), 377–393.
- Benton, T. (1994). Biology and social theory in the environmental debate. In: M. Redclift & T. Benton (Eds), *Social theory and the global environment* (pp. 28–50). London: Routledge.
- Bergbom, G., & Bergbom, K. (2005). Befolkningsförändringar och ägoförhållanden på utskären i Skärgårdshavet 1954–2004. *Skärgård*, 28(1), 57–67 (in Swedish).
- Bergman, K., & Österholm, H. (1975). Fiskets utvecklingsmöjligheter. In: H. Österholm (Ed.), *Skärgård i omvandling. Miljö och människa i Finlands skärgård* (pp. 165–172). Borgå: Nordenskiöld-samfundet i Finland (in Swedish).
- Bruckmeier, K., Ellegård, A., Morf, A., Piriz, L., & Ungfors, A. (2001). Hållbar kustutveckling – Planera för konflikter! Human Ecology Research Series – SUCO-ZOMA Report 2001:1 (in Swedish).
- Eklund, E. (1994). Kustfiskare och kustfiske i Finland under den industriella epoken. Studier i en yrkesgrupps yttre villkor, sociala skiktning och organisation 1860–1970, SSKH

- Skrifter 5, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Forskningsinstitutet, Helsinki (in Swedish).
- Hellén, K. (2001). Kansallispuisto merkityskehyksissä – Saaristomeren biosfäärialueen asukkaiden ajatuksia Saaristomeren kansallispuistosta. *Alue ja Ympäristö*, 30(1), 33–47 (in Finnish).
- Højrup, T. (1983). The concept of life-mode. A form-specifying mode of analysis applied to contemporary Western Europe. *Ethnologia Scandinavica: A Journal for Nordic Ethnology*, 13, 15–50.
- Højrup, T. (1989). *Det glemte folk. Livsform og centraldirigering*. Institut for europæisk folkelivsforskning, Statens byggeforskningsinstitut, København (in Danish).
- Jamison, A. (1997). Polariseringens dilemma: Om framväxten av miljöforskning i Sverige. *VEST Tidskrift för vetenskapsstudier*, 10, 23–39 (in Swedish).
- Jentoft, S. (2004). Coastal culture – Premise or outcome? In: A. Sjöström (Ed.), *Rights and duties in the coastal zone*. The Beijer Occasional Paper Series, conference CD, Stockholm, Sweden.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance* (p. 249). London: SAGE Publications.
- Kooiman, J., van Vliet, M., & Jentoft, S. (1999). Creating opportunities for action. In: J. Kooiman, M. van Vliet & S. Jentoft (Eds), *Creative governance. Opportunities for fisheries in Europe* (pp. 259–272). Aldershot: Ashgate.
- Moilanen, P. (2005). Vapaa-ajankalastus 2004 (Recreational fishing 2004, in Finnish), SVT Maa-, metsä- ja kalatalous (Agriculture, Forestry and Fishery) No. 62, p. 50 (in Finnish).
- Peuhkuri, T. (2004). Tiedon roolit ympäristökiistassa. Saaristomeren rehevöityminen ja kalankasvatus julkisen keskustelun ja päätöksenteon kohteena, (Roles of Knowledge in Environmental Conflict. Debate and Decision Making Concerning Eutrophication and Fish Farming Industry in the Archipelago Sea Region, in Southwest Finland (in Finnish with abstract in English), Turun yliopiston julkaisuja, Series C, Vol. 220.
- Pirhonen, M., & Salmi, P. (1998). Viehekorttikiistan argumentit. Kamppailu kalavesien käyttö- ja omistusoikeudesta, Finnish Game and Fisheries Research Institute, Kala- ja riistaraportteja nro 129, Report (in Finnish).
- Saarinen, M., & Saarinen, T. (2001). Ammattikalastuksen nykytila Saaristomerellä ja strategia vuosille 2002–2006, Saaristomeren Ammattikalastajat ry – Skärgårdshavets Yrkesfikare rf. Report (in Finnish). Available at <http://www.sakl.fi/sampi/pdf/selvitys.pdf>
- Salmi, J., Muje, K., Salmi, P., & Virtanen, P. (2001). Paikallinen vesialuehallinto ja muuttuva kalastus. Velkuan kalastusalueen intressiryhmien näkemyksiä, Finnish Game and Fisheries Research Institute, Kala- ja riistaraportteja nro 238, Report (in Finnish).
- Salmi, J., Mäkinen, T., Salmi, P., & Seppänen, E. (2004). Rannikkokalastus ja kalankasvatus Lounais-Suomen saaristossa. AQCCESS -hankkeen sosio-ekonomiset havainnot, Finnish Game and Fisheries Research Institute, Kala- ja riistaraportteja nro 312, Report (in Finnish).
- Salmi, P. (2005). Rural pluriactivity as a coping strategy in small-scale fisheries. *Sociologia Ruralis*, 45(1–2), 22–36.
- Salmi, P., & Muje, K. (2001). Local owner-based management of Finnish lake fisheries: Social dimensions and power relations. *Fisheries Management and Ecology*, 8(4–5), 435–442.
- Salmi, P., & Nordquist, J. (2003). Kenen ehdoilla kalavesiä käytetään? Kalavesien omistus ja intressiryhmien näkökulmat Nauvon kalastusalueella. Finnish Game and Fisheries Research Institute, Kala- ja riistaraportteja nro 285, Report (in Finnish).

- Salmi, P., & Varjopuro, R. (2001). Private water ownership and fisheries governance in Finland. *Proceedings of the IIFET 2000 Conference*, July 10–13, 2000, conference CD.
- Sandström, O., Holmström, B., Lappalainen, A., Neuman, E., Ojaveer, H., Salmi, P., Storå, C., Varjopuro, R., & Vetemaa, M. (2002). "Förvaltningsmodeller för Östersjöns skärgårdsfiske och vattenbruk", Projektrapport för den Nordiska Miljö- och Fiskeristrategin, Nordic Council, TemaNord No. 521 (in Swedish).
- Sipponen, M. (1998). Fisheries regions – A tool for co-operation in fisheries management? In: P. Hickey & H. Tompkins (Eds), *Recreational fisheries. Social, economic and management aspects* (pp. 263–278). Oxford: Fishing News Books, Blackwell Science.
- Skogen, K., & Krange, O. (2003). A wolf at the gate: The anti-carnivore alliance and the symbolic construction of community. *Sociologia Ruralis*, 43(3), 309–325.
- Taxell, C. (1989). Samhällsutvecklingen och skärgården. *Kontakt och konflikt i Skärgården, Nordenskiöld-samfundets tidskrift*, 49, 52–57 (in Swedish).
- Vihervuori, P. (1992). *Environmental law – Finland*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Visser, L. (2004). Reflections on transdisciplinarity, integrated coastal development and governance. In: L. Visser (Ed.), *Challenging coasts, transdisciplinary excursions into integrated coastal zone development* (pp. 23–47). Amsterdam: Amsterdam University Press, MARE Publication Series No. 1.
- Wilson, D. C., Raakjær Nielsen, J., & Degnbol, P. (Eds). (2003). *The fisheries co-management experience*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Yrkesfiskaren, (2005). Fiskeriverkets samförvaltningsinitiativ. 17 intresseanmälningar – sex project utvalda. *Yrkesfiskaren* No. 4/2005, pp. 4–5 (in Swedish).



# Rural resource use and environmentalisation: governance challenges in Finnish coastal fisheries

PEKKA SALMI

Finnish Game and Fisheries Research Institute

**ABSTRACT.** Fisheries provide an example of a rural resource using sector which has been confronted by the rise of environmental concerns and practices. Contradictions that have emerged in this environmentalisation process form the basis for governance analysis in this paper, resting on the conceptual framework of interactive governance. The main research question is: how are the complex fisheries-environmental conflicts governed? More specific questions are 1) what kinds of governance instruments are designed and used and 2) how do the governance structures affect the design and use of governance instruments and their capability of managing conflicts. These questions will be studied in the context of two debates concerning Finnish fishing livelihood and animal protection, namely the cases of grey seals and cormorants. The governance instruments are divided in 1) policy instruments and 2) conflict mitigation instruments. Policy instruments offer co-governance forums for interest group collaboration and propose practical instruments for conflict mitigation.

**T**he story of environmentalisation in rural sectors over the past decades reflects an emphasis on ecological values, together with growing bureaucratisation and professionalisation (Marsden 2004: 142). Thus environmental themes have emerged not only in the public discourse but also in governance institutions and practices in rural natural resource utilisation. Current demands for sustainable development and the protection of biodiversity are changing rural life and governance in various ways.

Fisheries provide an example of a rural sector which has been confronted by the rise of environmental concerns and management practices in various contexts. The discussion about inte-

grating environmental concerns into fisheries has often been limited to the resource perspective, i.e. the protection of fish stocks. Several ecosystem effects of fishing have been detected, but the interaction occurs also in the other direction: environmental changes that affect fish stocks or protected species cause economic losses to fisheries (Varjopuro et al. 2008). The capability of governance institutions to cope with fisheries-environmental conflicts is crucial, and requires paying attention to crossing sector boundaries and ensuring the legitimacy of the decision-making system. This challenge is not alleviated by the high diversity, complexity and dynamic nature of fisheries, which take various forms

according to, for example, targeted fish species, fishing techniques and cultural traditions. The use and management of fish resources involve various rural-urban relationships, stakeholder groups and penetrating debates about sustainability – whether defined by social, economic or ecological arguments.

The basic idea behind the concept of sustainable development, adopted about 35 years ago, is not so new: the long-term supply of natural resources has always been a precondition for rural people and their resource-based livelihoods. Also in fisheries, people have long been worried about the sufficiency and reproduction of fish stocks, but nowadays the concept of preserving biodiversity has gained popularity (Tonder–Salmi 2004). Current debates concerning the sustainability of fisheries and coastal issues are often about who may legitimately access, use and manage natural resources, though they also deal with wider questions of governance. The transfer of authority for fisheries policy making from national governments to European institutions has meant that social objectives have tended to be neglected in a complex multi-level governance framework, as well as in the allocation of sectoral and regional development responsibilities (Symes–Phillipson 2009). Appreciation of the social and political aspects of fisheries management is growing, although policy makers are often unwilling to incorporate explicit social objectives into the design of fisheries policy.

As Svein Jentoft (2006) argues, the social and economic issues regarding fisheries should be examined as thoroughly and systematically as those of natural systems. ‘Management’ is increasingly being replaced by the broader concept of ‘governance’, which lacks a clear-cut, generally accepted definition. Often governance is used to refer to a new process of governing or a new method by which society is governed (Rhodes 1996). Socio-political fisheries analyses increasingly apply the theory of interactive governance by Jan Kooiman (2003), which widens the formerly popular idea of co-management to a new level (Symes 2006). Kooiman’s broad theoretical framework has been welcomed internationally by fisheries social

scientists since it is well-fitted to the diversity, complexity, and dynamics of fisheries systems. The interactive governance theory makes a distinction between the analytical and the normative perspective. The normative perspective typically aims at reinforcing inclusivity, partnerships and interactive learning as key elements of new governance structures. This article applies selected concepts from Kooiman’s theoretical framework in order to analyse governance interactions in environmentalised fisheries systems.

### Governance of fisheries-environmental conflicts in focus

The process of environmentalisation forms the setting for governance analysis in this article. The main research question is: how are the complex fisheries-environmental conflicts governed? More specific questions are 1) what kinds of governance instruments are designed and used and 2) how do the governance structures affect the design and use of governance instruments and their capability of managing conflicts. These questions will be studied in the context of two debates concerning Finnish fishing livelihood and animal protection, namely the cases of grey seals and cormorants. These cases hold both similarities and differences for the purposes of comparison and analysis. Governance systems regarding seals and cormorants are characterised by divergent administrative structures, which is relevant for studying differences in governance instruments.

The seal and cormorant conflicts reflect the multiplicity of tensions between demands for rural social and economic sustainability and animal conservation. The bases for the conflicts are in the damage induced by the seals and cormorants to the fishing livelihood. Grey seals are commonly regarded as the main threat in Finnish coastal fisheries and there is increasing discussion about the effects of the cormorant populations. The images of the problems to be governed and the governance instruments and actions often differ depending on whether the emphasis is on rural livelihoods or ecological modernisation. The

perspectives concerning Finnish seal politics are steeply divided between the fisheries and hunting groups on one hand and nature protectors and environmental administrators on the other (see also Storm et al. 2007). Not surprisingly, the former groups want to restrict the seal population and the latter groups would like to restrict hunting and increase the conservation areas. Similar tensions are present also in the cormorant conflict, where the environmental perspectives hold more power, largely because the cormorant belongs to the list of species which fall within the responsibility of environmental administration.

This article utilizes both published and unpublished material for a description of changes in fisheries and for the two case studies. The published material consists of research reports and articles, newspaper articles and policy documents. The Internet has been used as a source concerning, for instance, the practical information that authorities have aimed at commercial fishers. Other material has been collected during field work by the author of this article during the last ten years in connection with various research and networking projects, such as the INTERCAFE (Interdisciplinary initiative to reduce pan-European cormorant-fisheries conflicts) project. This qualitative material consists of observations, interviews and discussions. The scope of the case study descriptions is to reveal the variety of governance instruments and structures that have been proposed during the debates. Before this, the conceptual framework for the analysis will be specified and reflected upon in the fisheries context.

### **Environmentalisation process and interactive governance**

Environmentalisation can be defined as the process by which a formerly non-environmental issue comes to be defined substantially as an environmental issue (Buttel 1992). In the environmentalisation process the paradigm of ecological modernisation has become important. While recognising the variety of meanings and analytically different levels of the concept, Pertti Rannikko (1999: 396) holds that ecological

modernisation has begun to dominate the conceptualisation of environmental problems and the goals of environmental politics in Western industrialised countries during the 1980s.

Ecological modernisation is a new paradigm of the late modern age, and even as a concept it contains the idea of continuing the modern project. It states that environmental problems can be solved within existing institutional structures, such as capitalism or industrialism. (Rannikko 1999: 396.)

According to Terry Marsden, the story of environmentalisation reflects an emphasis on ecological values in society and tends to disempower the primary producers and other rural people. In the context of the agricultural and food sector in Europe (post BSE), the state has set up highly professionalised and bureaucratised forms of environmental safeguards and instruments (Marsden 2004: 142). Also in fisheries, an increasing trend of science-based regulation and bureaucratisation has been visible in Europe and in the European Common Fisheries Policy (CFP). Protecting the marine fish stocks and reducing the fishing fleet have been the main values and aims of this management system.

By defining social-political governance in terms of interactions, Kooiman (2003: 4) seeks to make social-political processes analysable and interpretable. Jan Kooiman and Maarten Bavinck (2005:16–17) use the following definition of governance:

Governance is the whole of public as well as private interactions taken to solve societal problems and create societal opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them ... . The state of contemporary governance reflects in particular the growth of social, economic and political interdependencies, and trends such as differentiation, integration, globalisation and localisation. These processes result in length-

ening chains of interaction, stretching across different scale levels and sectors.

In Kooiman's (2003) theory of interactive governance, an interaction is a mutually influencing relation between two or more actors, possessing an intentional and a structural dimension. The intentional elements, i.e. images, instruments and action, interact with the structural modes of governance. Regarding the intentional elements, the main focus here is on governance instruments, which is an intermediary element link images to action. Instruments are not a neutral medium; their design, choice and application frequently elicit strife (Kooiman–Bavinck 2005:20). One's position in society determines the range of instruments available. The instruments may be 'soft' in nature, such as information, bribes, and peer pressure. They may also have roots in the legal or financial realms, and involve e.g. permits and taxes. There are also 'hard' instruments of physical force (Kooiman–Bavinck 2005:21).

The Finnish seal-fisheries and cormorant-fisheries disputes reveal the importance of public discussion especially in the newspapers, where stakeholders attempt to influence not only the decision makers but also the opinion of the general public. In these conflicts the governing instruments include technical measures, financial support, compensation payments, protective hunting, culling of animals, laws, permits, management plans and the Government Programme. In line with Swedish seal-fisheries conflicts (Bruckmeier–Høj Larsen 2008), protective hunting, financial support and compensation payments have been at the core of the debates, but fishing gear development has also been important in the Finnish grey seal controversy. For the purpose of analysis, the governance instruments are divided in two categories: 1) policy instruments and 2) conflict mitigation instruments. The former reflect social-political will, but also define the more practical instruments for managing the conflicts. Putting the instruments into effect – taking action – is also a source of conflict.

Governance theory distinguishes three

ideal types of structural modes: hierarchical governance, co-governance, and self-governance (Kooiman–Bavinck 2005:21). Hierarchical governance is the most classical of the governance modes, characteristic of the interactions between a state and its citizens. This top-down style of intervention expresses itself in policies and in law. Control and steering are key concepts in hierarchical governance. The essential element of co-management is that societal parties join hands with a common purpose in mind, and stake their identity and autonomy in this process (Kooiman–Bavinck 2005:22). Governance theory contains numerous manifestations of co-modes, such as communicative governance, public-private partnerships, networks, regimes, and co-management. Co-governance is at the core of governance theory, as the necessity of broad participation is, for instance in the context of fisheries, seen as essential from a normative and from a practical standpoint (Kooiman–Bavinck 2005:19). Self-governance, where actors take care of themselves outside the purview of government, is rare in the governance of modern fisheries.

In Finnish coastal fisheries the role of the state and its fisheries administration has changed during recent decades and new powerful players, especially the environmental sector and the EU, have increased in influence. Power and responsibility have become fragmented in various levels and sectors of the official governance system and civic society institutions. As Jentoft (2006) notes, crossing departmental boundaries is especially challenging when the management problems derive from outside the fishing industry, which is the case in the animal-related conflicts. Moreover, the integration of environmental concerns into fisheries management will require action and communication on the international, national and local scale (Degnbol et al. 2003).

### Coastal fisheries in Finland

Like other primary production sectors, employment in Finnish coastal fisheries declined drastically during the 20<sup>th</sup> century. In 1901

the number of commercial fishers was at least 20,000 (Eklund 1991) whereas in 2006 the register of professional fishers comprised 2,122 persons, 1,808 of whom can be regarded as coastal fishers (FGFRI 2007). Several factors have contributed to the decline, one being fish marketing opportunities connected to historical changes. For instance, Baltic fishing developed in symbiosis with Russia for centuries, but the loss of those markets after 1917 led to a significant fall in fisheries employment (Eklund 1991).

Later, especially the relative reduction of fish prices and tightened competition, e.g. from the products of modernised farming, have decreased profitability and fisher numbers. In the 1950s coastal fisheries faced a crisis, which was deepened by the fact that the Finnish state did not provide noteworthy support to the livelihood (Eklund 1993: 158). The agricultural producers have formed a powerful political force in Finland, which has affected the rural emphasis of the Finnish welfare state rationality – the field-working peasant became the symbol of the national ability for reconstruction and was economically supported by the state (Eklund 1993, Granberg 1999). In contrast, the level of coastal fishers' organisation and political influence has been low. Finnish coastal commercial fishing is mostly small-scale entrepreneurship and often embedded in local rural communities. There are hardly any fisheries-dependent communities left, but in many locations fishery supplements people's livelihoods and is a pillar of the coastal life mode (Salmi 2005).

Most of the Finnish coastal and inland waters have traditionally been under private ownership in conjunction with the possession of land. The decision maker is commonly a collective, a shareholders association, which jointly controls the interests of individual owners in fishery matters (Salmi–Muje 2001). The current governance system is a combination of local decision-making and a top–down management system implemented by the state and the Ministry of Agriculture and Forestry. Technical developments in fishing have increased efficiency and given rise to the debate on over-harvesting. International

agreements and the adoption of the CFP by the EU have increased fisheries restrictions and control. The governance in accordance with the CFP also includes the funding of commercial fishing and development projects. Whereas in former days the framework for fishing was set by the local community, the major decisions imposed on local fishers today are made far away from the area (Storå 2003). The CFP emphasises big professional fishing units, which compete in the market with the small-scale coastal fishers.

During the last 10–15 years Finnish coastal fisheries have become increasingly involved in environmental politics. The fields of interest groups and administrative institutions, such as the Ministry of the Environment, have widened and thus the rather hermetic branch of fisheries has been forced to become more open. The environmental lobby groups and the CFP have turned their focus on the ecological sustainability of commercial fishing, whether regarding the size of the fish stocks or the effects on other animals and the ecosystem. At the same time, Baltic coastal fisheries have suffered from environmental changes, especially the eutrophication of water and accumulation of heavy metals in fish.

The following sections describe the new animal-related challenges faced by coastal fishers. The increasing numbers of fish-eating animals is a relatively new and growing arena of concern along the Finnish coastline. The management of the grey seal and great cormorant populations has become a hot issue in many coastal and archipelago areas and, moreover, the need for control measures have been included in the Government Programme for 2007–2010 (Finnish Government 2007). The cormorant, seal and salmon are the only animals specifically mentioned in the Government Programme.

### **Dispute 1: The grey seal**

Seals have been captured and hunted since the Stone Age and in the Middle Ages seals provided a livelihood of crucial importance to coastal people (Ylimaunu 2000). In the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries people also began to consider seals as

harmful species, especially to fishing. Up till the early 1970s fishers were allowed to shoot seals almost whenever they encountered them. After a period of low reproduction due to environmental toxins, the Baltic Sea grey seal population started to recover in the early 1990s. Thereafter the number of grey seals has sharply increased and the seals have started to visit fishing grounds in inner archipelago areas and near the coastline, which is a new pattern of behavior for seals (Ylimaunu 2000). In the past, damage was limited in terms of intensity and locality. For many fishers, solving or mitigating the problem seems at present to be crucial regarding the continuance of their occupation. The seals eat fish completely or partly from fishing gear, and this hampers gill net and trap net fishing. The seals break the equipment and fishers claim that they also scare fish away from the fishing grounds.

In 2001 seven protection areas for seals were founded in Finnish sea areas. Fishing was restricted in those areas, but most of the commercial fishers had moved to other fishing grounds due to the seal problems already before the establishment of the protection areas. In a telephone survey conducted in 2006 the Finnish commercial fishers named changing their fishing areas or fishing methods as the main methods of mitigating the seal problem (Salmi–Salmi 2006). Concerning future actions, they preferred hunting, in order to reduce the seal population, and scaring the seals from the fishing gear.

The grey seal is categorised as a game animal in Finland. After a period of strict preservation, the authorities allowed limited hunting of seals in 1997. The hunting quota was 1,135 seals in 2008–2009 (FGFRI 2009), but since 1997 only a part of the annual quota has actually been hunted. Hunting has not halted the growth of the Baltic grey seal population. The fishers, however, consider hunting as an important method for managing the conflict due to the benefits of killing the most problematic seal individuals, which have learned to use fishing equipment as a supply for easy food. Attempts have been made to revitalise the hunting traditions and develop new ways of using the hunted seals as a resource,

a source of livelihood. These actions have been taken by regional collaborative projects in the Northern Baltic Sea (Varjopuro 2008). The *Grey seal in Kvarken* -project started with a protest mentality against national level decision making, because in the region concerned the actors felt strongly that the seal problem was not taken seriously enough at higher levels. Later, the actors gained legitimacy also among the national level authorities (Varjopuro 2008).

Fishers have been compensated for a part of the economic losses induced by the seal concerning the years 2000 and 2001. Recently, a 'tolerance compensation' system has been established for compensating seal-induced losses for coastal fisheries (MAF 2009). This system is valid in the period 2008–2015 and it includes also subsidies for investments for preventing damage caused by seals. When applying for tolerance compensation, fishers are obliged to announce their fishing incomes, which are used to calculate the compensation sums.

Today fishers' encounters with grey seals have consequences not only on the economy of the livelihood but also on the general acceptability of their occupation: if a lot of seals drown in their nets this will clash with nature conservation policy and could even cause public protests. Presently the number of seals drowning in fishing equipment is unknown. Fishers are reluctant to reveal these numbers, because they feel that the authorities would use the information against the livelihood (Mattsson 2006). The conditions for continuing coastal fishing are dependent on a complex web of interdependences and fishers have a critical need to stabilise this complexity (Varjopuro–Salmi 2006).

In addition to hunting and economic compensation, technical methods for conflict mitigation have been developed by deterring the seals from approaching the nets or by preventing the seals' access to fish caught in the fishing gear. The idea of developing 'seal-proof' fishing gear has become popular among authorities, researchers and many fishers (Varjopuro–Salmi 2006, Varjopuro 2008). Compared to hunting, developing the gear seems to be politically less

controversial and an easier path towards balancing the profitability and acceptability of coastal fishing. Gear development projects as well as investments in seal-proof trap nets have been subsidised by the fisheries authorities. EU funding has been linked with developing options for selective salmon fisheries. Pontoon traps, known as the 'push-up' type, turned out to be the most efficient and easiest to use, but they are more expensive than the more traditional types. This gear was initially developed in Sweden and has become popular also in Finland. The idea of the pontoon trap is to make the fish bag strong enough to keep the seals outside and away from the catch. The pontoons in the gear make the heavy construction easier to handle in the sea.

A case study analyzing a co-operative project for developing seal-proof trap nets suggests that misinterpretations and differing views existed even concerning the basic goals of the development work (Salmi 2006). One complicating factor was the entanglement of aims regarding the selectivity of salmon fishing with the development of seal-proof trap nets. An obvious reason for this was connected with the availability of external funds for development and investments, due to the fish-stock-conservation-oriented EU fisheries policy and the lack of national funds allocated for seal-induced damage compensation, gear development and investments. Thus the trap net experiments aimed in two directions at the same time, while the commercial fishers would have stressed the prompt development and introduction of a seal-proof trap net type with a high catch rate. The power position of fishers was weak as the scientific/technical experts were considered key actors. Since the studied project, the commercial fishers' organisations have strengthened their role in development projects (Varjopuro 2008). As Finnish coastal fishing struggles with low profitability only a few fishers are able to invest in the new seal-proof gear innovations without external funding. Subsidies for investing in seal-proof fishing gear were introduced in 2004 and most of the funded pound nets were of the Swedish type.

However, the seal-proof trap net technology provides only a partial solution to the seal-fisheries conflict, since gill nets are the most important gear in coastal fisheries.

### Management plan and the Government Programme

A national management plan for the Baltic seals has been published by the Ministry of Agriculture and Forestry (MAF 2007). The plan is based on eleven gatherings with local people along the coast and questionnaire surveys of a variety of stakeholder groups. The general aims of the national management plan concerning the grey seal are:

- 1) to enable the coexistence of people and the seal in a way that the seal is seen as a natural resource which can be used in a diverse and sustainable way and
- 2) to take the regional fishing and fish farming livelihoods into account by intensifying cooperation and communication between stakeholder groups in order to prevent and provide compensation for damage caused by seals.

The coastal sea areas are divided into three population management areas with specific targets in the management plan. The plan also suggests actions concerning seal hunting, utilisation of seals (including seal tourism), preventing seal-induced damage, monitoring and research, education, and information and collaboration between stakeholder groups. The last action may include the forming of regional negotiation forums in which different interest groups are invited to participate. The regional administration may become more influential, but the management plan stresses that national game administration will have at least a coordinator role for the present.

In the Government Programme for 2007–2010 (Finnish Government 2007) the seal issue is first mentioned under the heading 'rural development': "The Government will seek to introduce a measure of flexibility to the policy concerning large carnivores to prevent carnivores and seals from posing disproportionate problems or insecurity to living and economic activities in

the rural areas. The Government will implement the approved management plans for large carnivores and seals.”

The fisheries section in the Government Programme raises the seal problem twice. First it states that steps will be taken to prevent damage caused by seals and to develop the related compensation system. A substantial weight is given to the management of salmon fisheries, in regard to which the Programme mentions that “...the impact of growing seal populations on the fish stocks will be examined”.

### Dispute 2: The cormorants

The debate about cormorants and their effect on coastal fisheries is a recent phenomenon when compared with the grey seal problem. The number of the nesting cormorant pairs in Finland has increased from 10 in 1996 to 12,600 in 2008 (Finnish Environment Institute 2008). Until 2004 they nested in the Gulf of Finland, but recently the most rapid growth has occurred in other coastal areas. The birds are very flexible regarding nesting sites and efficient in finding fish for food.

The harm caused by cormorants is connected to fisheries and to the landscape. The fisheries-related problems stem from the bird's fish predation, which is considered as a threat to fishing and fish farming. The landscape-related problems include the destruction of the nesting trees and ‘whitewashing’ the islets with their faeces. These rapid changes in the coastal landscape caused by flocks of these big black birds are visible to the local people as well as to summer cottage residents. At this stage the landscape-related problems seem to provide stronger arguments for restricting the cormorant population than the fisheries-related arguments (Ronkainen 2006).

Cormorants have not caused such widespread damage to the Finnish coastal fishing livelihood as the grey seals have. However, those who want actions to be taken think the problem will soon escalate because of the rapid growth of the bird colonies along the coast; this is also apparent when drawing from the experiences from

other parts of Europe. Many bird protectors, on the other hand, welcome the cormorant as a valuable addition to Finnish waterfowl. They want to see how far the population will grow and find no proper reason for restrictive actions. Thus the main difference of perception is related to the time scale and proof for action: whether action should be taken to prevent possible damage in the future or whether one should wait for scientific proof of damage before any action is needed. Illegal action, however, has been taken. Cormorant nests have been destroyed in all major Finnish sea areas in the 2000s. More than half of the colonies have been disturbed at least once (Finnish Environment Institute 2008).

One debate has touched on the credibility of scientific knowledge and generalisations about cormorants' diet and effects on fish stocks. The fishers' representatives have challenged the results presented by environmental researchers that suggest that cormorants eat mostly less valuable fish species (Mattsson 2005, Saarinen 2009). Fishers have also seen cormorants eating valuable fish species and injuring fish individuals. Cormorants are accused also of disturbing spawning fish and eating stocked fish. The total fish consumption of the cormorant has been calculated to be at the same level as or even to exceed the landings of commercial fishing (Kiuru 2006, Mattsson 2008). Mika Kiuru's (2006) calculations end up with the conclusion that the seals consume the largest proportion of fish stocks in the Gulf of Finland, followed by recreational fisheries.

According to the EU Bird Directive, cormorants are categorised as a protected species: the population can be hunted or otherwise reduced only under special circumstances. The Ministry of the Environment is responsible for cormorant management in Finland. The ministry has decided that if there is significant damage to fisheries the authorities can grant permission to disturb the bird colonies or cull the birds. No permits have yet been granted. The Managing Director of the Finnish Association of Professional Fishermen urges fishers to make applications for permits in order to get a better picture of the damage (SAKL 2006). On the other hand, he criticises



the instructions from the Ministry of the Environment, which allow a maximum of 70 birds allowed to be killed in Finland annually – “in Sweden they remove thousands of cormorants within one county annually”.

The cormorant case is particularly international and this is not only due to the EU directive: the birds migrate long distances between the breeding and wintering areas across Europe and beyond (Cormorant Research Group 2008). During the last two decades cormorant-fisheries conflicts have attracted attention in several parts of Europe. An EU-funded project REDCAFE (Reducing the conflict between cormorants and fisheries on a pan-European scale) has studied these conflicts and this work is being continued by the INTERCAFE network. Conflict cases from 23 countries collected in the REDCAFE project occurred in rivers, lakes, aquaculture ponds and fishing and aquaculture along the coast line (Carss 2005). The main stakeholders were identified as recreational fishers, commercial fishers, aquaculturists and nature conservationists. The conflict settings, and the related interests and values, vary highly from historical carp pond districts, for instance, to anglers in rivers and commercial fishers on the coasts.

David Carss and Mariella Marzano (2005) state that “Given these conflicts, where the species causes ‘serious damage’ to specified interests such as fisheries and where other satisfactory solutions are lacking, several European Member States have derogated from their protective provisions with regard to the cormorant under Article 9 of the EU Bird Directive”. In the European countries that were studied about 41,000–43,000 cormorants were killed annually as a control measure, nearly one half of these in France (Carss 2005). Also other methods for reducing the cormorant population, as well as non-lethal techniques for scaring the birds away, have been applied in many parts of Europe. In Denmark, cormorant nests have been exposed to one or more forms of management, especially egg oiling. These interventions have prevented further growth in the breeding population in specific areas and therefore are likely to have contributed to the decline

in the total breeding population in Denmark in recent years (Bregnballe–Eskildsen 2009).

The European Parliament made a resolution on 4<sup>th</sup> December 2008 on the adoption of a European Cormorant Management Plan to minimise the increasing impact of cormorants on fish stocks, fishing and aquaculture (European Parliament 2008). This resolution calls on the Commission to submit a cormorant population management plan in several stages, coordinated at the European level. Among other duties, the Commission is also called on to carry out a comparative study of the contradictory conclusions concerning a cormorant management plan reached by REDCAFE, on the one hand, and FRAP (Framework for biodiversity reconciliation action plans) project and INTERCAFE, on the other.

#### Management plan and Government Programme

The Finnish management plan for the cormorant population was launched by the Ministry of the Environment in 2005 (Ministry of the Environment 2005). The plan was compiled by a working group, which involved representatives from the environmental administration, the commercial fishers’ organisation, agriculture and forestry producers’ organisations and the Finnish game and fisheries research institute. The plan summarises the knowledge about cormorants, cormorant-related problems and the institutional framework. It gives various general recommendations, but no detailed plan or schedule. A press release by the Finnish Environment Institute (2007) comments: “The plan recognises that the research done to verify potential conflicts is of poor quality, and urges for better information on the basis of which better decisions can be made”.

The working group suggested the following actions for mitigating local problems: creating criteria in order to show the injurious effects, constructing a compensation system, preventing the damage by means of technical development and creating opportunities for restricting the cormorant population ‘by force’ (Ministry of the

Environment 2005). In a minority report for the cormorant management plan, the representatives of the fishers' organisation and the agriculture and forestry producers hold that the measures for solving the local cormorant problems should be taken without any delay. They also require actions to be taken by the EU to include the cormorant in a new annex of the bird directive, which would allow hunting.

In the Government Programme for 2007–2010 (Finnish Government 2007) the cormorant issue is raised under the heading 'biodiversity': "The control of populations of great cormorants will be permitted in areas beset by specific problems". A civil servant of the Ministry of the Environment, has stated that these areas are situated in the archipelagos where it is feared that cormorants eat the fish and destroy the trees (Turun Sanomat 2007). A scientist who monitors bird populations in the Finnish Environment Institute would have liked to follow the 'natural entrenchment' of the cormorant population. The views about the practical options for control of the cormorant population also differ. According to the civil servant, who has been involved in the preparation of the Government Programme, the measures are easy and inexpensive – such as breaking the cormorants' eggs (Turun Sanomat 2007). Drawing on international experiences, the scientist in the Finnish Environment Institute states that population control is laborious and ties up resources for years.

### **Governance challenges**

The case studies of fisheries-environmental disputes illuminate the increased complexity of governance challenges in environmentalised fisheries. Fisheries governance has traditionally been a multifaceted task due to its complex interactions between the social, economic, technical, and natural spheres, but the animal-related conflicts add a new diversity of interests, values, and knowledge. The main focus of this article is on governance interactions, both intentional and structural. The case studies reveal many of the lively disputes which reflect and mould the

images of the grey seal and the cormorant and their effects on fisheries. These images affect the selection and development of governance instruments, which link images to action. Especially in the cormorant-fisheries conflict the fishers are frustrated by the non-action – the scant implementation of conflict mitigation instruments. Fishers demand permits for concrete action, like shooting cormorants near the fishing gear. Action is not necessarily taken by the official system even when the conflict mitigation instruments are, in principle, agreed on; action or non-action is a question of different visions and perceptions, together with power. The illegal disturbance of cormorant nests manifests frustration and a need for local action. The structural dimensions interact with image formation, the design of governance instruments and action-taking in intricate processes. One dividing line in these processes often seems to run between the fisheries and environmental spheres and another between the rural resource user communities and the hierarchical science-based management.

Management plans are important policy instruments in the two studied disputes. Making management plans for animal species or animal groups is a relatively new phenomenon, which reflects the increase of environmental protection and attempts to manage animal-related tensions at different spatial levels. In the case of cormorant-fisheries interactions, even a European level management plan is considered important. The processes and outcomes of the national management plan for the Baltic seals and the Finnish management plan for cormorant population differed considerably. In the making of the former plan participation of interest groups was wider and the suggested instruments also included elements of co-management. Another type of policy instrument was the national Government Programme, which exerts political pressure for addressing the seal-fisheries and cormorant-fisheries conflicts. EU directives, legislation, agreements and permit systems have been used as formal instruments for species protection; the establishment of seal protection areas is one example. However, informal groups for discussion

and conflict mitigation have also been formed in the seal case. Many of the policy instruments provide forums for communication and collaboration between the interest groups, which include rural resource users, nature protectors, authorities and researchers. Similarly, the forums are used for developing practical instruments for conflict mitigation. Face-to-face communication and practical development work have been important tools for constituting legitimacy for governance action in the seal case, but not adopted for balancing the cormorant-fisheries conflict.

In line with the ideas of ecological modernisation, fishing technology development has become a core instrument for seal conflict mitigation. Gear development has aimed at enabling commercial fishing to continue without severely challenging seal conservation. The local co-operation between fishers, researchers and technical experts provides an important opportunity for collaboratively creating practical and context-dependent innovations for problem solving and building trust between the groups. These targets have not been fully reached, at least in the studied projects. In the Finnish cormorant-fisheries problem, the development of fishing gear technology is often considered less useful and devices for scaring the birds away from the fishing gear have not been widely tested. Shooting cormorants for scaring purposes or reducing the overall population divides the interest groups sharply: the methods are preferred by the fishers and many coastal inhabitants and are typically objected to by the environmental sector. In the seal case, hunting of seals is allowed, but the fishers demand more extensive hunting opportunities instead of strict regulations. Economic compensations for income losses and subsidies for investments in seal-proof fishing gear form less controversial but temporary types of conflict mitigation instruments.

Not long ago, the utilisation and regulation of animal species was in the hands of the people in the coastal communities. This former self-governance has turned into a hierarchical governance system, the actions of which are typically locally resisted in environmental disputes. In the

seal-fisheries and cormorant-fisheries disputes, the governance system has increased in complexity due to the institutionalised sector barriers between two ministries supported by their sector research institutes. Both administrative sectors are involved in the governance of the grey seal and the cormorant, although the main responsibility lies with one ministry. Consequently, the main challenge lies in the increased complexity of governance interactions, connected with the environmentalisation process in fisheries. The examples of co-governance arrangements in the seal-fisheries dispute could be further developed for handling and discussing the multifaceted and diverse interactions and for reaching agreements on governing instruments and action in fisheries-environmental governance.

## REFERENCES

- Bregnballe, Thomas–Eskildsen, Jörn 2009: Forvaltende indgreb i danske skarvkolonier i Danmark 1994–2008. – Omfang og effekter af oliering af æg, bortskræmning og beskydning. Arbejdsrapport fra DMU nr. 249. Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet.
- Bruckmeier, Karl–Høj Larsen, Christina 2008: Swedish coastal fisheries – From conflict mitigation to participatory management. *Marine Policy* 32, 201–211.
- Buttel, Fredrick H. 1992: Environmentalization: origins, processes, and implications for rural social change. *Rural Sociology* 57, 1–27.
- Carss, David N. 2005: Reducing the conflict between cormorants and fisheries on a pan-European scale. REDCAFE final report. Internet: [http://web.tiscalinet.it/sv2001/cormo\\_news/Redcafe\\_final\\_report.htm](http://web.tiscalinet.it/sv2001/cormo_news/Redcafe_final_report.htm) (referred 1.6.2007).
- Carss, David N.–Marzano, Mariella 2005: Reducing the conflict between cormorants and fisheries on a pan-European scale. REDCAFE summary & national overviews. Internet: [http://web.tiscalinet.it/sv2001/cormo\\_news/Redcafe\\_final\\_report.htm](http://web.tiscalinet.it/sv2001/cormo_news/Redcafe_final_report.htm)
- Cormorant Research Group 2008: Cormorants in the

- western Palearctic. Distribution and numbers on a wider European scale. *Wetlands International*. Internet: [http://www.intercafeproject.net/pdf/Cormorant\\_folder.pdf](http://www.intercafeproject.net/pdf/Cormorant_folder.pdf)
- Degnbol, Poul–Carlberg, Anders–Ellingsen, Harald–Tonder, Mika–Varjopuro, Riku–Wilson, Douglas 2003: Integrating fisheries and environmental policies. Nordic experiences. *TemaNord* 2003:521. Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Eklund, Erland 1991: Kustfiskets historia i Finland. *Skärgård* 1991:2, 5–15.
- Eklund, Erland 1993: När statsmakten inte ställer upp: om sambandet mellan fiskarkårens scaga yrkesorganisering och ekonomisk-politiska marginalisering i Finland under 1900-talet. In: *Fiskerisamfund – hvilke veje? – en antologi*. Nord 27, 85–98. Nordisk Ministerråd, Copenhagen.
- European Parliament 2008: European Parliament resolution of 4 December 2008 on the adoption of a European Cormorant Management Plan to minimise the increasing impact of cormorants on fish stocks, fishing and aquaculture. Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0583&language=EN&ring=A6-2008-0434> (30.3.2009).
- Finnish Environment Institute 2007: International researchers to hold a meeting to discuss cormorant-fishery interactions in Finland. 8.8.2007. Internet: <http://www.ymparisto.fi/print.asp?contentid=229585&clan=en&clan=en> (1.10.2007).
- Finnish Environment Institute 2008: Breeding population of cormorants now more than 100 00 pairs. Internet: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=293924&clan=EN> (30.3.2009)
- Finnish Government 2007: Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet. 8.8.2007. Internet: <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf> (1.10.2007).
- FGFRI 2007: Commercial marine fishery 2006. Official statistics of Finland. Riista- ja kalatalous – tilastoja 2/2007. Finnish Game and Fisheries Research Institute, Helsinki.
- FGFRI 2009: Hylkeiden metsästys. Finnish Game and Fisheries Research Institute. Internet: [http://www.rktl.fi/riista/hylkeet/hylkeiden\\_metsastys.html](http://www.rktl.fi/riista/hylkeet/hylkeiden_metsastys.html) (30.3.2009).
- Granberg, Leo 1999: The emergence of welfare state rationality in Finnish agricultural policy. *Sociologia Ruralis* 39, 311–327.
- Jentoft, Svein 2006: Beyond fisheries management: The phronetic dimension. *Marine Policy* 30, 671–680.
- Kooiman, Jan 2003: *Governing as Governance*. Sage Publications, London.
- Kooiman, Jan–Bavinck, Maarten 2005: The Governance Perspective. In Kooiman, Jan–Bavinck, Maarten–Jentoft, Svein–Pullin, Roger (eds) *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam University Press, MARE Publication Series No 3, 11–24.
- Kiuru, Mika 2006: Sälen beskattar mest fiskbestånden i Finska viken. *Fiskarposten* 3/2006, p. 8.
- Marsden, Terry 2004: The Quest for Ecological Modernisation: Re-Spacing Rural Development and Agri-Food Studies. *Sociologia Ruralis* 44, 129–146.
- Mattsson, Kaj 2005: Vem förskönar skarvsiffrorna? *Fiskarposten* 8/2005, p. 2.
- Mattsson, Kaj 2006: Kan vi lita på myndigheterna? *Fiskarposten* 3/2006, p. 2.
- Mattsson, Kaj 2008: Skarvarna äter mera än yrkesfiskarna fiskar. *Fiskarposten* 7/2008, p. 4.
- Ministry of the Environment 2005: Merimetson kannanhoitosuunnitelma. Ympäristöministeriön moniste 161. Internet: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=42231&clan=fi> (referred 1.6.2007).
- MAF, Ministry of Agriculture and Forestry 2007: Management Plan for the Finnish Seal Populations in the Baltic Sea. Internet: [http://www.mmm.fi/attachments/51PRusizK/5sxiKHp2V/Files/CurrentFile/4b\\_Hylkeen\\_enkku\\_nettiin.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/51PRusizK/5sxiKHp2V/Files/CurrentFile/4b_Hylkeen_enkku_nettiin.pdf) (referred 1.3.2008).
- MAF, Ministry of Agriculture and Forestry 2009: Hylkeiden aiheuttamien vahinkojen korvaaminen kalatalousyrittäjille. Maa- ja metsätalousministeriö, Kala- ja riistaosasto. Muistio 5.3.2009. Internet: [http://www.mmm.fi/fi/index/ektr/tuen\\_hakeminen.html](http://www.mmm.fi/fi/index/ektr/tuen_hakeminen.html) (referred 25.3.2009)
- Rannikko, Pertti 1999: Combining Social and Ecological Sustainability in the Nordic Forest

- Periphery. *Sociologia Ruralis* 39, 394–410.
- Rannikko, Pertti 2008: Yleinen vastaan paikallinen. *Ympäristö* 5/2008, 28–29.
- Rhodes, Roderick A.W. 1996. *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies* XLIV, 652–667.
- Ronkainen, Eila 2006: Onko merimetso tervetullut lisä Satakunnan linnustoon? Alueen asukkaiden näkemyksiä merimetsöistä ja niiden vaikutuksista. Kala- ja riistaraportteja nro 392. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Helsinki.
- Saarinen, Maria 2009: Merimetsöja tulisi metsästä. *Turun Sanomat* 18.2.2009.
- SAKL 2006: Ajankohtaista ammattikalastuksesta. Elokuu 2006. Suomen Ammattikalastajaliitto. Internet: [http://www.sakl.fi/fin/ajankohtaista/lokuu\\_2006.pdf](http://www.sakl.fi/fin/ajankohtaista/lokuu_2006.pdf) (1.6.2007).
- Salmi, Pekka 2005: Rural Pluriactivity as a Coping Strategy in Small-Scale Fisheries. *Sociologia Ruralis* 45, 22–36.
- Salmi, Pekka 2006: Protecting nature or fishing livelihood? Collaboration and conflict in Finnish fishing gear development projects. Paper presented at the 23rd Nordic Sociological Conference in Turku, WG in Environmental Sociology 18.–20.8.2006.
- Salmi, Pekka–Muje, Kari 2001: Local owner-based management of Finnish lake fisheries: social dimensions and power relations. *Fisheries Management and Ecology* 8, 435–442.
- Salmi, Juhani–Salmi, Pekka 2006: Ammattikalastajien näkemyksiä hylkeidensuojelualueista vuonna 2006. Kala- ja riistaraportteja nro 399. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Helsinki. Internet: <http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/raportti399.pdf>
- Storm, Anita–Routti, Heli–Nyman, Madeleine–Kunnasranta, Mervi 2007: HYLJEPUHETTA – Alueelliset ja kansalliset näkökulmat ja odotukset merihyljekantojen hoidossa. Kala- ja riistaraportteja nro 396. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Helsinki. <http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/raportti396.pdf>
- Storå, Nils 2003: *Fiskets Åland och fiskarkulturen*. Skrifter utgivna av Ålands Kulturstiftelse XVI. Mariehamn. [In Swedish with English summary]
- Symes, David 2006: Fisheries governance: A coming of age for fisheries social science? *Fisheries Research* 81, 113–117.
- Symes, David–Phillipson, Jeremy 2009: Whatever became of social objectives in fisheries policy? *Fisheries Research* 95, 1–5.
- Tonder, Mika–Salmi, Pekka 2004: Institutional changes in fisheries governance: the case of the saimaa ringed seal, *Phoca hispida saimensis*, conservation. *Fisheries Management and Ecology* 11, 283–290.
- Turun Sanomat 2007: Ympäristöviranomainen ei ole nähnyt tarvetta rajoittaa kanta. Kiistelyjä merimetsöja aiotaan ryhtyä hävittämään Suomessa. *Turun Sanomat* 17.4.2007.
- Varjopuro, Riku 2008. Addressing multiple goals of ecosystem approach through deliberation and technology development. *Marine Policy* 32, 212–222.
- Varjopuro, Riku–Salmi, Pekka 2006: Complexities in keeping the seals away from the catch: Building a 'seal-proof' fishing gear. *MAST* 5, 61–86.
- Varjopuro, Riku–Gray, Tim–Hatchard, Jenny–Rauschmayer, Felix–Wittmer, Heidi 2008: Introduction: Interaction between environment and fisheries – The role of stakeholder participation. *Marine Policy* 32, 147–157.
- Ylimaunu, Juha 2000: Itämeren hylkeenpyyntikulttuurit ja ihminen–hylje-suhde. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki. [In Finnish with English summary].