

KALA- JA RIISTARAPORTTEJA nro 141

*Essi Eerola
Asmo Honkanen*

Tuottajajärjestöt osana yhteistä kalastuspolitiikkaa

Kirjallisuusselvitys

Helsinki 1998



RIISTAN- JA KALANTUTKIMUS

Tuottajajärjestöt osana yhteistä kalastuspolitiikkaa - kirjallisuusselvitys

Kirjallisuusselvityksen taustalla on pitkään jatkunut keskustelu EU:n yhteisen kalastuspolitiikan osana toimivien tuottajajärjestöjen (Producers' organisation, PO) tarpeellisuudesta ja toiminnan edellytyksistä Suomessa. Tässä raportissa asiaa on pyritty valottamaan tuomalla esiin näkemyksiä tuottajajärjestöjen roolista yhteisen kalastuspolitiikan harjoittamisessa sellaisissa EU-maissa, joissa järjestelmä on jo pitkään ollut toiminnassa.

Nykyinen EU:n yhteinen kalastuspolitiikka (CFP) muodostuu kolmesta erillisestä osa-alueesta (markkina-, rakenne- ja resurssipolitiikka). Lisäksi kolmansien maiden kanssa tehdyt kalastusoikeuksia koskevat sopimukset muodostavat tärkeän osan EU:n kalastuspolitiikkaa. Vaikka yhteisen kalastuspolitiikan takia EU-maiden kohtaamat kalatalouteen liittyvät ongelmat ja ratkaisumallit ovat monesti hyvin samantapaisia, on päätöksenteon sekä säätelyn ja valvonnan toteuttamisessa huomattavia eroja.

Niissä maissa, joissa kalatalouden eri osapuolten roolit ovat selkeät, yhteistyö toimii hyvin. Ongelmia syntyy monesti silloin, kun tuottajajärjestöt nähdään perinteisten kalastajien järjestöjen haastajina. Vaikka tuottajajärjestöillä on selkeät CFP:ssa mainitut tehtävät ovat ne sekä funktionaalisesti että rakenteellisesti hyvin erilaisia eri maissa. Tämä selittyy paljolti sillä, että katsauksessa käsiteltyjen maiden kalastuslaivasto, kalastusalueet ja kalastuksen kohteena olevat lajit eroavat toisistaan.

EU, tuottajajärjestöt, CFP, kirjallisuusselvitys

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
Elinkeinokalatalouden tutkimus
PL 6
00721 Helsinki
Puh: 0205 7511 Fax: 0205 751201

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

Sisällys:

1 JOHDANTO	1
2 EU:N YHTEINEN KALASTUSPOLITIikka	3
2.1 YLEINEN TAUSTA	3
2.2 YHTEISEN KALASTUSPOLITIIKAN OSA-ALUEET	4
2.3 TUOTTAJAJÄRJESTÖT OSANA YHTEISTÄ KALASTUSPOLITIikkaA	6
3 HALLINTOJÄRJESTELMÄT	8
3.1 YHTEISTOIMINNAN ONGELMA	8
3.2 KALASTUKSEN SÄÄTELY JA TUOTTAJAJÄRJESTÖT	10
3.3 INSTITUUTIoidEN KEHITTYMINEN	12
4 TUOTTAJAJÄRJESTÖT KANSALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA	14
4.1 TANSKA	14
4.2 ISO-BRITANNIA	15
4.3 RANSKA	16
4.4 HOLLANTI	18
4.5 ESPANJA	20
5 LOPUKSI	22
KIRJALLISUUS	23

1 Johdanto

Aikaisemmin keskustelu EU:n yhteisestä kalastuspolitiikasta on koskenut paljolti resurssien tehokasta käyttöä ja kilpailukyvyyn parantamista. Nykyisin puhutaan toisaalta kalakantojen kestävästä käytöstä ja ympäristötekijöistä ja toisaalta markkinoiden rakenteellisesta muutoksesta. Muutokseen ovat vaikuttaneet sekä EU:n sisäiset tekijät että ulkoiset tekijät, kuten maailmankaupan vapautuminen.

Euroopan unionin jäsenmaissa on useantyyppisiä kalastajien organisaatioita, joiden toiminta vaihtelee sen mukaan, miten organisaatio on järjestetty, onko järjestöllä virallinen asema, onko sillä laissa määrättyjä tehtäviä, perustuuko sen toiminta alueellisuuteen ja miten jäsenistö valitaan. Voidaan kuitenkin erottaa kaksi päätyyppiä: EU:n yhteisen kalastuspolitiikan osana toimivat tuottajajärjestöt (Producers' organisation, PO) ja kalastajien yhdistykset (fishermen's association). Kalastajien yhdistykset pyrkivät edistämään jäsentensä taloudellisia ja sosiaalisia etuja. Yhdistyksillä on siis vahvasti poliittinen funktio, ne ovat perinteisessä mielessä etujärjestöjä. Usein niillä on merkittävä sosiaalinenkin tehtävä, esim. yhteenkuuluvuuden lisääminen. Kalastajien perinteisillä edunvalvontajärjestöillä on voimakas vertikaalinen rakenne, ja ne ovat suorassa yhteydessä viranomaisiin paikallisella ja kansallisella tasolla. Tuottajajärjestöjen taas tulisi keskittyä tuotannon hallintointiin ja markkinointiin. Tuottajajärjestöt ovat ainoa kalastajien organisaation muoto, jolla on virallinen asema osana EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa.

Yleisellä tasolla erilaisia kalastajien järjestöjä voidaan kuvata seuraavasti niiden hallinnollisen ja strategisen vahvuuden mukaan:

- *Suuret, heterogeeniset järjestöt.* Järjestöt keskittyvät yleensä jäsenistön avustamiseen hallinnollisissa kysymyksissä. Niiden sisäiset ristiriidat ovat yleisiä heterogeenisen rakenteen takia, ja niillä ei ole varsinaista markkinastrategiaa. Järjestön johtajat ovat yleensä entisiä kalastajia, ja järjestöjen ongelmana on "dynaamisen ammattitaitoisen johtajuuden puute". Suurin osa järjestöistä kuuluu tähän ryhmään.
- *Paikalliseen yrittäjyyteen perustuvat, pienet järjestöt.* Jäsenistöltään edellisiä pienempien järjestöjen perustana on voimakas paikallinen identiteetti. Ne osallistuvat edellisiä harvemmin kansallisen järjestön organisaatioon tai neuvoa-antaviin komiteoihin. Alukset ovat yleensä pieni- tai keskikokoisia. Järjestöillä on selkeä strategia, mutta ne potevat yleensä resurssipulaa, joka liittyy rakenteellisen, muodollisen organisaation puutteeseen.
- *Pienet, erikoistuneet ryhmät.* Järjestöillä on suuria aluksia, hyvät hallinnolliset ja taloudelliset resurssit sekä bisnes-orientoitunut organisaatio, ja ne harjoittavat laajamittaista lobbausta. Järjestöissä on voimakas "knowledge creation" sekä hallinnossa että markkinoinnissa.
- *Järjestöt, joilla on lähinnä sosiaalista merkitystä jäsenilleen.* Ne suojelevat ehkä pienimuotoisen kalastuksen säilymistä, eikä niillä usein ole muodollista organisaatiota.

Tämän kirjallisuusselvityksen taustalla on pitkään jatkunut keskustelu EU:n yhteisen kalastuspolitiikan osana toimivien tuottajajärjestöjen (Producers' organisation, PO) tarpeellisuudesta ja toiminnan edellytyksistä Suomessa. Asiaa on pyritty valottamaan tuomalla esiin näkemyksiä tuottajajärjestöjen roolista yhteisen kalastuspolitiikan osana sellaisissa jäsenmaissa, joissa järjestelmä on ollut jo pitkään toiminnassa. Tarkastelussa ovat mukana Iso-Britannia, Espanja, Ranska, Tanska ja Hollanti, jotka ovat keskeisiä EU:n kalastusvaltioita (ks. Taulukko 1).

	Vuosi	Saalis (tuhatta tonnia)	Osuus EU:n kokonais-tuotannosta	Kalastajien määrä	Alusten määrä
Tanska	1994	1937	28%	5299	5292
Espanja	1993	1027	15%	79369	19013
Ranska	1994	820	12%	27598	6829
Iso-Britannia	1994	688	10%	20751	10297
Hollanti	1993	475	7%	2834	1610
Italia	1993	405	6%	45000	16692
Irlanti	1995	396	6%	3400	1385
Ruotsi	1994	379	5%	3500	2482
Portugali	1995	254	4%	30937	11846
Saksa	1994	220	3%	4979	2458
Kreikka	1993	173	3%	40164	20420
Suomi	1995	106	2%	2948	3798
Belgia	1995	31	0%	624	155
		6911	100%	267403	98324

Taulukko 1: EU-maiden ammattikalastuksen saalis sekä kalastajien ja alusten määrä (Lähde: OECD, 1997).

Luvussa 2 käsitellään yhteisen kalastuspolitiikan muodostumista ja tuottajajärjestöjen roolia yleisesti. Luvussa 3 tarkastellaan instituutioiden kehitystä ja järjestöjen toimintaa. Luvussa 4 käsitellään yllämainituissa maissa toimivia tuottajajärjestöjä ja niiden roolia. Kirjoituksessa ei oteta kantaa Suomeen mahdollisesti perusteilla olevien tuottajajärjestöjen toimintaedellytyksiin.

2 EU:n yhteinen kalastuspolitiikka

2.1 Yleinen tausta

Allekirjoittaessaan Rooman sopimuksen vuonna 1957 Euroopan Yhteisön¹ jäsenmaat (Italia, Ranska, Belgia, Hollanti, Luxemburg ja Saksa) sopivat yhteisestä maatalouspolitiikasta, johon sisältyi myös yhteinen kalastuspolitiikka.² Alunperin kalastuksen hallinnointi kuului maatalouden päädirektoraatin alaisuuteen.³ Toisaalta 1950-luvun lopulla noin 90 % EY:n kalasaaliista saatiin kansallisten kalastusalueiden ulkopuolelta, joten kalastuksen tehokkaaseen säätelyyn ei ollut edes mahdollisuutta. Kuitenkin paineita yhteisen kalastuspolitiikan todelliseen kehittämiseen esiintyi, ja vuonna 1967 komissio tuottikin laajan tutkimuksen ”Yhteisen kalastuspolitiikan pääperiaatteet”. Tutkimuksen syntymisen taustalla vaikuttivat erityisesti Ranskan ja Italian vaatimukset EY:n tuen saamisesta maiden laivastojen modernisoimiseksi ja kilpailukyvyyn parantamiseksi. Ranskan ja Italian vaatimuksiin oli syynä erityisesti käynnissä olleet GATT-neuvottelut, joissa pyrittiin liberalisoimaan kalan ja kalatuotteiden kauppaa (Song 1995, 36). Tutkimuksessa suositetut toimenpiteet eivät kuitenkaan edenneet ministerineuvostossa, koska Belgian ja Hollannin tukema Saksa vastusti niitä voimakkaasti. (Holden 1994, 16-19.)

Alkuperäisten jäsenmaiden tilanne muuttui, kun neljä uutta maata (Tanska, Norja, Irlanti ja Iso-Britannia⁴), joilla kaikilla oli huomattavia kalastukseen liittyviä tavoitteita, pyrki EY:n jäseneksi. Juuri ennen jäsenyysneuvottelujen aloittamista ministerineuvosto sopi kahdesta asetuksesta (kalatuotteiden markkinoiden yhteinen järjestäminen (neuvoston asetus 2142/70) ja yhteinen kalatalousalan rakennepolitiikka (neuvoston asetus 2141/70)⁵), joita voidaan pitää varsinaisen yhteisen kalastuspolitiikan alkuna. Kyseiset asetukset eivät kuitenkaan johtaneet konkreettisiin toimenpiteisiin, ja niiden pääasiallisena tavoitteena olikin aikaansaada ns. *acquis communautaire*⁶, joka sitoisi uudet jäsenmaat tehokkaammin järjestelmään (Symes et al. 1994a, 3). Vaikka kalastuspolitiikka alkoi eriytyä yhteisestä maatalouspolitiikasta 1970-luvun alussa, lopullinen tarve yhteisen politiikan noudattamiseen tuli vasta vuonna 1976. Ennen vuotta 1976, jolloin kansallisia kalastusvyöhykkeitä laajennettiin Yhdistyneiden Kansakuntien konventiolla 200 mailiin, EU:lla ei itse asiassa olisi edes ollut mahdollisuuksia toteuttaa tehokasta kalastuspolitiikkaa. Sisällöltään kattaviksi yhteisen kalastuspolitiikan säädökset saatiin vasta vuonna 1983.

¹ Nimi Euroopan Unioni vuodesta 1993.

² Yhteisen kalastuspolitiikan oikeudellinen perusta on Rooman sopimuksen 38 artikla. Poliitiikan tavoitteet sisältyvät artiklaan 39 ja käytettävät instrumentit artikloihin 40-46.

³ Kalastus sai oman päädirektoraatin vuonna 1976.

⁴ Norjan jäsenyys kariutui kansanäänestykseen vuonna 1972.

⁵ Asetukset korvattiin vuonna 1976 neuvoston asetuksilla 100/76 ja 101/76.

⁶ Euroopan Yhteisön lainsäädäntö, joka uuden jäsenmaan tulee hyväksyä.

Nykyinen EU:n yhteinen kalastuspolitiikka muodostuu kolmesta erillisestä osa-alueesta (markkina-, rakenne- ja resurssipolitiikka). Lisäksi kolmansien maiden kanssa tehdyt kalastusoikeuksia koskevat sopimukset muodostavat tärkeän osan EU:n kalastuspolitiikkaa. Yhteinen kalastuspolitiikka on uudistettu perusteellisesti vuosina 1992 ja 1993 Maastrichtin sopimuksen laatimisen yhteydessä. Nykyisissä säädöksissä (neuvoston asetus 3760/92) yleisinä tavoitteina mainitaan biologiset tavoitteet (kalakantojen suojeleminen), taloudelliset tavoitteet (luonnonvarojen rationaalinen käyttö, tuottajien ja kuluttajien etujen huomioonottaminen) ja ympäristötavoitteet.

Koko EU:n tasolla yleinen ongelma on instituutioiden toimivuuden takaaminen uudessa tilanteessa, jossa EU:n jäsenmäärä on huomattavasti alkuperäistä suurempi. Erityisesti kalastuspolitiikkaa koskeva ongelma on se, että kaikki päätöksenteko tapahtuu keskitetysti. Lisäksi jäsenmaiden olosuhteet ovat hyvin erilaiset, mikä lisää alueiden ja keskusjohdon välistä jännitystä ja hankaloittaa päätösten toimeenpanoa (Corten 1996, 9-11). Politiikkaa on arvosteltu siitä, että eriosa-alueiden tavoitteet ovat osittain ristiriitaisia. Lisäksi sitä on pidetty liian massiivisena järjestelmänä, josta puuttuu sopeutumisstrategia, jolla voitaisiin nopeasti reagoida tilapäisiin alueellisiin ja sektorittaisiin kriiseihin. (Symes 1996, 90.)

Vuonna 1992 komissio tuotti EU:n neuvostolle ja parlamentille väliaika-arvion yhteisen kalastuspolitiikan toiminnasta ja tavoitteiden toteutumisesta ensimmäisen kymmenen vuoden aikana. Selvityksessä korostettiin seuraavia seikkoja: Kiintiöjärjestelmään perustuva suojelupolitiikka johtaa "kilpakalastukseen" ja saaliin poisheittämiseen. Tehokas kalastuksen säätely on vaikeaa, kun kalastetaan useita lajeja samanaikaisesti. Säätelyn taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ei ole otettu riittävästi huomioon. Lisäksi politiikan eri osa-alueiden tavoitteiden yhteensovittaminen on hankalaa. (Song 1995, 41-42.) Yhteisen kalastuspolitiikan perusasetuksessa⁷ todetaan, että voimassa oleva järjestelmä säilytetään, mutta suojelutoimenpiteitä pyritään laajentamaan. Vaikka tavoitteita ja toimintatapoja on pyritty selkeyttämään, uusi perusasetus ei kuitenkaan muodosta aikaisempaa tehokkaampaa pohjaa säätelylle: termi vastuullinen kalavarojen käyttö herättää edelleen liian monia kysymyksiä varsinkin yhdistettynä taloudellisiin ja sosiaalisiin tavoitteisiin, meriekosysteemien kehitykseen ja kuluttajien edunvalvontaan (Holden 1994, 223-224). Yhteistä kalastuspolitiikkaa arvioidaan uudelleen perusteellisesti vuonna 2002.

2.2 Yhteisen kalastuspolitiikan osa-alueet

Koko 1970-luvun yhteisen kalastuspolitiikan ja erityisesti rakennepolitiikan keskeisenä tavoitteena oli pienentää EY:n kalan ja kalatuotteiden tuontia. Vielä vuoden 1983 neuvoston asetuksessa uusien laivojen rakentaminen ja ostaminen mainittiin tärkeimpänä tuen kohteena. Rakennepolitiikka toimi hyvin ja siihen oltiin tyytyväisiä: kaikki jäsenmaat hyötyivät joksikin tasapuolisesti avustuksista, joita laivaston modernisoimiseen ja laajentamiseen jaettiin. (Holden 1994, 20-22.) Toisaalta merkkejä liikakalastukseen reagoimisesta alkoi näkyä 1980-luvun alussa. Vuosien 1970 ja 1976 rakennepolitiikan säännöksissä monivuotiset ohjausohjelmat (Multi-Annual Guidance Programmes) oli mainittu vain ohimennen, mutta vuoteen 1983 mennessä ne olivat nousseet keskeiseen asemaan. Niiden tavoitteena on ollut

⁷ Uusi perusasetus on neuvoston asetus (3760/92), joka korvasi asetuksen (170/83).

sopeuttaa EU:n kalastuslaivaston kapasiteetti kalastusmahdollisuuksiin. Ensimmäisellä periodilla, vuosina 1982-86, laivaston supistamisessa ei saavutettu merkittäviä tuloksia, ja seuraavallakin periodilla, vuosina 1987-91, vain puolet jäsenmaista saavutti tavoitteeksi asetetun kolmen prosentin kokonaistonniston ja kahden prosentin tehon supistamisen.⁸

Yleisesti ottaen rakennepolitiikka on kokenut melkoisen muodonmuutoksen: alkuperäinen tavoite, laivaston koon ja tuotannon kasvattaminen, on vaihtunut laivaston koon säätelyyn. (Holden 1994, 26-33.) Perusongelmana on kuitenkin toisaalta se, että taloudellinen ohjaus on heikkoa (Gwiazda (1993) tai Andersen (1994)) ja että EU:n mahdollisuudet valvoa lainsäädännön toimeenpanoa jäsenmaissa ovat rajalliset.

Kalastuslaivaston uudistamisessa jäsenmaiden tavoitteet ovat hyvin erilaisia. Esim. erityisesti Espanja ja Hollanti panostavat edelleen voimakkaasti laivaston uudistamiseen, kun taas Iso-Britannia on vuonna 1992 lopettanut tuen myöntämisen uusien kalastusaluksen rakentamiseen. Sama kehitys on nähtävissä myös Tanskassa. Vaikka modernisointiin on periaatteessa mahdollista saada tukea suoraan EU:lta, käytännössä järjestelmä ei toimi, jos jäsenmaa vastustaa tuen jakamista. (Symes et al. 1994a, 28.)

Alkusysäyksen kalakantojen säilyttämiseen pyrkivän resurssipolitiikan valmistelulle antoi kansallisten kalastusvyöhykkeiden laajentaminen 200 merimailiin vuonna 1976. EU:ssa käytännön ongelmaksi muodostui kalastuslaivastolle säädettävän suurimman sallitun saaliin (Total Allowable Catch, TAC) määrittäminen ja se, miten eri lajien kokonaiskiintiöt jaetaan jäsenmaiden kesken. Ministerineuvoston vuoden 1983 asetuksen mukaan jäsenmaat saavat tietyn kiinteän prosenttiosuuden EU:n kokonaissaaliista. Tämä prosenttiosuus määriteltiin vuosien 1973-78 saaliiden perusteella ja erikseen niille alueille, jotka ovat erityisesti riippuvaisia kalastuksesta (ns. Haagin preferenssit). Saaliskiintiöiden jakamista varten kalalajit jaettiin seuraaviin ryhmiin: (1) seitsemän pääruokakalaa (turska, kolja, seiti, valkoturska, punakampela, puna-ahven ja makrilli) (2) muut ruokakalat (3) silli (4) teollisuuskala. (Holden 1994, 39-45.)

Nykyään komissio määrittää TAC:n yli sadalle kalakannalle vuosittain. Kokonaiskiintiöistä vain alle puolet perustuu tieteelliseen arvioon kalakantojen kehityksestä. Näitä kantoja koskevassa kokonaiskiintiöiden määrittämisessä käytetään Kansainvälisen Merentutkimusneuvoston (ICES) neuvonantoa. Keskimäärin noin puolet EU:n jäsenmaiden kokonaissaaliista koostuu kiintiöidyistä kalalajeista. Yleisesti ottaen saaliskiintiöiden käyttö vähenee liikuttaessa pohjoisesta etelään. Välimeren alueella kiintiöjärjestelmä ei ole ollenkaan käytössä. (Karagiannakos 1996, 236-44.) Kokonaiskiintiön kansalliset osuudet päätetään ministerineuvostossa, joten niiden muodostuminen on poliittisen prosessin ja neuvottelujen tulos (Foders 1994, 13). Kysymys on siis paljolti varallisuuden jakamisesta jäsenmaiden kesken. Yhteisen kalastuspolitiikan tempoileva kulku onkin enemmän seurausta jäsenmaiden tarpeesta ajaa omaa etuaan kuin yhteisestä halusta suojella kalakantoja. (Song 1995, 46.)

⁸ Kaudelle 1992-96 komission vähennystavoite oli 8 % kokonaistonnistosta ja 10,8 % moottoritehosta (Symes ja Crean 1993, 175).

Toinen keskeinen osa resurssipolitiikkaa on tekninen säätely. Tekniseen säätelyyn kuuluu mm. verkkojen vähimmäissilmäkoon määrittäminen, kalastuksen aika- ja aluerajoitukset sekä alustyyppeihin ja pyydyksiin liittyvät käyttörajoitukset. Teknisellä säätelyllä pyritään turvaamaan lisääntyminen suojelemalla alamittaisia kaloja ja kutualueita. Vaikka yhteinen rakenne- ja markkinapolitiikka ovat koskeneet Välimeren aluetta alusta asti, Välimeri ei alunperin kuulunut teknisen säätelyn piiriin. Ensimmäistä teknisen säätelyn kokonaisuutta, jonka laatimisessa oli otettu huomioon Välimeren erityispiirteet, sovellettiin vuonna 1994 (OECD 1997, 43).

Kolmas yhteisen kalastuspolitiikan osa-alue on yhteinen markkinapolitiikka. Sen keskeisiä tavoitteita ovat markkinointia koskevien säännösten yhtenäistäminen, markkinoiden vakauttaminen ja hintavaihteluiden minimoiminen, tuottajien kohtuullisen tulotason ja kuluttajien etujen turvaaminen. Tavoitteisiin pyritään kolmella eri toimintamuodolla. Yhteiset markkinavaatimukset on määriteltävä keskeisille kalalajeille ja ne koskevat kalan tuoreutta, kokoa, painoa, pakkaamista ja pakkausmerkintöjä sekä esillepanoa. Yhteisen hintajärjestelmän avulla pyritään markkinoiden tasapainottamiseen. Järjestelmän osat ovat ohjehinta ja vetäytymishinta. Ministerineuvosto määrättää vuosittain tietyille lajeille ohjehinnan, joka perustuu kolmen edeltävän vuoden hintoihin ja jota sovelletaan koko EU:n alueella. Ohjehinnan lisäksi määritetään vetäytymishinta, jonka tulee olla 70-90 prosenttia ohjehinnasta. (Ohje- ja vetäytymishintaa käsitellään tarkemmin tuottajajärjestöjen tarkastelun yhteydessä.) Kolmas keskeinen osa yhteistä markkinapolitiikkaa on tuottajajärjestöjen perustamisen ja toiminnan tukeminen. (neuvoston asetus 3759/92.)

Euroopan Unioni on tehnyt kalastusta koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa vuodesta 1977. Alkuperäisenä tavoitteena oli toisaalta taata neuvottelujen ja sopimusten keskittäminen komissiolle ja toisaalta varmistaa EU:n jäsenmaiden alusten mahdollisuus kalastaa jatkossakin kolmansien maiden aluevesillä. Taustalla oli tavoite tuonnin supistamisesta ja työllisyyden ylläpitämisestä tietyillä kalastuksesta riippuvaisilla alueilla. Tämä ns. ulkopolitiikka on riippumaton muista yhteisen kalastuspolitiikan osista. Kalastusmahdollisuuden ylläpitäminen on kuitenkin kallista: vuosina 1983-90 ulkopolitiikka vei noin 30 % yhteisen kalastuspolitiikan kokonaisbudjetista. (Holden 1994, 35-38.) Vuonna 1997 EU:lla oli 25 bilateraalista kalastusoikeuksia koskevaa sopimusta, joista 15 Afrikan maiden kanssa (OECD 1997, 44).

2.3 Tuottajajärjestöjen rooli

Ministerineuvoston asetuksen (3759/92) mukaan kalastus- ja vesiviljelytuotannon markkinajärjestelyjen tarkoituksena on markkinoiden vakauden edistäminen, kalan myyntiä koskevien yhteisten säännösten soveltaminen ja kohtuullisen toimeentulon turvaaminen tuottajille. Asetuksen mukaan tähän pyritään mm. edistämällä tuottajajärjestöjen perustamista. Tuottajajärjestön perustaminen tapahtuu tuottajien aloitteesta, ja järjestön hyväksyy jäsenmaan viranomainen. Tuottajajärjestöjen tehtävänä on kehittää tuotannon myyntiedellytyksiä ja pyrkiä järkipäraseen kalastukseen sekä valvoa, että niiden jäsenistö noudattaa tuotantoa ja myyntiä koskevia sääntöjä. Jotta tuottajajärjestö voisi saada EU:n lainsäädännön mukaisen hyväksynnän, sen tulee täyttää tietyt ehdot. Järjestön täytyy olla taloudellisesti merkittävä, eli sen täytyy tuottaa tietty minimimäärä oman toiminta-alueensa kokonaistuotannosta. Toisaalta sillä ei kuitenkaan saa olla dominoivaa asemaa yhteismarkkinoilla. Tämän lisäksi tuottajajärjestön säännöt eivät saa syrjiä muiden

EU:n jäsenmaiden tuottajia kansalaisuuden perusteella. Liittyminen tuottajajärjestöön on vapaaehtoista, ja jäsenillä on oikeus erota järjestöstä. (Hatcher 1997, 533.)

Ensimmäiset tuottajajärjestöt on perustettu 1970-luvun alkupuolella. Vuonna 1997 EU:n alueella oli noin 170 tuottajajärjestöä, joiden koko, tavoitteet ja toimintastrategia sekä oikeudellinen asema vaihtelivat huomattavasti. Muodostumiseen ja toimintatapoihin vaikuttavat keskeisellä tavalla toisaalta paikalliset perinteet ja toisaalta maan hallintokulttuuri, instituutiot ja kalateollisuuden rakenne. EU:n komission yleisenä tavoitteena on ollut tuottajajärjestöjen roolin vahvistaminen. Vuoden 1992 perusasetus antaakin tuottajajärjestöille aikaisempaa kattavamman toimivallan. Uuden perusasetuksen mukaan jäsenmailla on oikeus valtuuttaa tuottajajärjestöt ulottamaan sääntönsä koskemaan niitäkin kalastajia, jotka eivät ole järjestön jäseniä (Ifremer 1994, 18).

Pääperiaatteena on se, että ministerineuvosto määrittää ohjehinnan ja vetäytymishinnan, ja niiden perusteella tuottajajärjestö voi vahvistaa hinnan, jota halvemmalla se ei myy jäsentensä tuotteita. Järjestön soveltama hinta saa olla korkeintaan kymmenen prosenttia suurempi tai pienempi kuin EU:n vetäytymishinta. Saaliin markkinoilta poisvetämistä varten järjestön tulee perustaa interventiorahastoja. Interventiorahastojen toiminta eli korvaukset jäsenille, joiden tuotteet on vedetty pois markkinoilta alhaisen hinnan takia, rahoitetaan jäsenmaksuilla. Jäsenvaltio on velvollinen myöntämään taloudellisia korvauksia markkinoihin puuttuville tuottajajärjestöille. Korvauksen saaminen edellyttää, että markkinoilta vedettyjä tuotteita ei myydä ihmisravinnoksi. Tuottajajärjestön saama korvaus on 87,5 prosenttia järjestön käyttämästä vetäytymishinnasta, jos markkinoilta vedetty määrä on alle seitsemän prosenttia järjestön vuotuisesta kokonaissaaliista, ja 75 prosenttia, jos markkinoilta poisvedetty määrä on yli seitsemän prosenttia kokonaissaaliista. Jos markkinoilta vedetty määrä on yli 14 prosenttia järjestön kokonaistuotannosta, jäsenvaltio ei ole velvollinen korvaamaan intervention kustannuksia. (Ministerineuvoston asetus 3759/92.)

Vuoden 1994 jälkeen tuottajajärjestöjen alueellista roolia on pyritty voimistamaan siten, että määräysten mukaan vähintään 15 prosenttia jäsenistön saaliista tulee tuoda maihin järjestön oman alueen satamiin. Tuottajajärjestöjen maantieteellinen sijoittuminen ei ole kattava: joillain alueilla voi vaikuttaa useita järjestöjä, jotka ovat erikoistuneet tiettyntyyppisiin aluksiin. Vastaavasti joissakin satamissa ei ole tuottajajärjestöä. Erityisesti rannikkokalastukseen keskittyneitä tuottajajärjestöjä on vähän. (Symes et al. 1995a, 10.)

3 Hallintojärjestelmät

Demokraattisia hallintojärjestelmiä koskevat teoriat voidaan jakaa kahteen luokkaan. Aggregatiivinen lähestymistapa kuvaa päätöksenteon staattisena ja yhdensuuntaisena prosessina. Integroivan lähestymistavan taustalla on yhteisöllinen ihmiskäsitys. Sen mukaan päätöksenteko on osallistujien ja instituutioiden välisen monimutkaisen ja dynaamisen vuorovaikutuksen seuraus. Lähestymistapojen eroista seuraa hyvin erilaiset kriteerit sille, mitä pidetään toimivana tai menestyksellisenä säätelynä. Ensin mainittu lähestymistapa korostaa tehokkuutta ja resurssien optimaalista jakoa, jälkimmäinen ongelmanratkaisukykyä. Integroivan demokratiakäsityksen mukaan demokratia edustaa mahdollisuutta siirtyä eri ryhmien välisestä valtataistelusta aitoon keskusteluun, jonka tavoitteena on ”yhteisen hyvän määrittäminen”. Avaintekijä prosessissa on osallistuminen. (Sorensen 1995, 29-38.) Sorensenin käsittelytapa on kuvaa kahta teoreettista äärimmäisyyttä, mutta se muodostaa hyödyllisen kehikon ajattelulle. Samalla tavalla kalastuksen säätelyyn liittyvässä keskustelussa asetetaan usein vastakkain keskusjohtoinen, ns. top-down -järjestelmä ja kalastajien omaehtoiseen säätelyyn ja kontrolliin perustuva, ns. bottom-up -järjestelmä. Kalastuksen säätelyyn liittyvän keskustelun voikin nähdä osana laajempaa kokonaisuutta, jossa tarkastellaan yhteiskunnan oikeutta ja velvollisuutta ohjata yksilön toimintaa.

Kalastuksen säätelyyn liittyvässä keskustelussa on mielenkiintoista se, että päätöksenteon demokraattisuuden lisääntymisen katsotaan lisäävän säätelyn tehokkuutta, kun yleensä demokratian lisääntymisen katsotaan tapahtuvan tehokkuuden kustannuksella. Väitteen taustalla on oletus siitä, että kalastuksen säätelyyn liittyvät ongelmat ovat niin vaikeita, että tietynlainen kansalaistottelemattomuus on jossain määrin hyväksyttyä. Esim. Elinor Ostromin mukaan formaalista laista tulee sääntö vasta, kun osallistuvat ymmärtävät sen, pitävät sitä oikeudenmukaisena ja hyväksyvät sen rikkomisesta aiheutuvan sanktion. (Ostrom 1986, 6-22.) Lisäksi yksi säätelyyn liittyvä tekijä on se, että julkisen vallan tai ns. kolmannen osapuolen säätelyn tarpeellisuutta korostavissa malleissa oletetaan usein, että säätelijällä on käytössään enemmän informaatiota kuin säädeltävillä. Kalastuksen tapauksessa on kuitenkin usein niin, että kalastajilla on hyvä käsitys paikallisista ongelmista ja kalakantojen tilasta. Demokraattisemman järjestelmän ja kalastajien osallistumisen etuna mainitaankin tavoite kalastajien tiedon hyödyntämisestä päätöksenteossa. (Ks. esim. Sen ja Nielsen 1997.)

3.1 Yhteistoiminnan ongelma

Periaatteessa liikakalastuksen ongelmaa voi tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Voidaan ajatella, että ongelma on seurausta yksittäisten toimijoiden tavoitteesta saada mahdollisimman suuri voitto. Malliesimerkkinä käytetään usein Garrett Hardinin ”The tragedy of commons”-artikkelia, jonka mukaan yhteisomistus tarkoittaa käytännössä ei kenenkään omistusta. Hardinin esimerkkiä on käytetty laajasti luonnonvarojen hyödyntämistä tarkastelevassa kirjallisuudessa. Hardinin idean mukaan esteetön

luonnonvaran hyödyntämisen mahdollisuus ja yksilön hyödynmaksimointi johtavat tilanteeseen, jossa yhteiskunnan kannalta järkevä luonnonvaran käyttö on mahdotonta. Scott Gordon oli käyttänyt samaa lähestymistapaa jo yli kymmenen vuotta aikaisemmin ilmestyneessä artikkelissaan "The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery" (1954). Gordon esitti, että vapaa mahdollisuus hyödyntää kalakantaa johtaa tasapainoon, jossa kalastuksen rajakustannus on suurempi kuin rajahyöty ja tuotanto on pienempi kuin potentiaalinen kapasiteetti. Anthony Scott jatkoi Gordonin aloittamaa keskustelua ja asettui tukemaan liikkakalastuksen ongelman ratkaisemista yksityisten omistusoikeuksien määrittelyn avulla. Hän mukaansa yksiselitteinen omistusoikeuksien määrittely ei kuitenkaan riitä, vaan järkevän kalakantojen hyödyntämisen edellytys oli omistuksen keskittäminen. (Scott 1955.) Myöhemmin hän on hylännyt omistusoikeuden keskittämisen tehokkaan säätelyn edellytyksenä siihen liittyvien käytännön ongelmien takia, mutta pitää vaihdettavia kiintiöitä mahdollisuutena siirtyä toimivampaan kalastuksen säätelyyn (Scott 1993, 187).

Edellä mainittu näkökulma korostaa yksilön merkitystä ja sitä, miten hänen tekemänsä ratkaisut johtavat koko yhteisön kannalta huonompaan lopputulokseen kuin yhteistyö. Toinen mahdollinen, samaa perusajatusta korostava näkökulma on tarkastella ryhmien yhteistoimintaan liittyviä ongelmia. Kirjassaan "The logic of collective action" (1965) Mancur Olson haastoi perinteisen ryhmäteorian ajattelun, jonka mukaan yksilöt, joilla on yhteinen päämäärä, työskentelevät vapaaehtoisesti päämäärän saavuttamisen hyväksi. Olsonin mukaan niin tapahtuu vain, jos ryhmä on tarpeeksi pieni ja sen sisäinen koheesio on voimakas. Hänen analyysinsä perustuu ns. julkishyödykkeiden tarkasteluun. Ketään ryhmän jäsentä ei voida estää kuluttamasta julkishyödykettä, vaikka hän ei olisi osallistunut sen tuottamiseen. Tästä seuraa houkutus vapaamatkustamiseen. Keskeisen ongelman muodostaa se, että ryhmän koon kasvaessa vapaamatkustamista on vaikeampi havaita ja että yhden henkilön panoksen vaikutus lopputulokseen on vähäinen tai jopa epävarma. Olson toteaa, että yksi ongelman ratkaisu on pieni ryhmäkoko. Pientä ryhmää on helpompi tarkkailla, sen organisoitumiskustannukset ovat pienemmät ja sosiaaliset siteet vahvemmat. Suuren ryhmän ainoana mahdollisuutena Olson näkee jakautumisen pienempiin, helpommin hallittaviin ryhmiin.

Sen sijaan jos ryhmä voi tarjota jäsenilleen jonkin yksityisen palkkion siitä, että he osallistuvat yhteistoimintaan, vapaamatkustajaongelma pienenee. Samantyyppinen yhteistoimintaan liittyvä näkökohta on se, että julkishyödykkeen tuottaminen ei välttämättä ole ryhmän ainoa tavoite, vaan ryhmä on voitu alunperin perustaa jotakin muuta tavoitetta varten. Nämä huomiot eivät sinänsä selitä julkishyödykkeiden tuottamiseen ja yhteistoimintaan liittyviä teoreettista ongelmia, mutta on hyvä ottaa huomioon, että useimmiten kalastajien järjestöillä on useita sekä julkisia että yksityisiä tavoitteita.

Vapaamatkustajien lisääntyminen ja valvonnan monimutkaistuminen eivät ole ainoita suureen ryhmäkokoon liittyviä ongelmia. Ryhmän koon kasvaessa sen sisälle saattaa muodostua omaa etuaan ajavia pienempiä ryhmiä. Tällöin institutionaalinen muutos, jonka tavoitteena on demokratian ja osallistumisen lisääminen, voi itse asiassa johtaa päinvastaiseen tulokseen. Mitä suurempi ryhmä sitä todennäköisemmin ryhmän jäsenet keskittävät voimavaransa voittamiseen ja oman edun tavoitteluun sen sijaan, että pyrkisivät löytämään kaikkia osapuolia tyydyttävän sopimuksen. (Jentoft ja McCay 1995, 234.)

Edellä esitetyn kaltaisille teoreettisille tarkasteluille on ominaista säännönmukaisuuksien ja eroavaisuuksien etsiminen sekä toimintamallien systematisoiminen. Tämä edellyttää yksinkertaistamista ja yleistämistä. Mallit ovat vaarallisia, jos niitä käytetään politiikan perusteluna unohtaen niihin liittyvät rajoitukset. (Ostrom 1990.) Esim. Fikret Berkes toteaa, että usein Hardinin malli on käsitetty väärin: analyttiseksi ajattelun välineeksi tarkoitettua rakennelmaa on pidetty todellisuuden kuvana ja sitä on tarjottu tehtyjen ratkaisujen perusteluksi. Hardinin kuvaama tragedia on kuitenkin tautologia siinä mielessä, ettei siitä ole ulospääsytietä. Tragedian ratkaisu on väistämättä mallin oletusten ulkopuolella. (Berkes 1985, 204.) Instituutioiden olemassaolon huomioiminen ja niiden muuttamisen mahdollisuuden tunnustaminen on keino päästä ulos Hardinin tragediasta. Jos yhteisön jäsenet itse tai jokin kolmas ulkopuolinen voima pystyy muuttamaan pelisääntöjä siten, että yhteistyö tulee kannattavammaksi kuin keskinäinen kilpailu, mahdollisuus ongelman ratkaisemiseksi löytyy.

3.2 Kalastuksen säätely ja tuottajajärjestöt

Puhuttaessa kalastuksen säätelyn kehittämisestä tarkoitetaan toisaalta päätöksenteon selkeyttämistä ja toisaalta käytössä olevien säätelykeinojen tehostamista. On luonnollista, että päätöksentekoprosessin luonne ja eteneminen vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaisia päätöksiä tehdään. Näin ollen päätöksentekojärjestelmän ja säätelymekanismien kehittäminen voidaan vain keinotekoisesti erottaa toisistaan. Etsittäessä legitimejä, yleisesti hyväksyttyjä päätöksentekomalleja ihanteena pidetään prosessia, joka on mahdollisimman demokraattinen ja jossa toiminnan tavoitteet ja lopputulos vastaavat toisiaan. Kalastuksen säätelyn yhteydessä ratkaisuna legitimeettiongelmaan on esitetty ns. yhteishallintojärjestelmää (co-management).

Yhteishallinto on käsitteenä varsin löysästi määritelty. Useimmiten sen todetaan tarkoittavan vastuun ja velvollisuuksien jakamista keskushallinnon ja kalastajien järjestöjen kesken. Sen ja Nielsen (1996) jakavat yhteishallintotyytit viiteen ryhmään sen mukaan, miten kalastajien järjestöt osallistuvat päätöksentekoon. Jentoft (1989) taas pitää yhteishallintona vain sellaista järjestelmää, jossa keskushallinto on selvästi delegoinut päätöksenteko- ja toimeenpanovallan alueellisille tai sektorittaisille kalastajien järjestöille. Riippumatta siitä, minkälaista teoreettista mallia pidetään juuri oikeanlaisena yhteishallinnon muotona, käytännön tasolla keskeinen ongelma on se, mitkä ryhmät saavat osallistua päätöksentekoon ja millainen osallistuvien ryhmien rooli on. Oleellista on päätöksenteon jakaminen keskushallinnon ja kalastajien kesken niin, että yhteistyö koetaan toimivaksi. Tästä seuraa, että yksittäisen kaikkiin tilanteisiin sopivan toimintamallin kehittäminen on mahdotonta. Ongelmaa onkin pyritty lähestymään kartoittamalla mahdollisia erilaisten hyvin toimivien yhteishallintojärjestelmien yhteneväisyyksiä. Lisäksi on tutkittu, miten toimivan järjestelmän lähtökohdat ja toteutustapa eroavat epäonnistuneista järjestelmistä (esim. Jentoft 1989, Ostrom 1990). On kuitenkin selvää, että onnistumisen arviointi on vaikeaa ja vertailu on mahdotonta, jos toiminnan tavoitteet ovat epämääräisiä.

EU:n komission ja jäsenmaiden kalastushallintoa ja tuottajajärjestöjen kehittämistä tutkineen projektin loppuraportissa tuodaan esille seuraavia yhteishallintojärjestelmän käynnistämiseen liittyviä ongelmia. Eriävien mielipiteiden yhteensovittaminen ja kompromissien etsiminen saattaa vaikeuttaa ja hidastaa päätöksentekoa. Järjestelmän käyttöönotto ei välttämättä vähennä kustannuksia tai byrokratiaa, vaan se voi synnyttää uudenlaisia hallinnointitarpeita, joilla pyritään toisaalta valvomaan

yhteishallintoa ja toisaalta turvaamaan sen toimivuus. Jos järjestelmä luodaan olemassa olevien rakenteiden päälle, se saattaa vahvistaa valtasuhteita ja sulkea vähemmistöt yhä voimakkaammin päätöksenteon ulkopuolelle. Lisäksi todetaan, että yhteishallinto saattaa vaikeuttaa kalastajien perinteisten poliittisten järjestöjen toimintamahdollisuuksia. (Symes 1996, 93.)

Tilanteen arviointia ja päätöksentekoa vaikeuttaa se, että yhteishallintojärjestelmään siirtymisen etuja voidaan perustella juuri samoilla näkökannoilla, mutta päinvastoin käytettynä. Yhteishallintojärjestelmään siirtyminen tapahtuu helpoimmin kriisitilanteessa, jossa kalakannan säilyminen on selkeästi uhattuna. Järjestelmä toimii paremmin, jos kalastajat sitoutuvat siihen taloudellisesti ja jos järjestelmän soveltaminen voidaan aloittaa yhdestä säätelytehtävästä ja laajentaa myöhemmin kattavammaksi. Yhteishallintojärjestelmä tuntuu toimivan parhaiten silloin, kun sitä sovelletaan pienellä maantieteellisellä alueella ja kun osallistuva ryhmä on tarpeeksi pieni ja homogeeninen. (Pinkerton 1989, 26-30.)

Päätöksentekoprosessin kehittämisen lisäksi toinen puoli keskustelussa on käytössä olevien ohjauskeinojen uudistaminen ja selkeämpiin tavoitteisiin pyrkiminen. Taustalla on ajatus, ettei tavoitteiden saavuttamisesta ole juuri mitään iloa, mikäli tavoitteet eivät ole järkeviä. Pahin tilanne on silloin, kun ei edes päästä yksimielisyyteen siitä, mihin tavoitteisiin pyritään. Anthony Charles tarkastelee kalastuksen säätelyyn liittyviä konflikteja ja toteaa niiden taustalla olevan hyvin erilaiset käsitykset siitä, mikä säätelyn keskeinen tavoite on. Hän hahmottelee kolme lähestymistapaa, jotka ovat suojeluparadigma, joka korostaa kalakantojen säilyttämistä; rationaalisuusparadigma, jonka mukaan tulee pyrkiä kalastuksen tehokkuuden ja kannattavuuden lisäämiseen; sosiaalinen tai yhteisöllinen paradigma, joka keskittyy tulonjaon tasapuolisuuteen, kalastusyhteisön sosiaaliseen ja kulttuuriseen merkitykseen. (Charles 1992, 383-385.) Vastaavalla tavalla Hilborn ja Walters jaottelevat mahdolliset kalastuksen säätelyn tavoitteet neljään ryhmään: biologinen, taloudellinen, vapaa-aikaan liittyvä ja sosiaalinen. He korostavat eri ryhmiin liittyvien tavoitteiden ristiriitaisuutta. (Hilborn ja Walters 1992.) Anderson puhuu tavoitteiden suhteellisesta arvosta ja toteaa, että jos yhteen tavoitteeseen pyrkimisellä saavutetaan samalla jokin toinen tavoite, on kyse yhdestä ja samasta tavoitteesta. Eri tavoitteet ovat siis aina väistämättä toiminnalliselta kannalta ristiriidassa keskenään. Näin ollen säätelyn toimivuus riippuu oleellisesti kyvystä priorisoida tavoitteet. (Anderson 1986, 244.)

Sekä päätöksentekoprosessiin liittyvää legitimizeettiongelmaa että säätelyn tavoitteiden ja ohjauskeinojen valintaan liittyvää ongelmaa voidaan pitää ensisijaisesti järjestelmän sisäisinä ongelmina. Näiden ongelmien lisäksi EU:n jäsenmaiden kalatalous ja sitä kautta EU:n yhteinen kalastuspolitiikka on erityisesti 1980-luvulta lähtien joutunut vastaamaan myös ulkoapäin tulevaan paineeseen. Kalan ja kalatuotteiden markkinat ovat kansainvälistyneet, ja paine sopeutua markkinoiden rakenteelliseen muutokseen koordinoimalla markkinointia ja hallintoa on kasvanut.

Tuottajajärjestöjen perustamiseen liittyy monenlaisia elementtejä, ja ne voidaankin nähdä yrityksenä ratkaista molemmat EU:n sisäiset ongelmat, vaikka niiden alkuperäinen tavoite on ollut nimenomaan markkinoinnin tehostaminen. Esimerkiksi Salvanes et al. (1997) näkevät tuottajajärjestön hyödyn sekä vertikaalisen että horisontaalisen yhteistyön helpottumisena (maiden, organisaatioiden ja eri tuottajien välinen yhteistyö). Heidän mukaansa nykyistä laajempi yhteistyö sekä mahdollisuus markkinoiden rakennetta ja kilpailua koskevan laajamittaisen ja koordinoitun

aineiston keräämiseen, voisi olla vahvuus koko elinkeinolle ja helpottaisi tuotannon suunnittelua. Myös Jesper Nielsen ja Tomas Vedsmand korostavat kalastajien oman vastuun ja bisnes-henkisen ajattelun merkitystä analysoidessaan tanskalaista järjestelmää. He jakavat kalastajien järjestöjen kehittämiseen liittyvät tekijät seuraavasti: organisaatioiden yhteistyön kehittäminen ja ammattimaistuminen, johtamisen kehittäminen ja tehokkaampi esiintyminen poliittisella areenalla sekä markkinoinnin ja strategisen suunnittelun lisääminen. (Nielsen ja Vedsmand 1997, 284-7.) On tosin otettava huomioon, että usein kalastajien järjestöt kärsivät resurssipulasta, joten ne eivät välttämättä pysty vastaanottamaan laajamittaisia kalastuksen säätelyyn tai tuotannon markkinointiin liittyviä tehtäviä. Tämän vuoksi yhteishallintoon siirtyminen tulisikin usein aloittaa organisaatioiden vahvistamisella ja kehittämisellä suoran päätöksenteon delegoinnin sijaan. (Jentoft ja McCay 1995, 245.)

3.3 Instituutioiden kehittyminen

Douglas Northin määritelmän mukaan instituutiot⁹ muodostuvat epävirallisista ja virallisista säännöistä ja valvonnasta. Epäviralliset säännöt muodostuvat ”kirjoittamattomista” käyttäytymissäännöistä ja traditioista. Viralliset säännöt taas viittaavat oikeusjärjestelmään (poliittiset ja taloudelliset säännöt). Instituutioiden pääasiallinen tehtävä on helpottaa ihmisten välistä vuorovaikutusta ja vähentää siihen liittyvää epävarmuutta. Hän pitää instituutioita stabiileina, mutta ei staattisina: vakiintuneissakin instituutioissa tapahtuu jatkuvasti pieniä muutoksia. Formaaleissa säännöissä tapahtuvat muutokset voivat olla yhtäkkisiä, mutta traditioiden ja käyttäytymismallien muutos on hidasta. Northille organisaatio taas on ryhmä henkilöitä, joilla on ainakin yksi yhteinen tavoite. Instituutioiden rakenne vaikuttaa organisaatioiden muodostumiseen, koska se määrittää, miten yhteistä tavoitetta kannattaa pyrkiä edistämään. Toisaalta myös organisaatiot vaikuttavat instituutioiden kehitykseen. Organisaatio voi esimerkiksi käyttää resursseja instituutioiden muuttamiseen. Northin mukaan instituutioiden merkitys korostuu tilanteissa, jotka poikkeavat jokapäiväisestä, totutusta kaavasta, tilanteissa, joihin liittyy normaalia enemmän epävarmuutta. Se, miten hyvin instituutiot auttavat edellä käsitellyn yhteistoiminnan ongelman ratkaisemisessa, riippuu osallistujien motivaatiosta, toimintaympäristön monimutkaisuudesta sekä osallistujien kyvystä ymmärtää ja hallita ympäristöä. (North 1990)

Kalastuksen säätelyä osana julkisen vallan toimintaa voidaan tarkastella institutionaalisesta näkökulmasta siten, että ajatellaan instituutioiden jäsentävän taloudellisen vaihdon mekanismeja. North erottelee kolme tasoa, joilla instituutioiden ja taloudellisen toiminnan monimuotoisuus ja kehittyneisyys riippuvat toisistaan. Ensimmäinen taso on henkilökohtainen vaihtokauppa paikallisessa, kulttuurisesti homogeenisessa yhteisössä, jossa työnjako on vähäistä ja tuotannon transformaatiokustannukset korkeat. Toisella tasolla kauppa perustuu sukulaisuus- tai heimosuhteisiin. Kauppaa käydään suuremmalla alueella ja markkinat laajenevat. Valtion rooli alkaa näkyä, mutta se säilyy vielä epämääräisenä. Kolmas taso on täysin persoonaton kaupankäynti, jonka valvonnassa ”kolmannella osapuolella” on keskeinen rooli. Mitä monimutkaisempi yhteiskuntarakenne ja laajempi vaikutusalue,

⁹ Yhtenäisen määrittelyn löytämisen ongelman taustalla on eriävät käsitykset siitä, miten yksilön tavoitteet ja toimintatavat, vakiintuneet, yleisesti hyväksytyt säännöt ja normit sekä poliittisen järjestelmän luonne vaikuttavat toisiinsa. (Ostrom 1986, 4.)

sitä suurempi mahdollisuus sääntöjen rikkomiseen ilman seurauksia. Näin ollen valvonnan merkitys muodollisten sääntöjen ja kirjoittamattomien käyttäytymissääntöjen tehostajana korostuu. Tästä seuraa, että instituutioiden teorian täytyy sisältää myös analyysi yhteiskunnan poliittisesta rakenteesta ja siitä, miten rakenne rajoittaa instituutioiden toimintaa. (North 1990, 34-35.)

EU:n jäsenmaiden kalastajien tai kalatalousalan järjestöjä voidaan luonnehtia janalla, jonka toisessa päässä ovat keskushallintoon liittyvät viralliset organisaatiot, joilla on usein tarkoin määritelty asema päätöksentekoprosessissa. Janan toisessa päässä on täysin epävirallisia kalastajien yhteenliittymiä, joiden tärkein tehtävä voi liittyä esim. sosiaaliseen kanssakäymiseen ja joilta puuttuu kokonaan muodollinen organisaatio. Väliin sijoittuu puoliautonominia hallinto-organisaatioita, erilaisia paikallisia, alueellisia ja funktionaalisia kalastajien yhdistyksiä ja järjestöjä sekä niiden valtakunnallisia katto-organisaatioita. Jäsenmaiden välillä ja maiden sisällä järjestöillä, joiden oikeudellinen asema on hyvin samankaltainen, voi todellisuudessa olla hyvin erilaiset tavoitteet ja toimintaedellytykset.

Euroopan Unionin jäsenmaiden hallitusmuodot ovat erilaisia. EU:n päätöksiin liittyvä valmistelu ja päätösten toimeenpano vaihtelee suuresti maittain: päätöksenteko voi olla keskitettyä tai hajautettua, tiettyyn päätökseen liittyen toimivaltainen viranomainen voi olla eri maissa eri tasolla. Kun ajatellaan kalastuksen säätelyn yhteishallintojärjestelmää, mielenkiintoiseksi kysymykseksi nousee se, ovatko jonkin yksittäisen maan poliittinen kulttuuri ja olemassa olevat instituutiot sellaisia, että yhteishallintoon voidaan siirtyä, mitä jossakin toisessa maassa toimivasta yhteishallintojärjestelmästä voidaan oppia ja mitkä tekijät ovat sellaisia, joita ei voida sellaisenaan soveltaa erilaisiin kulttuureihin.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan joidenkin yksittäisten tapausten avulla sitä, miten historialliset tekijät ja kunkin maan poliittinen järjestelmä ja kulttuuri ovat vaikuttaneet siihen, millaiseksi tuottajajärjestöjen rooli on muodostunut. Tanska on tarkastelussa mukana sen takia, että sen poliittinen järjestelmä ja kulttuuri edustavat pohjoismaista käytäntöä. Iso-Britanniassa taas tuottajajärjestöjen rooli on perinteisesti ollut hyvin vahva ja järjestöjen toimintaa on tutkittu paljon. Hollanti, Ranska ja Espanja ovat kaikki maita, joissa on koettu viime vuosina voimakkaita konflikteja, joita on osittain pyritty ratkaisemaan toimivaltaa jakamalla ja uudistamalla hallintojärjestelmää. Lisäksi Espanja on erikoislaatuinen sen takia, että kalastajien määrä on suhteessa paljon suurempi kuin EU:n jäsenmaissa keskimäärin ja perinteet vaikuttavat voimakkaasti nykyisiin toimintatapoihin.

4 Tuottajajärjestöt kansallisessa päätöksenteossa

4.1 Tanska

Tanskan järjestelmässä keskeinen toimija on jo vuonna 1887 perustettu kalastajien etujärjestö Tanskan kalastajaliitto (Denmarks Fiskeriforening), jolla on noin 80 jäsenjärjestöä. Liiton jäsenjärjestöihin kuuluu yli 80 % tanskalaisista ammattikalastajista. Paikallisjärjestöt ovat hyvin heterogeenisiä, ja niiden jäsenmäärä vaihtelee viiden ja viidensadan välillä. Tanskan kalastajaliitolla on perinteisesti ollut poliittisesti hyvin vahva asema, ja sillä on edustajia neuvoo-antavissa työryhmissä, joita maatalous- ja kalastusministeriö konsultoi päätöksiä tehdessään. Liiton toimintamahdollisuuksia heikentää kuitenkin maantieteellinen laajuus, ja paikallisten tavoitteiden ja näkemysten yhteensovittaminen ei aina ole ongelmaton. Järjestön johdon etäisyys kalastajista heikentää järjestön toimivuutta ja demokraattisuutta. Kalastajat pitävät keskusjärjestöä hallintokoneistoltaan ja organisaatioltaan etäisenä ja kokevat, etteivät juurikaan voi vaikuttaa päätöksentekoon. (Nielsen 1994; Nielsen ja Vedsmand 1997)

Tanskan EU:hun liittymisen jälkeen kalastajaliitto perusti vuonna 1973 yhteisen kalastuspolitiikan edellyttämän tuottajajärjestön. Vuonna 1985 sisäisten konfliktien seurauksena osa jäsenistä erosi ja perusti kaksi uutta tuottajajärjestöä. Vuonna 1973 perustettu Tanskan kalastajien tuottajajärjestö (Danske Fiskeres Producentorganisation) on suurin; sen jäsenistöllä on noin 2500 alusta, joiden yhteenlaskettu pohjakalasaalis on noin 90 prosenttia Tanskan kokonaissaaliista. Se on valtakunnallinen järjestö, jonka toiminta on rajoittunut vetäytymishintoihin liittyvän tukijärjestelmän organisointiin ja laatutarkastuksiin. Toinen pääasiassa pohjakaloihin keskittynyt järjestö Skagenin kalastajien tuottajajärjestö (Skagenfiskernes Producentorganisation), jolla on 107 jäsenalusta, on Tanskan tuottajajärjestöistä selkeimmin alueellinen. Vaikka se ei olekaan mukana kiintiöiden hallinnoinnissa, se osallistuu aktiivisesti tuotannon suunnitteluun ja myynnin organisointiin. Kurenuottapyyntiin erikoistuneiden alusten järjestöllä (Notfiskernes Producentorganisation) on vain 11 jäsenalusta. Sillä on kuitenkin eniten kalastuksen säätelyyn liittyviä tehtäviä. Se pyrkii esim. yhteistyössä ruotsalaisten ja norjalaisten kalastajajärjestöjen kanssa säätelemään sillin tarjontaa. (Symes et al. 1995, 10.)

Yleisesti ottaen tuottajajärjestöjen rooli on jäänyt Tanskassa aika vähäiseksi johtuen siitä, että Tanskan kalastajaliitto kontrolloi niiden toimintaa ja on halunnut pitää itsellään kalastuksen säätelyyn liittyvät tehtävät, joita se delegoi itsenäisesti toimiville, paikallisille jäsenjärjestöilleen. Esimerkkinä voi mainita Matjes-sillin kalastuksen säätelyn järjestämisen: 1970-luvun loppupuolelta lähtien alueelliset kalastajien järjestöt ovat koordinoineet kalastusta. Vuodesta 1992 ylimpänä viranomaisena on toiminut erillinen Matjes-sillikomitea, joka jakaa tehtävät paikallisille järjestöille. Komitea tekee itsenäisiä kalastuksen säätelyä koskevia päätöksiä, joten keskushallinnon rooli on vähäinen. (Nielsen ja Vedsmand 1997, 280.) Järjestelmä koskee vain yhtä lajia, mutta sitä voidaan pitää eräänlaisena yhteishallinnon muotona.

Kokeilu on toiminut hyvin: järjestelmää pidetään legitiiminä ja toimivana. Kokeilun aikana on kuitenkin todettu, että onnistuminen riippuu voimakkaasti tiettyjen avainhenkilöiden henkilökohtaisesta panoksesta sekä siitä, millainen taloudellinen hyöty yhteistyöstä voidaan saada lyhyellä aikavälillä. (Symes et al. 1995b, 6.)

4.2 Iso-Britannia

Iso-Britannian tuottajajärjestöille on tyypillistä tehtävien moninaisuus ja aktiivinen toimiminen kalastuksen säätelyssä ja kaupassa, mutta niiden tärkeimpänä tehtävänä voidaan pitää kalastuskiintiöiden hallinnointia. Erityisesti tämä rooli on korostunut vuoden 1993 jälkeen, kun yhteisen kalastuspolitiikan uusissa säädöksissä tuottajajärjestöjen kiintiöihin liittyvää toimivaltaa laajennettiin (Young et al. 1996, 158-9). Monista EU-maista poiketen Iso-Britannian tuottajajärjestöt ovat käyttäneet suhteellisen vähän vetäytymishintajärjestelmää, ja sen käyttö on edelleen vähentynyt 1990-luvun alkupuolella. Yhtenä syynä siihen on pidetty järjestelmän byrokraattisuutta ja tuen saamisen pitkiä viiveitä, jotka aiheuttaa taloudellisia ongelmia tuottajajärjestöille (Symes et al. 1994b, 15). Myynnistä vedetyn tuotannon osuus on enimmillään kahdesta kolmeen prosenttia, joillakin tuottajajärjestöillä alle prosentti järjestön kokonaissaaliista (Hatcher et al. 1996, 91). Kalastajille tärkein syy tuottajajärjestöön liittymiselle on nimenomaan kalastuskiintiön saaminen. Vuonna 1994 noin 80 prosenttia pohjakalojen ja 75 prosenttia pelagiaalisten kalojen kokonaiskiintiöistä kanavoitiin tuottajajärjestöjen kautta (Hatcher et al. 1996, 88). Vuonna 1996 tuottajajärjestöjen osuus pohjakalojen kiintiöistä oli 96 prosenttia ICES-alueella IV, 91 prosenttia alueella VI ja 84 prosenttia alueella VII (Hatcher 1997, 524).

Vuonna 1996 Iso-Britanniassa oli 19 tuottajajärjestöä, joista lähes puolet on perustettu 1970-luvulla, mutta viimeisimmät vasta vuonna 1995. Niiden koko vaihtelee siten, että pienimmässä tuottajajärjestössä on vain 11 jäsenalusta, suurimmassa 450. Suurimpia järjestöjä lukuunottamatta niiden toiminta perustuu voimakkaaseen paikalliseen tai alueelliseen identiteettiin. Kalastuslaivaston yli 10 metrisistä aluksista noin 60 prosenttia kuuluu johonkin tuottajajärjestöön. Noin 80 prosenttia tonnistosta on tuottajajärjestöjen piirissä eli tuottajajärjestöihin kuuluvat laivat ovat keskimäärin suurempia kuin järjestöjen ulkopuolella toimivat alukset. Alle 10 metriset alukset ovat selvästi aliedustettuina tuottajajärjestöissä: vain noin kolme prosenttia niistä kuuluu tuottajajärjestöön. Alle 10 metriset alukset muodostavat 65 prosenttia kokonaislaivaston määrästä, mutta niiden osuus on vain 11 prosenttia tuottajajärjestöjen jäsenistöstä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että tuottajajärjestöt eivät hallinnoi rannikkokalastuksen kiintiöitä. (Hatcher 1997, 523-4.)

Shetlannin tuottajajärjestö (Shetland Fish Producers' Organization) oli ensimmäinen tuottajajärjestö, joka alkoi jakaa kalastuskiintiöitä jäsenilleen. Se on hallinnoinut jäsentensä koljakiintiöitä vuodesta 1984. Vuoteen 1991 mennessä kaikki tuottajajärjestöt olivat jollakin tavalla mukana kiintiöiden jakamisessa. Tuottajajärjestön saama kiintiö perustuu kolmen edellisen vuoden yhteenlaskettuun maihin tuotuun saaliiseen. Vuoteen 1995 asti järjestöt saivat vuosittain vapaasti päättää, minkä lajien ja alueiden kiintiöitä ne halusivat hallinnoida. Tästä seurasi, että tuottajajärjestöjen jäsenalukset saattoivat kalastaa järjestön kiintiön ulkopuolella sellaisilla alueilla, joilla tuottajajärjestö ei ollut ottanut vastuulleen kyseisen lajin kiintiötä. Järjestelmän yksinkertaistamiseksi vuodesta 1995 järjestöt ovat olleet velvollisia ottamaan jaettavakseen kaikkien alueiden ja lajien kiintiöt. Useimmat

järjestöt jakavat kuukausittain yhtä suuren kiintiön kaikille jäsenaluksille koosta ja saaliista riippumatta. Tästä on seurannut, että aluksen aikaisemmasta saaliista on tullut merkittävä tekijä uusien jäsenien hyväksyntäessä. Käytännössä uusi jäsen on "kannattava" järjestölle, jos sen aiempi saalis on järjestön jäsenistön keskimääräistä saalista suurempi. Poikkeuksen perinteiseen tapaan teki ensimmäisenä yksi suurimmista tuottajajärjestöistä (Fish Producers' Organization), joka alkoi jakaa jäsenilleen henkilökohtaisia kiintiöitä vuonna 1986. Kiintiöt myönnetään aluksille niiden aikaisemman maihin tuodun saaliin perusteella. Alus- tai yritysکوhtaiset kiintiöt ovat yleensä käytössä uusimmissa, 1990-luvulla perustetuissa tuottajajärjestöissä, jotka on perustettu nimenomaan kiintiöiden hallinnointia varten. Kymmenen tuottajajärjestöä käyttää kiintiöiden jaossa edelleen vain tasakiintiöitä (flat-rate landings limits). Niistä vain yksi on perustettu vuoden 1993 eli uuden kiintiöjärjestelmän jälkeen (Länsi-Walesin tuottajajärjestö). Kaikki aluskohtaisia kiintiöitä käyttävät järjestöt sallivat kiintiöiden myynnin ja vaihdon järjestön sisällä. Kiintiöiden myyminen järjestön ulkopuolelle vaikuttaisi järjestön tulevaan kokonaiskiintiöön samalla tavalla kuin aluksen tai yrityksen eroaminen tai erottaminen järjestöstä. Tuottajajärjestöjen hallinnoima, aluskohtaisiin kiintiöihin perustuva järjestelmä eroaa huomattavasti aluskohtaisista vaihdettavista kiintiöistä (ITQ). Esim. jos järjestön kokonaiskiintiötä jää jonain vuonna kalastamatta, seuraavan vuoden kokonaiskiintiö pienenee. (Hatcher 1997, 528-31.)

Tuottajajärjestöt näyttävät jakautuneen kahteen ryhmään. Toisen ryhmän muodostavat vanhemmat tuottajajärjestöt, joiden yhtenä tavoitteena on edustamansa alueen elinkeinojen kehittäminen. Ne toimivat usein osuuskuntina, ja niiden jäsenillä on yleensä vain yksi alus. Uudemmat tuottajajärjestöt, jotka on yleensä perustettu vain kiintiöiden hallinnointia varten, ovat yleensä osakeyhtiöitä. Niiden jäsenmäärä on pienempi ja toiminta selkeämmin jäsenistön palvelemiseen suunnattua. (Hatcher 1997, 531.)

Huolimatta siitä, että tuottajajärjestöt toimivat aktiivisesti kiintiöiden hallinnoinnissa ja että systeemiä voidaan kokonaisuutena luonnehtia alueellisesti painottuneeksi, ongelmia aiheuttaa se, ettei tuottajajärjestöillä oikeastaan ole mitään virallisuonteista konsultaatioasemaa, joten niiden mahdollisuudet vaikuttaa varsinaiseen kalatalouspolitiikkaan ovat vähäiset verrattuna esim. Tanskan kalastajien järjestöihin. (Symes et al. 1994a, 36.) Järjestelmä onkin kahtiajakoinen sikäli, että keskushallinto suosii ad hoc -pohjaisia kalastajien konsultaatioita eikä halua kehittää tuottajien osallistumismahdollisuuksia pysyvämmälle pohjalle, mutta toisaalta tuottajajärjestöt ovat keskeisellä tavalla mukana kiintiöjärjestelmän hoitamisessa.

4.3 Ranska

Ranskan päätöksentekojärjestelmä on hyvin hierarkkinen. Jäsenistöään edustava kansallinen kalastuskomitea on hyvin vaikutusvaltainen, ja sitä konsultoidaan kaikissa kansalliseen ja EU:n yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyvän päätöksenteon vaiheissa. Kansallisen komitean jäsenet valitaan 14 alueellisesta ja 39 paikallisesta komiteasta. (Symes et al. 1994a, 22.) Paikallisissa komiteoissa on kolmenlaisia jäseniä. Sekä kalastajat, jalostussektorin edustajat että osuuskunnat (mukaanlukien tuottajajärjestöt) ovat velvoitettuja rekisteröitymään paikalliseen kalastuskomiteaan (Comité des Pêches), joka voi antaa ehdotuksia kalastuksen säätelystä sekä paikallisille viranomaisille että alueelliselle kalastuskomitealle. Jäsenet voivat antaa komitealle kalastuksen säätelyyn liittyviä ehdotuksia. Periaatteessa paikallinen kalastuskomitea

toimii jäsentensä edunvalvontajärjestönä, eri sektoreiden edustajien neuvottelufoorumina sekä osallistuu kalastukseen säätelyyn liittyviin tehtäviin. Tosiasiassa paikallisilla komiteoilla ei ole omaa päätäntävaltaa. (Symes 1996, 42.)

Tuottajajärjestöjen toiminta on kehittynyt hitaasti Ranskassa. 1970-luvun alkupuolella niiden rooli ei ollut selkeästi määritelty, ja niiden merkitys oli vähäinen. Jäsenistön laajentumisen ja taloudellisen painoarvon kasvamisen myötä niiden rooli on kuitenkin vakiintunut. Lisäksi muutokseen on vaikuttanut tuottajajärjestöjen aseman vahvistaminen EU:n yhteisessä kalastuspolitiikassa. 1980-luvulla kalastuslaivaston rakentamista tuettiin voimakkaasti sekä EU- että kansallisilla ohjelmilla. Suoraa tukea ei kuitenkaan enää myönnetä, koska EU:n rakennepolitiikan monivuotisen ohjausohjelman tavoitteita ei ole saavutettu. Kalastuslaivaston kokonaiskapasiteetin kasvu on pystytty hillitsemään lisensointijärjestelmällä, jolla rajoitetaan uusien alusten tehoa. (Symes et al. 1994a, 29.)

Ranskassa on 28 tuottajajärjestöä, joista kahdeksan on keskittynyt vain yhteen lajiin. Järjestöjen perustamisen taustalla olevat syyt ovat hyvin vaihtelevia.¹⁰ Enemmistö on perustettu vastauksena paikallisiin tilapäisiin kriiseihin tai markkinointiin liittyviin ongelmiin. Vanhimpia ovat kolme suurta 1960-luvulla perustettua alueellista tukirahastoa, jotka on muutettu EU:n yhteisen kalastuspolitiikan mukaisiksi tuottajajärjestöiksi vuonna 1971. Nuorimmat järjestöt on perustettu 1990-luvun alussa. Noin puolet järjestöistä on muodostunut paikallisen kalan tukkumyyntiosuuskunnan (wholesale fish cooperative) yhteyteen. Järjestöillä on kaksi valtakunnallista kattoorganisaatiota,¹¹ jotka pyrkivät kehittämään tuottajajärjestöjen poliittista roolia. Tuottajajärjestöjen koko vaihtelee huomattavasti: vuonna 1993 pienimmässä oli alle kymmenen jäsenalusta ja suurimmassa noin viisi sataa. Useimmissa järjestöissä on kuitenkin sadasta kahteensataan jäsenalusta. Noin kolmannes Ranskan kalastuslaivaston aluksista kuuluu johonkin tuottajajärjestöön. Keskimäärin järjestöön kuuluvat alukset ovat nuorempia, suurempia ja tehokkaampia kuin sellaiset, jotka eivät kuulu tuottajajärjestöön. Vuonna 1993 tuottajajärjestöjen yhteenlaskettu tuotantomäärä oli noin 60 prosenttia Ranskan kalastuslaivaston kokonaistuotannosta. (Ifremer 1994, 5-15; Symes 1996, 7.)

1980-luvulla Ranskassa ei noudatettu mitään virallista kiintiöjärjestelmää, vaan kalastus kiellettiin vuosittain kansallisella päätöksellä kokonaiskiintiöiden täytyttyä. Vuonna 1989 hallitus perusti kansallisen kalastuskiintiökomitean johtamaan siirtymistä uuteen järjestelmään, ja vuonna 1990 tuottajajärjestöille ja paikallisille kalastuskomiteoille annettiin oikeus hallinnoida jäsentensä saaliskiintiöitä kuuden kalalajin (turska, valkoturska, kieli- ja punakampela, seiti ja makrilli) osalta. Mainittujen kalalajien kansalliset kiintiöt jaettiin viiteen maantieteelliseen osaan keskushallinnon ja teollisuuden välisissä neuvotteluissa. Tämän jälkeen alueelliset saaliskiintiöt jaettiin paikallisille tuottajajärjestöille ja kalastuskomiteoille (sellaisissa satamissa, joissa tuottajajärjestöä ei ollut) sekä erikseen järjestöihin kuulumattomille aluksille. Muiden kalalajien kiintiöiden hallinnointi säilyi keskushallinnolla. Vuosina 1993 ja 1994 kansallisessa kalastuskiintiökomiteassa ei päästy yhteisymmärrykseen kansallisten kiintiöiden jakoperusteista. Tämän lisäksi ongelmia aiheutti se, että

¹⁰ Ranskalaisten tuottajajärjestöjen toimintaa ja roolia tutkinut selvitys korostaakin perinteiden ja totuttujen toimintatapojen ja yksittäiseen satamaan tai alueeseen liittyvien sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden vaikutusta. Keskeiseen asemaan nostetaan myös järjestöjen johtohenkilöiden tekemien strategisten valintojen merkitys. (Ifremer 1994, 18.)

¹¹ ANOP (Association nationale des organisations de producteurs de pêche) perustettu vuonna 1976 ja FEDOPA (Federation des organisations de producteurs de la pêche artisanale) perustettu vuonna 1991.

tuottajajärjestöillä ei ollut käytännön mahdollisuuksia toimeenpanna ja valvoa rajoituksia. Erityisesti kiintiöistä sopiminen koettiin hankalaksi alueilla, joilla merkittävä osa alueen kalastajista toimi tuottajajärjestön ulkopuolella. Vuoden 1993 jälkeen kalastuskiintiöiden hallinnointivelvollisuus palautettiin keskushallinnolle. (Symes 1996, 62.)

Vuonna 1993 tuottajajärjestöjen maihin tuodusta saaliista vedettiin pois markkinoilta noin viisi prosenttia. Järjestelmää noudatetaan hyvin eri tavoin eri tuottajajärjestöissä siten, että alhaisimmat osuudet ovat pienimmissä järjestöissä. Kolmessa tuottajajärjestössä markkinoilta vedetyn saaliin osuus ylitti 10 prosenttia kokonaissaaliista. Suurin markkinoilta poisvedetyn kalan osuus oli Välimeren alueella toimivissa pelagiaalisiin kaloihin erikoistuneissa järjestöissä. Tuottajajärjestöille korvataan osittain neuvoston asetuksessa (3759/92) mainittujen kalalajien markkinoilta poisvetämisestä aiheutuvat kustannukset. Tämän lisäksi järjestöt voivat määrittää vetäytymishintoja lajeille, joita asetuksessa ei ole mainittu, mutta joutuvat rahoittamaan toiminnan kokonaan itse. Vuonna 1993 noin kymmenen prosenttia ranskalaisten tuottajajärjestöjen markkinoilta poisvetämästä kalasta oli niin sanottuja "kansallisia lajeja". (Ifremer 1994, 20-21; Symes 1996, 67.) Ranskalaisista tuottajajärjestöistä erityisesti suurimmat ovat laajentaneet toimintakenttäänsä vetäytymishintajärjestelmän lisäksi jäsenistön tuotteiden markkinointiin ja jakeluun, saalisennusteiden laatimiseen sekä tuotanto- ja jalostussektorin yhteistyön kehittämiseen. (Ifremer 1994, 18.)

4.4 Hollanti

Hollannin kalastuslaivasto kasvoi sekä kapasiteetiltaan että kooltaan aina 1980-luvun loppupuolelle asti, ja TAC:n mukaiset kansalliset kalastuskiintiöt ylitettiin säännöllisesti. Tästä seurasi paine tehostaa kalastuksen säätelyä. Vuonna 1985 otettiin käyttöön uusi lisensointijärjestelmä osana EU:n rakennepoliittista monivuotista ohjausohjelmaa. Tämän jälkeen vuonna 1987 uusien alusten enimmäistehoksi säädettiin 2000 hevosvoimaa. Samana vuonna aloitettiin ohjelma kalastuslaivaston kokonaiskapasiteetin supistamiseksi. Ohjelman aikana käytöstä on poistettu 135 alusta (22 prosenttia kalastuslaivaston kokonaistehosta). Kokonaisuutena ohjelman tulokset ovat kuitenkin ristiriitaisia, koska samaan aikaan on panostettu laivaston modernisoimiseen. Lisäksi ohjelman vaikutus kalastuslaivastoon on ollut epätasainen. Turskan osalta ohjelma on johtanut kalastustehon supistumiseen, mutta kampelakalojen osalta sillä ei juurikaan ole ollut vaikutusta, koska jäljelle jääville aluksille on myönnetty ylimääräisiä pyyntipäiviä. (Hoefnagel ja Smit 1996, 7.)

1990-luvun alun kalastusteollisuuden ja viranomaisten väliset konfliktit ja huomattavat kiintiöiden ylitykset johtivat tarpeeseen uudistaa kalastuspolitiikkaa. Vuonna 1992 entisen pääministerin B.W. Biesheuvelin johtama viranomaisten, teollisuuden ja sidosryhmien edustajista koostuva työryhmä julkaisi kalastuspolitiikan uudistamista käsittelevän raportin, jonka perustavoitteita olivat vastuun ja päätösvallan aikaisempaa selkeämpi jakaminen keskushallinnon ja teollisuuden välillä sekä kalastajien kiinteämpi yhteistyö (Hoefnagel ja Smit 1996, 28). Uuteen järjestelmään, jota kirjallisuudessa luonnehditaan yhteishallinnoksi, siirryttiin vuonna 1993.

Uudessa järjestelmässä vastuu kiintiöiden hallinnoinnista siirrettiin tuottajajärjestöjen yhteyteen perustetuille kalastajien ryhmille, jotka käytännössä organisoivat kaiken

jäsentensä kiintiöihin liittyvän toiminnan (Sen ja Nielsen 1996, 412). Välittävänä organisaationa keskushallinnon ja paikallisten kalastajien organisaatioiden välillä on valtakunnallinen työryhmä (Fish Community Board), jossa edustettuna ovat pyyntisektori, jalostus, tukkukauppa ja ammattiliitot. Paikalliset järjestöt nimittävät edustajansa kansalliseen työryhmään, joka toimii maatalous-, luonnonsuojelu- ja kalastusministeriön yhteistyökumppanina kalastuspolitiikan linjaa suunniteltaessa. Työryhmä on lisäksi vastuussa tuottajajärjestöjen toiminnan koordinoinnista. Käytännön säätelyyn liittyviin kysymyksiin työryhmä osallistuu verrattain vähän. (Hoefnagel ja Smit 1996, 14.)

Ensimmäiset kaksi tuottajajärjestöä on perustettu vuonna 1971, ja ne keskittyivät pitkään pelkästään jäsentensä tuotannon markkinointiin. Vuonna 1995 Hollannissa oli seitsemän tuottajajärjestöä, joista viimeisimmät on perustettu yhteishallintoon siirtymisen jälkeen. Niiden koko vaihtelee 13:sta jäsenaluksesta lähes kahteensataan alukseen. Tuottajajärjestöjen yhteenlaskettu osuus kokonaissaaliista oli yli 95 prosenttia vuonna 1993. Vuonna 1993 noin 95 prosenttia kalastuslaivaston aluksista kuului johonkin tuottajajärjestöön. Yhteishallinnon myötä tuottajajärjestöjen rooli vahvistui, vaikkakin kiintiöiden hallinnoimista ei annettu suoraan niille vaan järjestöjen yhteyteen perustettiin kalastajien ryhmiä, jotka koordinoivat jäsentensä kiintiöitä. Vuonna 1993 kahdeksan tällaista kalastajien ryhmää perustettiin viiden tuottajajärjestön yhteyteen. Ryhmien koko vaihteli 22:sta aluksesta 87:ään alukseen. Ryhmiin liittyminen on vapaaehtoista tuottajajärjestöjen jäsenille, mutta tuottajajärjestöön kuuluvan aluksen tulee olla saman järjestön yhteydessä toimivan ryhmän jäsen. Käytännössä ryhmien ja tuottajajärjestön hallintoa ja organisaatiota hoitavat usein samat henkilöt. Ryhmät ovat suhteellisen homogeenisia, koska niiden jäsenistö edustaa yleensä samaa alustyyppiä. Ryhmiin liittyminen on maksutonta, ja se on tehty taloudellisesti kannattavaksi antamalla ryhmien jäsenille 10 prosenttia enemmän pyyntipäiviä kuin muille aluksille sekä sallimalla kiintiöiden vuokraaminen vuoden aikana. Haastatteluissa kalastajat ovat maininneet ryhmiin liittymisen pääasiallisena motiivina nimenomaan mahdollisuuden vaihtaa tai vuokrata kiintiöitä. Ryhmien ulkopuolisille vuokramarkkinat suljetaan vuoden alussa. (Hoefnagel ja Smit 1996, 14-20; Symes 1996, 7.) Vuonna 1993 markkinoilta vedetyn saaliin osuus vaihteli tuottajajärjestöissä 0,2 prosentista noin 2 prosenttiin kokonaissaaliista (Symes 1996, 69).

Hollannin järjestelmälle on ominaista kalastajien henkilökohtaiset vaihdettavat kalastuskiintiöt (ITQ) kieli- ja punakampelalle, turskalle ja valkoturskalle. Kampelakalojen osalta¹² kiintiöt on jaettu vuodesta 1977 perustuen sekä alusten aikaisempaan saaliiseen että tehoon. Alunperin kiintiöiden vaihtaminen oli sidottu alukseen, mutta vuodesta 1985 kiintiöiden myynti on ollut aluksesta riippumatonta. Vaihdanta on maatalous-, luonnonsuojelu- ja kalastusministeriön kontrolloimaa, ja myynnillä tulee olla sen hyväksyntä. (Hoefnagel ja Smit 1996, 10.) Vuonna 1994 järjestelmän piirissä oli 320 alusta (290 yritystä). Vuosina 1987-94 suurin osa vaihtoon tulleista kiintiöistä tuli lopettamisen seurauksena. Wim Davidsen mukaan vaihdettavien kiintiöiden järjestelmä ei ole johtanut kiintiöiden alueelliseen keskittymiseen. Esim. Hollannin suurimmassa kalastussatamassa alusten määrä on pudonnut 144:stä 110:een vuosien 1988 ja 1994 välillä, mutta sataman osuus kalastuslaivaston kiintiöistä on pysynyt samalla tasolla, hieman yli kolmanneksena. Sen sijaan kiintiöiden omistus näyttää hieman keskittyvän suurimpien perheyriyten haltuun. Suurimman viidenneksen hallitsema kiintiöiden osuus on noussut vuoden

¹² Hollannin kansallinen kiintiö on noin kolme neljäsosaa Pohjanmeren kielikampela- ja yli kolmannes punakampelakiintiöstä. (Dubbink ja Vliet 1996, 505).

1988 40 prosentista 60 prosenttiin vuonna 1994. Toisaalta on otettava huomioon, että alusten poistaminen käytöstä väistämättä lisää jonkin verran kiintiöiden keskittymistä. (Davidse 1993, 223-228.)

4.5 Espanja

Espanjan hallinnollinen järjestelmä on joutunut sopeutumaan ja muuttumaan huomattavasti sen jälkeen, kun maa vuonna 1986 liittyi EU:hun. Sopeutumisen vaikeuksia on lisännyt se, että liittyminen tapahtui suhteellisen pian sen jälkeen, kun uusi poliittinen ja alueellinen organisaatio oli luotu maahan vuoden 1978 perustuslailla. (Suárez de Vivero et al. 1995, 2.) Espanjan järjestelmän tekee erikoislaatuiseksi voimakkaat paikalliset kalastajien järjestöt (Cofradías de pescadores), joihin kuuluu sekä kalastusalusten omistajia että työntekijöitä.¹³ Niiden toiminta rahoitetaan jäseniltä kerätyllä maksulla, joka on tietty prosenttiosuus maihin tuodun saaliin arvosta. Järjestöt on yleensä perustettu yhden sataman ympärille, ja vaikka niiden jäsenyys ei ole muodollisesti pakollinen, sitä pidetään edellytyksenä kalastusluvan saamiselle. Järjestöt kontrolloivat sataman kalastusteollisuutta määräämällä alusten lähtö- ja saapumisajat ja alueet, joilla saa kalastaa, sekä organisoimalla saaliin myynnin (Symes 1996, 40). Lisäksi niillä on tärkeä sosiaalinen funktio paikallisen kalastusyhteisön yhdistäjänä. Järjestöillä on sekä alueellisia yhteistyöjärjestöjä että kansallinen katto-organisaatio.

Kansallisessa organisaatiossa järjestöjen alueellinen taso on yleensä heikko, mutta toimii kommunikaatioyhteytenä kalastajien ja autonomisten alueiden viranomaisten välillä. Kansallista järjestöä pidetään ainoana todellisena linkkinä keskushallinnon ja kalastajien välillä. (Symes 1996, 31.) Jotkut järjestöistä ovat peräisin keskiajalta, ja ne ovat voimakkaasti sitoutuneet paikallisiin perinteisiin. Tätä voidaan pitää voimavarana, mutta toisaalta se on aiheuttanut lisäongelmia, kun elinkeino on ollut pakotettu toisaalta sopeutumaan EU:n yhteiseen kalastuspolitiikkaan ja toisaalta vastaamaan kovenevan kilpailun ja elinkeinon teollistumisen mukanaan tuomiin uudenlaisiin haasteisiin erityisesti 1980-luvulta lähtien. (Suárez de Vivero et al. 1995, 4.)

Toinen Espanjan erityispiirre on liittovaltioluonne. Kalastuksen säätelyyn liittyvät tehtävät, kuten muukin hallinto, on jaettu keskushallinnon ja autonomisten alueiden kesken.¹⁴ Vaikka keskushallinnolla on lopullinen päätösvalta, kymmenellä rannikon autonomisella alueella on huomattavaa valtaa hallinnoimillaan vesillä. Toisaalta keskushallinto on siis luovuttanut valtaansa EU:lle, toisaalta autonomisille alueille. Pääpiirteissään tehtäväjako on selkeä: keskushallinto päättää lisenssien myöntämisestä, kiintiöistä, kalastuspäivistä ja -alueista, ja autonomiset alueet hoitavat käytännön hallinnon omalla alueellaan. (Garza-Gil et al. 1996, 254.) Keskushallinnon ja alueiden välistä yhteistyötä helpottaa kalastuskomitea (Junta Asesora de Pesca Maritima), jonka muodostavat alueiden edustajat ja joka koordinoi hallinnon

¹³ Espanjan järjestelmään kuuluu myös kalastusalusten omistajien järjestöjä, jotka houkuttelevat jäsenikseen suurien kalastusalusten omistajia ja yrityksiä (Symes 1996, 31).

¹⁴ Kanarian Saaret on erikoistapaus, joka pysyi yhteisen kalastuspolitiikan ulkopuolella vuoteen 1991 asti syrjäisen sijaintinsa ja yhteiskunnallisen rakenteensa vuoksi. Kanarian Saarten integroiminen järjestelmään tapahtuu vähitellen, ja siirtymäkausi jatkuu vuoteen 1999. (Pérez Labajos et al. 1996, 464.)

kehittämistä autonomisilla alueilla. Hallinnon ja teollisuuden välinen konsultaatiosuhde toimii parhaiten juuri autonomisten alueiden tasolla, jolla alueen hallitus kuulee päätöksenteossaan erilaisia kalastajien organisaatioita.

Espanjassa on siis kehittynyt paikallinen, alueellinen ja kansallinen järjestelmä, joka säätelee kalastusta ja pyrkii kehittämään elinkeinoa. Tämän takia tuottajajärjestöjen perustaminen on ehkä ollut ongelmallisempaa kuin muissa EU:n jäsenmaissa. Espanjassa on 34 tuottajajärjestöä, joista 13 toimii keskushallinnon suorassa alaisuudessa ja loput autonomisten alueiden alaisuudessa. Nykyisin niiden merkitys on vähäinen, ne osallistuvat lähinnä kalastuksen suunnitteluun, laatukontrollin ja markkinoinnin kehittämiseen. Toiminnassaan ne joutuvat luottamaan muiden kalastajien järjestöjen yhteistyöhalukkuuteen. (Suárez de Vivero et al. 1997, 203.) Keskushallinnon suurimpia ongelmia onkin se, miten kehittää tuottajajärjestöjen roolia yhteisen kalastuspolitiikan mukaiseksi. Vaikka tuottajajärjestöille on periaatteessa annettu etusija verrattuna vanhoihin kalastajien järjestöihin, niiden asema paikallisella tasolla on heikko. (Symes et al. 1994a, 17-25.) Erityisesti tuottajajärjestöjen kehittämistä vaikeuttaa se, että kalastajien kiltoihin ovat perinteisesti kuuluneet sekä alusten omistajat että miehistö. Tuottajajärjestöihin taas kuuluisivat vain alusten omistajat, joten niiden kehittäminen nähtäisiin pyrkimyksenä heikentää nykyistä yhteistoimintaan perustuvaa järjestelmää. (Symes 1996, 33.)

5 Lopuksi

Vaikka yhteisen kalastuspolitiikan takia EU-maiden kohtaamat kalatalouteen liittyvät ongelmat ja ratkaisumallit ovat monesti hyvin samantapaisia, on säätelyn ja valvonnan toteuttamisessa sekä päätöksenteossa huomattavia eroja. Historiallisista syistä hallintokulttuuri ja toimintamuodot ovat hyvin erilaiset eri jäsenmaissa, ja käsitykset toimivasta säätelystä poikkeavat toisistaan. Sekä EU:n ulkopuolelta että sisältä tulevat paineet tehostaa kalakantojen säätelyä ja hallita markkinaheilahteluita pakottavat kuitenkin etsimään ratkaisuja yhteisen kalastuspolitiikan toimivuuden lisäämiseksi.

Yhtenä ratkaisuna on esitetty kalastajien mukaanottoa päätöksentekoon. Yhteishallinto ei kuitenkaan poista kalakantojen säätelyyn liittyvää perusongelmaa, joka muodostuu jäsenistön toimeentulon ja kalakantojen tilan samanaikaisesta ylläpitämisestä. Yhteishallinto on yksi tapa hallita ongelmaa ja vähentää konflikteja.

Englannin, Ranskan ja Hollannin tuottajajärjestöjen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että jos halutaan että tuottajajärjestöillä olisi suurempi rooli esim. laajempaa yhteishallintoa ajatellen, tulisi niillä olla myös paremmat taloudelliset resurssit. Nämä resurssit voitaisiin periaatteessa saada maksuina tuottajilta tai suurempana julkisen vallan tukena.

Niissä maissa, joissa kalatalouden eri osapuolten roolit ovat selvät, yhteistyö toimii hyvin. Ongelmia syntyy monesti silloin, kun tuottajajärjestöt nähdään perinteisten kalastajien järjestöjen haastajina. Vaikka tuottajajärjestöillä on selkeät yhteisessä kalastuspolitiikassa mainitut tehtävät, ne ovat sekä funktionaalisesti että rakenteellisesti hyvin erilaisia eri jäsenmaissa. Tämä selittyy osittain sillä, että katsauksessa käsiteltyjen maiden kalastuslaivasto, kalastusalueet ja kalastuksen kohteena olevat lajit eroavat toisistaan.

Ensisijainen kysymys on, voivatko tuottajajärjestöt toimia tehokkaasti, jos niiden jäsenyys ei ole pakollinen tai sitä ei ole tehty taloudellisesti tarpeeksi houkuttelevaksi. Julkishyödykkeiden tuottamiseen liittyvän vapaamatkustajaongelma tunnistaminen helpottaa toimivan ratkaisun löytämistä. Hyvä esimerkki tästä on Iso-Britannian järjestelmä, jossa tuottajajärjestöt kontrolloivat kalastuskiintiöiden jakoa.

Toisaalta, jos tuottajajärjestöille annettaisiin todellinen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, jäsenyys voisi muodostua kalastajien kannalta nykyistä kiinnostavammaksi. EU:n markkinapolitiikkaa ollaankin uudistamassa siihen suuntaan, että tuottajajärjestöillä olisi aiempaa enemmän toimivaltaa, mutta samalla myös vastuuta kalavarojen hoidossa.

Vaikka yhteinen kalastuspolitiikka määrittelee perustoimintamuodot, ei ole olemassa yhtä eri ympäristöihin sopivaa toimintamallia. Jokaisen tuottajajärjestön täytyy itse luoda oma roolinsa suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan ja kalatalouden muihin toimijoihin. Symes (1996) toteaaakin melko osuvasti: "On vaikea arvioida, vaikuttavatko erilaiset konsultaatiojärjestelmät todella harjoitettuun politiikkaan. Ainakin ne luovat tunteen osallistumisesta, mikä loppujen lopuksi saattaakin olla niiden perimmäinen tarkoitus."

Kirjallisuus

- Andersen, Peder (1994): The EEC-Common Fisheries Policy and the 1991-Report. Proceedings of the sixth conference of the IIFET 6-9. July in 1992. IFREMER.
- Anderson, Lee G. (1986): The Economics of Fisheries Management.
- Berkes, Fikret (1985): Fishermen and "The Tragedy of the Commons". *Environmental Conservation*. 12/3, 199-206.
- Charles, Anthony (1992): Fishery conflicts. A unified framework. *Marine Policy*. 16/5, 379-393.
- Corten, Ad (1996): The widening gap between fisheries biology and fisheries management in the European Union. *Fisheries Research*. 27, 1-15.
- Davidse, Wim (1993): Fishery regulation and the creation of property rights: the Dutch case. Proceedings of the VIIth Annual Conference of the EAFE.
- Dubbink, Wim - van Vliet, Martijn (1996): Market regulation versus co-management? Two perspectives on regulating fisheries compared. *Marine Policy*. 20/6, 499-516.
- Foders, Federico (1994): Reforming the European Union's Common Fisheries Policy. Issues in Conservation and Policy Options. European Policy Forum Limited.
- Garza-Gil, Dolores - Iglesias-Malvido, Carlos - Surís-Regueiro, Juan - Varela-Lafuente, Manuel (1996): The Spanish case regarding fishing regulation. *Marine Policy*. 20/3, 249-259.
- Gordon, Scott (1954): The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*. 62, 124-142.
- Gwiazda, Adam (1993): The Common Fisheries Policy. Economic Aspects. *Marine Policy*. 17/4, 251-255.
- Hardin, Garrett (1968): The tragedy of commons. *Science*. 162, 1243-1248.
- Hatcher, Aaron (1997): Producers' organizations and devolved fisheries management in the United Kingdom: collective and individual quota systems. *Marine Policy*. 21/6, 519-533.
- Hatcher, Aaron - Holland, Paula - Cunningham, Stephen - Young, James - Smith, Andrew - Muir, James (1996): Producers' organizations in the UK fishing industry. Proceedings of the VIIth Annual Conference of the EAFE, Portsmouth, UK, 10-12 April 1995. CEMARE Miscellaneous Publication no 33.
- Hilborn, R. - Walters, C. (1992): Quantitative fisheries stock assessment. Choice, dynamics and uncertainty. Chapman and Hall.
- Hoefnagel, Ellen - Smit, Will (1996): Co-management experiences in the Netherlands. LEI-DLO. The Hague.
- Holden, Mike (1994): The Common Fisheries Policy. Origin, Evolution and Future. Fishing News Books. Blackwell Scientific Publications Ltd.
- Jentoft, Svein (1989): Fisheries co-management. Delegating government responsibility to fishermen's organizations. *Marine Policy*. 13/2, 137-154.

- Jentoft, Svein - McCay, Bonnie (1995): User participation in fisheries management. Lessons drawn from international experiences. *Marine Policy*. 19/3, 227-246.
- Karagiannakos, A. (1996): Total Allowable Catch (TAC) and quota management system in the European Union. *Marine Policy*. 20/3, 235-248.
- Nielsen, Jesper (1994): Participation in fishery management policy making. National and EC regulation of Danish fishermen. *Marine Policy*. 18/1, 29-40.
- Nielsen, Jesper - Vedsmand, Tomas (1997): Fishermen's organisations in fisheries management. Perspectives for fisheries co-management based on Danish fisheries. *Marine Policy*. 21/2, 277-288.
- North, Douglas (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- OECD (1997): Towards Sustainable Fisheries. Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources. OECD.
- Olson, Mancur (1965): The logic of collective action. Public goods and the theory of groups. Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor (1986): An agenda for the study of institutions. *Public Choice*. 48, 3-25.
- Ostrom, Elinor (1990): The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.
- Pérez Labajos, Carlos Angel - Blanco Rojo, Beatriz - Mazas Arranz, Rafael (1996): The Canary Islands fishing policy. *Marine Policy*. 20/6, 463-474.
- Pinkerton, Evelyn (1989): Introduction: Attaining Better Fisheries Management through Co-Management - Prospects, Problems, and Propositions In *Co-operative management of local fisheries*. 3-36.
- Pomeroy, Robert - Berkes, Fikret (1997): Two to tango: the role of government in fisheries co-management. *Marine Policy*. 21/5, 465-480.
- Salvanes, Kjell - Steen, Frode - Asche, Frank (1996): Produsentorganisering av europeisk opprettsnaering. SNF-rapport. 59/96.
- Scott, Anthony (1955): The fishery: The objectives of sole ownership. *Journal of Political Economy*. 63, 116-124.
- Scott, Anthony (1993): Obstacles to fishery self-government. *Marine Resource Economics*. 8, 187-199.
- Sen, Sevaly - Nielsen, Jesper (1996): Fisheries co-management: a comparative analysis. *Marine Policy*. 20/5, 405-418.
- Sen, Sevaly - Nielsen, Jesper (1997): Rejoinder. Commentary on "Fisheries co-management: a comparative analysis". *Marine Policy*. 21/6, 545-546.
- Song, Yann-Huei (1995): The EC's Common Fisheries Policy in the 1990s. *Ocean Development and International Law*. 26, 31-55.
- Sorensen, Eva (1995): Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance. Ph.D. thesis. Institute of Political Science. University of Copenhagen.
- Suárez de Vivero, J.L. - Frieyro de Lara, M. - Jurado Estévez, J. (1995): The role of Spanish fishing organizations in the management of fisheries: Traditional and industrial organizations. Paper presented in the 1995 ICES Annual Science Conference.

- Suárez de Vivero, J.L. - Frieyro de Lara, M. - Jurado Estévez, J. (1997): Decentralization, regionalization and co-management. A critical view on the viability of the alternative management models for fisheries in Spain. *Marine Policy*. 21/3, 197-206.
- Symes, D. (1996): Devolved and Regional Management Systems for Fisheries. Final Report. EU Funded Research Project, No. AIR-2CT93-1392.
- Symes, D. - Crean, K. (1993): Regional Self Management: towards a Socially Responsible Fisheries Policy. Proceedings of the Fifth Annual Conference of the EAFE. Université Libre de Bruxelles.
- Symes, D. - Crean, K. - Mohan, M. - Phillipson, J. (1994a): Policy Formulation, Implementation and Monitoring in Fisheries. Working Paper 2. Devolved and Regional Management Systems for Fisheries. EU Funded Research Project, No. AIR-2CT93-1392.
- Symes, D. - Crean, K. - Mohan, M. - Phillipson, J. (1994b): Fishermen's Organisations and the UK Fishing Industry. Working Paper 3. Devolved and Regional Management Systems for Fisheries. EU Funded Research Project, No. AIR-2CT93-1392.
- Symes, D. - Crean, K. - Mohan, M. - Phillipson, J. (1995a): Fishermen's Organisations and Fisheries Management Systems. Working Paper 4. Devolved and Regional Management Systems for Fisheries. EU Funded Research Project, No. AIR-2CT93-1392.
- Symes, D. - Crean, K. - Mohan, M. - Phillipson, J. (1995b): Alternative Management Systems for European Fisheries. Working Paper 6. Devolved and Regional Management Systems for Fisheries. EU Funded Research Project, No. AIR-2CT93-1392.
- Young, James A. - Smith, Andrew P. - Muir, James F. (1996): Representing the individual fishermen: an attitudinal perspective on one PO's membership. *Marine Policy*. 20/2, 157-169.