

Alueelliset suurpetoneuvottelukunnat ristiriitojen hallinnassa

Jani Pellikka, Pekka Salmi ja Outi Ratamäki



RIISTA – JA KALATALOUS — TUTKIMUKSIA

2/2008

RIISTA- JA KALATALOUS

T U T K I M U K S I A

2 / 2 0 0 8

Alueelliset suurpetoneuvottelukunnat ristiriitojen hallinnassa

Jani Pellikka, Pekka Salmi ja Outi Ratamäki



RIISTAN- JA KALANTUTKIMUS

Julkaisija:
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
Helsinki 2008

Kannen kuvat: Ilpo Kojola, Klaus Ekman

Julkaisujen myynti:
www.rktl.fi/julkaisut
www.juvenes.fi/verkkokauppa

Pdf-julkaisu verkossa:
www.rktl.fi/julkaisut

ISBN 978-951-776-623-4 (Painettu)
ISBN 978-951-776-624-1 (Verkkojulkaisu)

ISSN 1796-8860 (Painettu)
ISSN 1796-8879 (Verkkojulkaisu)

Painopaikka: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
Sammandrag	5
Abstract	6
1. Johdanto.....	7
2. Suurpetoneuvottelut – hallinnointi ja hallinta.....	8
2.1 Osallistuminen, oikeudenmukaisuus ja valitusoikeus.....	8
2.2 Suurpetokiistojen luonne	9
2.3 Hallinta ja osallisuus neuvottelukuntatyössä	10
3. Aineistot ja menetelmät.....	10
3.1 Aineistolähteet ja niiden luotettavuus.....	10
3.2 Päätelyn logiikka ja menetelmät	12
4. Tulokset ja niiden tulkinta	13
4.1 Neuvottelukuntien synty, koostumus ja toiminta	13
4.2 Vuorovaikutus ja tiedonvaihto ristiriitojen käsittelyn välineinä	17
4.3 Vuorovaikutus intressiryhmien ja hallinnon suhteiden parantajana	21
4.4 Neuvottelukunnan vaihtoehtoiset roolit	23
4.5 Suurpetoneuvottelukunnan toiminnan onnistuminen	28
5. Pohdinta	29
Kiitokset.....	31
Viitteet.....	31

Tiivistelmä

Alueelliset suurpetoneuvottelukunnat ovat syntyneet maakuntien viranomais- ja järjestötoimijoiden epävirallisiksi ja omaehtoisiksi elimiksi. Ne käsittelevät suurpetoihin ja niiden hallintaan liittyviä kysymyksiä ja pyrkivät lieventämään näihin liittyviä ristiriitoja. Neuvottelukunnat saavat kansallisen tason tukea suurpetokantojen hoitosuunnitelmista.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan neuvottelukuntien tähänastista kehitystä ja tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja ristiriitojen, niiden ilmenemisen ja käsittelyn näkökulmasta. Tutkimus pohjautuu asiakirja-, kysely- ja haastatteluaineistoon ja keskittyy neuvottelukuntien edustajien näkemyksiin toiminnan tarkoituksesta, intressiedustuksen kattavuudesta ja kyvystä kehittää toimijoiden välistä vuorovaikutusta nykyisen kaltaisena tai vaihtoehtoisina toimintamalleina.

Tulosten mukaan useimmat suurpetoneuvottelukuntiin osallistuneista katsovat neuvottelukuntansa onnistuneen lieventämään ristiriitoja. Intressien edustus katsotaan neuvottelukunnassa yleisesti ottaen riittävän laajaksi ja maakunnallisesti kattavaksi tuodakseen ristiriidat käsitteelyyn. Suurpetotiedon välittäjänä neuvottelukunnat ovat onnistuneet kehittämään vuoropuhelua alueellisten intressien välillä, mutta tiedonvaihtoa maakunnan asukkaiden, muiden alueiden suurpetotoimijoiden sekä kansallisen hallinnon kanssa halutaan tehostaa. Toinen kehittämistarve liittyy suurpetoihin eri tavoin suhtautuvien edunvalvojajärjestöjen keskinäisen vuorovaikutuksen, luottamuksen ja hyväksynnän rakentamiseen.

Useimmat osallistujatahot haluavat, että toiminta jatkuu nykyiseen tapaan epävirallisena. Enemmistö hyväksyi myös vaihtoehdon, että neuvottelukunnan asema hoitosuunnitelmien lausunnonantajana virallistettaisiin. Eri tahojen näkemykset jakautuvat selvimmin neuvottelukuntien päätösvallan lisäämistarpeen osalta.

Asiasanat: Hallinnointi, hallinta, ristiriidat, suurpedot, suurpetoneuvottelukunta

Pellikka, J., Salmi, P. & Ratamäki, O. 2008. Alueelliset suurpetoneuvottelukunnat ristiriitojen hallinnassa. *Riista- ja kalatalous – Tutkimuksia* 2 /2008. 32 s.

Sammandrag

De regionala rovdjursdelegationerna har grundats för att verka som inofficiella organ mellan myndigheter och aktörer med olika intressen i rovdjursfrågor. Delegationerna behandlar frågor rörande de stora rovdjuren och verkar för att lindra de konflikter rovdjuren skapar. Delegationerna får ett nationellt stöd genom förvaltningsplanerna för de stora rovdjuren. I den här studien granskas delegationernas utveckling hittills och alternativ för deras framtida utveckling i ljuset av konflikter, deras uppkomst och handläggning. Studien är baserad på dokument-, enkät- och intervjumaterial och koncentrerar sig på delegaternas synpunkter angående verksamheten, intesserepresentationens omfattning och förmågan att utveckla en växelverkan mellan olika aktörer enligt nuvarande eller alternativa verksamhetsmodeller.

Resultaten ger vid handen att de flesta som deltar i delegationerna anser sig ha kunnat lindra konflikter. Representationen av olika intressen i delegationerna anses överlag vara tillräckligt omfattande för att kunna behandla konflikterna. I sin verksamhet som informationsorgan i rovdjursfrågor har delegationerna lyckats utveckla en dialog mellan regionala intressen, men utbytet av information med landskapets invånare, motsvarande intressen i andra regioner och den nationella administrationen kräver ytterligare effektivisering. Ett annat behov för utveckling är att kunna bygga upp växelverkan, godkännande och förtroende olika intresseorganisationer emellan.

De allra flesta medverkande vill att verksamheten fortsätter enligt nuvarande modell och på en inofficiell nivå. Majoriteten godkänner att delegationens funktion som givare av utlåtan i rovdjursfrågor skulle ges en officiell status. De olika instansernas synpunkter divergerar allra mest ifråga om behovet att öka delegationernas beslutsbefogenhet.

Nyckelord: Förvaltning, administration, konflikter, stora rovdjur, rovdjursdelegationer.

Pelikka, J., Salmi, P. & Ratamäki, O. 2008. De regionala rovdjursdelegationernas roll i behandlingen av konflikter. *Riista- ja kalatalous – Tutkimuksia* 2 /2008. 32 s.

Abstract

Regional large carnivore consultative committees (RLCCs) have been developed in Finland to act as informal, voluntary forums for the authorities and representatives of non-governmental organizations. The RLCCs deal with the governance of large carnivores and attempt to mitigate related conflicts. The national management plans for large carnivore species recognize the importance of the regional consultative committees.

This study focuses on the development of the RLCCs and examines their alternative paths for progress when dealing with conflict manifestation and management. The analysis is based on documents, surveys and interview material and focuses on committee participant perspectives on the purpose of their activities, the scope of interest representation and the ability of the committees to develop interaction between actors with contemporary or alternative methods.

The results show that most members of the RLCCs feel that the committees have been able to mitigate conflicts well. The current broad representation of interests is commonly seen as sufficiently extensive to enhance conflict management at the countyregional level. The committees have promoted interaction between the regional interests by arranging opportunities for face-to-face information exchange concerning large carnivores. There is, however, a shared perception that information exchange between the RLCC and other actors, including the region's citizens, the actors in other regions and the administration at the national level, should be increased. RLCC members also consider it necessary to continue the ongoing positive progress in building mutual interaction, trust and appreciation between interest organizations with different attitudes towards large carnivores.

Most of the participating stakeholder groups want the committees to remain unofficial institutions, as they are at present. A majority also approves of an official consultative status for the RLCCs in the management plans for large carnivores. The views of the stakeholder groups were most clearly divided over the need for increasing the decision-making power of the committees.

Key words: Management, governance, conflicts, large carnivores, consultative committee

Pellikka, J., Salmi, P. & Ratamäki, O. 2008. The roles of regional large carnivore consultative committees in conflict management. *Riista- ja kalatalous – Tutkimuksia* 2 /2008. 32 s.

1. Johdanto

Suurpetokantojen hallinta on ristiriitaisuudessaan yksi haastavimmista eläinkantojen hoitoon liittyvistä kysymyksistä. Ristiriidat ilmenevät erilaisina käsityksinä eläinten määrästä, suurpetovahingoista sekä eläinten ja niiden lähellä elävien ihmisten hyvinvoinnista. Näkemykset vaihtelevat laajalti myös siitä, miten hallintaa tulisi kehittää. Ristiriidat voidaan nähdä mahdollisuutena – jopa edellytyksenä – kehitykselle. Toisaalta ne voivat näyttäytyä riistaeläinten hallinnoinnin kannalta ei-toivottuina ilmiöinä, esimerkiksi oikeudellisina prosesseina, salametsästyksenä tai medioissa esiintyvinä kärjekkäinä mielipiteinä.

Vahinkojen ennalta ehkäisy ja kompensointi ovat vuosikymmenten ajan olleet keskeisiä välineitä riistaeläimiä koskevien ristiriitojen käsittelyssä. Viranomaiset ovat koordinoineet metsästyksellistä kantojen säätelyä, vahinkoyskilöiden poistoja sekä erilaisia teknisiä vahinkojenestojärjestelyjä ja niiden rahoitusta. Varsinkin viime vuosina ristiriitoja on Suomessa ratkottu myös oikeudellisten prosessien avulla. Nämä järjestelmät ja niihin pohjaavat käytännöt ovat osa keskitettyä (engl. *top-down*) hallinnointimallia, joka pohjautuu tieteelliseen tietoon sekä kansallisen ja EU-tason päätöksentekoon.

Viime aikoina yhteiskunta- ja oikeustieteellisessä keskustelussa on nostettu esiin tarve lisätä vuorovaikutusta ja alueellista näkökulmaa luonnonvarojen hoidossa ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Tällä pyritään hallitsemaan paremmin luonnonvarojen käyttöön, hoitoon ja suojeluun liittyviä eri intressiryhmien ja heidän edustamiensa arvojen välisiä konflikteja. Tavoitteena on vahvistaa kansalaisten suoraa tai välillistä osallistumista suunnitteluun ja päätöksentekoon ja näin edistää hallinnoinnin hyväksyttävyyttä. Demokratian toteuttamiseksi osallistuminen ja vaikuttaminen päätöksentekoon voi olla tavoite sinänsä. Lisäksi pyritään myös ristiriitojen ja konfliktien ennalta ehkäisyyn tai vähentämiseen. Näiden ensisijaisesti sosiaalisten tavoitteiden toteuttamisella voidaan myös välillisesti tavoitella luonnonvarojen parempaa hoitoa.

Vuonna 1998 perustettiin Pohjois-Karjalan suurpetoneuvottelukunta käsittelemään uudella tavalla suurpetoihin liittyviä ongelmia maassamme. Se aloitti toimintansa omaehtoisena ja epävirallisena maakunnallisten viranomaisten ja muiden intressitahojen yhteistyöelimenä. Pohjois-Karjalan esimerkkiä seuraten Kainuun suurpetoneuvottelukunta perustettiin vuonna 2001 ja Pohjois-Savon suurpetotyöryhmä kolme vuotta myöhemmin. Keski-Suomen suurpetoneuvottelukunta perustettiin vuonna 2006, Etelä-Karjalan ja Ruotsinkielisen Pohjanmaan suurpetoneuvottelukunnat vuonna 2007.

Suurpetoneuvottelukuntien perustaminen sopi hyvin yhteen edellä kuvatun yhteiskunnallisen keskustelun, mutta myös kansainvälisen kehityksen, kanssa. Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelun yleissopimukseen liittyen valmistui kaikkien suurpetolajien Euroopan kantojen toimintasuunnitelmat. Samalla ehdotettiin, että Suomessa laaditaan suurpetokantojen hoitosuunnitelmia ja perustetaan suurpetoneuvotteluryhmiä.

Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa (MMM 2005) esitetään, että kaikkien riistanhoitopiirien toimialueilla lisätään sidosryhmäyhteistyötä. Myös ilveksen (MMM 2007a), karhun (MMM 2007b) ja valmisteilla olevassa ahman hoitosuunnitelmassa on esitetty vastaavia tavoitteita. Tämä tarkoittaisi suurpetoneuvottelukuntien kaltaisten foorumien perustamista tarpeen mukaan. Susikannan hoitosuunnitelman mukaan neuvottelukuntien keskeinen tehtävä on saada yhteistyön ja vuorovaikutuksen kautta susikannan hoidon alueellinen näkemys ja hoidon

tavoitteet maa- ja metsätalousministeriön päätöksenteon pohjaksi. Tämänkaltaisten foorumien toiminnallisen ja institutionaalisen roolin kehittäminen tarvitsee taustakseen tietoa foorumien toiminnasta sekä niiden kehitysmahdollisuuksista.

Tämä raportti kokoaa ”Suurpetoneuvottelukunnat osana suurpetojen hoitoa” -hankkeen keskeiset tulokset. Hanke toteutettiin 1.7.2006–31.12.2007 maa- ja metsätalousministeriön sekä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RKTL) myöntämän rahoituksen turvin. Keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin suurpetoneuvottelukuntien merkityksen tutkiminen suurpetokantojen hallinnan ja ristiriitojen lieventämisessä. Tavoitteena oli myös tuottaa suosituksia neuvottelukuntien yhteistyömallin kehittämiseksi ja soveltamiseksi palvelemaan laajemmin suurpetokantoihin liittyvien tavoitteiden yhteensovittamista.

Raportin tulososiossa kuvataan ja jäsennetään suomalaisten suurpetoneuvottelukuntien tähänastista toimintaa kysely-, haastattelu- ja asiakirja-aineistojen pohjalta. Neuvottelukuntia tarkastellaan toimintaan osallistuneiden kokemuksiin ja institutionaalisia kehitysvaihtoehtoja koskeviin näkemyksiin tukeutuen. Toivomme tämän julkaisun edistävän keskustelua jo perustettujen suurpetoneuvottelukuntien kehittämisestä ja olevan avuksi, kun niitä perustetaan uusille alueille. Taustaksi esittelemme seuraavassa luvussa lyhyesti luonnonvaroihin, eläimiin ja erityisesti suurpetoihin liittyviä ristiriitoja sekä niiden hallinnointia koskevaa yleistä yhteiskunta- ja oikeustieteellistä keskustelua.

2. Suurpetoneuvottelut – hallinnointi ja hallinta

2.1 Osallistuminen, oikeudenmukaisuus ja valitusoikeus

Ympäristöä ja luonnonvarojen käyttöä koskevassa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa on korostettu eri intressitahojen osallistumisen tärkeyttä suunnittelussa ja päätöksenteossa ja pyritty tunnistamaan toimivia osallistumismahdollisuuksia hallinnoinnin eri prosesseissa (esim. Chase ym. 2000). Keskustelussa huomio on kohdistunut *hallinnoinnin* sijasta entistä enemmän *hallintaan*. Tässä raportissa tarkoitamme hallinnoinnilla keskusjohtoista hallinnointitapaa. Hallinta (engl. *governance*) -käsite on laajempi ja se sisältää myös sellaiset vuorovaikutuksen ja päätöksenteon muodot, jotka eivät ole keskitettyjä tai ylhäältä johdettuja. Hallinnan näkökulmasta valta ei ole keskittynyt vain yhtäälle, vaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään (esim. Kooiman 2003). Voidaan ajatella, että perinteisten keskusjohtoisten hallinnollisten menettelyjen rinnalle tai ympärille on syntyneessä laajempaa yhteistoiminnallista hallinnointia, ja tätä uutta kokonaisuutta kutsumme hallinnaksi.

Hallinnassa korostuu usein eri toimijoiden välinen yhteistoiminta, joka voi muotoutua monin eri tavoin. Kyseeseen voivat tulla muun muassa erilaiset verkostot, kumppanuudet tai kansalaisten suora osallistuminen (Kooiman 2003). Kansalaiset voivat osallistua myös välillisesti esimerkiksi kansanäänestyksiin tai edustajien vaaleihin. Luonnonvarojen hallinnassa on tyypillistä osallistaa intressiryhmien edustajia.

Esimerkiksi kalastukseen liittyvässä keskustelussa yhteishallintaa pidetään houkuttelevana ratkaisuna kalastuksen hallinnan kriiseihin (esim. Wilson ym. 2003). Yhteiskuntatutkijat ovat to-

denneet käskyihin ja kontrolliin perustuvan kalastuksen päätöksentekojärjestelmän vanhanaikaiseksi ja sopimattomaksi nykyiseen monimutkaiseen maailmaan (Salmi 2000). Yhteishallinnan ajatuksena on, että eri tahojen jakama valta, vastuu ja tieto hyödyttävät päätöksentekoa ja parantavat sitoutumista päätösten toimeenpanoon. Onnistuessaan yhteishallinta tuottaa oikeudenmukaisiksi ja reiluiksi koettuja toimintatapoja ja päätöksiä (Lehtinen ja Rannikko 2003).

Osallisuus ja erilaisten alueellisten intressien huomioon ottaminen toteutuu usein vasta erilaisten – toisinaan oikeudellisten – kamppailujen jälkeen. Yksi oikeudellisen kamppailun keskeisistä kysymyksistä on se, kenellä on valitusoikeus ja sitä kautta mahdollisuus olla vaikuttamassa hallinnointiin. Valitusoikeus riistahallinnon päätöksistä on laajentunut muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden päätettyä, että luontojärjestöillä on oikeus valittaa riistanhoitopiirien rauhoittamattomien lintujen rauhoitusaikaisista luvista (KHO:2004:76) sekä yksittäisten susien tappoluvista (KHO:2007:74). Suurpetoihin liittyviä oikeusprosesseja voitaneen ainakin osittain vähentää osallistamalla paikalliset ja alueelliset intressit aikaisempaa laajemmin päätöksentekoprosesseihin.

2.2 Suurpetokiistojen luonne

Suurpetokantojen ja -vahinkojen kasvaminen erityisesti kymmenen viime vuoden aikana on lisännyt keskustelua siitä, miten eri ihmisryhmien ja eläinpopulaatioiden tarpeet voitaisiin sovittaa yhteen. Eläinkantojen kehityksen taustalla on monia seikkoja: suurpetoihin ja yleisemmin ympäristöön liittyvä tiedollinen kehitys, asenteiden moniarvoistuminen sekä suojelunäkökulman painoarvon kasvu mediassa, politiikassa ja lainsäädännössä. Luonnonresurssien hyödyntämistä ja suurpetojen taloudellista ja sosiaalista vahingollisuutta korostavat perinteiset näkökulmat (ks. Mykrä ym. 2005) ovat edelleen tärkeitä (Tonder 2005), mutta rinnalle on tullut uudempiä suurpetojen ekologista, sosiaalista, taloudellista ja kulttuurista merkittävyyttä esiin tuovia näkökulmia. Näiden näkökulmien välille on syntynyt voimistunut jännite, mikä ilmenee monin tavoin (esim. Bisi ja Kurki 2005).

Ristiriitojen kehitys voidaan jäsentää dynaamisena ja prosessinomaisena (esim. Pondy 1967). Esimerkiksi suurpetoihin liitettyihin arvoihin ja hoitokeinoihin liittyy pohjaväreinä eri osapuolten välinen ristiriita, joka voi voimistua kiistaksi ja mahdollisesti edelleen konfliktiksi. Suurpetoristiriidat näyttäytyvät myös rakenteellisina; intressien välisinä, monimittakaavaisina ja hierarkkisina. Kansalliset ja ylikansalliset sopimukselliset ja lainsäädännölliset sitoumukset suurpetokantojen hoidossa edellyttävät ekologisen kestävyuden turvaamista esimerkiksi kansallisella tasolla, kun niitä toteuttavat toimenpiteet ja niiden sosiaaliset seuraukset eri intressiryhmille viime kädessä realisoituvat paikallisesti. Monimittakaavaisten ristiriitojen vähentäminen siten, että päätöksenteko viedään mahdollisimman paikalliselle tasolle sosiaalisesti kestävien ratkaisujen aikaansaamiseksi ei ole ongelmатonta. Paikallisen tason päätöksenteon ja osallistumisen vaikuttavuutta vähentää se, että ympäristöä ja luonnonvaroja koskevassa päätöksenteossa ovat valtiolliset ja kansainväliset sopimukset ja päätökset sekä luonnontieteellinen tutkimustieto nousseet tärkeään rooliin. Paikallisten asukkaiden voi olla vaikea nähdä näitä reunaehtoja oikeudenmukaisiksi ja sopimusten muotoilemia tavoitteita omikseen. Lisäksi paikallista päätöksentekoa rajoittaa se, että monet suurpedoistamme ovat esimerkiksi kunta- tai riistanhoitoyhdistysrajoja ajatellen ylipaikallisia.

Monien maiden luonnonvarojen säätelyjärjestelmissä on pyritty hallitsemaan monimittakaavaisia kiistoja hyödyntämällä laajemmin paikallista tietoa ja vahvistamalla aluetason hallinnointia. Suurpetojen osalta tähän on pyritty esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa (Sandström 2006, C. Sandström ym., julkaisematon). Myös suomalaisessa suurpetojen hoitojärjestelmässä on alueellisten toimijoiden, riistanhoitopiirien ja suurpetoneuvottelukuntien, rooli vahvistunut. Esimerkiksi riistanhoitopiireille on delegoitu suurpetoja koskevien poikkeuslupien suunnittelu- ja kohdentamistehtäviä. Riistanhoitopiirien toimivaltaa raamittavat esimerkiksi luontodirektiivi (Council Directive 92/43/EEC), kansallinen lainsäädäntömme sekä MMM:n määräykset, jotka pohjaavat ennen muuta ekologisen kestävyuden turvaamiseen. Alueellisen roolin vahvistumista kuvastaa myös se, että alueellisia suurpetoneuvottelukuntia on pyydetty antamaan lausuntoja kaikkiin suurpetojen kansallisiin hoitosuunnitelmiin. Näin monet intressiryhmät ovat päässeet osallistumaan neuvottelukuntien toiminnan kautta kannanhoidon periaatteiden muotoilemiseen.

2.3 Hallinta ja osallisuus neuvottelukuntatyössä

Suurpetokiistojen moninaisuus ja dynaamisuus ovat haasteita hallinnan kehittämiseksi. Tämänhetkiset suurpetoneuvottelukunnat voidaan nähdä esimerkkinä hallinnasta virallisen valtiojohtoisen päätöksentekojärjestelmän ”reunalla”, jossa ne edistävät eri sektoreiden välistä alueellista vuorovaikutusta. Vaihtoehtona neuvottelukuntien nykyiselle epämuodolliselle roolille olisi kytkeä ne läheisemmin viralliseen päätöksentekojärjestelmään eli virallistetuksi osaksi yhteistyöhön ja osallistumiseen perustuvaa hallintamallia nykyisen keskusjohtoisen mallin sijaan.

Instituutiot ovat hallinnassa keskeisessä asemassa. Ne tarjoavat kehyksen pyrkimyksille ratkaista ongelmia ja luoda mahdollisuuksia (esim. Kooiman ja Chuenpagdee 2005). Osallistava suunnittelu ja eri tahojen yhteistyö päätöksenteossa ovat esimerkkejä ristiriitojen lievitämiskeinoista instituutioiden tasolla. Tämä kytkeytyy samalla siihen, mitä ihmisten välillä tapahtuu osallistumisen mahdollistamassa vuorovaikutuksessa: millaista yhteistä oppimista tapahtuu, miten luottamus, kunnioitus, sitoutuneisuus ja yhteisen edun näkeminen kehittyvät. Tästä näkökulmasta määrittelemme myös eri intressitahojen edustajien osallisuuden suurpetoneuvottelukuntien toiminnassa (vrt. Viirkorpi 1993). Osallisuudella tarkoitamme sitoutumista ja tiedonvaihtoa asioiden kulkuun reagoimiseksi tai vaikuttamiseksi, mutta samalla myös vastuun ottamista neuvottelukuntatyön seurauksista.

3. Aineistot ja menetelmät

3.1 Aineistolähteet ja niiden luotettavuus

Tässä tutkimuksessa käyttämämme aineisto koostuu suurpetoneuvottelukuntien tuottamista asiakirjoista, lomakekyselystä ja henkilökohtaisista haastatteluista (taulukko 1). Asiakirjat saimme käyttöömmme neuvottelukuntien sihteereiltä ja Etelä-Karjalan osalta neuvottelukunnan omalta Internet-sivustolta.

Taulukko 1. Suurpetoneuvottelukuntien syntyä ja toimintaa käsittelevät aineistot sekä niihin jäljempänä viitattaessa käytetty numerointi. Lyhenteet: PK = Pohjois-Karjala, Ka = Kainuu, PS = Pohjois-Savo, KS = Keski-Suomi, EK = Etelä-Karjala, PO = Ruotsinkielinen Pohjanmaa.

Aineistotyyppi	Lukumäärä (kpl)						Näytteiden numerointi
	PK	Ka	PS	KS	EK	PO	
Asiakirjat, julkaisut	7	4	7	3	13	3	13
Teemahaastattelut	2	2	3	3	11		1–3, 5, 29–30
Internet-kysely	11	12	5	11	11		4, 6–12, 14–28, 31–36

Kartoitimme suurpetoneuvottelukuntien toimintaan osallistuneiden henkilöiden kokemuksia ja toiveita Internet-lomakekyselyn ja sitä täydentävän postikyselyn avulla. Osallistujatiedot olivat lokakuulta 2007, joten pari kuukautta myöhemmin aloittanut Ruotsinkielisen Pohjanmaan neuvottelukunta ei ollut kyselyssä mukana. Vastausaste oli 68 %, ja aineisto käsittää 50 henkilön vastaukset. Neuvottelukuntakohtaisesti vastausaste oli 58–78 %. Kaikki osallistujatahot pyrittiin ottamaan mukaan kyselyyn. Vastaajat edustivat jokaista ainakin kolmessa suurpetoneuvottelukunnassa mukana olevaa tahoa ja yli puolta kaikista muista kyselyyn osallistuneiden neuvottelukuntien osallistujatahoista.

Vastaukseen vaikuttivat muun muassa seuraavat syyt: 1) sähköpostikutsu ei tavoittanut henkilöä tai hän ei tuntemattomasta syystä reagoinut siihen, 2) Internet-yhteyden muodostaminen sähköiseen lomakkeeseen ei onnistunut tai 3) henkilö katsoi kokemuksensa olevan niin vähäinen, ettei hän nähnyt tarpeelliseksi vastata kyselyyn. Useita jälkimmäisen kaltaisia vastauksia kertyi Kainuusta, jossa suurpetoneuvottelukunta perustettiin uudelleen syksyllä 2007 vain vähän ennen kyselyajankohtaa. Pohjois-Savosta emme saaneet vastausta Ympäristökeskuksen ja Luonnonsuojelupiirin edustajilta.

Muistutimme kahden viikon kuluttua ensimmäisestä yhteydenotosta sähköpostitse niitä, joilta emme olleet saaneet siihen mennessä vastausta. Muistutuksen jälkeen vastanneiden ($n = 20$, 40 % kaikista vastauksista) näkemykset eivät tässä raportissa esiteltyjen muuttujien osalta poikenneet tilastollisesti merkitsevästi suuntaan tai toiseen (Mannin-Whitneyn U-testi; $p > 0,05$). Muistutuksen jälkeen vastaukset poikkesivat ($p < 0,05$) vain kolmen neuvottelukunnan vaihtoehtoisia institutionaalisia rooleja kuvaavien väittämien osalta. Niissä oli enemmän ”En osaa sanoa” -vastauksia. Voisi olettaa, että jos aineistossa olisi merkittävä vastaamattomuusharha, näkyisi tämä eroina ennen muistutusta ja sen jälkeen vastanneiden näkemyksissä. Tietoomme ei myöskään tullut sellaisia syitä vastaamattomuuteen, jotka viittaisivat esimerkiksi erityisen positiivisiin tai negatiivisiin neuvottelukokemuksiin. Näin ollen katsomme aineistomme kuvaavan kohtuullisen tarkasti ja kattavasti näkemysten kirjoa ja toiminnassa ilmenneitä ristiriitoja.

Kyselyssä kartoitettiin henkilöiden kokemuksia suurpetoneuvottelukuntien työskentelystä muun muassa seuraavilla osa-alueilla: tiedonvaihto ja vuorovaikutus ja niitä sekä institutionaalisen roolin muutoksia koskevat kehitystoiveet. Kartoitimme myös vastaajien suhtautumista nykyisenkaltaisesta toiminnasta poikkeaviin neuvottelukuntien rooleihin. Vastaajia

pyydettiin muodostamaan kantansa suhteessa väittämiin 5-luokkaisen Likert-asteikon avulla (1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä, 3 = en osaa sanoa, 4 = jokseenkin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä) sekä niihin liittyvien avoimien kysymysten avulla.

Kolmantena aineistolähteenä käytimme henkilökohtaisia haastatteluja, joita J. Pellikka teki vuosina 2006–2007 ennen kyselytutkimusta. Suurpetoneuvottelukuntien edustajien haastatteluja tehtiin 21 ja ne sovittiin etukäteen puhelimitse. Osa haastatteluista tehtiin haastateltavien työpaikalla, osa puhelimitse.

Käytimme haastattelumetodina teemahaastattelua, jossa kaikkien haastateltujen kanssa käsiteltiin valittua aihepiiriä, mutta ilman etukäteen tarkasti muotoiltuja kysymyksiä (Hirsjärvi ja Hurme 2001, Tuomi ja Sarajärvi 2002). Valitsimme haastattelujen yleiseksi teemaksi ”suurpetoneuvottelukuntatoiminnan kokemukset ja toiveet”, lähtien liikkeelle neuvottelukuntien synnystä ja oman toiminnan alkuvaiheista. Aihepiirin käsittely eteni haastateltavan tai tarvittaessa haastattelijan johdattamana neuvottelukuntatyöhön ja tunnelmiin, rooliin sekä tulevaisuuden kehitystoiveisiin. Keskustelut nauhoitettiin ja purettiin myöhemmin kirjalliseen muotoon.

3.2 Päättelyn logiikka ja menetelmät

Saamamme vastaukset kysymyksiin osallisuuden kattavuudesta, vuorovaikutuksesta, neuvottelukuntien roolista ja toiveista neuvottelukuntien kehityssuunniksi kuvaavat osaltaan suurpetoneuvottelukunnissa esiintyviä ristiriitoja ja neuvottelukuntien kykyä käsitellä niitä. Asiakirja-aineistoa analysoimme vertailemalla neuvottelukuntakohtaisia tavoitteita, toimintaperiaatteita ja konsensuksen saavuttaneita sisältöjä ja ilmauksia. Kyselyaineisto kuvaa monipuolisesti mutta karkeasti toimintaan liittyvien ristiriitojen kipupisteitä. Raportin tuloksia lukiessa kannattaa pitää mielessä, että koko aineiston tasolla kuvaukset erimielisyyksistä syntyvät neuvottelukuntien sisäisistä ja niiden välisistä eroista. Kun kyse on jälkimmäisestä, tämä pyritään tuomaan tuloksia esittelevässä tekstissä esiin.

Kyselyaineiston analyysissä lähdemme siitä, että tyypillisten vastausten tendenssistä (ts. esimerkiksi vastaajajoukon keskiarvoista) voimme karkeasti tulkita, miten vastaajat ovat kokeneet ristiriitojen yleistilanteen ja kehityksen neuvottelukunnissa, sekä kuinka he suhtautuvat muutoksiin neuvottelukunnan toiminnallisessa roolissa. Vastausten kaksijakoisuudesta päättellemme, miten suuria ristiriitoja näkemyksiin liittyy. Teknisenä apuvälineenä kuvatessamme vastausten kaksijakoisuutta numeerisesti (ja kuvissa 2–5 myös graafisesti) käytämme ns. konfliktiriski-indeksiä (engl. *Potential for Conflict Index*, Manfredo ym. 2003). Indeksillä saa maksimiarvonsa yksi, kun puolet vastaajista on esitetystä väitteestä täysin toista mieltä ja puolet vastaajista täysin samaa mieltä. Minimiarvonsa nolla indeksi saa silloin, kun kaikki vastaajat ilmaisevat täsmälleen samanlaisen kannan suhteessa esitettyyn väitteeseen. Numeeriset kuvaukset eri väitteisiin suhtautumisen välisistä positiivisista tai negatiivisista yhteyksistä pohjaavat Spearmanin järjestyskorrelaation (r_s) arvoihin.

Haastatteluaineisto tarjoaa kyselyaineistoa syvemmän, kielen ja ilmaisun tasolla henkilökohtaisemman ja henkilötasolla jäsennetyemmän kuvauksen edellä mainituista näkökulmista. Käytimme teemahaastatteluaineistoa paitsi itsenäisenä materiaalina myös apuvälineenä kyseilyn luontivaiheessa ja tulkittessamme sen tuloksia.

Luvussa 4 yhdistelemme aiheittain eri aineistoista saatuja laadullisia ja määrällisiä tuloksia. Laadullisten havaintojen tueksi olemme poimineet eri aineistotyypeistä näytteitä, joiden

numerointi on esitelty taulukossa 1. Samat koodit on kirjattu kunkin sitaatin loppuun luvussa 4. Osaan sitaatteja olemme lisänneet selventävää tekstiä [hakasuluissa] ymmärrettävyyden parantamiseksi.

4. Tulokset ja niiden tulkinta

4.1 Neuvottelukuntien synty, koostumus ja toiminta

Suurpetokantojen ja -vahinkojen kasvu sekä näihin liittyvä kärjistyvä keskustelu maakunnassa ja tiedotusvälineissä ovat tyypillisesti leimanneet suurpetoneuvottelukuntien syntytilannetta kaikilla alueilla, joille niitä on perustettu (kuva 1, ks. myös Pellikka ja Salmi 2007).



Kuva 1. Suomalaiset suurpetoneuvottelukunnat (tummanharmaat), suurriistafoorumit (vaaleanharmaat) sekä Pohjois-Suomen suurpetotyöryhmä (viivoitetut).

"Kyllä sen tarve [suurpetoneuvottelukunnan perustamiselle] oli ilmeinen koska tuota niin, koska suurpetotilanne alkoi kärjistymään, susia tuli paljon ja karhuja myös. Ja sitten, sanotaan meillä ei maakunnallisesti ollut kantaa eikä oikein näkemystäkään siitä, mistä tässä oli kysymys." (1)

"Kun se oli niin kaoheeta se kiistely ja keskustelu tiedotusvälineissä ja mielipiteitä laista laitaan että tuota siinä sitten maakuntaliittokin sitten halusi että voitaisiin sitä yhteisesti näitä asioita käsitellä ja päästä johonkin yksimielisyyteen näistä asioista." (2)

Erityisesti susikannan voimistumisella näyttää olevan yhteys suurpetoneuvottelukunnan perustamisajankohtaan. Perustamisajankohtina suurpetokannat ovat vaihdelleet jonkin verran alueittain. Tyypillisesti alueella on arvioitu olleen noin 2–4 susipentuetta (20–40 yksilöä), 10–30 ilvespentuetta (60–180 yksilöä) ja 50–70 karhua (MMM 2007a, 2007b, RKTL 2007).

”Tämä viime talvi [neuvottelukunnan perustamisajankohdan tienoilla] oli aika ongelmallinen, meillä oli kuitenkin 40 sutta viime talvena ja sitten tuli näitä kohtaamisia ihmisten kanssa. Sitten oli kovat paineet saada kaatolupia, ja nehan on kiven takana, meillähän ei ole kiintiötä tässä. Maaseutu kävi aika kuumana...jotta päästäs vähän asiallisempaan toimintaan.” (3)

Suurpetoneuvottelukuntien perustaminen on Pohjois-Karjalan neuvottelukunnan perustamisen jälkeen (ks. luku 1) käynnistynyt kaikilla alueilla siitä, että jokin taho on ottanut yhteyttä maakuntaliittoon ja ehdottanut alueellisen suurpetoneuvottelukunnan perustamista maakuntaliiton yhteyteen. Aloitteen teki Kainuussa Suomen luonnonsuojeluliiton luonnonsuojelupiiri (2001), Pohjois-Savossa riistanhoitopiiri sekä kennelpiiri (2004), Keski-Suomessa (2006) ja Etelä-Karjalassa (2007) Suomen Metsästäjäliitto ry ja ruotsinkielisellä Pohjanmaalla riistanhoitopiiri ja Österbottens svenska producentförbund.

Aloitteen valmistelija tai aloitteen vastaanottanut maakuntaliitto on tyypillisesti ollut yhteydessä jonkin muun alueen suurpetoneuvottelukuntaan, useimmiten Pohjois-Karjalaan. Tämän ohella aloitteen tekijän näkemykset intressitahoista ja alueellisista piirteistä ovat vaikuttaneet siihen, millainen joukko toimijoita neuvottelukunnan perustamiskokoukseen on kutsuttu (ks. taulukko 2). Perustamiskokouksen jälkeen neuvottelukuntien osallistujatahoihin on tullut vain muutama lisäys (Pellikka ja Salmi 2007).

Aloitteen tekijät perustelivat haastatteluissa neuvottelukunnan perustamista maakuntaliiton yhteyteen muun muassa sillä, että maakuntaliittoja pidetään maakunnallisten toimijoiden suhteen neutraaleina, mutta kansallisen hallinnon suuntaan aluekehitysviranomaisen tehtäviä hoitavana edunvalvojana. Maakuntaliitot ovat myös rutinoituja yhteistoiminnan organisoijia, mitä heijastaa esimerkiksi Kainuun neuvottelukunnassa vuonna 2001 toteutettu SWOT-analyysi (Kainuun liitto 2003). Neuvottelukunnan toiminnan organisoiminen virkamiestyönä voi olla sekä vahvuus että heikkous – kaikissa maakuntaliitoissa tämä työskentely ei ole ollut kovin motivoitunutta. Eräs kyselyymme vastannut näki ongelmaksi sen, että maakuntaliiton aktiivisuus ja asiantuntijuuden taso heijastuvat liikaa neuvottelukunnan toimintaan:

”Neuvottelukunnan työn kehittäminen lienee etupäässä kiinni siitä, onko kokousten valmistelijataholla (maakuntaliitolla) riittävästi asiantuntevaa henkilöstöä, joka kutsuisi säännöllisesti neuvottelukuntaa koolle vuosittain laadittavan työohjelman mukaisesti. Muutoin kokoustaminen jää satunnaiseksi sen mukaan, sattuuiko tulemaan tehtäväksi jonkun lausunnon antaminen tms. Eli tarvitaan systemaattista ja aktiivista kehittämisotetta, jolloin ei riitä se, että pelkästään reagoidaan muualta tuleviin lausuntopyyntöihin tms.” (4)

Suurpetoneuvottelukuntien tavoin suurpetoasioita käsittelevät Etelä- ja Pohjois-Hämeessä sekä Uudellamaalla niin sanotut suurriistafoorumit. Koostumukseltaan ja periaatteiltaan ne ovat varsin samankaltaisia suurpetoneuvottelukuntien kanssa (Pellikka ja Salmi 2007, vrt. Uudenmaan riistanhoitopiiri 2006). Pohjois-Suomessa toimii Kainuun suurpetoneuvottelukunnan kanssa rinnakkain muitakin yhteistoimintafoorumeita, muun muassa riista- ja porotalouden yhteistyöryhmä, johon kuuluu pohjoisten riistanhoitopiirien ja RKTL:n ohella Paliskuntain yhdistys (kuva 1).

Kaikkia näitä suurpetoasioita käsitteleviä yhteistyöfoorumeita yhdistää se, että niiden toiminta perustuu viranomaisten ja muiden intressiorganisaatioiden edustukseen (taulukko 2). Yksi haastatelluista kuvaa intressiedustuksen tärkeyttä suhteessa yksityishenkilöiden edustukseen seuraavasti:

”Ja tää on oleellista ... vastuulliset organisaatiot ovat siellä edustettuina, koska tuota jos ... aktiivinen suojelija ja aktiivinen metsästäjä otetaan vaan henkilökohtaisesti ... niin mitä vastuuta he kantaa muusta kuin omasta intressistä.” (5)

Taulukko 2. Osallisuus kesään 2007 mennessä perustetuissa suurpetoneuvottelukunnissa haastattelujen ja pöytäkirjojen (1999–2007) pohjalta tarkasteltuna (Pellikka ja Salmi 2007). Rastit kuvaavat mukaan kutsuttuja tahoja. Lyhenteet: PK = Pohjois-Karjala, Ka = Kainuu, PS = Pohjois-Savo KS = Keski-Suomi, EK = Etelä-Karjala.

Osalliset tahot	PK	Ka	PS	KS	EK
	(1999–)	(2001–)	(2004–)	(2006–)	(2007–)
Kennelpiiri	x	x	x	x	x
Maakuntaliitto	x	x	x	x	x
MTK	x	x	x	x	x
Poliisi	x	x	x	x	x
Riistanhoitopiiri	x	x	x	x	x
SLL luonnonsuojelupiiri	x	x	x	x	x
Suomen Metsästäjäliitto	x	x	x	x	x
TE-keskus	x	x	x	x	x
Ympäristökeskus	x	x	x	x	x
Metsänhoitoyhd. liitto	x		x	x	x
Erämatkailuyrittäjät	x	x	x		
Metsähallitus	x	x	x		
Kyläyhdistys		x		x	
Rajavartiosto	x	x			
RKTL	x	x			x
Yksittäinen kunta			x		x
Yliopisto	x			x	
Eläinsuojelujärjestö				x	
Lintuharrastajien järjestö		x			
Luonnontuotealan yritys		x			
Luontokuvaajien järjestö		x			
Lääninhallitus	x				
Metsäntutkimuslaitos	x				
Tiehallinto		x			
Paliskunnat		x			

Eräs suurpetoneuvottelukunnan toimintaan osallistuneista korosti, että
”... edustajien tulisi muistaa edustavansa jotain laajempaa tahoa kuin oman henkilökoh-
taisen harrastuksen myötä muodostuneita tavoitteita.” (6)

Haastateltu viittaa ilmeisesti useiden edustajien koira- ja metsästysharrastuksiin. Asia-
kirja-aineiston ja haastattelujen mukaan kaikissa suurpetoneuvottelukunnissa osallistujatahot
valitsevat itsenäisesti edustajansa ja tarvittaessa myös näille varahenkilöt. Edustajuus neuvot-
telukunnassa on useimmiten jatkuvaluonteista. Se on määräaikaista vain silloin, kun henkilö
toimii oman tahonsa luottamustoimessa määrääjän.

Edustajavalintoja perustellaan muun muassa henkilöiden suurpetoasiantuntemuksella. Ky-
symys sopivan edustajan valinnasta ja laajemmin suurpetoneuvottelukuntatoimintaan osallis-
tuvien intressien edustavuudesta kytkeytyy näkemyksiin toiminnan tarkoituksista. Asiantuntijuu-
teen vetoajat katsovat, että neuvottelukuntien tavoitteena on kehittää suurpetokantojen hallinnointia
ja ratkoa ongelmia kokoamalla yhteen alueelliset toimijat, joilla on asiantuntemusta suurpedoista.
Tämäntyyppinen näkemys nostaa esiin ristiriitaiset käsitykset siitä, kenellä on asiantuntemusta ja
mitkä toimijat ovat ylipäänsä intressiryhmiä suurpetokysymyksissä (ks. kappale 4.2).

Kysymys edustajuudesta voidaan nähdä myös toisin. Voidaan ajatella, että edustuksel-
lisen demokratian toteutumiseksi suurpetoasioissa tarvitaan mahdollisimman kattava kansa-
laisten edustusto. Suurpetoneuvottelukuntien toimintaan osallistuneet ovat pääasiassa miehiä
(88 % kyselyyn vastanneista) ja useimmiten vähintään 40-vuotiaita (92 % vastaajista), joten
neuvottelukuntien edustajien sukupuoli- ja ikäjakauma poikkeavat selvästi alueen asukkaiden
vastaavista jakaumista. Tämä on ongelma, jos suurpetoneuvottelukuntien tavoitteena pidetään
toiminta-alueensa asukkaiden yhteisten näkemysten muotoilua, kuten hoitosuunnitelmat neu-
vottelukuntien tarkoituksen linjaavat.

Kyselymme mukaan kokouksiin osallistuneet henkilöt kokevat edustamansa tahon ajavan
neuvottelukunnassa monia intressejä. He torjuvat ajatuksen, että he edustaisivat pelkästään edus-
tamaansa intressitahoa ja siihen liitettäviä näkemyksiä. Esimerkiksi vain yhdeksän (18 %) kyse-
lyyn vastanneen henkilön taustaorganisaatio neuvottelukunnassa oli riistanhoitopiiri tai Suomen
Metsästäjäliitto ry, mutta 70 % vastanneista kertoi edustamansa tahon ajavan ainakin jonkinastei-
sesti metsästäjien etuja. Varsin pieni osa edustajista ei kokenut itsensä ja organisaationsa edusta-
van paikallisia asukkaita (2 %), maaseudun asukkaita (6 %) tai maakunnan asukkaita (4 %).

Haastatteluissa ja kyselyssä kartoitettiin edustajien näkemyksiä siitä, osallistuuko neu-
vottelukuntiin riittävästi eri intressiryhmiä. Neuvottelukunnassaan edustajuuspuutteita nähneet
henkilöt (10 % kyselyyn vastanneista) mainitsivat tarpeen lisätä kuntien, ympäristöhallinnon,
kyläyhdistysten, metsästysseurojen tai Metsähallituksen edustusta. Vastaavasti 14 % kyselyyn
vastanneista piti neuvottelukuntiansa nykyistä intressiryhmien kirjoa liiankin laajana. He näkivät
muun muassa omalle näkökulmalleen vastakkaisten tahojen, kuten metsästäjäliiton, kennelpii-
rin tai ympäristöjärjestöjen, olevan liian monipuolisesti edustettuina. Ne, jotka halusivat rajata
neuvottelukunnan kohdelajiston vain maanisäkkäisiin, näkivät lintujärjestön edustuksen kyseen-
alaisena. Yhtenä merkinä intressiryhmien liian suuresta määrästä pidettiin sitä, ettei osa tahoista
ole jäsenyydestään huolimatta osallistunut yhteenkään neuvottelukunnan monista kokouksista.
Tämäntyyppinen tilanne oli muun muassa Pohjois-Savon suurpetotyöryhmässä.

Valtaosa haastatelluista ja kyselyyn vastanneista oli kuitenkin tyytyväisiä nykyiseen suur-
petoneuvottelukuntansa kattavuuteen. Kyselyyn vastanneista 78 % piti kattavuutta riittävänä
ja 72 % torjui väitteen yliedustavuudesta. Ainoat viitteet selvästä osallisuuden laajuuteen liit-

tyvästä ristiriidasta ilmenivät Kainuun neuvottelukunnan edustajien vastauksissa. Kainuussa 42 % vastaajista piti neuvottelukunnan intressitahojen edustusta liian kattavana, kun taas 50 % torjui tämän väitteen.

Edustajuuteen ja osallisuuteen liittyviä ristiriitoja voidaan lieventää keskustelemalla ja täsmentämällä toiminnan tavoitteita. Ainakin osassa suurpetoneuvottelukuntia keskustelua kaippaa ennen muuta kysymys, onko suurpetoneuvottelukunta ensisijaisesti alueellisia tarpeita edustavien ryhmien vai asiantuntijoiden foorumi. Keskustelu voisi selkeyttää muun muassa eri toimijoiden rooleja ja niiden suhdetta toisiinsa.

4.2 Vuorovaikutus ja tiedonvaihto ristiriitojen käsittelyn välineinä

Suurpetoneuvottelukuntien työhön osallistuneiden keskinäinen sekä neuvottelukunnan ja muiden tahojen välinen vuorovaikutus mahdollistaa tiedonrakennuksen (esim. Friedmann 1973), joka on tärkeä osa ristiriitojen hallintaa. Monet haastatelluista ja kyselymme vastaajista viittasivat seuraavan kommentin tavoin kohtaamisen merkitykseen:

”Keskustelujen kautta on päässyt näkemään ja kuulemaan eri osapuolten näkemyksiä suurpetoasioihin ja se on avartanut omaakin näkemystä.” (7)

Useissa kannanotoissa viitattiin nimenomaan kasvokkain tapahtuvan kohtaamisen tärkeyteen verrattuna tiedotusvälineiden kautta tapahtuvaan tiedonvaihtoon:

”Asioista on erinomaisen hyvä keskustella ihmisten kesken naamatusten. Lehtien palstoilla tms. keskustelu on vaikeaa ja kärjistyy ja vääristyy herkästi epäolennaisille poluille.” (8)

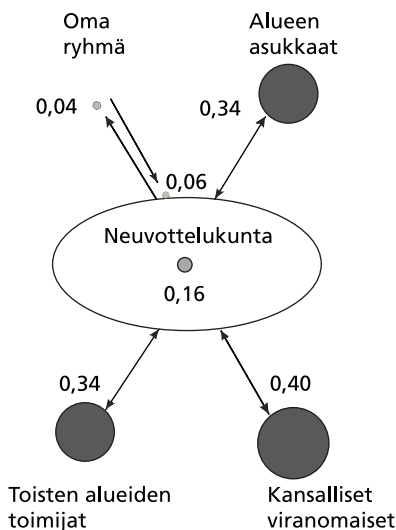
”Neuvottelukuntatyössä on mahdollista perustella kunnolla ajan kanssa omia kantojaan. Näin ei käy silloin kun asioista esitetään erilaisia kantoja tiedotusvälineissä.” (9)

Miten suurpetoneuvottelukuntien vuorovaikutusta voitaisiin jäsentää? Yksi näkökulma on kuvata vuorovaikutusta tiedollisina virtoina ihmisten ja organisaatioiden muodostamassa verkostorakenteessa, jossa keskeisinä toimijoina ovat neuvottelukuntatyöhön osallistuneiden tahojen edustajat, riistapäällikkö mukaan lukien. Heidän keskinäisen vuorovaikutuksensa lisäksi verkostoon sisältyy intressi- ja maakuntatahoiden välinen vuorovaikutus. Verkostolla on yhteyksiä myös alueen ulkopuolelle, esimerkiksi toisiin neuvottelukuntiin tai kansallisen tason suurpetoasioita käsittelevään hallintoon. Kuva 2 kiteyttää neuvottelukuntien jäsenten kokemuksia eri osapuolten välisestä tiedonvaihdosta.

Suuri yksimielisyys vallitsee siitä, että kommunikointi edustajien ja heidän edustamiensa tahojen välillä on ollut onnistunutta molempiin suuntiin. Tätä kannanottoa osallistujat perustelevat sillä, että he ovat tuoneet suurpetoneuvottelukunnassa käsiteltyjä asioita oman organisaationsa tai ryhmänsä käsiteltäviksi. Lisäksi perusteluna esitettiin, että he tuntevat pitkän kokemuksensa ja keskeisen asemansa perusteella hyvin oman ryhmänsä kannan. Suuri yksimielisyys (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,06) on myös siitä, että edustajat kokevat saaneensa äänensä kuuluville haluamassaan määrin neuvottelukuntien kokouksissa.

Neuvottelukuntien työhön osallistuneet olivat keskimäärin tyytymättömämpiä ja erimielisempiä (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,34) koskien tiedonvaihtoa oman alueensa asukkaiden kanssa. Tiedonvaihdon vähäisyyttä tässä ja osin muissakin verkoston osissa monet vastaajat selittävät sillä, että heidän neuvottelukuntansa ei (vielä) ole ehtinyt kehittyä tähän suuntaan:

”Neuvottelukunnan toiminta on vasta alkuvaiheessa eikä tiedonvaihtoa ole päästy vielä kunnolla organisoimaan.” (10)



Kuva 2. Neuvottelukuntien jäsenten kokemuksia sisäisen ja ulkoisen tiedonvaihdon verkostoista. Tummin ympyrän väri kuvaa keskimääräistä näkemystä, että tiedonvaihto ei ole ollut onnistunutta eikä epäonnistunutta. Vaalein väri kuvaa jokseenkin onnistunutta tiedonvaihtoa. Konfliktiriski-indeksin arvo ja suurempi ympyrä kuvaavat erimielisyyden tasoa koko kansallisen vastaajajoukon kesken tiedonvaihdon onnistumisesta. Mitä suurempi ympyrä, sitä suurempi erimielisyys.

Asiantilaa selitettiin myös motivoitumisella:

”Neuvottelukunnan koostumus on uusi, ja työ lähti käyntiin mutta tiedottaminen ontuu. Tiedottaminen sovittiin pj:n ja sihteerin tehtäväksi, motivaatio puuttuu.” (11)

Tulkintaa suurpetoneuvottelukunnan nuoren kehitysvaiheen ja tiedonvaihdon takkuilun yhteydestä puoltaa se, että nimenomaan äskettäin perustettujen neuvottelukuntien (Keski-Suomi ja Etelä-Karjala) edustajien vastauksista ilmeni verrattain suuria tiedonvaihtoon liittyviä neuvottelukuntien sisäisiä erimielisyyksiä.

Tiedonvaihdon ja vuorovaikutuksen foorumeita neuvottelukunnan ja maakunnan asukkaiden välillä ovat olleet esimerkiksi neuvottelukuntien järjestämät koulutus- ja yleisötilaisuudet (muun muassa Pohjois- ja Etelä-Karjalassa). Niihin on kutsuttu vierailevia esiintyjiä ja niissä on pidetty neuvottelukunnan puheenvuoroja sekä keskusteluja, joissa yleisöllä on ollut mahdollisuus esittää kysymyksiään ja kannanottojaan ja sillä tavoin tuoda esiin itselleen tärkeitä asioita.

”Yleisötilaisuuksissa usein tulee julki asukkaiden asenteet ja huolet.” (12)

Pohjois-Karjalassa on hyödynnetty myös muita kansalaisten näkemysten kirjoa kartoitettavia tekniikoita, kuten esimerkiksi kyselytutkimusta (Palviainen 2000). Neuvottelukunnan edustajat toimivat tutkimuksen ohjausryhmänä.

Tiedotusta on edistetty muun muassa Pohjois-Karjalassa erillisten hankkeiden sekä niiden pohjalta syntyneiden julkaisujen ja näyttelyiden avulla. Etelä-Karjalan neuvottelukunnan Internet-sivusto on esimerkki sähköisestä kohtaamisen foorumista, joskin sitä käytetään pääasiassa neuvottelukunnan tiedottamisen tarpeisiin. Kainuun neuvottelukunta on vaikuttanut merkittävästi Metsähallituksen ylläpitämän www.suurpedot.fi -portaalin toimintaan.

Kyselymme vastaajat olivat suurpetoasioissa selvästi tyytymättömämpiä ja erimielisempiä (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,34) suurpetoneuvottelukuntien tiedonvaihtoon muiden intressitahojen toimijoiden kanssa verrattuna tiedonvaihtoon oman intressitahon ja neuvottelukunnan jäsenten välillä. Tämä näkemys näyttäytyi varsin samanlaisena kaikissa neuvottelukunnissa.

Jotakuinkin samansuuruinen tyytymättömyys, mutta vielä suurempi erimielisyys edustajien välillä, tuli esiin käsityksissä tiedonvaihdon onnistumisesta valtakunnan tason hallinnon kanssa (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,40). Kiintoisaa on, että esimerkiksi hoitosuunnitelmat linjaavat kansallisesta näkökulmasta suurpetoneuvottelukunnan rooliksi toimia maakunnallisen kannan muodostajana ja nimenomaan viestijänä kansallisen hallinnon suuntaan. Miten tämä erimielisyys tulee ymmärretyksi? Yksi syy liittyy neuvottelukunnan rooliin: tulisiko sen tiedonvaihdon osalta suuntautua kansallisen hallinnon suuntaan ja missä määrin? Tämä ajatus ilmenee esimerkiksi seuraavasta neuvottelukunnan antamasta hoitosuunnitelmalausunnosta:

”Foorumin keskeinen tehtävä ei ole MMM:n työn tukeminen, vaan muodostaa paikallista yhteisymmärrystä ja tietoisuutta paikallisista petoasioista ja siten lisätä alueen sosiaalista pääomaa tässä herkässä asiassa.” (13)

Toinen syy lienee se, että neuvottelukunnissa on esiintynyt tiettyä turhautumista siihen, ettei yksimielisyyttä moniin ongelmakysymyksiin ole onnistuttu löytämään – kenties odotuksista huolimatta. Näin ei ole myöskään syntynyt yhtä maakunnallista viestiä, jota olisi voitu välittää kansallisen tason hallinnolle hoitosuunnitelman linjauksen mukaisesti:

”Suojelupuoli on selvä vähemmistö, mutta päätöksiä ei tehdä jos asioista ei selvää yksimielisyyttä. Tämä on johtanut siihen, että suojelupuoli voi halutessaan aina käyttää ”veto”-oikeuttaan eikä neuvottelukunta saa mitään muuta aikaan kuin keskustelua.” (14)

Edellä kuvatun kaltainen tietovirtoihin ja tiedonmuodostukseen liittyvä verkosto ja sen kehittäminen tulkittiin edellä rakenteellisena keinona lieventää ristiriitoja suurpetoneuvottelukuntien kautta. Neuvottelukuntia voitaisiin kehittää eräänlaisina tiedonvaihtokeskuksina. Vaikuttavuutta voi kuitenkin heikentää se, että verkoston kautta välitettävästä tiedosta ollaan monessa suhteessa erimielisiä. Esimerkiksi tutkimuksen tuottaman ekologisen tiedon merkittävydestä esiintyy suuri yksimielisyys, kun taas muiden intressiryhmien itse tuottama tai esiintuoma paikallinen, sisällöltään kulttuurinen, sosiaalinen ja taloudellinen tieto koetaan usein (poliittisesti) arvoväriytyneeksi ja tarkoitushakuiseksi.

Kun kyse on eri intressitahojen välisestä neuvottelufoorumista, on odotettavaa, että suurpetoneuvottelukuntien tiedonvaihto on eräänlaista vallankäyttöä tai kamppailua vallasta tiedon avulla. Kyse on tyypillisesti toisten vakuuttelusta omien arvojen, käsitysten ja kokemuspiirin pohjalta. Keskustelussa korostetaan faktatiedon ja asiantuntijuuden merkitystä tai pidetään asiantuntemattomuutta jopa ristiriitojen syynä:

”Vastakkainasettelussa on pelkästään kysymys tiedon puuttumisesta ja sen korvaamisesta oletamuksilla.” (15)

Tällä perustellaan myös toisinajattelijoiden rajaamista neuvottelukunnan ulkopuolelle (ks. kappale 4.1). Erityisesti virkamiesedustajat korostavat sellaisen tiedon tarvetta, joka olisi poliittikoinnista vapaata, neutraalia ja siksi ongelmattominta, yhteistoimintaan suuntaavaa, järkeen (ei tunteeseen) pohjaavaa ja ”totta”. Tämä sama ajatus esiintyy myös Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa (MMM 2005), jossa todetaan, että *”...tarvitaan neutraalia, aktiivista ja ehdottomasti totuudenmukaista tietoa”*. Tällaiseksi nähdään ennen muuta ekologinen tieto. Edunvalvojaintres-

sienkin puheessa korostuu ajatus ”oikeasta tiedosta”, joka nähdään samalla sellaisena, joka auttaisi omassa argumentoinnissa ja oman intressin pyrkimyksissä. Kysyessämme neuvottelukunnan toimintaan osallistuneiden käsitystä väitteestä ”Eri tiedonlähteet ovat saaneet samanarvoisen aseman neuvottelukunnassa käydyissä keskusteluissa” vastaajista 9 (18 %) oli toista mieltä, 26 (52 %) samaa mieltä ja loput eivät osanneet sanoa kantaansa. Tämänkaltaisesta vastausjakaumasta laskettu erimielisyyden aste on varsin suuri (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,26).

Edellä kuvattu ”neutraalia” tietoa korostava ja tiedon (käytön) poliittisuutta vieroksuva näkökulma on tyypillinen monille luonnonvarojen käyttöön liittyville ristiriitakysymyksille, joissa eri intressiryhmät ovat mukana (esim. Salmi ym. 2005; O. Ratamäki, julkaisematon). Luonnonvarojen käyttöä koskevassa päätöksenteossa arvot, periaatteet ja mielipiteet usein piilotetaan niin sanotun faktaretoriikan taakse (esim. Peuhkuri 2004). Tällöin paikallisiin olosuhteisiin ja käytännön kokemuksiin perustuvia käytänteitä ja tuntemuksia ei pidetä arvossa. Ne kietoutuvat kuitenkin aina tietoon ja ovat sidoksissa kokemuksiin, kulttuuriin, arvoihin ja ideologioihin. Tiedolla ja sen määrittelyllä asetetaan siis valtasuhteita. Toimimisen ja vaikuttamisen edellytyksenä pidetään tietoa ja asiantuntijuutta (O. Ratamäki, julkaisematon). Millaista tietoa neuvottelukunnissa tarvitaan ja toisaalta tuotetaan? Ekologisten seikkojen lisäksi neuvottelukunnan toiminnassa on olennaista sosiaalinen tietämys eri näkökulmista ja toiveista. Sitä tarvitaan yhteisten näkemysten rakentamiseksi.

Suurpetoneuvottelukuntien kasvokkain tapahtuvalla vuorovaikutuksella on ilmeisesti jo ollut vaikutusta, sillä hieman yli puolet (56 %) kyselyyn vastanneista ilmaisi oppineensa ristiriitojen syistä, kun vain 14 % torjui tämän näkemyksen (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,14).

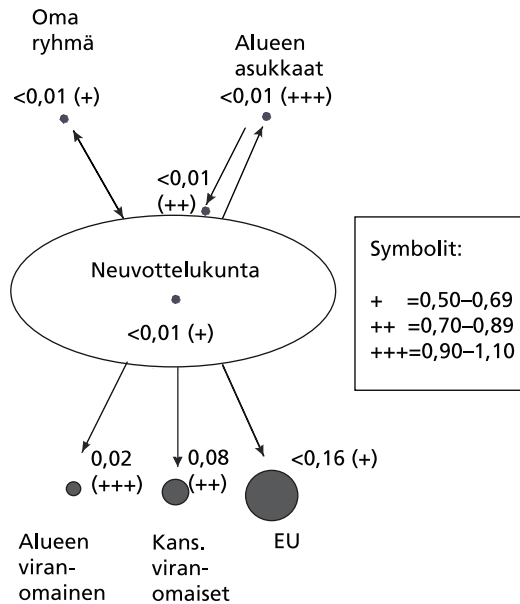
Edellä esiteltystä kokemuksista vasten on mielenkiintoista tarkastella sitä, millaisina osallistujat näkevät oman neuvottelukuntansa toiminnan tähänastisen kehityksen, kehystoiveet ja kehitysmahdollisuudet tiedonvaihdon suhteen. Nähdäänkö ristiriidat esteenä kehitykselle? Tulokset olivat neuvottelukuntien tiedonvaihdollista jatkokehitystä toivovalle rohkaisevia. Vastaajista 58 % oli jokseenkin tai täysin yhtä mieltä siitä, että kommunikointi osallistujatahojen välillä on kehittynyt neuvottelukunnan toiminnan tuloksena (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,06). Vain 4 vastaajaa (8 %) oli toista mieltä.

Kaikkea tiedonvaihtoa haluttiin melko yksimielisesti lisätä, vaikka osan mielestä kansallista ja erityisesti EU-tason suurpetoasioiden kommentointia ei tarvitse lisätä (kuva 3). Tiedonvaihdon tehostamista kansallisten viranomaisten suuntaan perusteltiin alueellisen asiantuntijuuden esiin tuomisella tai viittaamalla hoitosuunnitelmien linjaamaan tarpeeseen viestittää alueellisesti yhteistä näkökantaa:

”Alueilta pitäisi saada yhteistä tahdonilmaisua valtakunnan tasolle, jossa ei välttämättä ole sillä tavoin kentän tason tuntemusta kuin näissäkin asioissa pitäisi olla.” (17)

Ne, jotka näkivät lisätarvetta kommentoida EU:n suuntaan, perustelivat sitä omien alueellisten ongelmien ja näkökulmien saamiseksi paremmin kansainväliseen tietoisuuteen. Tosin yksi tarvetta vähäisenä pitäneistä epäili, riittääkö neuvottelukunnissa EU-tason suurpetopoliitiikan kommentointiin tarvittavaa *”kykyä ja riittävän laajaa objektiivista näkemystä”* (18).

Kokemusten ja toiveiden lisäksi kolmas keskeinen suurpetoneuvottelukuntien tiedonvaihtoa, sen potentiaalia peilaava ja tulevaa toimintaa ennakoiva näkökulma liittyy siihen, miten realistisena edustajat pitävät edistymistä suhteessa nykyiseen tiedonvaihtoon. Käsitykset edellytyksistä voivat olla tärkeitä, sillä niillä on yhteys siihen, pyrkivätkö ihmiset konkreettisesti edistämään ko. toimintaa (esim. Ajzen 2005). Kyselyyn vastanneet olivat yleisellä



Kuva 3. Neuvottelukuntien jäsenten toiveita sisäisen ja ulkoisen tiedonvaihdon kehittämisestä eri suuntiin. Suurempi ympyrän koko ja ristiriita-indeksin arvo viittaavat suurempaan erimielisyyteen koko kansallisen vastaajajoukon kesken. Suluissa merkityt ”+”-symbolit ja laatikossa niille annetut arvot kuvaavat vastaajajoukon keskimääräistä kantaa toivottuun kehittämissuuntaan asteikolla -2 = ”selvästi nykyistä vähemmän”, -1 = ”hieman nykyistä vähemmän”, 0 = ”nykyisellä tasolla”, 1 = ”hieman nykyistä enemmän”, 2 = ”selvästi nykyistä enemmän”.

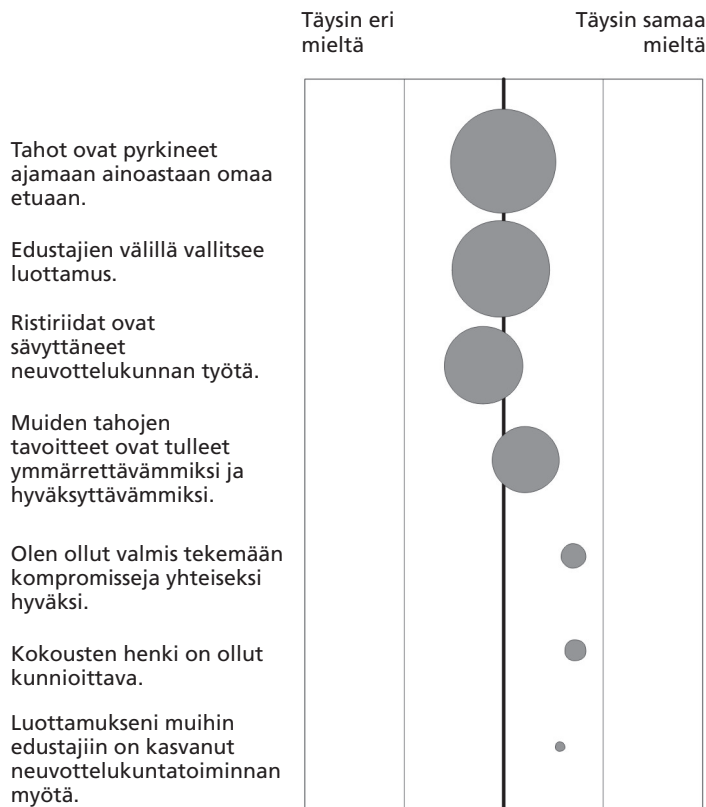
tasolla varsin yksimielisiä siitä, että tiedonvaihdon kehitys nykyisestä on melko todennäköistä (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,08). Pyrkimystä kehittää tiedonvaihtoa tukevat myös tulokset, joiden mukaan 74 % neuvottelukuntatoimintaan osallistuneista koki tiedonsaannin ja -välittämisen edustamalleen taholle (ja 64 % tiedon välittämisen muille osallistujille) ainakin suuressa määrin henkilökohtaiseksi osallistumisvaikuttimekseen.

4.3 Vuorovaikutus intressiryhmien ja hallinnon suhteiden parantajana

Suurpetoneuvottelukuntatyöhön osallistuneiden keskinäinen sekä neuvottelukunnan ja ulkomailman välinen vuorovaikutus lisää yleistä tietoa, parantaa ihmissuhteita ja tuo tietoa hallintojärjestelmän toiminnasta. Toimivat vuorovaikutussuhteet voivat olla kytköksissä siihen, miten ja millaista tietoa toimijoiden välillä vaihdetaan, miten valmiita ollaan hakemaan yhteisymmärrystä tai millaisiin institutionaalisiin rooleihin neuvottelukunnassa tapahtuva yhteistoiminta voisi sopia. Vuorovaikutuksen toimivuus lieventää ristiriitoja. Keskeisiä hyvän vuorovaikutuksen merkkejä ovat monien tutkimusten mukaan luottamus, keskinäinen kunnioitus sekä erilaisten näkökulmien hyväksyminen (esim. Tuler ja Webler 1999). Legitiimisyyden ja hyväksyttävyyden myöntäminen yhteiskunnalliselle instituutiolle edellyttää, että se nauttii ihmisten luottamusta. Luottamus on keskeinen sosiaalisen pääoman elementti (esim. Ilmonen 2000).

Järjestimme kyselyaineistomme vastaukset konfliktiriski-indeksin mukaiseen laskevaan suuruusjärjestykseen vuorovaikutusta ja sen kehitystä kuvaavien väitteiden suhteen (kuva 4). Vuorovaikutukseen liittyvät piirteet esiintyvät suurpetoneuvottelukuntien vuorovaikutuksissa eräänlaisina kimppuina: osallisten ilmaisema ristiriitasävytteisyys vuorovaikutuksessa yhdistyi aineistossa verraten voimakkaasti osapuolten väliseen luottamuspulaan ($r_s = -0,69$; $n = 50$; $p < 0,001$) ja osin myös kokemukseen kokouksissa ilmenneestä keskinäisen kunnioituksen puutteesta ($r_s = -0,45$; $n = 50$; $p = 0,001$). Käsitykset luottamuspulasta yhdistyivät myös käsityksiin osapuolten oman edun tavoittelusta ($r_s = -0,56$; $n = 50$; $p < 0,001$).

Ristiriitojen, luottamuksen ja oman edun tavoittelun yhteys näkyi erimielisyyttä ilmentävänä kannanottona. Kyselymme vastaajista 19 (38 %) oli täysin tai jokseenkin eri mieltä väitteestä ”Edustajien välillä vallitsee luottamus”, kun 21 (42 %) oli ainakin jokseenkin samaa mieltä (kuva 4; konfliktiriski-indeksin arvo = 0,42). Vain hieman suurempi erimielisyys liittyi käsitykseen siitä, tavoittelevatko osapuolet neuvottelukuntatoiminnallaan vain omaa etuaan (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,46). Voimakkaimmin nämä ristiriitoihin liittyvät piirteet näkyivät vasta äskettäin toimintansa aloittaneiden neuvottelukuntien vastauksissa. Kyselyn tulosten ja haastateltujen mukaan kokouksissa on kuitenkin vallinnut pääosin kunnioittava ja rakentava henki.



Kuva 4. Vuorovaikutus ja sen kehitys neuvottelukunnissa. Ympyrän sijainti vaakaa akselilla kuvaa vastaajajoukon keskimääräistä kantaa. Mitä suurempi ympyrä, sitä kaksijakoisempia konfliktiriski-indekseihin kuvattuina olivat vastaajien käsitykset väittämän suhteen. Ylin eli suurin ympyrä vastaa indeksin lukuarvoa 0,46, alin eli pienin arvoa 0,06.

Hieman yli puolet (54 %) kyselyyn vastanneista näki henkilökohtaiseksi osallistumismotivikseen ristiriitojen vähentämisen vähintäänkin suuressa määrin (ja lopuillekin se oli motivoiva ainakin jossakin määrin). Osa vastanneista koki ristiriitojen kuuluvan jo lähtökohtaisesti neuvottelukunnan rooliin petopolitiikan vaikuttamisen foorumina:

”Voiko kukaan sanoa aidosti haluavansa vähentää ristiriitoja? Kaikki kyllä ajavat omaa intressiään, eikä se ole väärin.” (19)

Useimmat eivät kuitenkaan arvioineet ristiriitoja ylittämättömäksi esteeksi kehitykselle; 64 % kyselyn vastaajista piti ristiriitojen lieventymistä nykyisestä todennäköisenä omassa neuvottelukunnassaan, kun noin viidennes (19 %) näki tämän epätodennäköisenä.

Ristiriitojen ilmenemistä tärkeämpi kysymys neuvottelukuntien vuorovaikutuksellisessa ja jopa institutionaalisessa roolissa ristiriitojen lieventämisessä on se, miten vuorovaikutus on kehittynyt. Tässäkin kysymyksessä vuorovaikutuksen eri piirteet näyttäytyivät toisiinsa kietoutuneina. Luottamuksen lisääntymisen myötä myös näkemys muiden tahojen tavoitteiden ymmärrettävyydestä ja hyväksyttävyydestä kasvaa ($r_s = -0,58$; $n = 50$; $p < 0,001$). Sen sijaan näkemykset ristiriittäsävytteisyydestä ja painokkaammasta osapuolten oman edun tavoittelusta korreloivat käsitykseen heikommasta omakohtaisen luottamuksen kehittymisestä (ristiriidat vs. luottamus: $r_s = -0,39$; oman edun tavoittelu vs. luottamus: $r_s = -0,53$; $n = 50$ ja $p < 0,005$ molemmissa tapauksissa).

Haastattelujen mukaan myös kriittisesti neuvottelukunnan toimivuuteen suhtautuvat näkevät vuorovaikutuksen kehittyneen ennen muuta keskustelutapojen osalta. Kehitystä ovat tukenet muun muassa tiedollinen edistyminen, avoin keskustelu ja yhteisten tavoitteiden toteutuminen. Osasyynä eräs neuvottelukunnan jäsen piti myös toiminnan aktiivisuuden vähenemistä:

”Viime aikoina (joskin kokouksiakin on ollut nyt harvemmin) kokousten henki on ollut paljon seesteisempi.” (20)

Suuri yksimielisyys myönteisestä kehityksestä ilmenee kyselyssä väitteen ”Luottamukse- ni muihin edustajiin on kasvanut neuvottelukuntatoiminnan myötä” torjuvien vastaajien piene- nä osuutena (4 %). Se näkyy myös pienenä vastausten kaksijakoisuutena ja sitä kautta vähäise- nä vastakkainasetteluna (kuva 4; konfliktiriski-indeksin arvo = 0,06).

Kyselyn vastaajista 40 % ei osannut tai halunnut ottaa kantaa siihen, pitäisikö neuvottelu- kunnan toimia edustajien välisen luottamuksen ja erilaisten mielipiteiden hyväksymisen edistä- miseksi. Useimmilla (60 %) vastaajilla oli tähän kuitenkin selvä mielipide: tämä on suunta, johon neuvottelukuntien on pyrittävä. Lähes samansuuruinen oli niiden vastaajien osuus (64 %), jot- ka näkivät kehitysmahdollisuudet tässä suunnassa vähintäänkin melko todennäköisenä oman neuvottelukuntansa osalta.

4.4 Neuvottelukunnan vaihtoehtoiset roolit

Edellä keskityttiin siihen, millainen on suurpetoneuvottelukuntien kyky vaikuttaa vuorovaiku- tuksen kautta ristiriitojen käsittelyyn. Ristiriitoihin ja niiden lieventämiseen liittyy myös mui- ta instituutioita, yhteiskunnallisia rakenteita ja sääntöjä. Erilaiset institutionaaliset järjestelyt voivat rajoittaa tai edistää hallinnan kehitystä. Neuvottelukunnille läheisen esimerkin muo- dostavat suomalaisten intressiryhmien näkemykset hirvineuvottelujen toimivuudesta (esim. J. Pellikka & P. Salmi, julkaisematon). Vaikka hallinnon ja intressitahojen välisellä toimivalla tiedonvaihdolla ja kaikella muullakin vuorovaikutuksella on ansionsa luotaessa hyviä yhteis- toiminnallisia menettelytapoja (ns. proseduraalista osallistumista), voi yhteistyöfoorumin roo-

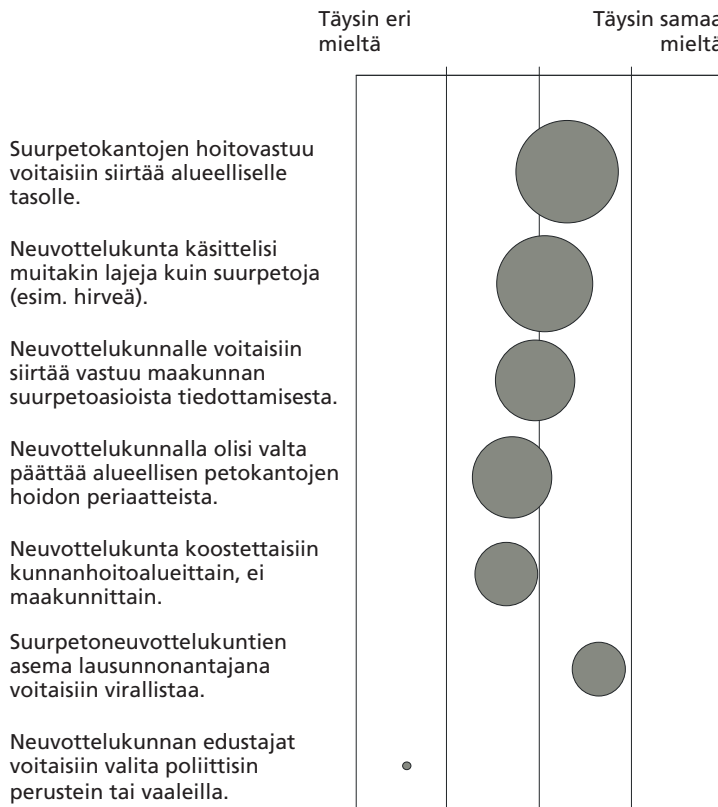
li ja käytännön vaikuttavuus aiheuttaa tyytymättömyyttä. Miten neuvottelukuntien jäsenet näkevät nykyiset hallintojärjestelmän luomat kehykset? Arvelisivatko he toiminnan voivan olla menestyksellisempää nykyistä laajemmin tai muodollisemmin hallinnointiin kytkettynä?

Suurimmat kyselyssä ilmi tulleet mielipiteiden kahtiajakautumiset liittyivät käsityksiin siitä, millainen voisi olla suurpetokantojen hoidon alueellinen rooli ja suurpetoneuvottelukunnan rooli osana sitä (kuva 5). Voimakkain vastakkainasettelu (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,58) liittyi kysymykseen, voitaisiinko hoitovastuu siirtää nykyisessä tilanteessa maakunnalliselle tasolle. Ajatusta puoltavat (60 % kyselyyn vastanneista) viittaavat perusteluissaan paikalliseen tietoon ja asiantuntemukseen:

”Päätökset tehtäisiin siellä, missä asiasta on paras tieto.” (21)

”Aluetasolla on paras tietämys niistä olosuhteista, joiden keskellä suurpetoasioissa kuskakin maakunnassa eletään.” (22)

Osa (36 % kyselyyn vastanneista) ajatusta vastustaneista epäili, että esimerkiksi alueellisenä viranomaisena toimivat riistanhoitopiirit käyttäisivät valtaansa subjektiivisesti – petovastustusten pyrkimysten ajamiseen:



Kuva 5. Neuvottelukuntien edustajien käsityksiä nykyisestä poikkeavista neuvottelukunnan rooleista tai organisoitumisesta. Ympyrän sijainti vaaka-akselilla kuvaa vastaajajoukon keskimääräistä kantaa. Mitä suurempi ympyrä ja konfliktiriski-indeksin arvo, sitä voimakkaampi vastakkainasettelu oli edustajien näkemysten välillä suhteessa ko. väittämään. Ylin eli suurin ympyrä vastaa indeksin lukuarvoa 0,58, alin eli pienin arvoa 0,06.

”Objektiivisuus puuttuu ja tulilinja on liian selkeä.” (23)

”Tappolupia tulisi liian helposti.” (24)

Kyselyssä ei eroteltu kysymystä eri suurpetolajien osalta, mutta monista haastateltujen ja kyselyn vastanneiden näkemyksistä on pääteltävissä, että ristiriidat liittyvät voimakkaasti suteen. Susikannan hoidossa alueellisen roolin lisääminen on ollut ongelmallinen myös län-sinaapurimaissamme. Esimerkiksi Norjassa susiasiat on varsin pitkälti hallinnoitu keskitetysti, vaikka yleisesti suurpetoasioissa alueellisen tason rooli on maassa monella tapaa suurempi kuin Ruotsissa ja Suomessa (C. Sandström ym., julkaisematon).

Neuvottelukunnan tiedonvaihtoa onnistuneena pitäneet olivat usein myös sitä mieltä, että neuvottelukunnassa on edistytty luottamuksen rakentamisessa ($r_s = 0,42$; $n = 50$; $p < 0,003$) ja erilaisuuden hyväksymisessä ($r_s = 0,34$; $n = 50$; $p < 0,03$). He myös pitivät kokousten ilmapii-riä kunnioittavana ($r_s = 0,41$; $p < 0,003$). Muun muassa näillä tekijöillä todettiin edellisessä kappaleessa (4.3) olevan yhteys kokemukseen toiminnan ristiriitasävytteisyydestä. Tämä puolestaan oli voimakkaimmin yhteydessä käsitykseen hoitovastuun alueellisen roolin muuttamisesta ($r_s = -0,44$; $n = 50$; $p < 0,002$) yhdessä kompromissihalukkuuden ($r_s = 0,38$; $n = 50$; $p < 0,007$) rinnalla.

Vuorovaikutuksessa ilmenevät piirteet ovat monin tavoin yhteydessä käsityksiin siitä, millaisia rooleja neuvottelukunnalla voi olla. Väittämillämme esiin tuodut vaihtoehtoiset ja suurempaa valtaa neuvottelukunnille suovat roolit näyttäytyvät osalle neuvottelukuntien jäsenistä mahdollisuutena ja toisille uhkana. Näin mielipide-erot neuvottelukuntien valtaroolista korostuvat.

Samantyyppiset tekijät – luottamus, ristiriidat ja näkemys osapuolten oman edun tavoittelusta – ovat taustana myös voimakkaalle näkemysten kaksijakoisuudelle kysymyksessä, voisiko neuvottelukunnalla olla esimerkiksi tiedotusvastuuta ja -valtaa maakunnallisissa suurpetoasioissa (kuva 5; konfliktiriski-indeksin arvo = 0,46). Väittämän kanssa toista mieltä olleet (44 % kyselyyn vastanneista) tai mielipiteessään epävarmat (20 %) perustelivat kantaansa sillä, että virallisen tiedotuksen tulisi olla neutraalia ja vankkaan tietoon perustuvaa ja siksi sen tulisi olla hallinnon toteuttamaa. Yksi kyselyyn vastanneista pelkäsi, että tiedotus olisi yksipuolista:

”... sieltä tulee vain petovastaisia kannanottoja.” (25)

Toinen epäili, että ristiriidat tekisivät tiedotuksellisen toiminnan vaikeaksi:

”Todennäköisesti ei yleensä onnistuisi yhteisymmärryksissä.” (26)

Kolmas epäili, ettei asiantuntemusta ehkä olisi vielä riittävästi:

”... onko tietoa ja taitoa vielä?” (27)

Myös tiedotusvastuun ajatusta varovasti kannattanutta edustajaa vastuukysymys arvelutti:

”En ole varma tuosta VASTUUSTA, mutta kyllä tuollainen toiminta sopisi osaltaan neuvottelukunnan rooliin.” (28)

Virallisen tiedotusvastuun sijaan monet neuvottelukunnan jäsenet näkivät ilmeisesti nykymuotoisen neuvottelukunnan oman ja muodoltaan epävirallisen tiedottamisen olevan sen suunnan, johon neuvottelukuntia voitaisiin ennemminkin kehittää.

Vastaajat ottivat edellistä keskimäärin kielteisemmän, mutta yhtä kaksijakoisen kannan siihen, voisiko neuvottelukunnalla olla valtaa päättää alueellisen petokantojen hoidon periaatteista (kuva 5). Taustalla ovat samat kipupisteet kuin tiedotusvastuunkin osalta: lähinnä luottamuspulla, ristiriidat ja käsitys osapuolten haluttomuudesta kompromisseihin. Neuvotte-

lukunnan valtaa korostavaa väittämää puolsi 40 prosenttia vastanneista viitaten esimerkiksi tarpeeseen lisätä neuvottelukunnan vaikuttavuutta. Toista mieltä olleet (56 % kyselyyn vastanneista) pitivät ongelmana muun muassa sitä, ettei tähän oltaisi kypsiä ainakaan vasta perustetuissa neuvottelukunnissa. Lisäksi esitettiin, että muutos toisi liikaa valtaa vastakkaista mielipidettä edustaville ja että nykyinen yksimielisyyteen pohjaava neuvottelukuntien päätöksentekoperiaate ei sovellu väittämässä esitettyyn tilanteeseen. Esiin tuotiin myös peruste, että väitteen kuvaama hallintamalli ei olisi nykyisen hallintojärjestelmän ja lakien mukainen.

Edellisiin institutionaalsiin rooleihin nähden suurpetoneuvottelukuntien edustajat suhtautuivat hyväksyvämmiin väittämään, jonka mukaan ”Suurpetoneuvottelukuntien asema lausunnonantajana voitaisiin virallistaa” (kuva 5). Toista mieltä oli 22 % vastaajista perustellen kantaansa sillä, että tämä toisi liian korostuneesti esiin suurpetovastaisia kannanottoja. Selvä enemmistö (66 %) kuitenkin yhtyi väitteeseen (konfliktiriski-indeksin arvo = 0,30). Vastauksen mielenkiintoa lisää seikka, että neuvottelukunnilla on ollut kaikkien suurpetojen hoitosuunnitelmien valmistelun yhteydessä tämänluonteinen – vaikkakin epämuodollinen – rooli hoitosuunnitelmien kommentoinnin suhteen. Epäilevyys roolin virallistamista kohtaan on sikäli yllättävää, että samat vastaajat ovat yhtä mieltä siitä, että neuvottelukunnan tulisi nykyistä enemmän kommentoida ja olla mukana alueellisen tason suunnittelussa ja päätöksenteossa. Toisaalta kannanotto on johdonmukainen verrattaessa aiemmin esiteltyyn yleiseen tavoitteeseen säilyttää neuvottelukunnan viestinnällinen rooli epävirallisena.

Mielenkiintoinen jatkokysymys on, millaisiin asioihin lausunnonanto ylipäättään tai virallistettuna voitaisiin sitoa. Hoitosuunnitelmien aika ajoin tapahtuviksi kaavailtujen päivittämisten rinnalle kyselyssä ja haastatteluissa on tuotu esiin vaihtoehtoina muun muassa yleinen evästys tai kohdennettu lausunnonanto riistanhoitopiirien myöntämiin päätöksiin poiketa suurpetojen rauhoituksesta. Nämä koskisivat esimerkiksi alueellisia tavoitekantoja tai lupien kohdentamista.

Riistapäälliköiden näkemykset tässä kysymyksessä ovat mielenkiintoisia, sillä he edustavat alueellista hallintoa, ovat yleisesti suurpetoneuvottelukuntien asiantuntijajäseniä ja näkevät itsensä useissa kysymyksissä neuvottelukunnan lausumien vastaanottajina. Haastattelujen mukaan neuvottelukunta edustaa riistapäälliköille paljolti samanlaista epämuodollista yhteistyöelintä kuin vuosittaiset hirvineuvottelufoorumit. Ne ovat riistanhoitopiirin suhteen neuvoa-antavia elimiä, joiden kautta on yleisellä tasolla mahdollista luodata mielipideilmastoa:

”Neuvottelukuntien tehtävä on tuoda esiin mielipiteitä. Ei sen tehtävä ole toimia rajoitteitten tai tällaisten antajana. Se voi olla neuvoa-antava, mutta neuvoja ei tarvitse totella, ei kaikkia [eläinkantoja] vaarantavia neuvoja. Ainakin tässä vaiheessa minun mielestäni se on selkeästi ministeriö, joka antaa lupaviranomaiselle toiminnan rajat, ja sitten niitten rajojen sisällä kun piiri päättää asioista, niin suurpetoneuvottelukunta voi antaa mielipiteitä siitä, ennakolta jo mitä tämän syksyn tai vuoden osalta olisi suurpetojen verotuksen suhteen, minnepäin niitä lupia olisi heidän mielestään järkevä ohjata, missä siellä maakunnassa on se suurin ongelma. Vahinkojen osaltahan se tiedetään, mutta esimerkiksi henkisellä puolella, missä se asia on ... [Neuvottelukunta voisi antaa lausuntoja] hoitosuunnitelmiin liittyvissä asioissa, eli, niin, voisko se olla jopa tällasten kannan verotukseen liittyvissä asioissa, alueellisten tavoitteiden asettamisessa. Mikä on se, puhutaan Suomessa että pitäis olla 250 sutta, että mikä olisi sitten tämän alueen, tämän porukan mielipide asiaan. (29)

Yksittäisten lupapäätösten osalta neuvottelukunnan lausunnonanto-oikeus nähdään kuitenkin käytännön lupaprosessin suhteen ongelmallisempana, koska neuvottelukuntien nykyiset kokoontumisaikataulut eivät asetu hyvin yhteen lupapäätösten aikataulujen kanssa, joita jo nyt monet arvostelevat hitaina tai byrokraattisina (esim. Bisi ja Kurki 2005).

Suurpetoneuvottelukuntien toiminnan toivottua suuntautumista ja nykyisestä poikkeavaa organisoitumista ajatellen on merkille pantavaa, miten vastakohtaisesti kyselyyn vastanneet näkivät kysymyksen muiden kuin suurpetojen käsittelystä neuvottelukunnassa (kuva 5; ristiriitaindeksi = 0,54). Ristiriitaa selittävät monet ilmiöt ja käytännön tasolla ratkaisua tukevat tai vastustavat seikat, joita esimerkiksi seuraava riistahallinnon edustajan kommentti tuo esiin:

”[eri suurpeto- ja hirvitahojen] yhdistäminen toisaalta taas vähentäisi keskustelua, tai se menisi laajemmaksi. Ei pystyttäisi pureutumaan niin yksityiskohtiin kun jos ne on erillään. Mutta toisaalta jos tarkastellaan hirviä ja suurpetoja niin niillä on tietty kontaktipinta, on kyse saaliista ja saalistajasta, ja näiden yhteensovittaminen on kuitenkin tehtävä jonkun ja jossain. Ja näistä asioista olisi hyvä jos nyt ei joka vuosi, niin aina silloin tällöin yhteisen pöydän ääressä, jossa nähtäis tämä kokonaisuus.” (30)

Muidenkin lajien kuin suurpetojen käsittelyä neuvottelukunnassa perustellaan usein ekologisilla näkökohdilla. Esimerkiksi Uudellamaalla sekä Etelä- ja Pohjois-Hämeessä ovat jo joitakin vuosia toimineet niin sanotut suurriistafoorumit, jotka käsittelevät ennen muuta hirvieläimiin ja suurpetoihin liittyviä kysymyksiä. Niiden perustamista puoltaa lajien ekologisten yhteyksien ja kantojen hoidon yhteensovittamisen tarpeen lisäksi se, että esimerkiksi osa tahtoista ja niiden edustajista on samoja alueellisissa suurpetoneuvottelukunnissa ja saman alueen hirvineuvotteluissa (esim. Pellikka ja Salmi 2007). Monilajisena foorumin toiminta voi joidenkin haastateltujen henkilöiden mukaan motivoitua paremmin ja löytää uudenlaisia yhteyksiä intressitahojen välille, vaikka lajikohtaista asiaa ei olisikaan kovin paljon. Muita ajateltavissa olevia syitä suurriistafoorumien tyyppisten alueellisten elinten perustamiselle erityisesti maan länsiosissa voisi olla se, että suurpetokysymykset eivät alueella ole ainakaan vielä käristyneet. Tämän voi olettaa helpottavan vuorovaikutuksen rakentamista.

Toinen organisoitumiseen liittyvä kysymys on, voitaisiinko maakunnallisten suurpetoneuvottelukuntien edustajien mielestä neuvottelukunnat muodostaa kannanhoitoalueittain. Kysymys liittyy havaintoon, että suurpetojen hoitosuunnitelmien populaatioperustaisesti määritellyt kannanhoitoalueet ovat käytännössä useiden suurpetoneuvottelukuntien kattamia alueita. Tulisiiko kannanhoitoalueiden ja neuvottelukuntien kattamien alueiden olla samansuuruisia? Yhden-tämisajatus on ongelmallinen jo siksi, että eri suurpetojen lajikohtaiset hoitoalueet poikkeavat selvästi toisistaan. Tämä vaihtoehto sai kyselyssä pääsääntöisesti kielteisen vastaanoton. Vain 28 % vastaajista oli sitä mieltä, että neuvottelukuntia voitaisiin yhdistää, kun hieman yli puolet (56 %) vastaajista hylkäsi tämän ajatuksen (kuva 5; ristiriitaindeksin arvo = 0,36). Jo aiemmin (kappaleessa 4.2) painotettiin tarvetta lisätä tiedonvaihtoa neuvottelukuntien välillä, joten kannanhoitoaluekohtainen kehitystoiminta saanee nykyisten neuvottelukuntien tuen ennen muuta niiden välisen yhteistyön muodossa.

Selvästi edellisiä vaihtoehtoja negatiivisemmin ja yksimielisemmin edustajat suhtautuivat siihen (kuva 5; ristiriitaindeksin arvo = 0,06), että neuvottelukunnat olisivat edustukselliseen demokratiaan pohjautuvia poliittisia elimiä. Vain 6 % yhtyy väitteeseen, jonka mukaan ”Neuvottelukunnan edustajat voitaisiin valita poliittisin perustein tai vaaleilla”, kun 88 % kyselyyn vastanneista vastusti ajatusta, pääosin erittäin jyrkästi. Miksi tämä kysymys yhdistää

näin selvästi tahoja, joilla on erilaisia näkemyksiä neuvottelukunnan roolista? Yksi selitys on, että neuvottelukunnan politisoitumisen arvellaan vievän neuvottelukunnalta tiedonvaihdollisen ja asiantuntijuuteen tukeutuvan merkityksen:

”Politikoinnilla ja asiantuntemuksella on erittäin vähän tekemistä keskenään.” (31)

”Toiminta on eräänlaista asiantuntijatoimintaa, ei politikointia, joten kompromissit eivät asiaa vie eteenpäin.” (32)

”Politiikka sotkee asioiden järkevän käsittelyn...” (33)

Osa edustajista ei luota poliitikkojen pyrkimyksiin ajaa äänestäjien (tai ainakaan edustamansa intressin) asioita, ja näin (lisä)politisoituminen veisi samalla kanavan nykyisiltä suuropolitiikkaan vaikuttamaan pyrkiviltä tahoilta:

”Kaikki poliitikot ovat valtakunnan tasollakin jo petovastaisia, joten muutosta tuskin tulisi.” (34)

Yksi lisäsyö vastustaa foorumin poliittista luonnetta voi olla näkemys, että neuvottelukunnan luonteen muuttuminen poliittisempaan suuntaan veisi siltä roolin käytännöllisenä toimijana. Jo aiemmin mainitun (luku 4.2.) tiedotus- ja koulutustoiminnan lisäksi muun muassa Pohjois-Karjalan suurpetoneuvottelukunta on ollut tukena suurpetovahinkojen ennaltaehkäisykokeiluissa ja edistämässä alueellista sosiaaliin näkökohtiin liittyvää suurpetotutkimusta (esim. Palviainen 2000). Samankaltaisia kaavailuja ekologisiin näkökulmiin keskittyvästä tutkimusyhteistyöstä RKTL:n kanssa on ollut muun muassa Etelä-Karjalassa (Etelä-Karjalan suurpetoneuvottelukunta 2007).

4.5 Suurpetoneuvottelukunnan toiminnan onnistuminen

Tässä luvussa tarkastellaan osallistujille muodostunutta kokonaiskuvaa suurpetoneuvottelukuntien tähänastisesta toiminnasta ja muutostoiveista. Yleisin vastaus (58 %) kysymyksen ”Millaiseksi koet kokonaisuutena neuvottelukuntasi tähänastisen työn?” oli ”melko onnistunutta”. Erittäin onnistuneena toimintaa piti 4 % vastanneista. Selvästi pienempi osuus vastaajista piti tähänastista toimintaa epäonnistuneena: 14 % arvioi toiminnan ”melko” ja 2 % ”erittäin” epäonnistuneeksi. Kantaansa ei osannut tai halunnut sanoa 22 % kyselyyn vastanneista.

Kaikissa neuvottelukunnissa mukana olevista tahoista pienimmän kokonaisarvosanan tähänastisesta toiminnasta antoivat luonnonsuojelupiirin ja MTK:n edustajat ja korkeimman maakuntaliiton, ympäristökeskuksen ja Suomen Metsästäjäliitto ry:n edustajat. TE-keskuksen, poliisin ja riistanhoitopiirin edustajat olivat mielipiteessään epävarmoja tai näkivät toiminnan onnistuneen jossakin määrin.

Osassa neuvottelukuntia toimintaa onnistuneimpana pitivät Metsähallituksen, Metsätutkimuslaitoksen ja Rajavartiolaitoksen edustajat. Kuntien edustajat arvioivat toiminnan melko onnistuneeksi. Luontojärjestöjen edustajat pitivät tähänastista toimintaa selvästi epäonnistuneena, mikä johtui heidän oman näkökulmansa heikosta vaikuttavuudesta:

”Neuvottelukunnan voimasuhteet ovat olleet ylivoimaisesti petovastaisilla tahoilla, joten petojen suojelua ja asiallista petoasiaa se ei ainakaan ole pystynyt edistämään!” (35)

Toisessa kommentissa tuotiin esiin epäluottamus suurpetoneuvottelukuntien toimintaa vetävien henkilöiden puolueettomuutta kohtaan, samalla viitaten toiminnan yleisiin demokraattisuuden ongelmiin:

”Toiminnassa on tapahtunut parantumista ja varmasti näin tapahtuu jatkossakin, joten suunta on hyvä, kun vielä saadaan demokratia toimimaan, ettei suojelupuoli ole vain ’kumileimasin’ kuten se nyt selvästikin on.” (36)

5. Pohdinta

Tässä raportissa on tarkasteltu suurpetoneuvottelukuntien merkitystä suurpetokantojen hallinnassa ja ristiriitojen lieventämisessä lähinnä toimintaan osallistuneiden henkilöiden kokemusten pohjalta. Tarkastelun perusteella neuvottelukunnat ovat moni-ilmeisiä ja jännitteisiä vuorovaikutuksen foorumeita, jotka monilla osa-alueilla ovat vielä selvästi työnsä alussa. Suurin osa toimijoista on kuitenkin varovaisen tyytyväisiä tähänastiseen toimintaan. Tämä tutkimus valottaa vain osan neuvottelukuntien moni-ilmeisyydestä ja osallistujien tyytyväisyyden takana vaikuttavista ilmiöistä. Hankkeen aikana kerättyjä aineistoja tullaan hyödyntämään tulevien vuosien töissä analyysin monipuolistamisessa. Aiheen tutkimustarvetta korostavat moniin riistaeläimiin liittyvät ristiriidat, joiden hallintaa voitaisiin kehittää erilaisten yhteistyöfoorumien avulla.

Ristiriitojen käsittelyn foorumeina – alkuperäisen ajatuksensa mukaisesti – suurpetoneuvottelukunnat ovat selvästi edistyneet monilla osa-alueilla. Ne ovat onnistuneet luomaan maakunnallisesti kattavan jatkuvaluonteisen yhteistyöelimen, joka tuo ristiriidat tehokkaasti kasvokkain tapahtuvaan käsittelyyn. Ne ovat kaksisuuntainen tiedotuskanava paikallisten ihmisten, järjestöjen, maakunnan tason viranomaisien ja valtakunnan tason hallinnon (ja tutkimuksen) välillä. Neuvottelukunnat ovat edistyneet myös suhteiden kehittämisessä. Erityisesti edunvalvontajärjestöille ne ovat myös hallinnointiin vaikuttamisen foorumeita ja kaikille osapuolille eriasteisia välineitä paikallisten käytännön ongelmien ratkaisemiseen.

Vaikka suurpetoneuvottelukunnat toimivat suurpetoja koskevan virallisen valtiojohtoisen päätöksentekojärjestelmän ”reunalla”, ne ovat samalla alueellisen viranomaisyhteistyön elimiä – varsin suuri osa jäsenistä on alueviranomaisia. Neuvottelukunnat voidaan nähdä myös eräänlaisena alueellisena riistahallintoa luotaavana laadunvalvontaelimenä, ovathan ne jo vuosia kommentoineet kansallisia suurpetojen hoitosuunnitelmia.

Tulkinta toiminnan demokraattisuudesta saa suurpetoneuvottelukunnissa ristiriitaisen vastaanoton. Yhden mielestä kansan vähemmistön mielipiteiden esiintuominen on demokratiaan kuuluvaa. Toisen mielestä on epädemokraattista se, että vähemmistön mielipiteillä on samansuuruinen painoarvo kuin enemmistön mielipiteillä. Ristiriita kannattajien määrällä ja asiasisällöllä vaikuttamisen välillä on yksi neuvottelukuntien toiminnan jännitteistä.

Osa neuvottelukuntien toimintaan osallistuneista kokee myös, että monet muut ryhmät perustavat käsityksensä olettamuksiin, ei tieteellisiin tosiasioihin, ja politikoivat. Ilvesviidan (2005) mukaan metsästysasioita hoitavat tahot eivät halua tehdä metsästysasioista poliittista kysymystä. Poliittisuus liitetään usein herkästi puoluejärjestelmiin, vaikka politiikka voidaan ymmärtää myös muunlaisena yhteiskunnallisena toimimisena ja järjestäytymisenä ilman kytköstä puoluepolitiikkaan. Poliittikka-käsitteellä voidaan viitata käytännön toimintapolitiikkaan tai toimenpideohjelmaan (engl. *policy*) tai eri intressiryhmien väliseen politiikan sisällöstä käytävään määrittelykamppailuun (engl. *politics*). Suurpetopolitiikassa ja -hallinnoinnissa

molemmat merkitykset ovat oleellisia, mutta neuvottelukuntien toiminnassa painottuu ennen muuta *politics*-tyyppinen vuorovaikutus, jossa eri ryhmät tuovat esiin tavoitteensa, arvonsa ja tietonsa.

On esitetty, että asiantuntijuutta ei tule kiinnittää vain tieteeseen tai professioihin, vaan se perustuu julkisuudessa käytyihin neuvotteluihin, kommunikaatioon ja luottamukseen (Saariisto 2000). Suurpetoneuvottelukunnissa tärkeä määrittelykamppailu liittyy eri ryhmien asiantuntijuuteen tai asiantuntemattomuuteen. Toisaalta neuvottelukuntien toimintaan osallistuneet korostivat henkilökohtaisen vuorovaikutuksen merkitystä. Neuvottelut kasvotusten ovat ainakin jossain määrin edistäneet luottamusta ja yhteistyötä.

Neuvottelukuntien toiminta ei synnytä käsitystä voimattomista, kansainvälisiä vaateita toteuttavista ”nukkefoorumeista”; ovathan neuvottelukunnat syntyneet lähtökohtaisesti omaehtoisina ja epävirallisina ja monin tavoin kehittäneet omia toiminnan muotojaan suurpeto-ongelmien lieventämisessä. Neuvottelukunnat voi pikemminkin nähdä eräänlaisina käytännön ratkaisujen innovoijina ja maakunnallisen tason asiantuntijaeliminä, vaikka tässä suhteessa erityisesti viime vuosina perustettujen neuvottelukuntien työ ei ainakaan vielä ole ehtinyt kovin pitkälle.

Keräämämme aineiston valossa ei näytä siltä, että suurpetoneuvottelukunnissa olisi vahvaa pyrkimystä kohti virallistettua asemaa. Varsinkin edunvalvontajärjestöjen tavoitteena on pyrkimys kasvattaa omaa vaikuttavuuttaan. Toisaalta ajatus neuvottelukuntien virallistamisen tai riistanhoitopiirin roolin vahvistamisen kautta tulevasta vastapuolen lisävallasta saa ainakin ympäristöjärjestöt epäileviksi. Suurpetoneuvottelukuntien suhde riistahallintoon on erilainen kuin esimerkiksi hirvisidosryhmäfoorumien, joissa viranomaistahoa edustava riistanhoitopiiri on nykyisessä kokoonpanossa hirvivahinkotilanteen kärjistyessä toinen kiistan osapuoli, johon samalla kohdistuu virallistetun vallankäytön kritiikki (esim. J. Pellikka & P. Salmi, julkaisematon). Neuvottelukunnissa ei – ilmeisesti juuri monenlaisten sisäisten ristiriitojen takia – ole syntynyt etujärjestöjen hirvineuvottelukritiikin mukaisia syytöksiä siitä, että neuvottelukuntien ulkoiset institutionaaliset kehykset esimerkiksi suhteessa riistanhoitopiireihin olisivat liian ahtaat. Toisaalta juuri epävirallisina ja hallintojärjestelmään kytkettyä vastuuta vailla toimivina suurpetoneuvottelukunnat näyttäytyvät osapuolille riittävän väljinä työkaluina; ne eivät sido liikaa toimijoiden vapautta.

Virallistamiseen liittyvistä vaihtoehdoista parhaimmaksi nähtiin tilanne, jossa neuvottelukunta antaisi lausuntoja hallinnon suunnitelmiin. Tämä voisi olla toimiva ratkaisu paitsi kansallisten suurpetojen hoitosuunnitelmien osalta, myös alueellisen tason hoitosuunnittelua ajatellen. Myös riistapäälliköt näkevät tämänsuuntaisen kehityksen mahdollisena, vaikka samalla pitävät lausunnon antamista esimerkiksi yksittäisten lupien tasolla ongelmallisena. Heidän mielestään suurpetoneuvottelukuntien nykyinen rooli on riittävä. Lausuntoihin ja kannanottoihin liittyviä tehtäviä tulisi neuvottelukunnissa olla osallistujien mukaan kohtalaisen usein, jotta se motivoisi osallistumiseen.

Yksi vaihtoehto monien torjumalle suurpetoneuvottelukuntien vahvistamiselle olisi riistanhoitopiirien hallitusten edustajuuden laajentaminen siten, että hirvisidosryhmäfoorumeissa, suurriistafoorumeissa ja suurpetoneuvottelukunnissa nyt vaikuttamaan pyrkivät (lähes samat) tahot otettaisiin mukaan tekemään päätöksiä viranomaisvastuulla suurpeto- ja hirviasioissa. Mikäli tämänkaltainen lainsäädännöllinen muutos saisi poliittisen tuen, olisi mielenkiintoinen kysymys, johtaisiko se suurpetoneuvottelukuntien jännitteiden siirtymiseen piirihallitukseen.

Kiintoisaa olisi myös, missä määrin se vähentäisi ylipäänsä suurriistaan liittyviä ristiriitoja ja pienentäisikö se näiden tahojen tai kansalaisten hallinnointia kohtaan esittämää kritiikkiä.

Oleellista keskusjohtoisen hallinnoinnin delegoimisessa paikallisemmalle tasolle on taata paikallisväestön tuki (Agrawal ja Ribot 1999). Tätä edistää suomalaisten suurpetoneuvottelukuntien osalta se, että ne perustuvat maakunnallisten tahojen aloitteisiin – toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, missä ne ovat lähtöisin keskushallinnosta (Sandström 2006). Samalla kun suomalaisten neuvottelukuntien perustaminen omaehtoisina ja tilanteen mukaisina voi osaltaan edistää niiden tarkoituksenmukaisuutta ja osallistujien motivoituneisuutta, voi jo niiden syntyprosessista tulla kenttä intressien väliselle kamppailulle. Suurpetoneuvottelukunnan toiminnan ja vuorovaikutuksen kehittymisen lähtökohdat ovat epäedulliset, jos toimintaan osallistuvat ovat heikosti motivoituneita tai heidät koetaan puolueellisiksi. Tämän vuoksi voi olla tarpeen, että tulevien neuvottelukuntien perustamista tuetaan ohjeistuksella ja erilaisilla vuorovaikutteisilla tavoilla, kuten seminaareilla, joissa aiemmin perustetuista neuvottelukunnista saatuja kokemuksia voitaisiin tehokkaasti hyödyntää.

Kiitokset

Haluamme kiittää suurpetoneuvottelukuntien sihteereitä materiaalin toimittamisesta, kaikkia haastateltuja ja kyselyymme osallistuneita henkilöitä vaivannäöstä ja kaikkia muita tätä raporttia ja sen osatöitä eri valmisteluvaiheissa kommentoineita henkilöitä. Suuren kiitoksen ansaitsee myös hankkeen ohjausryhmä, johon kuuluivat Tarja Cronberg, Juhani Kettunen, Sami Kurki, Mika Kurkilahti, Juha Kuittinen, Jari Luukkonen sekä Sami Niemi. Kiitämme myös maa- ja metsätalousministeriön riistaosastoa, joka rahoitti tämän hankkeen osana suurpetojen hoitosuunnitelmien täytäntöönpanoa.

Viitteet

- Agrawal, A. & Ribot, J. C. 1999. Accountability in Decentralization: A framework with South Asian and African cases. *Journal of Developing Areas* 33: 473–502.
- Ajzen, I. 2005. *Attitude, Personality and Behavior*, Second Edition. Open University Press, England. 178 s.
- Bisi, J. & Kurki, S. 2005. Susipuhetta Suomessa. Maakunnalliset ja kansalliset odotukset ja tavoitteet susikannan hoidossa. Helsingin yliopisto. *Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisuja* 3. 161 s.
- Chase, L. C., Schusler, T. M. & Decker, D. J. 2000. Innovations in stakeholder involvement: What's the next step? *Wildlife Society Bulletin* 28: 208–217.
- Etelä-Karjalan suurpetoneuvottelukunta 2007. Suurpetoneuvottelukunnan seminaari 3.5. muistio. <http://www.ekarjala.fi/ekliitto> [Luettu 8.5.2007].
- Friedmann, J. 1973. *Retracking America. A theory of Transactive Planning Process*. Anchor Press, New York, USA. 289 s.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus, Helsinki. 213 s.

- Ilmonen, K. 2000. Sosiaalinen pääoma: Käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa: Ilmonen, K. (toim.), *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylän yliopisto, SoPhi 42, ss. 9–38.
- Ilvesviita, P. 2005. Paaluraudoista kotkansuojeluun. Suomalainen metsästyspolitiikka 1865–1993. Lapin yliopisto. *Acta Universitatis Lapponiensis* 93. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi. 381 s.
- Kainuun liitto 2003. Kainuun suurpetoneuvottelukunnan työ 2001–2003. *Kainuun liiton julkaisu* D:19. 25 s.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. Sage, London. 245 s.
- Kooiman, J. & Chuenpagdee, R. 2005. Governance and Governability. Teoksessa: Kooiman, J., Bavinck, M., Jentoft, S. & Pullin, R. (toim.), *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*. MARE publication Series, 3. Amsterdam University Press, ss. 325–349.
- Lehtinen, A. & Rannikko, P. 2003. *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö*. Gaudeamus, Helsinki. 270 s.
- Manfredo, M. I., Vaske, J. I. & Teel, T. 2003. The Potential for Conflict Index: A Graphic Approach to Practical Significance of Human Dimensions Research. *Human Dimensions of Wildlife* 8: 219–228.
- MMM 2005. *Suomen susikannan hoitosuunnitelma*. Maa- ja metsätalousministeriö 11/2005. 58 s. + liitteet.
- MMM 2007a. *Suomen ilveskannan hoitosuunnitelma*. Maa- ja metsätalousministeriö 1/2007. 64 s.
- MMM 2007b. *Suomen karhukannan hoitosuunnitelma*. Maa- ja metsätalousministeriö 2/2007. 63 s. + liitteet.
- Mykrä, S., Vuorisalo, T. & Pohja-Mykrä, M. 2005. A history of organized persecution and conservation of wildlife: species categorizations in Finnish legislation from medieval times to 1923. *Oryx* 39: 275–283.
- Palviainen, S. 2000. Pohjoiskarjalaisten luonnonkäyttäjien kokemuksia suurpedoista. Pohjois-Karjalan liitto. *Julkaisu* 51. 81 s. + liitteet.
- Pellikka, J. & Salmi, P. 2007. Osallisuus suurriistakantojen sidosryhmäneuvotteluissa – keitä maakunnallisissa riista-asioissa kuullaan? (Summary: Participation of interest groups in the regional consultative committees of ungulates and large carnivores). *Suomen Riista* 53: 64–75.
- Peuhkuri, T. 2004. Tiedon roolit ympäristökiistassa. Saaristomeren rehevöityminen ja kalankasvatus julkisen keskustelun ja päätöksenteon kohteena. *Turun yliopiston julkaisuja*, sarja C osa 220. 271 s.
- Pondy, L. R. 1967. Organizational conflict. *Administrative Science Quarterly* 12: 296–320.
- RKTL 2007. <http://www.rktl.fi/riista/suurpedot/> [Luettu 5.9.2007].
- Saaristo, K. 2000. Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Jyväskylän yliopisto, *Nykykulttuuritutkimuskeskuksen julkaisuja* 66. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi. 191 s.
- Salmi, P. 2000. Tieto ja valta kalastuksen päätöksenteossa – konflikteista yhteishallintaan? *Alue ja Ympäristö* 29(2): 47–58.
- Salmi, P., Tonder, M., Jurvelius, J. & Auvinen, H. 2005. Saimaannorppa, suojelu ja kalastus – Monitieteinen tutkimus Saimaan Pihlajavedellä. Teoksessa: Salmi, P. (toim.), *Kalastus, saimaannorppa ja kansalaishäkökulma*. Hallinnan haasteet ja luonnon monimuotoiset tulkinnot. Riistan- ja kalantutkimus. *Kalatutkimuksia* 196: 1–13.
- Sandström, C. 2006. Regional förvaltning av rovdjur i Västerbotten och Norrbotten – om likheter och skillnader ur ett samförvaltningsperspektiv. *FjällMistrarapport* 8. 30 s.
- Tonder, M. 2005. Saimaannorpan suojelu luonnon erilaisten merkitysten ristiaallokossa. Riistan- ja kalantutkimus. *Kalatutkimuksia* 196: 19–31.
- Tuler, S. & Webler, T. 1999. Voices from the forest: What participants expect of a public participation process. *Society and Natural Resources* 12: 437–453.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki. 158 s.
- Uudenmaan riistanhoitopiiri. Neuvottelumuistio 8.5.2006. <http://www.riista.fi/uusimaa/> [Luettu 3.3.2007]
- Valtioneuvoston kanslia 2006. Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävän kehityksen strategia. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 5/2006. 132 s.
- Viirikorpi, P. 1993. *Osallisuus, yhteistyö, valta, muutos...: asuinalueen uusi suunnittelujärjestelmä*. Suomen kuntaliitto, Helsinki. 59 s.
- Wilson, D. C., Raakjaer Nielsen, J. & Degnbol, P. (toim.) 2003. The Fisheries Co-management Experience. Accomplishments, Challenges and Prospects. *Fish and Fisheries series* 26. Kluwert Academic Publishers, Dordrecht. 324 s.



JULKAISIJA

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

Viikinkaari 4

PL 2

00791 Helsinki

Puh. 0205 7511, faksi 0205 751 201

www.rktl.fi