

GRANSKINGARDEPILIN FYRI ØKISMENNING

Lokalsamfunnet i fiskeriforvaltningen

Av Svein Jentoft, professor

*Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning
Universitetet i Tromsø*

SMÁRIT NR. 1/2000

Åpen forelesning, Teknisk Skúle, Klaksvík, Færøyane, 18. januar 2000

ISBN 9918-955-0-7

1. Innledning

La meg begynne med å slå fast følgende: *Livskraftige fiskerisamfunn forutsetter livskraftige fiskebestander.* Dersom fiskeriforvaltningen gjør det den er der for, nemlig å sikre bestandene fra overfiske, vil den som konsekvens gi et nødvendig bidrag til at kystsamfunnene overlever.

Samfunnsforskere som meg selv, har ikke noe problem med denne påstanden. Tvert om, vi oppfatter den som en truisme – den er trivielt sann. »Skull` Torsken os feile, hvad havde vi da?» spurte dikterpresten Petter Dass for nesten 300 år siden. Svaret er det samme i dag som det var den gang: Da ville det stå dårlig til. På Newfoundland, som er Canadas østligste provins, har en fått oppleve dette som en bitter realitet etter at torsken forsvant tidlig på 90-tallet. Der har en i flere år hatt en økonomisk og sosial krise som følge av stansen i torskefisket. Vi fikk en smak av hva dette kan innebære i 1990, da kvotene var på et historisk lavt nivå. Siden gikk det oppover, og pessimisme ble avløst av optimisme. Nå, ved overgangen til et nytt århundre, varsler hav-

forskerne om at torskebestanden igjen er i fare.

At fiskeriavhengige lokalsamfunn står og faller med fiskebestandene, er så opplagt at vi ikke behøver å dvele lenge med påstanden. I dette innlegget vil jeg i stedet hevde det omvendte. *Livskraftige fiskebestander forutsetter livskraftige lokale samfunn.* Denne sammenhengen er ikke like selvsagt, og den er, vil jeg hevde, framfor alt ikke tatt hensyn til i måten fiskeressursene forvaltes på. Det livskraftige lokalsamfunnet blir typisk sett på som en konsekvens av, og ikke som en årsak til en bærekraftige fiskeriforvaltning. Lokalsamfunnet blir endog sett på som en hemsko for en effektiv forvaltning, noe en helst ikke burde behøve å bekymre seg for. Spørsmålet blir derfor: Hvordan kan det ha seg at livskraftige bestander krever livskraftige fiskerisamfunn? Og dersom det eksisterer en slik sammenheng: Hva kan gjøres for å bygge sterkere lokale fiskerisamfunn? Herunder, hvordan kan fiskerireguleringene utformes slik at det bygger opp om lokalsamfunnet, snarere enn å svekke det – som jeg vil hevde dagens reguleringsystem har en tendens til å gjøre?

2. Markedssvikt

Fisk er i utgangspunktet en fellesressurs, dvs. den tilhører ingen og er åpen for alle. Det eksisterer derved ingen begrensninger for hvor mye som kan høstes av den, annet enn bestanden selv. Om noen fisker mer innenfor en gittbestand, går det ut over konkurrentene,

som innenfor et nullsum spill, der mer til den ene betyr mindre for den andre. Blir det mange nok som øker fangsttinningsraten, reduseres også bestandens evne til reproduksjon – «summen» som er til fordeling blant fiskerne blir mindre. De kostnader dette innebærer for fellesskapet, inngår ikke i kalkylen til den som forårsaker at bestanden overbelastes. Det finnes ikke noe marked som tvinger den enkelte til å ta hensyn til disse «eksterne» kostnadene. Den enkelte har derfor ikke noe incitament for å begrense fangsttinningsraten. Tvert i mot vil det være lønnsomt fra hver fiskers perspektiv å øke fangsttinningsraten, fordi den positive effekt dette har for den enkelte i form av mer fisk i lasterommet, ikke vil oppveies at de økte kostnader dette innebærer at bestanden forringes, fordi disse kostnadene deles på alle fiskere i fellesskap.

Denne situasjonen leder til det som ofte kalles «allmenningens tragedie», en betegnelse som knyttes til den amerikanske biologen Garrett Hardin: «*Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all.*»¹ Hardins argument bygger på antakelsen om at utøverne er strategiske aktører som har som mål å maksimere egen inntekt. Det som er rasjonell atferd for den enkelte, gir totalt en effekt som alle taper på. I denne spesielle situasjonen svikter markedsmekanismen. Den bidrar ikke til å sikre samsvar mellom individuell og samfunnsmessig lønnsomhet,

mellom private «lyster» og offentlige behov, slik Adam Smith redegjør for i sin berømte bok om «Nasjonenes rikdom».

Hardins diagnose er knyttet til rettighetsforholdene. Det er nettopp den frie tilgjengelighet, at ressursen er åpent tilgjengelig for alle, som forårsaker tragedien. Problemet kunne vært unngått om ressursbrukerne hadde klare regler å forholde seg til, for eksempel om det ble fastsatt en total kvote, såkalt TAC - «total allowable catch», og at denne i neste omgang ble fordelt på de deltagende fiskere i form av kvoterandeler. Det måtte også bestemmes hvem som har adgang til å delta i fiske og hvem som får rett til kvote. Slike beslutninger er det bare staten som har myndighet til å fatte. Derfor har også staten et ansvar og en rolle å spille i fiskerienes ressursforvaltning.

Hardins analyse kan også tas til inntekt for et system der kvoterettigheter tillates omsatt. En fisker som ønsker å fange mer enn det han i utgangspunktet har tillatelse til, bør kunne få anledning til kjøpe kvote fra andre. Slik omsettelighet ville fremme større effektivitet ved at de fiskere som mest lønnsomt kan kjøpe seg større armslag. Dette ville også redusere et stort problem i fiskerierne, nemlig tendensen til at kapasiteten, og dermed det totale kostnadsnivået, blir for stor i forhold til ressursgrunnlaget. Island, New Zealand, Australia har, inspirert av den type resonnement Hardin er talsmann for, tatt dette systemet i bruk, og tilsynelatende oppnådd betydelige rasjonaliseringsgevinster. Det er også

praktisert i visse fiskerier i USA og Canada. I Norge har en valgt ikke å gå så langt. Her tildeles kvoter fartøyeiere, men kvotene kan ikke selges fritt. Kvoter skifter imidlertid mellom fiskere når båter kjøpes og selges. Norske myndigheter tillater nå også sammenlåing av kvoter, gjennom den såkalte enhetskvoteordningen. En fisker kan da kjøpe et fartøy med kvote, ta fartøyet ut av bruk, og overføre kvoten til et annet fartøy som han eier. Ordningen bidrar dermed til et mer markedsstyrt system enn dagens. En effekt synes imidlertid å være at kvoterettigheter konsentres geografisk, som også er erfaringene fra

de land som har tatt skrittet fullt ut. På 1990-tallet har de mest fiskeriavhengige distrikter i Nord Norge tapt kvoteandeler både for torsk og sild til fordel for fiskeridistrikter på Vestlandet. Mens nord-norske fiskere har solgt seg ut, har fiskebåtredierier på Vestlandet kjøpt fartøyer fra nord med kvote i lasten. Parallelt har det også skjedd en forskyvning i favør av havfiskeflåten, som mye opererer uavhengig av bestemte lokale samfunn. Tall som viser denne utviklingen inngår annet i Stortingsmelding nr. 51 (1997-98): *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*.²

3. Lokalsamfunnssvikt

I dette innlegget vil jeg framføre en alternativ analyse. Jeg vil hevde at overfiske eller «allmenningens tragedie» kan skyldes et mer grunnleggende problem enn markedssvikt. Det kan være et tegn på det jeg for sammenlikningens skyld vil kalle «lokalsamfunnssvikt». Mens markedssvikt kan løses med noen enkle håndgrep, så som statlig regulering, privatisering og omsettelighet, så krever lokalsamfunnssvikt en annen medisin, som både helbreder og forebygger.

Resonnementet om lokalsamfunnssvikt bygger på en annet perspektiv om forholdet mellom individ og samfunn enn det markedssviktargumentet gjør. Det tar utgangspunkt i oppfatningen om at individer er mer enn strategiske «egoister» som opererer i samfunn organisert som markeder. Det går ut

fra at fiskere, som andre mennesker, er født og oppvokst i lokale samfunn der de også bor, føler tilhørighet, og tar ansvar. Her inngår fiskere i sosiale og kulturelle sammenhenger som gir mening i tilværelsen og retning for deres handlinger. I lokalsamfunnet utvikles også verdier, normer og kunnskaper som fiskerne ledes av, også når de er på havet.

Denne alternative idealtypiske modellen har implikasjoner for hvordan vi diagnostiserer årsaken til allmenningens tragedie. Med den franske sosiologen Emile Durkheim kunne vi si at overfiske, eller allmenningens tragedie, kan være en konsekvens av «anomi», det vil si normforvirring, som oppstår når de sosiale bånd mellom folk svekkes og når standardene for hva som er moralsk at-

ferd blir uklare.³ Slik rådløshet inntreffer når lokalsamfunnene ødelegges, fellesskapet og opplevelsen av tilhørighet blir borte, når folk ikke lenger føler at de har noe å miste. Allmenningens tragedie blir således resultatet når lokalsamfunn oppløses sosialt og kulturelt. Overfiske, særlig når det skyldes bevisst omgåelse av lover og regler i form av såkalt svart fiske, skjer når fiskere ikke lenger ser mening i å vise måtehold og magemål, når en ikke lenger bryr seg om hva som skjer med andre, når samfunnssolidariteten – som for øvrig var Durkheims store tema – blir borte. Da svikter nemlig fiskernes evne til, og interesse for, å samarbeide, å snakke sammen, og å bli enige om forvaltningstiltak. Til erstatning kommer lokalsamfunnet og relasjonene mellom fiskere til å bli preget av fragmentering, konflikt, og opportuniste.

Det er denne andre modellen som ligger til grunn for tesen om at livskraftige lokalsamfunn er en forutsetning for livskraftige bestander. Jeg vil hevde at dersom den ble tatt på alvor, ville fiskeriforvaltningen sett ganske annerledes ut enn den gjør i dag. Enda et viktig hensyn ville blitt bygget inn i den målstruktur som gjelder for fiskerireguleringene. Myndighetene ville vært langt mer påpasselig med ikke å ødelegge den sosiale struktur og det kulturelle fundament som lokale fiskerisamfunn bygger på, både når fiskerireguleringene utformes og i alle andre sammenhenger der offentlig politikk virker inn på lokal utvikling. I stedet ville en velge virkemidler i og utenfor reguleringssystemet

som oppmuntrer til samarbeid og sosial integrasjon så vel innen som mellom lokalsamfunn.

Samfunnsforskere hevder ofte at fiskeriforvaltningen svikter på dette punkt. Den skaper større og ikke mindre sosial forvitring. Reguleringssystemet bidrar til å forsterke sider ved fiskernes atferd og mål som gjør at de mer og mer likner den type aktører resonanmentet om markedssvikt bygger på.⁴ Dette er aktører som er lite innstilte på samarbeide om å realisere fellesgoder, og som ikke ser det som formålstjenlig å holde fast på tradisjonelle verdier og normer som understreker likhet, moderasjon, og rettferdig fordeling. Dermed blir tesen om allmenningens tragedie en såkalt selvoppfyllende profeti. Her gjelder nemlig det såkalte Thomas-teoremet: Det en definerer som virkelig, blir virkelig i sine konsekvenser, fordi våre handlinger bestemmes ut fra de antakelser vi har om hvordan virkeligheten er.

Lokale fiskerisamfunn utsettes i dag trykk fra mange hold, med de konsekvenser som her er beskrevet. Faktorer som globalisering, ny teknologi, fraflytting, og vanskelig kommuneøkonomi teller også med. Men dette er ikke noe argument mot at fiskeriforvaltningen kunne benyttes mer bevisst til å skape livskraftige lokalsamfunn, både som mål i seg selv og som et middel til å oppnå biologiske mål. Dersom en virkelig ønsket å skape mer livskraftige fiskerisamfunn, burde en ikke se bort fra den mulighet som ligger i å bruke reguleringssystemet aktivt for dette

formål. Mitt poeng er at det også ville være bra for ressursforvaltningen.

Når dette ikke skjer på tross av gode intensjoner om å skape bærekraftig utvikling

i fiskeriene og å sikre bosettingen på kysten, så skyldes det, vil jeg hevde, en bestemt, men implisitt oppfatning av hva et lokalsamfunn er. Dette er skal jeg utdype i det følgende.

4. Lokalsamfunnsbilder

Jeg vil starte med å sitere en bemerkning fiskeriminister Peter Angelsen kom med i en artikkel som sto å lese i avisen Nordlys den 13. oktober 1998. Han forsvarte her det norske reguleringssystemet mot kritikk som hadde vært reist mot enhetskvoteordningen som regjeringen var i ferd med å innføre i kystflåten.

«Erfaringene med enhetskvoteordningen er gode. Vi ser at den er et velegnet middel for å fremme kapasitetstilpasningen, styrke økonomien for de gjenværende fartøyene og sikre en lønnsom utvikling av fiskerinæringen, på bakgrunn av en bærekraftig ressursforvaltning.»

Flere kommentarer kunne her være på sin plass, men jeg vil konsentrere meg om to poeng.

1. Dersom lokale fiskerisamfunn påvirkes av fiskerireguleringene i den grad jeg her har beskrevet, altså til sosial forvitring som i neste omgang øker presset på ressursgrunnlaget, så kunne en forvente at ministeren berørte dette. Det som opprinnelig utløste kritikken og ledet til fiskeriministerens forsvar av reguleringsopplegget, var nettopp

frykten for at lokale samfunn, særlig i Nord Norge, ville lide. Det bør sies at fiskeriministeren ikke er den eneste som «glemmer» å nevne lokalsamfunnet. Det gjør også resonnementene om «allmenningens tragedie» og «markedssvikt». Det står heller ikke noe om lokalsamfunnet i Hardins berømte artikkel. I praksis fører dette imidlertid til et reguleringssystem der lokalsamfunnet ikke vektlegges.

Dagens reguleringssystem er konstruert som en relasjon mellom staten på den ene siden og individuelle fiskere/fartøyeiere på den andre. Lokalsamfunnet er intet mellomledd. Det er individer og ikke lokalsamfunn som tildeles kvoter. Lokalsamfunnet har dessuten ikke mye å si i de beslutningsprosesser der reguleringer utformes, og deltar ikke iverksettingen av reguleringene. Det finnes eksempler internasjonalt på at lokalsamfunnet er direkte involvert i fiskeriforvaltningen, for eksempel i Nova Scotia og Alaska. I Irland er en i ferd med å gjennomføre et slikt eksperiment. Det mest berømte eksemplet er Japan, der rettigheter i kystfisket tildeles lokale fiskesamvirkelag. Disse er imidlertid unntakene som bekrefter regelen, også inter-

nasjonalt. De vitner likevel om at dersom de organisatoriske og institusjonelle forholdene legges til rette, og den politiske vilje er til stede, kan rettigheter til fiskeriressurser forankres i lokale samfunn. Hvilke krav som bør være oppfylt for å realisere en slik modell, og hvilke organisatoriske løsninger som passer under hvilke sosiale og økologiske betingelser, er et opplagt tema for samfunnsforskning.

2. Den andre kommentaren gjelder ministerens bemerkning om at kvotesystemet har bidratt til å «styrke økonomien for de

gjenværende fartøyene», dvs. etter at fartøyer er blitt tatt ut av fiske. Reduksjonen i antall fartøyer har med andre ord etter ministerens mening virket til å forbedre arbeidssituasjonen for de som er blitt igjen, rett og slett ved at det har blitt færre om å dele på totalkvotene. Denne konsekvensen synes jo temmelig opplagt, selv om det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom færre fartøyer og mindre press på ressursene. Fiskeriministeren gjør seg her til talsmann for det jeg vil kalle for en «konsolideringsteori».

**Antall
fiskere/fartøyer**

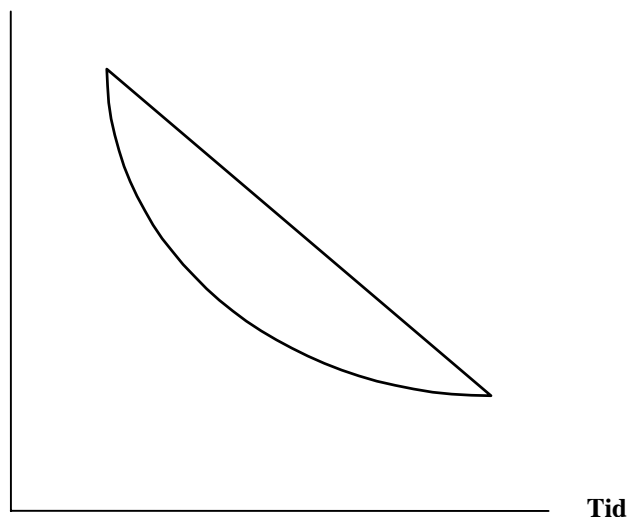


Fig. 1. Konsolideringshypotesen

Figuren viser en kurve som først faller bratt, men som siden flater ut, for så å stabilisere seg rundt et likevektspunkt. Dette er tydeligvis hva ministeren håper at reguleringene vil resultere i. Spørsmålet er imidlertid om hvor realistisk dette er. Her er det en må se etter

hvilket bilde av fiskerisamfunnet en har for seg. Selv om både ministeren, teorien om allmenningens tragedie og begrepet om markedssvikt ikke nevner lokalsamfunnet, så kan vi ane at de alle opererer med en implisitt lokalsamfunnsmodell, som er grunnlaget for at

de har forhåpning om at reguleringene vil føre til konsolidering.

Konsolideringsteorien antar at fiskerne er konkurrenter, at de er deltakere i et såkalt nullsum spill der den enes død er den andres brød. For å bruke en annen metafor: Det sosiale system fiskere danner er identisk med busskøen. I busskøen har passasjerene ikke mer med hverandre å gjøre enn at de befinner seg på samme sted, til samme tid, med den samme intensjon i hodet, nemlig å komme seg først på bussen for å få best mulig sitteplass. Fra den enkeltes synsvinkel er andre passasjerer kun i veien. Bussturen blir ubehagelig om det blir så trangt om plassen at mange må stå. Den ville bli mer komfortabel, om ikke nødvendigvis mer opplevelsesrik, om antall reisende hadde blitt redusert. Busskøen kan være et godt bilde for den oppfatning av fiskerisamfunnet eller fiskeflåten som konsolideringsteorien bygger på. Den er også eksemplet som Jean Paul Sartre benytter når han snakker om samfunn som henholdsvis «serie» og «gruppe».⁵ Med serie henviser han til busskøen, mens hans andre kategori kan illustreres ved hjelp av et utsagn som den tidligere leder i den norske Kystfiskernes Forening Steinar Friis uttalte ifølge et referat i den samme Nordlys noen dager etter at ministerens artikkel sto å lese.

«Siden 1990 har det vært ført en fiskeripolitikk som er dødsens farlig for norske fiskevær og kystsamfunn Vi [fiskerne] har lært oss at vi ikke har råd til å ha

naboer. For mister vi naboen blir det mer fisk og kvote for oss sjøl. Fellesskapet i næringa har blitt borte.»

(17.10.98)

I denne uttalelsen er det andre aspekter ved lokalsamfunnet som framheves. Her inngår fiskere i et sosialt fellesskap. De utgjør ikke en samling enkeltindivider som konkurrerer om et knapt gode. De danner derimot et integrert sosialt system forankret i slektskap og naboskap. I det fellesskapet som Friis snakker om ser den enkelte fisker på andre ikke som «dem», men som «vi».

En kunne bruke flere eksempler for å tydeliggjøre egenskapene ved et slikt lokalsamfunn. Som kontrast til busskøen har jeg i en annen sammenheng brukt eksemplet når færøyningene danser ringdans.⁶ Da knuffer en ikke med de som står nærmest, som i busskøen, og prøver å skyve de unna. I stedet holder de hverandre i hendene, danner en ring som beveger seg mens man synger de kjente gamle stev som en har lært gjennom oppveksten. Slikt blir det fellesskap av. Slik vedlikeholdes kulturelle røtter. Dessuten, ringdansen er inkluderende, ikke ekskluderende, som dagens fiskerireguleringssystem. Blir det for mange i ringen, så dannes bare en slynge. Jo flere jo bedre. En føler seg oppløftet av å delta. Det gjør ikke diskotekdansen nå til dags, slett ikke busskøen, og heller ikke fiskerireguleringssystemet, om en ikke skulle føle seg bæret over å tilhøre de utvalgte som det blir stadig færre av. Gjør en i fiskeriforvaltningen

som i ringdansen, så legger man opp til et arbeidsintensivt, og ikke et kapitalintensivt fiske, der teknologien stadig erstatter mennesket. Slik blir det nemlig lett arbeidsløshet og fraflytting av i de distriktene hvor det finnes få alternative sysselsettingsmuligheter til fiskeriene. Samtidig prøver en å skape sosiale fellesskap rundt fiskeriforvaltningen, der fiskerne som gruppe tar ansvar gjennom samarbeid. Hvordan dette kan skje, kommer jeg tilbake til.

Også en annen metafor, et fiskegarn, får fram poenget. Dersom en knute blir borte, oppstår det et hull i garnet. Garnet svekkes,

trådene har ikke lenger noe å være festet til, og presset på de andre knutene øker. Dersom vi tenker oss fiskere som knuter og trådene som relasjoner, så skjønner vi hva som skjer dersom en fisker blir borte. Ikke bare forsvinner et individ, sosiale relasjoner brytes og det sosiale systemet svekkes også. De som blir igjen opplever ikke å få sin situasjon forbedret, som ministeren antar, men forverret.

Dette leder til en annen teori om hva som skjer når fiskere faller fra. I stedet for konsolidering vil det kunne skje en »dominoeffekt».

Antall fiskere/
fartøyer

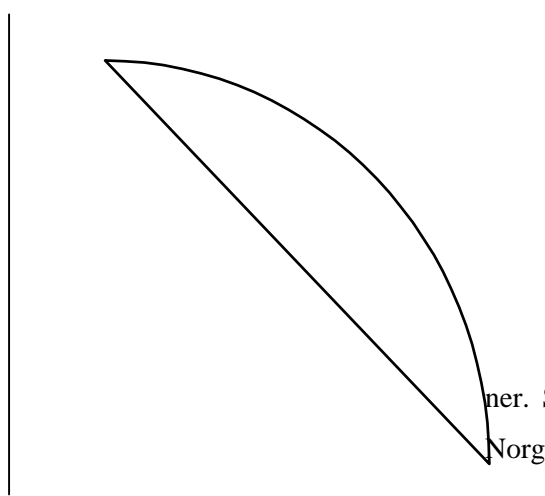


Fig.2. Dominohypotesen

Her tar kurven en helt annen bue. Straks nedgangen i antall fiskere eller fartøyer starter, akselerer den. Fiskerisamfunnet har en »kritisk masse» fiskere/fartøyer. Dersom tallet individer/enheter kommer under et visst punkt, faller lokalsamfunnet sammen fordi fiskerimiljøet brytes opp, som når fiskegarnet rak-

ner. Slik har vi sett mange eksempler på i Norge, og det har ofte skjedd i løpet av få år.⁷

Hvordan reguleringssystemet vil virke inn på fiskerisamfunnet, avhenger altså av hvordan det ser ut, om det likner på busskøen eller ringdansen/fiskegarnet. Eller for å si det med Sartre: om lokalsamfunnet antar karakter av *serie* eller *gruppe*. Siden fiskerisamfunn i praksis sjelden framtrer som enten det ene eller det andre, men i større eller mindre grad har elementer av begge, knytter det seg stor usikkerhet til hvordan reguleringene vil

virke. Fiskerireguleringer kan gi konsolidering, men også en dominoeffekt. Konsolidering et sted kan dessuten føre til en dominoeffekt etter annet sted, for også mellom lokalsamfunn skjer det gjensidig påvirkning. Bare grundige empiriske undersøkelser vedrørende fiskerisamfunnenes struktur, innhold og prosess, kan gi svar. I en tid der det såkalte «føre-var prinsippet» skal gjøres gjeldende i fiskeriforvaltningen, vil det være nødvendig å sette i gang slik forskning før en innfører endringer i reguleringsmåten, som for eksempel å innføre omsettelige kvoter, og hvor

det vil være vanskelig å ombestemme seg straks en har tatt skrittet. Ellers risikerer en å starte prosesser som antar sin egen dynamikk. En kan håpe på konsolidering, men en risikerer også at fiskerimiljøet, og i neste omgang lokalsamfunnet, forvitrer og fordufter på kort tid. Og er først fiskerimiljøet blitt borte, skal det mye til for å bygge det opp igjen. I et rettighetsbasert reguleringsystem som tar sikte på å begrense deltakelsen, så er det mye lettere å forlate fisket enn å komme inn i det.

5. Hva kan gjøres?

Det ville vært lettere å få til bærekraftig forvaltning av fiskeressursene om fiskerne oppførte seg som i ringdansen i stedet for som i busskøen. Oppgaven ville med andre ord vært enklere om en hadde fått fiskere til å samarbeide heller enn å strides. Når det er trangt om plassen, er det avgjørende at en kan unngå kaos, at ikke noen sniker i køen. Da reduseres nemlig muligheten for sikre livskraftige bestander. Et reguleringsystem som ikke oppnår orden og disiplin, er dessuten svært kostbart å drive fordi ressurser på må brukes på overvåking og kontroll. Derfor blir spørsmålet: Hvordan unngå kaos? Hvordan få busspassasjerer til å danse ringdansen?

Det generelle svaret er organisasjon. Organisasjon handler nettopp om å etablere roller, relasjoner, normer og regler som koor-

dinerer atferden til enkeltindivider for å sikre et felles mål. Organisasjon kan også gjøre mye for å skape samarbeid, solidaritet, fellesskap og tilhørighet, dvs. mange av de kvalitetene som kjennetegner et velfungerende lokalsamfunn. Kort sagt, gjennom organisasjon kan lokalsamfunn bygges. Såkalt medforvaltning - eller «co-management» foreslås som løsning på dette problemet.⁸ Dette er en organisasjonsmodell som muliggjør at fiskerne blir medprodusenter snarere enn passive mottakere av lover og forskrifter. Ansvar for reguleringsfunksjoner delegeres til fiskernes organisasjoner, som bør være representert på alle nivåer, fra det lokale til det nasjonale. Det kjennetegner nettopp de tidligere nevnte eksempler på at kvoter tildeles lokalsamfunn, at det er etablert en lokal organisasjon av bru-

kere, et kooperativ, en interesseorganisasjon, et selskap, for å håndtere oppgaven.

Et lokalsamfunn er ikke alltid rede til å ta i mot reguleringsansvar. Et regulerings-system som innser betydningen av å involvere fiskerne i beslutningsprosessene, vil i midlertid investere i ordninger som gjør dette mulig. Reguleringsystemet vil da ikke bare bestå av lover og regler som begrenser fiskernes frihet, som er Hardins oppskrift. Det vil også bestå også institusjoner og organisasjoner som gjør kollektiv handling mulig, herunder styrker lokalsamfunnets deltakelse i beslutningsprosessene. Forvaltningssystemet må legge til rette for demokrati og læring mellom involverte aktører, dvs. fiskere, myndigheter, og forskere, og på alle nivåer og. Så bredt blir vanligvis ikke forvaltningsoppgaven definert i de fleste land jeg kjenner til, til forskjell fra så vel FAO's kodeks for ansvarlige fiskerier, Verdensbankens planer, OECD's visjoner, Konvensjonen om biologisk mangfold, ILOs konvensjon om urbefolknings rettigheter, og FNs Rio-deklarasjon, som alle er opptatt av å styrke bruker-deltakelsen i ressursforvaltningen. De mener samtlig at forvaltningen ikke utelukkende kan basere seg på en ovenfra-og-nedad modell. Dette er godt nytt for lokale fiskerisamfunn, selv om slike tanker ikke automatisk slår igjennom hos våre myndigheter eller blant interessegrupper i næringen som ser seg tjent med å opprettholde status quo.

Medforvaltning er mer et organisasjonsprinsipp enn en bestemt organisasjons-

modell. Det er flere måter å involvere ressursbrukerne i forvaltningen av fellesressurser på. Norge har tradisjon på medforvaltning og involvering av fiskere i beslutningsprosesser, men systemet er primært basert på representasjon og deltakelse fra fagforeninger og redskapsgrupper, og ikke lokalsamfunn eller kommuner. Dette gjør at lokalsamfunns-perspektivet lett blir borte når reguleringer utformes, selv om fiskerne er representert ved forhandlingsbordet. Skal medforvaltningsmodellen fremme de kvaliteter ved lokalsamfunn som jeg har vært opptatt av, og som Steinar Friis er inne på i sitatet ovenfor, må organisasjonsformen derfor skapes med dette for øye. Det samme må det institusjonelle rammeverket. Ressursrettigheter forankret i lokalsamfunn heller enn hos enkeltindivider ville hjelpe på, men ikke være tilstrekkelig. En vil også måtte være opptatt av hvordan lokalsamfunnet organiserer seg og fungerer. I Nova Scotia snakker en heller om «community-based co-management» enn om bare «co-management», nettopp for å understreke betydningen av lokalsamfunnet som grunnstein i forvaltningssystemet. Da må det skapes organisasjoner som kan opptre på vegne av lokale brukere. Lokale fiskerisamfunn er ikke alltid harmoniske samfunn preget av likhet og fellesskap. Derfor er formelle prosedyrer viktig i medforvaltning. De må være strukturert på en måte som sikrer bredest mulig deltakelse fra berørte aktører, og styrt av prinsipper som sikrer innsyn, habilitet, rettferdighet, effektivitet, og legitimitet,

og som trekker på all relevant kunnskap. El-
lers kan medforvaltning komme til å forsterke
ulikhet og konflikt i lokalsamfunnet, og så-
ledes virke mot sin hensikt.

Dersom det eksisterer en slik positiv
sammenheng mellom livskraftige lokalsam-
funn og livskraftige fiskebestander som jeg
her har hevdet at det gjør, så må forvaltnings-
oppgaven defineres bredt. Lokalsamfunnet
kan styrkes på mange måter, og all innsats
må ikke nødvendigvis kanaliseres via ressurs-
forvaltningen. Alle politiske målsettinger for
fiskeriene kan ikke realiseres gjennom regu-
leringssystemet. Det klarer systemet neppe.
Reguleringsystemet blir lett så komplekst at
brukerne mister oversikten, og de risikerer å
begå lovbrudd uten å være klar over det.
Alle tiltak for å fremme utvikling og inte-
grasjon i lokalsamfunnet vil gjøre forvalt-
ningsoppgaven lettere, men mange av dem

må kanaliseres utenom reguleringene. Struk-
tur- og distriktpolitikk kan også være res-
surspolitik.

Håkan Sandersen som har studert res-
sursforvaltning i Karibia, har understreket et
poeng som også gjelder hos oss. Uten et vel-
fungerende sivilt samfunn klarer en heller
ikke å sikre en bærekraftig forvaltning.⁹ Når
folk lokalt ikke er organisert på nivåer over
husholdet, så blir kollektiv handling, som fis-
keriforvaltning krever, mye vanskeligere. Når
ingen tenker fellesskap og når ingen har erfa-
ringer i samarbeid og konfliktløsning på lo-
kalsamfunns- og regionnivå, er det vanskelig
å få til gode fellesløsninger i ressursforvalt-
ningen. Da blir eneste løsning at det statlige
byråkratiet bestemmer alt. Og det går er-
faringsvis ikke bra, verken i Karibia eller hos
oss.

6. Konklusjon

Jeg har i det foregående forsøkt å få fram poenget om at det er viktig å anerkjenne forbindelsen som eksisterer mellom livskraftige lokalsamfunn og livskraftige fiskebestander. Årsaks-virkningsforholdet går ikke bare en vei. Det er gjensidig. Påvirkningspilen går ikke bare fra ressurs til lokalsamfunn, men også i motsatt retning. Ressursreguleringene kan dermed bare fungere om de inngår i en større og mer omfattende utviklingsstrategi for fiskeridistriktene hvor det å bygge gode lokalsamfunn ikke blir sett på som kun et sosialpolitisk, men også som et ressurspolitisk tiltak. Hadde dette vært erkjent, ville forvaltningssystemet sett annerledes ut enn det gjør i dag. Forvaltningsoppgaven ville ikke vært definert så snevert. Lokalsamfunnet ville inn-

gått i det batteri av virkemidler som settes inn for å berge bestandene, og regulerings-systemet ville ikke blitt ansett for å være det eneste innsatsområde for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning. Forvaltningen ville også dreid seg om å bygge institusjoner og organisasjoner i og mellom lokalsamfunn. Det sivile samfunn, til og med kultursektoren, ville vært ansett som et ledd i bestrebelsene på å sikre en økologisk bærekraftig fiskerinæring. Da blir den færøyske ringdansen noe mer enn kun en metafor. Tradisjonen blir faktisk også et virkemiddel i fiskeriforvaltningen. Vil man lykkes i å sikre bærekraftige bestander, så bør en altså bestrebe seg på å vedlikeholde ringdansen og alle andre tiltak som gjør fiskerisamfunnet til et godt sted å leve.

Litteratur

- ¹ Garrett Hardin: «The Tragedy of the Commons. Science, 1968, Vol. 162. s. 1244.
- ² St.meld.nr.51 (1997-98): Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring. Det Kongelige Fiskeridepartement.
Se kap. 6
- ³ Emile Durkheim: Selvmordet. Oslo: Gyldendals Fakkeltbøker, 1978.
- ⁴ Jfr. Anita Maurstad: Sjarkfiske og ressursforvaltning. Avhandling til dr.scientgraden i fiskerivitenskap. Tromsø:
Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø. 1997
- ⁵ Jean Paul Sartre: Critique of Dialectical Reason. Verso/NLB, London, 1976.
- ⁶ Svein Jentoft: Allmenningens komedie. Medforvaltning i fiskeri og reindrift. Oslo: AdNotam Gyldendal, 1998
- ⁷ Svein Jentoft: «Hvor sårbare er fiskerimiljøene?» I S. Jentoft og C. Wadel (red.): I samme båt:
Sysselsettingssystemer i fiskerinæring. Oslo: Universitetsforlaget, 1984.
- ⁸ Jfr. David Symes (ed.): Alternative Management Systems for Fisheries. Oxford: Fishing News Books. 1999
- ⁹ Håkan Sandersen: «Organization and Social Capital as a Prerequisite for Participatory Fisheries Management - The Case of Trinidad & Tobago and St. Lucia». Fisheries Research in Developing Countries. Proceedings from the Soria Moria Conference, Oct. 1998. Norges Forskningsråd.