

Samfunnsvitenskapelig forskning på marin ressursforvaltning

Professor Svein Jentoft

*Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning
Universitetet i Tromsø*

SMÁRIT NR. 2/2000

Åpen forelesning, Torshavn, Færøyene den 18. februar. 2000

ISBN 9918-955-1-5

1. Innledning

Jeg skal i denne forelesningen diskutere noen sentrale forskningsmessige utfordringer innenfor et samfunnsområde som er minst like viktig for Færøyene som for den landsdel i Norge som jeg kommer fra, nemlig fiskeriene og forvaltningen av havets ressurser. Mitt område er samfunnsvitenskapene, og jeg skal bli ved min lest. Samfunnsfagene, så som sosiologi, antropologi, statsvitenskap og geografi, representerer en type kunnskap som ikke alltid har stått særlig høyt i kurs hos myndighetene når det er tale om fiskeriforvaltning, spesielt etter bevilgningene til denne type forskning og når det gjelder å lytte på de råd de får fra samfunnsforskerne. Situasjonen synes imidlertid nå å endre seg noe. Ikke minst skyldes dette de nye internasjonale konvensjoner om miljø og utvikling, hvor samfunnsforskningens relevans understrekes. Men hva er det så samfunnsvitenskapene kan bidra med til fiskeriforvaltningen? Hva er de forskningsmessige utfordringene på dette området? Dette er de spørsmål jeg skal vie oppmerksomhet i dette innlegget. Min presentasjon av samfunnsforskningens bidrag skal organiseres i syv påstander. Disse påstandene kan kalles truismen. En truisme er som kjent en påstand vi holder som trivielt sann, den er selvsynlig, nærmest for en platthet å regne. Likevel vil jeg hevde at om disse påstandene ble tatt alvorlig, ville såvel fiskeriforskningen som fiskeriforvaltningen sett annerledes ut enn hva tilfellet er i dag. I de syv påstandene ligger også de aksiomer samfunnsforskere går ut fra, og de vil også antyde hva det er viktig å forske på framover.

2. Fiskeriforvaltning er styring av menneskelig atferd.

Bestandssituasjonen påvirkes direkte av fiskerne og indirekte gjennom inngrep fra myndighetene overfor fiskerne, dvs. gjennom regulering av fangsttinningsats. Gjennom fiskeriforvaltningen opplever fiskerne at deres handlefrihet beskjæres. Fiskeriforvaltning er således, fundamentalt sett, styring eller forsøk på sådan, av menneskelig atferd. Til tross for dette blir fiskeriforvaltning primært ansett for å være et biologisk og ikke samfunnsfaglig anliggende. Det gir seg blant annet utslag i hva slags kunnskap som etterspørres og hva som investeres i forskning. Selv om biologisk forskning er viktig og nødvendig, er biologisk kunnskap ikke tilstrekkelig for å kunne drive fiskeriforvaltning. For å kunne forvalte fiskeressursene på en bærekraftig måte, trenger en ikke bare å vite noe om fisk, men også om fiskere. En må kunne noe om fiskerinæringen og de aktører som befolker den, hva som driver dem, og hvordan de organiserer sin virksomhet. En kan

da ikke ha som eneste utgangspunkt at fiskerne kun har økonomisk sans, men at de også blant annet har rettferdighetssans. En trenger også å vite hvordan fiskerireguleringer og andre institusjonelle forhold griper inn i fiskernes hverdag og påvirker deres handlemåte. Men den forskning som foregår på fiskernes sosiologi har på langt nær det samme omfang og systematikk, som den forskning som drives på fiskens biologi. Dette er ikke bare tilfelle i Norge, men situasjonen i fiskeriforvaltningen verden over.

3. Fiskere fisker ikke bare fra fartøyer, men også fra lokalsamfunn

Ingen blir fiskere i et sosialt og kulturelt vakuum. Fiskere er født, oppvokst, og bor i lokale samfunn. De inngår i sosiale systemer og sammenhenger som gir mening til deres liv og retning for deres virksomhet og karriere. Hva det vil si å være fisker, hva det krever, og hva det gir av livsmening, må forstås i forhold i en lokal kontekst. Derfor trenger fiskeriforvaltningen å vite noe om hvordan disse systemene er strukturert, hvordan de fungerer, vedlikeholdes og endres. Fiskernes handlingsmotiveer må da forholdes til den eller de sosiale og kulturelle sammenhenger som de inngår i. Vi kan ikke forutsette at alle fiskere etterstreber det samme. Vi kan heller ikke gå ut fra at de sosiale og kulturelle systemene som fiskerne inngår i fungerer som markeder. Snarere må vi anta at de fungerer som sosiale nettverk preget av fellesskap, tilhørighet og gjensidighet. Fiskere forholder seg ikke bare til andre som et distansert «de», men i like stor grad som et «vi».

4. Også fiskere har kunnskaper om fisk, fiskeatferd, og fiskebestander

Forskere er ikke alene om å ha biologisk kunnskap. Akkurat som det finnes en vitenskapelig fiskeribiologi, så eksisterer det en folkelig biologi. Dersom fiskere ikke hadde kunnskaper på dette området, ville de heller ikke kunne drive sitt yrke. Det å bli «vant» fisker, innebærer å tilegne seg slik kunnskap. Måten det skjer på, er gjennom å delta i fiske. Ønsker en å finne ut hvordan fiskerne opererer, hvordan de tilpasser seg svingninger i ressursgrunnlaget, og hvordan de responderer på reguleringsbestemmelser, så må en vite noe om hva fiskene vet og kan, og hvordan de lærer av erfaring.

Fiskerne har kunnskaper som både forskningen og forvaltningen trenger. Dette gjelder også på andre områder enn biologi. Reguleringene skal tilpasses en praktisk hverdag, som fiskerne kjenner bedre enn noen andre. Dagens fiskeriforvaltning evner imidlertid ikke å utnytte denne

kunnskapen særlig godt. Forvaltningen, inkludert forskerprofesjonen, har en tendens til å avskrive den erfaringsbaserte fiskerkunnskapen som unøyaktig, anekdotisk og upålitelig. Det er imidlertid interessant å konstatere at såvel konvensjonen for biologisk mangfold, Rio-konferansens Agenda 21, og FAO' «Code of Conduct for Responsible Fisheries», tenker annerledes på dette punkt. Her omtales den lokale brukerkunnskapen som en ressurs det gjelder å utnytte. Den lokale brukerkunnskapen - såkalt «indigenous knowledge» ”practical knowledge” ”traditional ecological knowledge” eller hva det nå kalles - er også av de store samfunnsfaglige forskningsfeltene internasjonalt.

En ting er imidlertid å konstatere at det eksisterer en lokal fiskeribiologisk epistemologi, og å beskrive hvordan den erverves, hva den består i, og hvordan den brukes av fiskerne (her trengs det utviklet en bedre forskningsmetodikk). En annen ting er å finne ut hvordan denne kunnskapen kan integreres i ressursforvaltningen. Men ikke bare den folkelige men også den vitenskapelige kunnskapen burde gjøres til gjenstand for samfunnsforskning. I de nordiske landene er en imidlertid ikke kommet særlig langt med denne type forskning, for eksempel i sammenlikning med Canada der samfunnsforskere også begynt å studere det marinbiologiske establishment. Hvordan fungerer marinbiologene i forvaltningssystemet? Hvilke roller inntar de? Hva kjennetegner den sosiale prosess hvor i gjennom den vitenskapelige, ressursbiologiske kunnskapen etableres? Hva foregår f. eks. rundt forhandlingsbordet når forskerne blir enige om kvoteanbefalinger til myndighetene? Hvilken makt ligger i det etablerte paradigmer? Hvordan kommuniseres usikkerhet? Slipper kritiske perspektiver til? I Canada er utgangspunktet for denne forskningen fiskerikrisen i torskesektoren. Den har ført til at en er begynt å tenke grunnleggende nytt om havforskningens rolle i fiskeriforvaltningen. Sosiologen Chris. Finlaysons bok «Fishing for Truth», som nettopp handler om havforskningen i fiskeriforvaltningen, skapte røre, men har samtidig ledet til en svært viktig debatt, som har fått praktiske konsekvenser. Hos oss får havforskerne ofte hard medfart i media, og de utpekes til syndebukker prognosene for bestandsutviklingen ikke viser seg å slå til. Både ressursbrukerne selv og folk i allminnelighet ville tjene på at kunnskapene om ressursbiologisk forskning ble forbedret. Et problem er gjerne at forventningene til hva biologisk forskning kan frambringe av sikker kunnskap, ofte er urealistiske så vel hos fiskerne som hos myndighetene. Sosiologisk forskning på kunnskapsgrunnlaget for fiskeriforvaltningen, herunder de prosesser som leder fram til at faglige konklusjoner får

gjennomslag, vil kunne gi nyttig innsikt. Slik forskning ville kunne bidra til å heve sakligheten i den offentlige debatten, og bringe debatten inn i et mer konstruktivt spor.

5. Bærekraftige lokalsamfunn krever bærekraftig forvaltning.

Påstanden om at bærekraftige lokalsamfunn krever bærekraftig forvaltning, er utvilsomt sann, og trenger ingen særlig begrunnelse. Uten at vi klarer å berge ressursgrunnlaget, makter vi heller ikke å sikre sysselsetting og bosetting langs kysten. Se bare på situasjonen på Newfoundland etter at det ble total stopp i torskefisket. Da fiskerikrisen slo inn hos oss i Norge i 1989-1990, økte nettoutflyttingen dramatisk fra Finnmark, vårt nordligste og mest fiskeriavhengige fylke. Det er all grunn til å anta at det samme vil skje igjen. Denne erfaring er ikke den eneste grunn til at samfunnet er villig til å bruke store beløp på marin ressursforvaltning og forvaltningsforskning, men en av de viktigste. I Norge er og blir fiskerinæringen viktig om myndighetene skal kunne realisere målsettingen om at kysten skal være bebodd. Krisehåndtering, hvordan lokalsamfunn bedre kan leve med og gardere seg mot svingninger i ressursgrunnlaget, er i denne forbindelse et forskningstema.

Samfunnsforskningens perspektiv på sammenhengen mellom bærekraftige lokalsamfunn og bærekraftig forvaltning er imidlertid også den motsatte:

6. Bærekraftig forvaltning krever bærekraftige lokalsamfunn

Økomene ser på overfiske og bestandsdesimering som et resultat av «markedssvikt», som igjen skyldes at eiendomsforholdene ikke gir de rette incentiver. Samfunnsforskere vil hevde at problemet like godt kan være «lokalsamfunnssvikt». Her er problemoppfatningen mer grunnleggende. Overfiske, og særlig såkalt «svart» fiske, skjer når normgrunnlaget forvitrer, når lokalsamfunnet blir «anomisk» som den franske sosiologen Emile Durkheim sa. Da fungerer ikke lokalsamfunnet lenger som et moralsk fellesskap som evner å verne om verdier som nøysomhet, samarbeid, solidaritet, ærlighet og tillit. Da svikter også respekten for lover og regler. I en slik situasjon blir overfiske og svart fiske ikke utelukkende et systemproblem som krever korleksjon fra myndighetene. Det er også et etisk problem som utspilles blant fiskere og mellom fiskere på den ene siden og kjøpere av fisk på den andre..

Et lokalsamfunn som forvitrer sosialt, moralsk og kulturelt mister sin evne til å sanksjonere irregulær atferd. Mer fundamentalt, det mister evnen til å innprente god ressursmoral og – ansvar blant vordende fiskere. Et fiskerisamfunn i sosial og kulturell oppløsning blir således en trussel mot fiskeressursene. Derfor nytter det heller ikke alltid å appellere til folks ressursmoral. Moralsk opprustning, som vår fiskeriminister Peter Angelsen nylig har gjort seg til talsmann for, krever opprustning av de sosialiseringsinstitusjonene som produserer god moral, og da kommer en ikke utenom lokalsamfunnet.

Et forvaltningssystem som har øye for lokalsamfunnets betydning, vil bestrebe seg på at det ikke ytterligere bidrar til sosial forvitring, men i i stedet gjør det motsatte. Forvaltningssystemet vil da ta mål av seg å bygge lokalsamfunn i sosiologisk forstand, snarere enn å rive det ned. Hvordan de nåværende forvaltningsmodeller fungerer i så måte, er et interessant forskningsfelt. Er det sant som formannen i Norges Kystfiskarlag Steinar Friis sier, at med dagens fiskerireguleringer har man ikke lenger råd til å ha naboer? Er der riktig at det sosiale fellesskapet blir borte? I så fall kan en forvente at noe av grunnlaget for at fiskerireguleringene skal kunne fungere uten et tungt og ressurskrevende kontrollapparat betydelig svekket.

Et viktig spørsmål er om det finnes alternative måter å distribuere kvoter og kvoterettigheter på, som har den effekt at lokalsamfunnet integreres heller enn splittes opp. I dag er fiskerireguleringene en relasjon mellom statlige myndigheter og individuelle fiskere. Lokalsamfunnet er her intet forbindelsesledd, som en kunne tenke seg at det ble, og som vi har eksempler på i andre land, f.eks. i form av «community quotas». Men det er også mange andre måter en kan styrke det lokale fellesskapet på, måter som tradisjonelt ikke rubriseres under hatten bærekraftig ressursforvaltning, men som like fullt vil ha en slik effekt. Vi trenger således en fiskeriforvaltning som evner å benytte et bredere perspektiv enn kun å begrense seg til bruken av reguleringstiltak, som bidrar til å bygge sosiale fellesskap. Vi har med andre ord behov for en mer «holistisk» (helhetlig) forvaltning.

7. Fiskeriforvaltning er ikke bare teknikk, men også politikk

Vi kan som forskere og forvaltere beklage at fiskeriforvaltningen er så preget av politikk. Mye ville sikkert vært enklere om det ikke var slik. Da kunne fiskeriforvaltningen ha vært overlatt til spesialister, de med profesjonell kunnskap, for eksempel forskere. Det ville i tilfelle være helt i

tråd med Platons styringsideal. Noen mener derfor at politikken bør drives ut av fiskeriforvaltningen. Men så lett er det selvsagt ikke. Samfunnsforskere vil si heldigvis. Ressursforvaltning handler som nevnt om mennesker og samfunn, og ikke bare om natur og økonomi. Dermed vil en uunngåelig også måtte forholde seg til at folk har ulike verdier og interesser, og at vi som samfunn har flere og forskjellige mål for fiskeriforvaltningen som vi strides om og ofte ikke blir enige om. Dette er politikkens vesen, og det skulle bare mangle at fiskeriforvaltningen, som har så stor samfunnsmessig betydning, ikke ble underlagt ordinære demokratiske prosesser og prinsipper.

Den gode hensikt helliger ikke alltid middelet. En kan lett tenke seg at ressursforvaltningen vil bli opplevd som et overgrep av de som underlegges den. Folk har også rettigheter å forsvare i ressursforvaltningen, rettigheter som er nedfelt i det lovgrunnlaget som forvaltningen bygger på og må forholde seg til. Norges Fiskarlag er opptatt av at fiskernes rettsstilling er endret som en konsekvens av reguleringene. Fiskerne har fått sitt handlingsrom innsnevret på en måte som både har rokket ved deres rettigheter og ved muligheten for å drive et effektivt og fleksibelt fiske. Men ikke bare det: Handlingsrommet er blitt så trangt at fiskere begår lovbrudd uten å vite det. Hvor tålegrensen går er ikke så lett å si, men at en slik grense finnes, er logisk. Hvilke mekanismer er det som driver fram regelproduksjonen i fiskeriforvaltningen, og som bidrar til at volumet av regler og forordninger stadig øker? Jeg går ut fra at svaret er å finne både i byråkratiet og i næringen selv. Dette er utvilsomt et viktig tema for samfunnsforskning.

Fiskerireguleringene bidrar lett til å skape større økonomisk ulikhet og maktforskjeller innad i næringen. Handlingsrommet innsnevres ikke nødvendigvis like mye for alle, og dette vekker gjerne reaksjoner i næringen. I Norge kan vi spore dette problemet innad i næringens organisasjoner og i forholdet mellom dem. Konflikter forårsaket av reguleringsystemet har ført til at Norges Fiskarlag nå opplever en dyp splittelse. Slike problemstillinger demonstrerer hvor mye fiskerireguleringer dreier seg om politikk, interesser og makt. Forskning som analyserer temaer som her er nevnt, vil kunne gi anvisninger til hvordan reguleringsystemet kan justeres slik at konflikter unngås eller håndteres bedre. De vil også kunne være en spore til debatt om mål og midler i den marine ressursforvaltningen. Mye tyder på at vi kan ha behov for mer kritisk selvrefleksjon, noe samfunnsforskningen kan bidra til. Om ikke dette var like klart tidligere, så er

det blitt åpenbart nå etter at kvoteanbefalingene for neste år er presentert. Vi synes nå å være tilbake til situasjonen der vi var i 1990, og mange spør seg nå om vi ingen ting har lært.

Samfunnsforskningens plass vil i stor grad bestemmes av hva som er målsettingene med ressursforvaltningen. Dersom forvaltningen kun har biologiske og økonomiske mål, det være seg å øke bestanden og maksimere grunnrenten, har samfunnsforskningen ikke så mye å bidra med. Sier en at det skal tas sosiale og kulturelle hensyn, så blir samfunnsforskningens bidrag straks mer relevant. Norsk fiskeriforvaltning er av politikerne også ment å skulle ivareta hensynet til bosetting og sysselsetting på kysten. Som samfunnsforskere vil det være en oppgave å hjelpe myndighetene med å framskaffe den kunnskap det vil kreve å realisere disse målene. Særlig utfordrende er det faktum at det her eksisterer vanskelige målkonflikter.

Det er avgjørende at forvaltningen fungerer på en måte som fiskerne oppfatter som legitim. Hvis ikke vil de kunne la være å følge de pålegg de får, og da vil reguleringssystemet ha liten sjanse for å lykkes, også på det biologiske området. Hvordan legitimitet etableres og etterlevelse sikres i fiskeriforvaltningen, er et typisk samfunnsfaglig tema. Generelt vil samfunnsforskere hevde at legitimitet er et resultat av to forhold. For det første innholdet i reguleringene. Ikke alle former for regulering er like legitime. Norske fiskere har for eksempel sagt nei til omsettbare kvoter, som de frykter får uheldige fordelingskonsekvenser. For andre er det rimelig å forvente at måten en har kommet fram til reguleringene på, er en viktig legitimitetsproducent. Et stikkord her er deltakerdemokrati. I hvilken grad og på hvilken måte deltar fiskerne i beslutningsprosessen, eller blir reguleringene bare tredd ned over hodene på dem? Relevant i denne sammenheng er såkalt medforvaltning, eller «co-management», som er en modell for samarbeid mellom myndigheter, forskningsmiljøer og brukerorganisasjoner. Dette er et annet stort forskningsfelt internasjonalt.

Et av de mest politisk kontroversielle politiske temaer i fiskeriforvaltningen, og som virkelig setter legitimiteten på prøve, er rettighetsproblematikken, herunder spørsmålet om omsettelige kvoter og privatisering av ressursallmenningen. Økonomene har muligens rett i at dette ville kunne føre til en betydelig effektivisering, men fiskerne frykter at det vil stenge mange ute fra fiske. Det reiser også noen prinsipielle juridiske spørsmål - jamfør Island, der systemet med omsettelige kvoter i det siste har vært gjenstand for en prosess i rettsapparatet hvor det har blitt reist spørsmålet ved om lukkingen av allmenningen er grunnlovsstridig.

En overgang fra prinsippet om at fisket bygger på en allemannsrett til en privat rettighetsregime, vil selvsagt være et historisk tidsskille. Norske samfunnsforskere mener at det allerede har inntruffet i og med fartøykvoteordningen i kystflåten av 1990. Sametinget reiste prinsipielle spørsmål i denne forbindelse etter at det viste seg at samiske fjordfiskere falt utenfor ordningen. Også store deler av fiskerinæringen reagerte. Rettighetsproblematikken i fiskeriene er også et stort forskningstema internasjonalt. Deltar en på møtene i den Internasjonale foreningen for studiet av biologiske fellesressurser («International Association for the Study of Common Property»), vil en oppleve at mange sesjoner vies ressursrettigheter

8. Fiskeriforvaltningen foregår ikke i et sosialt vakuum

Fiskeriforvaltningen fungerer ikke lenger som et nasjonalt, lukket sektorsystem. Premissene for fiskeriforvaltningen legges i økende grad utenfor næringen og utenfor landet, blant annet gjennom internasjonale konvensjoner og avtaler av ymse slag. De blir ikke bare hensyn som myndighetene kan velge å legge vekt på, men noe en tvinges til å måtte forholde seg til. IWC - den internasjonale hvalfangstkommissjonen, konvensjonen for biologisk mangfold, og avtalen om fiske i internasjonale farvann er eksempler. Likeså Agenda 21 fra UNCED konferansen og FAO's Code of Conduct for Responsible Fisheries. Disse siste er mindre juridisk forpliktende for nasjonale myndigheter, men representerer likevel et politisk trykk.

Slike endringer i fiskeriforvaltningens omgivelser bringer ikke bare inn nye hensyn og kriterier for god forvaltning, for eksempel av typen «føre-var prinsippet». De introduserer også nye aktører, og dermed også nye konflikter og interessekonstellasjoner. Miljøbevegelsen er i ferd med å gjøre sitt inntog som en legitim part i fiskeriforvaltningen. Slike organisasjoner blir også framhevet og gitt plass i de nevnte internasjonale avtalene. Vi ser også at nye allianser etableres der for eksempel markedsdistributører og miljøvernorganisasjoner går sammen om såkalt miljømerking av fiskeprodukter. Disse vil stille krav om at fiskeressursene forvaltes på bestemte måter. En representant for kystfiskerne i Norge uttalte nylig at om havfiskeflåten nå melder seg ut av Norges Fiskarlag i protest mot reguleringssystemet, vil laget søke støtte hos miljøbevegelsen. Dette er nye toner blant norske fiskere. I flere land er miljøorganisasjoner dessuten blitt en alliansepartner med urbefolkninger i fiskerispørsmål. Med internasjonale konvensjoner i hånd kan urbefolkninger kreve at deres interesser og rettigheter i fiske ivaretas, for eksempel gjennom lovgivning. I Norge har Sametinget blitt en ny aktør i norsk

fiskeriforvaltning, både som høringsinstans og som representant i Reguleringsrådet. Dette skjedde som en direkte konsekvens av fiskerikrisen i 1990 og det reguleringsystem som da ble introdusert.

Et interessant trekk er at de nye internasjonale trender både inspirerer og legitimerer nye aktører lokalt. Sametingets opprør mot reguleringsystemet henter utvilsomt sin inspirasjon fra den internasjonale diskursen om urbefolkninger. Det skal bli interessant å se hvordan det reageres på den dommen som nylig falt i Canadas høyesterett, der indianerstammer på østkysten med henvisning til 250 år gamle traktater, blir fritatt fra alle fiskerireguleringer som staten har utferdiget. Reguleringene kan ikke lenger gjøres gjeldende overfor Canadas "first nations".

De nye internasjonale institusjonene er alle opptatt av å styrke brukergruppenes og lokalsamfunnenes deltakelse i ressursforvaltningen. Sametinget i Norge har tatt initiativ til at det eksperimenteres med lokale forvaltningsregimer. Slike initiativ trenger imidlertid ingen særskilt etnisk begrunnelse. Det foregår også interessante eksperimenter utenlands, som det går an å lære av. Betingelsene for desentralisering og delegering av forvaltningsfunksjoner til lavere nivåer i styringskjeden er et samfunnsfaglig forskningstema. Særlig gjelder det å se på institusjonsutforming og organiseringen av de lokale forvaltningsregimene. Temaet ble utredet i det norske MAB (Man and the Biosphere) programmet, men trenger absolutt videre bearbeidelse. Utgangspunkt for MAB var norske marinbiologers konklusjoner fra kyst- og fjordundersøkelser som tyder på at det eksisterer et langt større biologisk mangfold av torsk enn det dagens forvaltningssystem går ut fra. Hvilke forvaltningsmessige implikasjoner denne nye kunnskapen kan få, er hos oss et forskningsoppgave.

Hvordan globale trender inspirerer lokale og regionale initiativ, er et interessant spørsmål i tiden. En ting er det som kommer ut av FN-systemet, en annen ting er den rolle det akademiske miljø og profesjonene spiller. Vi forskere tilhører globaliseringens fremste agenter. Vi bidrar til å spre perspektiver, begreper og modeller rundt om i verden, og med den nye informasjonsteknologien skjer dette lettere og hurtigere enn før. Derved virker vi til å forme ressursforvaltningens syn på sin oppgave, hva den består i, og hvordan den bør løses. Ideen om omsettelige kvoter (ITQ's) er et godt eksempel. Den ble unnfanget blant ressursøkonomer i Canada, men er nå kloden rundt. Det samme er også medforvaltnings(co-management)modellen. Myndigheter er selvsagt ikke upåvirket av disse konseptene. Om myndighetene ikke forholder seg til den utfordring de representerer, får de lett et legitimeringsproblem. De får også et begrunnelseskrav

ikke bare fra forskerhold, men også fra næringen selv og de nye aktørene i fiskeriforvaltningen som her er nevnt. Hvordan slike globale ideer trenger inn i og for konsekvenser for ressursforvaltningen, er et forskningstema. Det inngår i en større problemstilling, nemlig om hvordan organisasjoner lærer. Jeg skulle ønske dette temaet ble tatt opp konkret i forhold til ressursforvaltningens offentlige og private organisasjoner i mye større grad enn hva hittil har vært tilfelle.

9. Konklusjon

De nye internasjonale avtaler og konvensjoner om fiskeri- og miljøforvaltning som jeg her har omtalt, stiller krav som bare kan innfris om det satses mer på forskning over et bredt felt. Dette sies også eksplisitt i flere av dem, og det tenkes på så vel biologisk som sosialvitenskapelig forskning. Mitt innlegg har tatt for seg det sistnevnte fagområdet.

Fiskeriforvaltning handler om styring av menneskelig atferd ved hjelp av institusjoner. Generelt er dette et hovedtema i samfunnsvitenskapene. Institusjoner er sosiale konstruksjoner som ofte men ikke alltid er et resultat av bevisste kollektive valg og beslutninger, der interesser markerer seg. Samfunnsforskning kan bidra til at slike valg bygger på grundigere kunnskaper enn hva som ofte er tilfelle, ikke minst i fiskeriforvaltningen. Samfunnsforskningen kan hjelpe til at en lettere ser hvilke konsekvenser det har å velge mellom ulike modeller som er aktuelle, hvordan fiskeriene kan sikres forvaltningsinstitusjoner som ivaretar etablerte mål for samfunnsutviklingen samtidig som de løser oppgaven med å sikre bærekraftige fiskebestander. Fiskeriforvaltning handler ikke bare om markeder, kvoter og økonomi. Det handler også om hushold, lokalsamfunn, kjønn, makt, fordeling, rettferdighet, kultur, verdier, demokrati, legitimitet, rettigheter, kunnskaper, jus og politikk. Det er bare å følge med i den offentlige debatt om fiskerier og ressursforvaltning, så ser en det. Dette er forhold som folk i og utenfor næringen ofte har sterke meninger om, og debatten føres ofte fra skyttergravene. Det ville gjøre debatten mer konstruktiv om den bygger på mer systematisk kunnskap enn hva tilfellet er i dag.

Bærekraftig fiskeriforvaltning er notorisk vanskelig fordi det innebærer så mye og har så mange implikasjoner. De enkle løsninger og håndgrep finnes ikke. Dette gjør at vi trenger en offentlig debatt om fiskeriforvaltningen. Den er for viktig til å overlates til eksperter. Heller ikke samfunnsforskere. Men samfunnsforskningen representerer en type kunnskap og besitter en type metodikk, som bør høre med, som kan gjøre oss mer lydhøre og sensitive overfor dilemmaene i ressursforvaltningen. Disse dilemmaene kan ikke ønskes bort. De kan bare håndteres rasjonelt om vi har en debatt som er åpen for alle, og som tillater refleksjon, kritikk og gjensidig læring.