

Norges Fiskarlag.

Høringsuttalelse:

NOU 2003:19

Makt- og demokrati.

Sluttrapport fra Makt-og demokratiutredningen

Innhold:

1. Bakgrunn	s 1
2. Høringsbehandling av saken.	s 1
3. Sentrale problemstillinger sett fra Norges Fiskarlag.	s 2
3.1. Innledning	
3.2. Maktutredninger og fiskerne	s. 3
3.3 Problemstillinger med direkte betydning for fiskerne.	s. 4
3.4 Konklusjon	s. 6
4. Utfyllende konsekvensanalyse: "Organisasjonsmaktens forvitring og politisk innflytelse i dagens samfunn"	s. 7
5. Forståelse av omfanget av endringer: Etableringen av Innovasjon Norge.	s. 12
6. Maktutredningen innbyr til omfattende politisk debatt om endringer, og om konsekvenser av endringer i demokratiets vilkår.	s. 14

Vedlegg:

1. Notat: "Maktfordeling i fiskerinæringa"	s. 19
2. Notat: "Makt- og demokratiutredningen"	s. 22
3. Konsekvensanalyse: "Organisasjonsmaktens forvitring og politisk innflytelse i dagens samfunn." Abraham Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel. (April 2004)	s. 26

Norges Fiskarlag.
Høringsuttalelse:
NOU 2003:19 Makt- og demokrati.
Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen

1. Bakgrunn

Viser til mottatt høringsbrev fra Statsministerens kontor, datert 1. desember 2003, hvor høringsinstansene blir bedt om:

- *Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.*
- *Å gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.*
- *Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.*

2. Høringsbehandling av saken.

I behandlingen av saken har Norges Fiskarlag hatt saken ute til høring i organisasjonsapparatet. Den ordinære høringen har gitt følgende, kort sammenfattede tilbakemeldinger:

- Utredningen gjenspeiler styrings- og maktstrukturen i dagens samfunn.
- Regjeringens og Stortingets forhold til EU-overkjøring av norsk lov- og regelverk.
- Avstand mellom valgresultat og hvem som får ansvar for styring bidrar til å redusere valgdeltakelsen.
- Privatisering av offentlige oppgaver skifter fokus fra samfunnseffektiv til kostnadseffektiv.
- Egenkontroll og sjølfinsiering undergraver offentlige tjenester og brukerbelaster tjenester, med ansvarspulverisering som følge.
- Utvikling med konsekvens: økende forskjell mellom folk.
- Ønskelig: - klare definerte politiske partiplatformer.
- Mer forutsigbar næringspolitikk som grunnlag for sikrere planlegging.
- Påviste endringer i vilkårene for folkestyret skaper problemer også for

fiskerinæringa gjennom overdrevne og til dels lite målrettede krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, førevarprinsippet m.v.

- Folk nedprioriterer organisasjons- og politisk deltakelse.
- Samfunns- og enkeltsaker blir for komplisert.
- Pressegruppene får større innflytelse på "fiktive" grunnlag.
- Viktige at Norges Fiskarlag bidrar til denne debatten.
- Fortsatt korporativ elementer i forvaltningen, som inkluderer Norges Fiskarlag som organisasjon, men økende konkurranse fra andre typer organisasjoner og annen lobbyvirksomhet.
- Internasjonale avtaler bindende for norsk rettsorden. Viktigst: EØS-avtalen som kan overstyre norsk lovverk. Fiskeripolitikk unntatt. Skifte av fokus fra politikk til jus.
- Andre internasjonale avtaleverk (eks. havrettsspørsmål) også bindende for fiskeripolitikken. Problematisk at økende avstand mellom beslutningstakerne og yrkesutøverne kan få negativ innflytelse på regelverkets legitimitet.
- Maktutredningen bekrefter hvor avgjørende det er for fiskernes fremtidig evne til å posisjonere seg under nye betingelser, at de samordner sine interesser gjennom evt. felles organisasjon.

Se for øvrig vedlagte notat, **vedlegg 1 og 2** for mer utfyllende beskrivelse.

3. Sentrale problemstillinger sett fra Norges Fiskarlag.

3.1. Innledning

Fiskerne er integrerte i aktører i norsk samfunnsliv og samfunnsutvikling:

- ❖ som bærere av en spesifikk næring
- ❖ som forvalter av en i nasjonalt og internasjonalt sammenheng betydningsfull sjølreproduserende naturressurs.
- ❖ Som verdiskapere heimehørende i et spredt bosettingsmønster langs hele norskekysten.
- ❖ Som konkurrenter med andre interesser:
 - på det globale matvaremarkedet
 - om arbeidskraft, kompetanse og kaptial.
 - arealer til å drive en arealekstensiv virksomhet.
 - mot forurensning og forsøpling av havet/havene.
 - om forståelse for selve næringsutøvelsens konsekvens: fangst av levende fisk for produksjon av mat.

I konkurranse med andre interesser som har/kan få helt avgjørende innflytelse på fiskernes næringsutøvelse, og legge avgjørende føringer for framtidig generasjoner

utviklingsmuligheter er det nødvendig å forstå endringene i rammevilkår for å komme i inngrep med dem.

Dvs. være aktive deltakere som premissleverandører i endrings- og utviklingsprosessene.

3.2. Maktutredninger og fiskerne

Fiskerne har bygd to viktige organisasjonssystemer som har gitt dem til dels betydelig innflytelse på utviklingen i næringa:

1. Norges Fiskarlag

som har samlet samordnet og målrettet fiskerne som fagorganisasjon.

Fikk stor betydning som inntakt organisasjon etter krigen, klar til å bistå de statlige myndighetene i gjenoppbyggingen på kysten. Formalisert gjennom Hovedavtalen med staten i 1963, da Norges Fiskarlag fikk mandat til å forhandle med staten om årlige fiskeriavtaler på vegne av hele næringa.

Dette organisasjonssystemet er basert på representativt valgt beslutningsorgan, som arbeider innenfor allmenngyldige demokratiske organisasjonsprinsipper.

2. Salgsorganisasjonen

som gir fiskerne, primærleddet, rett til å organisere omsetningen av fisk på første hand. Ordningen er hjemlet i Råfiskloven, og praktiseres etter offentlig godkjente vedtekter og er underlagt offentlig kontroll.

I den første maktutredningen fra tidlig på 1970-tallet, ble koblingen mellom sterke næringsorganisasjoner og det offentlige maktapparatet sterkt fokusert og kritisert. Daværende Maktutredning fikk stor betydning som ideologibyggende for den politiske og samfunnsmessige utviklingen etterpå. De næringsorganisasjonene som kom klarest i skuddlinja var primærnæringene, og tiltak ble gradvis satt i verk for å svekke deres innflytelse.

Den nye maktutredningen gir også klarer signaler på en rekke områder som er av betydning for fiskerne. Med utgangspunkt i mandatet fra Stortinget, ble det bl.a. utarbeidet en rammeplan for arbeidet som gir tydelige pekepinner i så måte:

- Analyser av maktbegreper og demokrati
- Analyser av globaliseringens virkninger for Norge
- Videreføring av den forrige maktutredningens studier av statsmakt
- Betydningen av desentralisering, regionmakt og lokale maktstrukturer
- Betingelser for kollektivdannelse og organisering
- Deltakelse og makt for ulike sosiale grupper
- Likestillingsprosesser og kjønnsrett
- Informasjons- og kommunikasjonsprosesser
- Idemakt og identitetsrett
- Kunnskapsrett
- Maktstrukturer i næringslivet

- Makt og demokrati i arbeidsmarkedet og på arbeidsplassene

3.3. Problemstillinger med direkte betydning for fiskerne.

Med utgangspunkt i sammenfatningen av maktutredningens arbeid i NOU 2003:19, kan det konkretiseres en del nøkler til å forstå at dette er av direkte betydning for utviklinga i fangstleddet i norsk fiskerinæring.

Desentralisering, regionalisering, regionmakt og maktoverføring til lokale maktstrukturer.

Fisk er en nasjonal ressurs, og forvaltes i global sammenheng. Fiskerne er en liten yrkesgruppe og vil alltid bli i mindretall i alle typer offentlige representativt valgte beslutningsorgan. (Jfr. hovedtema på konferansen "Forvalteransvar og ressursforvaltning i fiskeri og landbruk", 03.06.2003 i Oslo).

Desentralisering, regionalisering, regionmakt og maktoverføring til lokale maktstrukturer vil i høyeste grad kunne påvirke arbeidsvilkårene for fiskerne som yrkesgruppe.

Samtidig blir det i Maktutredningen påpekt at:

Departementenes rolle som politikkutformende organer forenkles ved at iverksettende fagetater skilles ut. Samtidig bygges det opp nye og mer selvstendige tilsynsorganer. Desentralisering av oppgaver fører til et behov for sentralisert kontroll med det statlige tilsynsapparat som må bygges opp for å overvåke den konkurranseutsatte virksomheten. Dette skaper en mer kompleks og fragmentert organisasjonsform når det gjelder iverksettning og kontroll.

De forvaltningspolitiske reformene har ført til at det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Generelle mål gir mer plass for skjønnsmessig tilpasning, og spillerommet er særlig stort for selskapsledere i markedsrettede foretak. I teorien skal politikken fastsette de overordnede politiske rammene og uavhengige tilsyn som skal holde den fristilte virksomheten på plass. Det som foregår i praksis er at makt forskyves til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter. (NOU 2003:19, s. 19).

Asymmetri mellom organisasjonstygde og politisk gjennomslag.

Mulighetene for samordnet, organisert innflytelse for fiskernes interesser, er i tillegg utsatt for samme type belastninger og utfordringer som andre typer politiske og demokratiske organisasjoner med langsiktige mål og arbeidsformer.

Assymetrien mellom organisasjonstygde og politisk gjennomslag førte til at medlemsrekruttering og sosialisering mistet en del av sin betydning. Når det ikke lenger var gitt at medlemstunge organisasjoner hadde mest å si, kunne organisasjonene trimmes, strømlinjeformes og effektiviseres. Det ble viktigere å ha gode strateger og opinionsdannere enn en stor medlemsmasse – som etter

hvert framsto som en utgiftspost. Tendensene til sentralisering og profesjonalisering ble forsterket ved at mange organisasjoner fikk mindre bruk for medlemmer for å sikre økonomien sin, fordi staten eller private sponsorer ga mer økonomisk støtte. Medlemsrollen kom med andre ord under press. Dette fikk etter hvert konsekvenser for hvordan folk valgte å organisere seg og dermed for hvordan det enkelte menneske var koblet til storsamfunnet. (NOU 2003:19, s. 22).

Og videre:

Deltakerne må føle at de kan utrette noe og at innsatsen må føle at de kan utrette noe og at innsatsen har konkrete effekter. Ytelse, det vil si langsiktig organisatorisk engasjement med usikre eller lite synlige virkninger, tilfredsstillende ikke behovet for rask individuell tilbakemelding. (NOU 2003:19, s. 23).

Derfor ser vi at idèrettede og politisk orienterte lag utgjør en stadig mindre del av organisasjonssamfunnet. Deltakelseskulturen erstattes av aksjonskulturen. (NOU 2003:19, s. 23).

I det store og hele har markedsrettingen av offentlig virksomhet bidratt til å svekke den formelle korporative organiseringen. (NOU 2003:19, s. 24).

Rettsvesenet overtar for det politiske systemet i interessekampen.

Fiskerne er aktører og deltakere i en gjennomregulert detaljstyrt og grundig kontrollert næring. Regelverket har i tillegg ofte sin bakgrunn og begrunnelse med utgangspunkt i helt andre forhold enn de som preger norske fiskeres hverdag: ILO, IMO, CITES for å nevne noen.

Fiskerne må i sin næringsvirksomhet forholde seg til det som blir beskrevet på følgende måte:

Norsk rett er i økende grad blitt internasjonalisert. Denne utviklingen har bidratt til at domstolenes makt har økt på bekostning av det representative folkestyret. Maktpolitisk betyr dette både at norske domstoler har styrket sin posisjon i forhold til politiske organer og at domsmakt flyttes fra nasjonale til internasjonale rettsinstanser. Dermed er lovgivningsmakten – Stortinget – svekket i to retninger. Dette er myndighetsforskyvninger som Stortinget selv aktivt har medvirket til. (NOU 2003:19, s. 32).

Samtidig foregår det en ”amerikanisering” av rettspraksis, der:

Rettsvesenet overtar for det politiske systemet i interessekampen både for enkeltindivider og grupper. (NOU 2003:19, s. 32).

Framtiden kan komme til å inneholde rettskrav mot fiskere som vi i dag knapt har fantasi til å forestille oss.

Omfattende konsentrasjonsprosesser.

Den generelle næringsutvikling kjennetegnes av omfattende konsentrasjonsprosesser.

De samme utviklingstrekkene blir også tillagt fiskeriflåten:

Utnyttelsen av fellesressurser som fisk og fossekraft er i ferd med å bli privatisert og konsentrert på få hender. Samtidig presses landbruket tilbake av internasjonale handelsregimer. (NOU 2003:19, si 33).

Og ytterligere spesifisert:

Fisk er også en naturressurs som tidligere var allemannseie, men hvor adgangen til å hente ut ressursen nå blir forbeholdt noen få. Fisket langs kysten og til havs har vært en form for åpen allmenningsrett, men er etter hvert regulert med konsesjoner på grunn av ressursbelastningen. Store fartøyer har fått store kvoter, og kvotene har i praksis fulgt fartøyene ved salg. Dermed har nye eiere, ofte med en større trålerflåte, fått en privilegert adgang til ressursene. Det har vært offentlig politikk å akseptere utviklingen av kapitalkrevende stordrift, med sterke organisasjoner som støtte. Motargumentene har vært at et mangfold av kystfiskere med nedskrevne båter og lave kostnader stenges ute fra konkurransen om ressursene, mens lønnsomheten i storfisken hviler på eksklusiv tildeling av ressursene som i utgangspunktet var åpent tilgjengelige. (NOU 2003:19, s. 33).

Statens styringsambisjoner på retrett de siste tiårene.

Alt innenfor en utvikling som er kjennetegnet ved at:

De siste to tiårene har statens styringsambisjoner vært på retrett. Markedsprosesser har fått økt betydning. Fra midten av 1980-tallet ble kredittpolitikken liberalisert. Selektive støttetiltak for utsatt industri ble innskrenket. Statseid industri ble nedlagt eller omstrukturert. Statlige oppgaver ble kommersialisert og delprivatisert. Styringen med internasjonale kapitalbevegelser ble i praksis avskaffet med EØS-medlemskapet fra 1994. Den friere stillingen for Norges Bank fra midten av 1990-årene har løftet rente- og kredittpolitikken ut av den direkte koblingen til det politiske systemet. (NOU 2003:19, s. 35-36).

Det blir bl.a. konkludert med at:

Statens muligheter for styring er svekket fordi styringsredskapene ikke er tilstede på samme måte som før. Også internasjonale kapitalbevegelser svekker statens styringsevne i næringslivet. Globaliseringen reduserer ikke bare statlig styringsevne, men skaper også større økonomiske ulikheter. (NOU 2003:19, s. 36).

3.4. Konklusjon

Raske samfunnsendringer har endret vilkårene for fiskernes virksomhet i betydelig grad.

Endringsprosessene synes langt i fra å ha nådd sitt klimaks.

Maktutredningen inneholder omfattende analyser av sentrale kjennetegn ved og drivkrefter i denne utviklingen.

4. Utfyllende konsekvensanalyse:

”Organisasjonsmaktens forvitring og politisk innflytelse i dagens samfunn”

Som ledd i arbeidet med høringsuttalelse til Makt- og demokratiutredningen, har Norges Fiskarlag bedt de to forskerne Abraham Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel om å foreta en konsekvensanalyse av Makt- og demokratiutredningens konklusjoner for fiskerne og for Norges Fiskarlag som organisasjon.(vedlegg 3.)

Rapporten fra Abraham Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel påpeker en rekke sentrale problemstillinger angående fiskernes posisjon, status og muligheter som organiserte nærings- og samfunnsaktører i forhold til Maktutredningens analyser.

Det etterfølgende er en sammenfatning av rapporten.

4.1. Den forrige maktutredningen (1972)

Fokuserte bl.a. på organisasjonens plass i forhandlingsøkonomien, der staten ble sittende med ansvaret, mens næringsaktørene ble unndratt markedets dom.

Sektorisering umuliggjorde helhetlig politikk, og interesseorganisasjonenes status ble omdefinert fra å være sentrale medspillere i samfunnsutviklingen til å ha hovedfokus på å fremme særinteresser, på fellesskapets bekostning.

”Denne analysen hadde røtter nasjonalt. Det pågikk en revurdering av økonomisk teori, og ikke minst et ideologisk skifte hvor markedsløsninger skulle tas i bruk.

Gjennom de endringsprosessene som fulgte kom det imidlertid igjen til syne at så vel blandingsøkonomien som organisasjonsdemokratiet hadde noen verdifulle sider, og at markedsløsningene skapte institusjonelle tomrom. At markedet krever eksternt regelverk og kontrolltiltak skulle snart komme til syne.

Makten forskyves på tre måter ved å bygge ned forhandlingsøkonomien, og redusere organisasjonens rolle. For det første er det småprodusenter som er de organisasjonsavhengige, og når organisasjonenes rolle reduseres forskyves makten mot de store aktører. For det andre blir de politiske arenaer aktivistsutsatt. For det tredje erstattes den rådgivning og den kompetanse organisasjonene bidro med av ”nøytral” rådgivning og kompetanse fra eksperter og konsulenter. Mange av de beskrivelser det nye makt- og demokratiprojektet gir, er negative konsekvenser av de endringer det forrige maktprosjektet anviste.”

4.2. Den nye maktutredningen.

Konklusjonen er enkelt formulert: ”Folkestyret er en regjeringsform i forvitring, snarere enn omforming”.

De sentrale karakteristikene – ”folkestyrets forvitring” og ”statens fragmentering” – er knyttet til globalisering, utbredelse av markedsmekanismer i styre og stell og en økende rettsliggjøring både nasjonalt og internasjonalt.

Grunntonen er pessimistisk: mulighetene for styring og fellesskapelige løsninger tuftet på folkevalgte organer og folkelige organisasjoner er redusert:

- Politikk i tradisjonell forstand er på vikende front – ”stemmeseddelsens politiske kjøpekraft er redusert”.
- Partier og tradisjonelle organisasjoner har dermed ikke lenger samme rolle som kanaler for bred og langsiktig mobilisering.
- Brede folkebevegelser og valg som kanal for politisk innflytelse er på vikende front i forhold til aksjoner og øyeblikksorganisering.
- Den korporative kanal er svekket – tradisjonell næringsorganisering har ikke lenger samme mobiliserende kraft og innflytelse i samfunnet som før.

Dette skjer samtidig med en rekke andre prosesser:

- Dereguleringsbølgen som har gått over den vestlige verden siden 1980-tallet er markert også i Norge. Markedet er kommet inn som sentral styringsmekanisme, og har vært en ledetråd i forvaltningsreformene de senere år. Dette er grunnleggende for tesen om ”den fragmenterte staten”, der politikk er erstattet av marked.
- Forbindelseslinjene mellom Regjering og Storting er preget av en lang periode med mindretallsparlamentarisme og medfølgende Stortingsregjering.
- Der en tidligere hadde politisk valgte organer som tok beslutninger, har en nå fristilt og desentralisert myndighetsorganer og tilhørende sentraliserte kontrollorganer. Tilsvarende har en styrket det regionale forvaltningsnivået og virkemiddelapparatet tilknyttet dette.
- Nasjonalstaten forvitrer. Transnasjonalisering av økonomi, politisk styring og rettsystemer gjør at nasjonalstaten som politisk enhet ikke lenger har den autonomi som før. For Norge gjelder dette særlig forholdet til Europa, men også globalt. Det politiske handlingsrommet blir i økende grad definert i internasjonale prosesser.
- I økende grad avgjøres politiske spørsmål i rettssystemene snarere enn gjennom forhandlinger og politiske prosesser i folkevalgte organer. Dette

gjelder nasjonalt og internasjonalt og henger sammen med dereguleringen av politikken. Markedet forutsetter privatisering av rettigheter på bekostning av fellesløsninger.

- Skillet lovgivning – lovanvendelse viskes ut. På en rekke saksfelt blir handlingsrommet for en egen nasjonal politikk stadig sterkere beskåret, ved at Norge gjennom internasjonale avtaler forplikter seg til bestemte standarder og inngrep i forhold til samfunnet.
- Massemediene bidrar til at politikken vris mot det dagsaktuelle og personlige, og vekk fra det langsiktige og prinsipielle. Massemediene overfokuserer på enkeltsaker.
- Mediene også kommersialisert og underlagt inntektskrav som undergraver deres rolle som arena for seriøs politisk debatt. I stedet har en fått ”barometerdemokrati” der politikk blir underholdning.

4.3. Endrede rammebetingelser for fiskerne og deres organisasjoner.

Beskrivelsen av tilstanden i det norske demokrati som er avgitt av makt- og demokratiprojektet inneholder viktig informasjon for oss alle. Så vel betingelsene for som effekten av politisk deltakelse har blitt endret. En enkelt modell av representative demokrati bygger på at det er folket og dets representanter som velger de politiske hovedlinjer, og utpeker regjeringer som iverksetter ”folkets vilje”. Iverksettingen skjer ved hjelp av et forvaltningsapparat. Det er kontrollorganer som skal sikre at de forvaltende organer opptrer i henhold til den politikk og det regelverk som er fastsatt av folkevalgte organer.

Denne modellen av demokratiske politiske prosesser impliserer at den viktigste politiske deltakelse foregår i en tidlig fase av politiske beslutningsprosesser. Det vil si deltakelse i valg, deltakelse i partier og deltakelse i organisasjoner som påvirker politiske prosesser. Det er etter denne modellen at Norges Fiskarlag fant sin plass i forhold til de politiske prosesser, og det var på dette grunnlag de interne prosesser i laget ble bygget. Samfunnet og det politiske system Norges Fiskarlag virker innenfor er betydelig endret over noen år.

Sentralt i utviklingsbildet i så måte er det at politisk deltakelse er flyttet til iverksettingsfasen. Dette har mange årsaker:

- a. økonomiens dominerende stilling i relasjon til de politiske prosesser.
- b. overføring av tidligere politisk styrte oppgaver til markeder og markedsaktører.
- c. en internasjonal tilblivelse av regelverk som svekker det representative demokratiets lovgivningsmyndighet.

- d. politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengig direktorater. Nye og mer selvstendige tilsyn og kontrollorganer etableres. Det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av det politiske.

Dette innebærer at vi i økende grad konfronteres med saksforhold som befinner seg i iverksettingsfasen. Konsekvensene av dette er betydelige. For det første forflyttes oppmerksomheten mot resultatsiden av de politiske prosesser, og mot det øyeblikkelige utbytte for en selv og for egen gruppe. For det andre vil formen for politisk atferd forandre karakter. Politisk deltakelse i den siste fase av politiske beslutningsprosesser vil framstå som et valg mellom protest og resignasjon.

Innflytelsesmulighetene er også blitt redusert gjennom nedtrapping av de sektorrelaterte institusjonene.

Kritikken mot sektorpolitikken og de samordningsproblemer som denne medførte så vel i den nasjonale som den lokale politikken, har medført betydelig omorganisering av viktige samfunnsinstitusjoner. På flere nivåer kan en observere at institusjoner som representerte sektorer som landbruk, fiskeri og industri mv. bygges ned.

De korporative sektorstrukturer fungerte som sterke formidlingskanaler for så vel informasjon som kompetanse. Og ga dermed også grunnlag for motivasjon til fortsatt organisatorisk og politisk engasjement blant deltakerne

Disse kanalene er i stadig økende grad blitt fylt av konserner, konsulenter og FoU-institusjoner. Utviklingen har gått fra en representativ sektorkorporatisme til en nasjonal (og multinasjonal) konsernkorporatisme.

Dette er en del av den utvikling Maktprosjektet beskriver, hvor en beveger seg fra en korporatisme hvor organisasjoner som representerte næringssektorer hadde en sentral plass, og over mot en ny form for korporatisme på nasjonalt nivå hvor store konserner inntar sentrale posisjoner. Konserner oppfattes i større grad som representanter for fellesinteresser enn sektororganisasjoner som blir definert som særinteresser. Et nytt maktens triangel utvikler seg mellom statsmakt, konserner og kompetansemiljøer.

Utviklingstrekkene som er beskrevet, endrer rammebetingelsene for organiseringen av fiskerne på flere måter:

- a. Tesen om politikkens tilbaketrekking beskriver en utvikling der tradisjonelle politiske kanaler har fått redusert betydning.
- b. I forhold til Fiskarlaget er det et viktig aspekt at aksjonspregede organisasjonsformer har fått større vekt. Øyeblikksorganisering og fokus på enkeltsaker går på bekostning av langsiktighet og helhet.
- c. Utviklingen som ligger bak dereguleringen, fragmenteringen og rettsliggjøring berører fiskerinæringen i betydelig grad.

Reguleringspolitikken er generelt blitt markedsorientert gjennom økende innslag av omsettelighet av for eksempel fiskekvoter og oppdrettskonsesjoner.

Dereguleringen har gitt seg utslag i nedbygging av næringsstøtte og fjerning av lovverk.

Rettsliggjøringen innebærer at internasjonalt regelverk i stadig sterkere grad begrenser handlingsrommet i norsk politikk i forhold til ressursforvaltning og handel. Som småstat har Norge generelt en sterk interesse i sterke og velfungerende internasjonale institusjoner som regulerer staters handlingsrom. Dette reduserer vilkårligheten i en småstats internasjonale omgivelser. Samtidig betyr dette at antall og omfang av forpliktelser en må forholde seg til øker over tid.

- d. Interesseorganisasjoner må forholde seg til forskyvningen fra inputsiden til outputsiden i politiske prosesser og forvaltning. På flere områder betyr det at en står overfor en mer sammensatt og uoversiktlig beslutningsstruktur, og for berørte organisasjoner er det nødvendig å tilpasse seg endringene slik at en ikke henvender seg til postkasser som ikke lenger blir tømt.

Fragmenteringen av politikken har gjort at konkurransen om å være premissleverandør for fiskeripolitikken har økt sterkt – fiskernes organisasjoner er blitt en av mange aktører i denne sammenheng.

- e. Samtidig er det regionale forvaltningsnivået styrket over tid. Dette har medført at fiskeripolitikken etter hvert også har fått en regional dimensjon, der også regionale aktører spiller en rolle. Når fiskeressursene er knappe vil individualiseringen av fangstrettigheter gi grobunn for at fordelingskonflikter får en regional dimensjon.

I tillegg kommer samiske krav om at urfolkshensyn skal veie inn i ressursfordelingen. Oppfatningen av fiskeressursene som en ”nasjonal ressurs” blir dermed problematisert. Denne utviklingen er en utfordring for fiskernes organisering. Den nåværende rolle i fordelingspolitikken er knyttet nettopp til oppfatningen av fiske som en nasjonal ressurs og fordelingen av adgangen til fiske som et teknisk anleggende som løses mest hensiktsmessig ved å fordele på fartøygrupper.

- f. Norsk fiskerinæring er tuftet på to sentrale internasjonale avtalesystemer: Havretten, som gir Norge kontroll over store havområder med rike ressurser, og det globale handelsregimet som gir norsk fisk adgang til markedene. Ingen av disse systemene er statiske. De siste 10-årene har de i stor grad utviklet seg til Norges gunst. At det skal fortsette å være slik er ikke gitt. Ressursknappheten og konfliktene rundt ressursfordeling tiltar på globalt nivå. Handel med fisk er også et stadig mer konfliktfylt område, der næringen i økende grad møter problemer knyttet til markedsadgang.

I tillegg til at nasjonal fiskeripolitikk således i økende grad blir påvirket av internasjonale prosesser knyttet til ressursforvaltning og handel, har fiskeripolitikk blitt miljøpolitikk, slik at prinsipper for ressursforvaltningen i stor grad har blitt et miljøpolitisk anleggende. I de internasjonale prosessene er fiskeripolitikk miljøpolitikk. Også i forbindelse med handel med fisk gjør miljøhensynene seg stadig mer gjeldende.

Vi står således ovenfor en utvikling der rammebetingelsene for utviklingen av fiskerinæringen på nasjonalt nivå fastlegges innenfor tre sett av internasjonale prosesser: det havpolitiske, det handelspolitiske og det som har med miljø å gjøre. Disse prosessene er til dels overlappende og er preget av samme spørsmål – innføringen av økosystembasert forvaltning er et eksempel – er til behandling i en rekke fora og prosesser samtidig.

- g. Betydningen av avstander blir redusert. Ting skjer raskere enn før. På det økonomiske området gir dette seg utslag i at produksjon av varer og tjenester inngår i globale produksjonsnettverk. Slike produksjonsnettverk kontrolleres i mange tilfelle av multinasjonale selskap som legger stor vekt på vertikal integrasjon av produksjonsprosessene og som lokaliserer ulike deler av produksjon og markedsføring der marginene er størst. Dette gjør seg også gjeldende i forhold til fiskeriene. I økende grad inngår fisk i en global fødevarerindustri som er preget av sterke konsentrasjonsprosesser – i Norge er antallet innkjøpspunkter i matvarehandelen i løpet av få år redusert fra 2500 til i hovedsak 4.
- h. Massemedienes tilbøyelighet til å fokusere på enkeltsaker (helst konfliktfylte), gir en spontan og ofte tilfeldig dagsorden som organisasjoner som fiskernes organisasjoner må forholde seg til. Å skape en profil av en næringsgruppes eller en organisasjons virksomhet i en strøm av spontant genererte enkeltsaker er meget krevende og ressurskrevende.

5. Forståelse av omfanget av endringer: Etableringen av Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge framstår som en helt ny type organisasjonsform i skjæringsflaten mellom det internasjonale og det regionale. Den nye organisasjonen kobler sammen institusjoner som tidligere arbeidet internasjonalt (Eksportrådet og Turistrådet) med institusjoner som i betydelig grad arbeidet regionalt (SND). Denne direkte koblingen mellom internasjonale markeder og regionale beslutningsprosesser er en utvikling som har helt åpenbart også vil få konsekvenser for det statlige nivået som arena for styring av samfunnsutviklingen.

Etableringen av Innovasjon Norge er et spesielt tankevekkende eksperiment i og med at det er opprettet som et statsseid selskap med formål å: *”fremme lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering”*.

Visjon: *”Vi gir lokal ideer globale muligheter”*.

I vurderingen gjort av Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel heter det (side 13): om etableringen av Innovasjon Norge:

”Denne direkte koblingen mellom internasjonale markeder og regionale beslutningsprosesser er en utvikling som har hatt åpenbart konsekvenser for det statlige nivået som arena for styring av samfunnsutviklingen.”

Dette er problemstillinger som er utdypet av forsker Peter Arbo i forskningsprosjektet Regional utvikling, i en artikkel om bl.a. innovasjonsplanlegging sett i et mer internasjonalt perspektiv, i tidsskriftet Plan, 2/2004.

Han gir uttrykk for at:

”Når det nå lanseres nasjonale innovasjonsplaner, kan det derfor se ut til å ligge i kortene at den nasjonale innovasjonspolitikken vil ta form av en regionalisert og utvidet næringspolitikk. Innovasjon er i stor grad blitt synonymt med regionalisering. Dersom dette blir tilfellet, kan innovasjonspolitikken komme til å bli en pådriver for en nytegning av det politisk-administrative kartet.”

Sentralt i dette bildet er oppfatningen av innovasjonsplanlegging som det nye, nasjonale plansystemet i vestlige industrialiserte land. Samtidig konstateres det imidlertid at:

”Problemet for de europeiske statslederne er at de er trengt mellom høy arbeidsløshet, aldrende befolkning, kostbare velferdsordninger og manglende økonomisk oppsving. Økt innovasjon framstår som den eneste veien ut. Men siden teknologiutvikling og innovasjon skjer i stadig mer globale produksjonskjeder og nettverk, reduseres sjansene for å lykkes med tekno-nasjonalistiske strategier.”

I tillegg kommer følgende forhold inn:

”Både for EU og for de enkelte landene vil likevel avveiningene mellom konkurransedyktighet og samhold, mellom vekst og fordeling, bli et kritisk punkt. Hvordan dette håndteres, kan bli avgjørende for Europas framtid. EU er i dag fiksert på det teknologiske kappløpet i forhold til USA. Det konstateres at de tradisjonelle industriarbeidsplassene forsvinner til lavkostland, mens USA har ledelsen i framtidsteknologiene. Siden ”the name of the game” er å kunne lære raskere enn andre og hurtigere få kunnskapene omsatt i markedet, gjelder det å innhente USA:”

Ett av kjerneproblemene med å satse på innovasjonsplanlegging som hovedstrategi for å møte framtidige utfordringer, er imidlertid at hvis alle prøver å ri den samme hesten samtidig sier det seg sjøl at sjansen for å bli blant de utvalgte som lykkes er forholdsvis liten:

”Alle land og regioner ønsker å gjøre seg gjeldende innenfor et lite antall framtidsteknologier og antatte vekstnæringer, noe som er helt urealistisk. Satsingen på high tech får derfor ofte preg av bygging av luftslott.”

For oss synes dermed dette å bli en problematisk strategi for langsiktig samfunnsutvikling.

1. fordi den samme strategien blir valgt i så godt som alle vestlige i-land, og fordi den slik sett gir svært begrensede muligheter for å lykkes.

2. fordi strategien innebærer en omfattende omstrukturering av samfunnsstruktur, institusjoner og funksjonsmønstre som meget lett kan komme til å virke destruktivt i forhold til etablerte næringer, og alternative, mulige former for samfunnsutvikling og næringsutvikling.
3. Strategien impliserer desentralisering/regionalisering av beslutningsansvar i utviklingens navn, og som tidligere påvist, en "snarvei" mellom det regionale systemet og de internasjonale markedene på utsida av politisk innsyn og kontroll.
4. For organisasjoner som Norges Fiskarlag, basert på frivillig medlemskap og deltakelse, vil utfordringene i større grad måtte møtes på regionalt nivå. Dvs. en mer kostnadskrevende og ressurskrevende arbeidsform, som kan marginalisere fiskerne fra innflytelse på vilkårene for framtidig næringsutøvelse. En situasjon som forsterkes av at et flertall av fiskerne har et yrke som gjør at de lange perioder er langt bort fra hjemstedet.

Fiskerne som yrkesgruppe består dessuten av 12 975 hovedyrkesfiskere. Av disse er det en kvinneandel på 285, dvs. 2,2%. Fiskerne som yrkesgruppe kan derfor, med likestillingsloven i hånd, lett bli ekskludert fra deltakelse i offentlige råd, utvalg og styrer der de normalt burde være representert for å ha innflytelse på politiske vedtak og politiske handlinger med direkte og indirekte innflytelse på deres yrkessituasjon og næringsvirksomhet.

Det begrensede antallet yrkesutøvere vil jo i tillegg forsterke tendensen til manglende representasjon i relevante desentraliserte beslutningsorganer.

6. Maktutredningen innbyr til omfattende politisk debatt om endringer, og om konsekvenser av endringer i demokratiets vilkår.

Flere av de utviklingstrekk som er beskrevet av Maktprosjektet har bidratt til å redusere den innflytelse fiskernes organisasjoner har hatt, både i samfunnet generelt og i forhold til myndighetene spesielt. Også innenfor næringspolitikken har innflytelsen blitt fordelt på andre organisasjoner og aktører.

Det er særlig kombinasjonen av de nye eksterne betingelser og interne endringer i fiskerinæringen som gir dårligere organisasjonsvilkår for fiskerne. De endringer maktprosjektet beskriver har naturligvis også preget utviklingen i fiskerinæringen på en rekke områder, med strukturendringer og reduksjon av tallet på næringsaktører, med endrede betingelser for solidaritet og deltakelse i organisasjonsarbeid.

Norges Fiskarlag er en av de mange og store norske organisasjonene som er bygd på grunnleggende demokratiske prinsipper, og som gjennom dette har kunnet begrunne sin innflytelse i det norske samfunn. Organisasjonen ble stiftet allerede i 1926, og hovedoppgaven for organisasjonen har hele tiden vært i bidra til å redusere ulike former for risiko ved det å ha fiske som yrke. Organisasjonen organiserer hele

spektret av fiskere: mannskap, enefiskere, fiskebåteiere med mannskap og fiskebåtrederier.

Den alt overveiende delen av fiskerne har alltid vært knyttet til det som må betraktes som småbedrifter, og behovet for å organisere seg for bedre å kunne utnytte muligheter for utvikling og sikre en viss stabilitet i en tilværelse basert på sterkt varierende fiskeressurser og fisketilgjengelighet, samt svingende markeder, har hele tiden vært åpenbar.

Med dette som utgangspunkt har organisasjonen hele tiden søkt et konstruktivt samarbeid med de statlige myndighetene ut fra ønske om å oppnå langsiktige samfunnsøkonomiske gevinster av fisken i havet, og rimelig grad av stabilitet og forutsigbarhet for næringsutøverne.

Makt- og demokratiutredningen gjenspeiler utviklingen i styrings- og maktstrukturer i det norske samfunn, og gir sterke signaler om at det foregår meget omfattende, og til dels grunnleggende endringer i demokratiets vilkår som styringsform i det norske samfunnet.

Sett på bakgrunn av oppdraget som ble formulert som grunnlag for Maktutredningen framstår sammenfatningen i NOU'en som sterkt kritisk til de funn som er resultatet av utredningsprosjektet. Demokratiets vilkår i dagens samfunn kan ikke beskrives med begrepet endret. Utviklingen blir beskrevet ved at demokratiet er i forvitring. Og dette er en prosess som framstår som parallell med nasjonalstatens forvitring.

Konklusjonen på utredningen er sammenfattet i NOU'ens kap. 14, Makten og folkestyret – de sprengte rammene. og hovedkonklusjonene må bare anses som meget alarmerende. Der heter det avslutningsvis:

”Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for deltakelse utenom valg, partier og politiske folkebevegelser, påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår.”

I rapporten fra Hallenstvedt og Hoel trekkes den konklusjon at det som denne Makt- og demokratiutredningen beskriver på ovennevnte måte, er bl.a. resultatet av omleggingen av politikken som fulgte av tilrådingene i den forrige maktutredningen.

Det er gjort grunnleggende endringsgrep i det som kan beskrives som den norske modellen, med utgangspunkt i den hovedtankegang at kontroll må overføres fra staten/politikerne og til markedet.

I demokratiperspektiv synes effektene av dette i alt vesentlig å bli negative.

Dette er også den slutning som blir trukket av Landsstyret i Norges Fiskarlag, ved gjennomgang av rapporten fra Hallenstvedt og Hoel på møte i april 2004(sak 34/04). I Landsstyrets vedtak i saken heter det bl.a.:

”Landsstyret konstaterer at det har foregått omfattende samfunnsmessig og politiske forandringer i rammevilkårene for næringsutøvernes virksomhet og for virksomheten til fiskernes organisasjoner. Det framgår bl.a. av følgende utdrag fra rapporten:

”Beskrivelsen av tilstanden i det norske demokrati som er avgitt av Makt- og demokratiprojektet inneholder viktig informasjon for oss alle. Så vel betingelsene for som effekten av politisk deltakelse har blitt endret. En enkel modell av det representative demokrati bygger på at det er folket og dets representanter som velger de politiske hovedlinjer, og utpeker regjeringer som iverksetter ”folkets vilje”. Iverksettingen skjer ved hjelp av et forvaltningsapparat. Det er kontrollorganer som skal sikre at de forvaltende organer opptrer i henhold til den politikk og det regelverk som er fastsatt av folkevalgte organer.

Denne modellen av demokratiske politiske prosesser impliserer at den viktigste politiske deltakelsen foregår i en tidlig fase av politiske beslutningsprosesser. Det vil si deltakelse i valg, deltakelse i partier og deltakelse i organisasjoner som påvirker politiske prosesser. Det er etter denne modellen av Norges Fiskarlag fant sin plass i forhold til de politiske prosesser, og det var på dette grunnlag de interne prosesser i laget ble bygget. Samfunnet og det politiske system Norges Fiskarlag virker innenfor er betydelig endret over noen år.

Demokratimodellen som beskrevet ovenfor gir ikke et realistisk bilde av dagens politiske system. Dette har mange årsaker. Et moment er økonomiens dominerende stilling i relasjon til de politiske prosesser. Sentralbankens og styringsrentens dominans er bare ett av flere trekk. Et annet er overføringen av tidligere politiske styrte oppgaver til markeder og markedsaktører. Et tredje er en internasjonale tilblivelse av regleverk som svekker det representative demokratiets lovgivningsmyndighet. Når stadig flere internasjonale traktater inkorporeres i nasjonal rett, blir folkevalgte organers handlingsrom redusert. Et fjerde moment er at ”politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengig direktorater”. Nye og mer selvstendige tilsyn og kontrollorganer etableres. Det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av det politiske. Dette innebærer at vi i økende grad konfronteres med saksforhold som befinner seg i iverksettingsfasen. Konsekvensene av dette er betydelig. For det første forflyttes oppmerksomheten mot resultatsiden av de politiske prosesser, og mot det øyeblikkelige utbytte for en selv og for egen gruppe. For det andre vil formen for politiske adferd forandre karakter. Politisk deltakelse i den siste fase av politiske beslutningsprosesser vil framstå som et valg mellom protest og resignasjon.”

Den dominerende nye planteningen i Norge, så vel som i andre industrialiserte land, er det som forskeren Peter Arbo beskriver som innovasjonsplanlegging. Analysen av innovasjonsplanlegging som samfunnsmessig utviklingsredskap gir heller ikke større grunn til optimisme, men desto større grunn til å sette i gang en omfattende og grundig debatt for å finne fram til hvordan makt- og

demokratiforholdene i samfunnet bør endres for å finne en vei som sikrer oss en positiv utvikling i forhold til våre demokratiske idealer.

Med dette som utgangspunkt, og med bakgrunn i de vurderingene som er gjort i den organisasjonsinterne høringen, vil vi kort sammenfattet gi følgende svar på de tre spørsmålene det ble ønsket svar på i høringsutsendelsen fra statsministerens kontor:

1. Den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og langt på vei fyllestgjørende.
2. Utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er overveiende negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.
3. Makt- og demokratiutredningens rapport gir klare meldinger om at folkestyret som styringsform er i ferd med å forvitre. Dette synes å være direkte sammenfallende med at statsmakten også er i ferd med å forvitre.

Makt- og demokratiutredningens sluttrapport gir en alarmerende status om vårt demokrati, som bør danne utgangspunkt for en grunnleggende politisk debatt. På flere sentrale områder som vi har pekt på i det foregående, kreves det iverksatt snarlige tiltak om en skal gjenreise de demokratiske idealer.

Maktfordeling i fiskerinæringen

«En oppsplitting av fangsledet i norsk fiskerinæring i flere organisasjoner vil ikke bare gi fiskarlaget mindre innflytelse, det vil også gi hver enkelt fisker mindre innflytelse og innflytelsen kan bli vilkårlig»

Makt- og demokratiutredningen har nettopp vært ute på bred høring. For fiskeriorganisasjonene er dette interessant lesing og jeg skal her prøve å uttrykke noen tanker om saken.

Den forrige maktutredningen la stor vekt på det korporative systemet, der interesseorganisasjonene hadde sterk og stabil innflytelse gjennom faste former for påvirkning. Organisasjonene var en del av det politiske beslutningssystemet blant annet gjennom tesen om "den segmenterte stat". Denne tesen la vekt på de sterke sektorkoblingene mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomite. Utredningen konkluderer med at de organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv fortsatt står sterkt og at det er sentrale beslutninger som blir fattet i korporative samarbeidsorganer. Omfanget av slike organer er likevel redusert og de store organisasjonene har fått konkurranse fra andre organisasjoner. Organisasjoner og andre interessegrupper har bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat med sikte på lobbying overfor beslutningstakere og massemedia. På dette området kan man si at maktutredningen peker på en utvikling det er lett å kjenne seg igjen i for en nærings- og interesseorganisasjon som Norges Fiskarlag.

Denne utviklingen er viktig. I den forrige maktutredningen var Norges Fiskarlag prototypen på en organisasjon som var sterkt inne i det korporative beslutningssystemet med stor innflytelse. Det må likevel sies at fiskarlaget er en del av et beslutningssystem som fortsatt står relativt sterkt der reguleringsrådet kan nevnes som et korporativt samarbeidsorgan som fortsatt eksisterer. Også ressursfordelingsutvalget, det påfølgende landsmøtevedtak om ressursfordeling i 2001, og myndighetenes oppfølging av rådet, vil kunne sies å falle inn under denne beslutningsmodellen når det gjelder hvem som var involvert og betydningen vedtaket/organisasjonen har hatt.

EØS-avtalen

Maktutredningen peker på at rettsorganene på mange måter og områder har overtatt for politikken. Relevant for fiskerne er internasjonale konvensjoner vi er forpliktet til å følge, mens det mest sentrale og konkrete nok er EØS-avtalen. Norge er gjennom

denne avtalen folkerettslig bundet av de felleslover og direktiver som blir vedtatt i EU, på områder avtalen omfatter. Der det oppstår strid mellom norske lover og EU-rett er Norge forpliktet til å tilpasse lovene.

Fiskeripolitikk er unntatt EØS-avtalen. Det er likevel slik at mange direktiver påvirker fiskere direkte. Spørsmål om arbeids- og hviletid for fiskere er noe som ikke bare er opp til beslutningssystemet i Norge, det kommer som følge av et EU-direktiv. Innføringen av kystgebyr for fiskefartøyer over 500 BT ble blant annet begrunnet med at European Surveillance Authority (ESA) reiste spørsmål om den forrige ordningen var i overensstemmelse med EØS-avtalens regler om likebehandling.

Utenfor den demokratiske prosess

Dette, og andre saker, er spørsmål som burde vært politiske, i ethvert demokrati bør man kunne beslutte slike ting. Her er saker som angår folk i Norge overlatt til juridiske instanser eller byråkrater de færreste vet hvem er. Det er et tankekors at disse viktige sakene i vårt moderne demokrati er en sak for jurister en eller annen plass i Europa som skal vurdere om en ordning er i overensstemmelse med EØS-reglene.

Det er nå blitt nesten regelen at EØS-avtalen eller ESA-domstolen blir vist til i innledningen av en høring. At så mange beslutninger er tatt ut av den vanlige demokratiske prosessen og overlatt til domstoler eller byråkrater, er med andre ord en situasjon som stemmer overens med det vi som interesseorganisasjon opplever i hverdagen.

Økt overnasjonal styring

Makt- og demokratiutredningen slår fast at internasjonale konvensjoner og avtaler begrenser norsk lovgivningsmyndighet på et stadig bredere felt. Mer makt er flyttet til rettslige organer også utenom EØS. Rapporten Fiskernes Rettsstatus (2000) pekte også på en utvikling der fiskeriforvaltningen mer og mer preges av og må ta hensyn til internasjonale avtaler og konvensjoner. Det er vel spesielt fra begynnelsen av 1990-tallet at dette har gjort seg gjeldende. Det viktigste er FN konferansen om miljø og utvikling (RIO), FNs havrettskonferanse (har alltid vært viktig), konvensjonen om biologisk mangfold, FAOs kodeks for ansvarlig fiske og FN avtalen om fiske på det åpne hav.

I høringen blir det bedt om tilbakemeldinger på hvorvidt utviklingen og situasjonen mht. makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ. Det er ingen enkel oppgave å vurdere dette. Det oppstår et dilemma der behovet for like regler fører til at beslutningstakere blir fjerne fra dem beslutningene gjelder. Det er også slik at dess mer makt som overflyttes til byråkratiet og domstolene jo mindre rom blir det for skjønn og politikk.

Arbeids- og hviletid

Det er likevel klart at når stadig flere høringer kommer som følge av EU-direktiver kan det være et problem. Arbeids- og hviletid for fiskere er et relevant eksempel. Fiske er spesielt der mannskap kan oppleve lange hvileperioder men også lange perioder med

intetst arbeid. En fisker på Lofotfiske kan oppleve to dager med dårlig vær og dermed få mye hviletid, samtidig som fint vær og bra fiske kan gi lange arbeidstimer. Mannskap på et ringnotfartøy kan være ganske uvirksom mens det stimes eller letes etter fisk, men når man først gjennomfører et kast må man stå på til man er ferdige. Nå har man klart å tilpasse seg disse reglene, men poenget er at reglene besluttes av folk så fjernt fra fiskerne selv at det virker merkelig på mange. Dette gir en fare for at regler ikke er tilpasset dem de skal gjelde for.

Internasjonalt forpliktende samarbeid er ikke negativt, tvert i mot. Mange problemer eller utfordringer kan bare løses på tvers av landegrensene, eller for den saks skyld på tvers av grensene på havet. Forvaltning av felles bestander er et klassisk eksempel på dette. Det betyr likevel ikke at internasjonale organisasjoner, konvensjoner etc (inkl. EU) må lage regelverk om absolutt alt. Det er kanskje her kjernen ligger. Folk flest får ikke en god nok begrunnelse for hvorfor akkurat det eller det må bestemmes sentralt i EU eller for eksempel av FN organisasjoner som IMO eller ILO.

Et korporativt beslutningssystem

Det ble innledningsvis vist til at Fiskarlaget fortsatt har en sentral plass i det som også i dag kan beskrives som et korporativt beslutningssystem, til tross for at selve systemet er svekket. Det blir videre pekt på en del utviklingstrekk som svekker demokratiet i betydningen folkestyre og at politikkenes innhold reduseres, mens domstoler og byråkrati tar over stadig flere områder.

Det sier seg selv at denne utviklingen har betydning for en nærings- og interesseorganisasjon. Skal fangstleddet i fiskerinæringen beholde posisjonen i beslutningssystemet kan det kun skje dersom de ulike gruppene aktører fortsatt samler seg om organisasjonen. En oppsplitting av fangstleddet i norsk fiskerinæring i flere organisasjoner vil ikke bare gi Fiskarlaget mindre innflytelse, det vil også gi hver enkelt fisker mindre innflytelse og innflytelsen kan bli vilkårlig. Det er kun gjennom å representere de ulike interessene i næringen at Norges Fiskarlag kan fortsette som premissleverandør overfor myndighetene. Maktutredningen bare bekrefter at dette er viktigere enn noen gang.

Makt- og demokratiutredningen.

Makt- og demokratiutredningen er på høring. Sammen med høringsuttalelsene skal dette inngå i arbeidet med å fremme en stortingsmelding våren 2005. Det er imidlertid et spørsmål om Finnmark Fiskarlag og Norges Fiskarlag klarer å bidra til endringer eller forbedringer gjennom sine innspill.

Eller er nettopp et slikt uttrykk for opplevd maktesløshet den grunnleggende årsak til et dalende engasjement i ulike interesseforeninger, ideelle foreninger og politiske foreninger, som etter hvert utgjør en trussel mot demokratiet.

Temaene som tas opp, og diskusjonen av disse i utredningen, kan være tungleste, og kan kanskje til og med synes uinteressante. Realiteten er imidlertid at dette i stor grad dreier seg om forhold vi er opptatt av i det daglige; EU-regler som blir dratt ned over våre hoder, korte høringsfrister når lover, forskrifter, gebyrsatser og annet skal vedtas, redusert engasjement og -deltagelse i interesseforeninger, politiske foreninger o.s.v.

Det ble tatt initiativ til utredningen allerede i 1997, og en gruppe på 5 professorer/forskere fra universitet og forskningsinstitusjoner i Oslo og Bergen ble oppnevnte i 1998 til å forestå utredningen. I tillegg til forskergruppen ble oppnevnt et råd på 23 medlemmer som representanter for ulike sektorer i samfunnet. Fiskerinæringen, som både er svært kompleks, og som er, og antas å forbli, en av de viktigste sektorer/næringer for fremtidig nasjonaløkonomi, er imidlertid ikke representert i rådet.

Til grunn for utredningen ligger også en rekke bøker, rapporter, fagartikler, og andre publikasjoner. Blant disse omhandler noen av publikasjonene fiskerinæringen, eller er relevant for fiskerinæringen; rapportene "Ressursmakt og ressursrente" av Øyvind Østerud, "Makt og motmakt på kysten" av Ragnar Nilsen, og "Tvers gjennom lov til seier" av Peter Ørebech.

Ragnar Nilsen og Peter Ørebech, begge fra Universitetet i Tromsø, er tilknyttet henholdsvis Institutt for samfunnsvitenskap og Norges Fiskerihøyskole, har samme vitenskapelig/politisk plattform for sin virksomhet. Begge er talsmenn for den frie allmenning og legger stor vekt på begrepet "allmenningens tragedie". Det sies at "summen av ekspansjon i kapasitet og fangst både i trålerflåten og kystflåten øker presset på ressursene, og denne ekspansjonen fører til det som i dag kalles for "allmenningens tragedie."

Deres betraktning av virkeligheten er naturlig nok teoretisert. I argumentasjonen har flere av begrepene de bruker en annen betydning enn de har blant fiskere og i offentlige og private fiskeriorganisasjoner. Blant annet synes definisjonen av kystfisker å være en fisker (fartøyeier) som er svært tilbakeholdene når det gjelder effektivitetsøkning gjennom investeringer i større fartøy, moderne redskap o.s.v. Han ønsker ikke å pådra seg kapitalkostnader som bidrar til at fisket må drives intensivt, også i perioder borte fra "hjemmehavet". Han tåler magre år i påvente av at fisket skal slå til igjen. Han har omtanke for naturen, og er i stand til å utøve "selvjustis" i forhold til ikke å beskatte lokale ressurser hardere enn hva som er biologisk tilrådelig.

Man får det inntrykk at dersom hele fiskerstanden hadde bestått av "kystfiskere" hadde vi kunnet holde allmenningen åpen til evig tid.

Disse bidragsytere til maktutredningen nevner ikke noen av følgende forhold:

- *I tidligere magre år måtte storsamfunnet tre til økonomisk. (Eksempelvis situasjonen først på 60-tallet, fiskerstreiken i 1964).*
- Den moderne fiskers krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, regulert arbeidstid, sikker inntekt for å finansiere økte husholdningsutgifter til bil, hytte, feriereiser o.s.v.
- Samfunnets- og interessegruppers krav til utdanning, utstyr og dokumentasjon for å ivareta, personsikkerhet, fartøysikkerhet, matsikkerhet, vern av ulike former for natur og miljø o.a.

Norges Fiskarlag har som mål å fremme fiskernes faglige, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser.

En konsekvens av at Fiskarlaget nærmer seg noen av målene for sin virksomhet, er at fisket gradvis er blitt mer kapitalintensivt, og at selv sjarken må drives forholdsvis kontinuerlig og rasjonelt for å dekke opp rederiets og mannskapets økonomiske forpliktelser.

Nevnte forskningsrapporter lovpriser fiskernes spontane aksjoner i forkant av dannelsen av Norges Fiskarlag og Norges Råfisklag. De hyller også disse lagenes betydning for fiskernes kamp for å få "hodet over vann" rent økonomisk, og for etablering av forbud mot notfiske på Lofoten og for etablering av grenselinjer trålerne må holde seg utenfor.

Når fiskerne videreutvikler sine driftsmidler og sine organisasjoner, omtales dette utelukkende som en overkjøring av den såkalte kystfiskeren gjennom rå kapitalisme og rovdrift på ressursene.

Arbeidet som blir lagt ned i nåtidens fiskerorganisasjoner for å ivareta interessene til kystfiskerne (fiskerne på fartøy under 28 meter) i dagens mer intensive fiskeri, blir ikke omtalt. Dagens Norges Fiskarlag, som innbefatter alle fartøygrupper fra de minste til de største, har på 90-tallet fått innført grenselinje som autolinere over 21 meter må fiske utenfor, begrensninger av snurrevadfisket på kysten og fjordene, garanterte gruppekvoter (også til minste fartøyenhetene), samlekvoteordning som spesielt ivaretar interessene til de minste fartøy m.m..

Fiskerimyndighetene ivaretar kravet til optimal utnyttelse av våre fiskeressurser gjennom kvoterestriksjoner og andre reguleringsordninger.

Det største problemet for fremtidig næringsutvikling synes etter hvert å bli **overbeskyttelse** av mennesket, materiell og naturressurser.

De siste årene har både fiskerne og andre næringsdrivende fått en klar fornemmelse av at bestrebelsene etter å oppnå høyere sikkerhet for naturressursene, mennesker og materiell er i ferd med å gå for langt, og ødelegge mulighetene for lønnsom drift.

Anvendelse av føre-var-prinsippet dras så langt i forhold til ressursforvaltning og usikkerhet rundt forskningsresultat, at fiskerne pålegges fangstrestriksjoner som i ettertid viser seg å ha vært helt nødvendige.

Vi dras lenger og lenger inn i en verden der byråkrater i offentlig forvaltning og pressgrupper, både av ad hoc -karakter og i form av etablerte verneorganisasjoner, har uforholdsmessig stor makt i forhold til sine mandat, sin størrelse og sine kunnskaper.

Samfunnet er etter hvert blitt så komplisert at bare et fåtall, om noen, har oversikt. Dette gir ovenfor nevnte grupper et for stort spillerom. Folkevalgte politikere blir i større og større grad satt på sidelinjen, eller ledet av byråkrater og ”ekspertveldet”. At tidsrammene for høringsuttalelser til forslag til lover og forskrifter, og endringer av slike, blir trangere og trangere, bidrar ytterligere i gal retning.

Etableringen av EU, og Norges avtale om å gjøre EU’s utallige direktiv gjeldende på hjemmebane, har de siste årene hatt vidtrekkende konsekvenser for næringsutvikling. Spesielt blir de små og middelsstore bedriftsenhetene rammet av rigorøse, og ofte overdrevne, krav til investeringer i tiltak for sikkerhet, arbeidsmiljø, hygiene o.s.v.

Norges Fiskarlag og fiskerne som skal leve av og utvikle sin næring er etter hvert havnet i den bisarre situasjon at de må kjempe **mot** krefter som ”vil kystfiskeren vel”.

Når lederen av Norges Fiskarlag i mange år ufortrødent har uttrykt skepsis til mange av havforskernes bestandsestimat og anbefalinger, da er ikke dette uansvarlig gnell og kortsiktig profittjag. Lederen snakker på vegne av observasjoner fra tusenvis av fiskere på fartøy som kartlegger store deler av norske havområder på helårsbasis, og på bakgrunn av rimelig god fangststatistikk i tidsrommet etter 1946.

Allmennheten nasjonalt og internasjonalt vil gjerne ta havforskernes prognoser som absolutte fakta. Dette bildet blir skjerpet ved at miljøorganisasjoner, politiserte samfunnsforskere og enkelte politikere, styrket av sine formelle titler og statuser, tillegger havforskernes prognoser større sikkerhet enn havforskernes selv er villig til.

Konsekvensene av ulike beslutninger er ofte ikke helt enkle å se.

Når Stortinget vedtar vidtgående fullmakter til oppbygging og brukerfinansiering av offentlige utøvende myndigheter, er det sikkert med gode intensjoner. Men når utøvende myndigheter som Sjøfartsdirektorat, Mattilsyn, Fiskeridirektorat o.a. bedømmer sin egen viktighet og behov for ressurser for å ivareta folkets og samfunnets interesser, da er det fare for at myndighetskraft og budsjettbalanse vurderes med større omhu enn næringslivets og befolkningens betalingsevne og interesser. Og stortingsrepresentantene har ganske sikkert ikke oversikt over summen av konsekvenser for næringsutøvere og folket.

For Norges Fiskarlag må det må være riktig å stille spørsmål ved kostnads-/nytteberegninger for ulike typer ”beskyttelsestiltak”, selv om det fra ulike hold kan være opportunt å tillegge Fiskarlaget og fiskerne lite edle motiv for slik skepsis.

Det er viktig å minne om at Fiskarlaget er en demokratisk oppbygd medlemsorganisasjon, der medlemmene har muligheter for å påvirke beslutningene som skal tas gjennom sjøl å være aktiv deltaker i beslutningsprosessene.. Du trenger

verken feit kapitalkonto, universitetstitler eller gode forbindelser i media for å vær deltaker i beslutningsprosessene i Fiskarlaget.

Derfor har de rådene som kommer fra Fiskarlaget demokratiske kvaliteter som det kan være viktig for politikerne å skrive seg bak øret når de skal realitetsbehandle det viktigste signalet i Makt- og demokratiutredningen, nemlig at folkestyret er i ferd med å forvitre under presset fra andre, og mer lettvinde påvirkningsformer.

Organisasjonsmaktens forvitring og politisk innflytelse i dagens samfunn

Abraham Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel

Sandefjord/Tromsø april 2004.

Innhold

- 1. Utredningens formål s.1**
- 2. Det første maktprosjektets diagnose s.2**
- 3. Det nye maktprosjektets diagnose s.5**
- 4. Konsekvenser for politiske prosesser og organisering s.8**
- 5. Nye betingelser for organisering og politisk arbeid s.11**
- 6. Organisasjonsmaktens forvitring eksternt og nye vilkår internt s.16**
- 7. utfordringer for fangstleddet og organisasjonsarbeidet s.20**

1. Utredningens formål.

I Fiskarlagets søknad til FHF om støtte til prosjektet ble det med utgangspunkt i Maktutredningens rapport NOU 2003:19 konkretisert fem hovedpunkter med direkte betydning for utviklingen i fangstleddet i norsk fiskerinæring.

1. Desentralisering, regionalisering, regionmakt og maktoverføring til lokale maktstrukturer.
2. Asymmetri mellom organisasjonstvingde og politisk gjennomslag.
3. Rettsvesenet overtar for det politiske system i interessekampen
4. Omfattende konsentrasjonsprosesser
5. Statens styringsambisjoner på retrett de siste to tiårene.

På bakgrunn av Maktutredningens rapporter og oppsummeringen ovenfor konkluderes det i prosjektsøknaden fra Norges Fiskarlag:

- Raske samfunnsendringer har endret vilkårene for fiskernes virksomhet i betydelig grad
- Endringsprosessene synes langt i fra å ha nådd sitt klimaks.
- Maktutredningen inneholder omfattende analyser av sentrale kjennetegn ved og drivkrefter i denne utviklingen.
- Det vil være av svært stor betydning å få gjennomført en nærmere konsekvensanalyse hvor Maktutredningens analyser blir lagt til grunn for å danne et best mulig bilde av hvilke utfordringer fangstleddet i norsk fiskerinæring må forberede seg på å ta tak i.

2. Det første maktprosjektets diagnose.

Beskrivelsen av maktforholdene i det norske samfunn som ble gitt av maktprosjektet på syttitallet er en nyttig bakgrunn for å sette det nye maktprosjektets beskrivelse i

perspektiv.¹ Ikke minst er det nyttig som bakgrunn for å belyse de meget store endringer i rammebetingelsene som interesseorganisasjoner som Norges Fiskarlag stilles overfor. Tre karakteristikk av maktforholdene sto sentralt:

1. Overbelastet stat uten styringsevne.

Den sentrale beskrivelse av det politiske system i det første maktprosjektet ga et bilde av en stat overbelastet av oppgaver og uten evne til å styre. Det var de sterke organisasjonenes stat, alle med en plass ved forhandlingsbordet hvor staten befant seg på den ene side. I forhandlingsøkonomien ble staten sittende med ansvaret og næringsaktørene ble unndratt markedets dom.

2. Sektoriseringen umuliggjorde helhetlig politikk.

Hver næringssektor hadde sin styringsstruktur med korporativt preg, og samordning på tvers av sektorene i en helhetlig politikk var blitt en umulighet. Kritikken mot sektorpolitikken kom også fra lokalt nivå ved at den bidro til å hindre etableringen av lokale fellesskap.

3. Interesseorganisasjonene fra bidragsyttere til problemskapere.

Organisasjonenes rolle så vel i organisasjonsdemokrati som i forhandlingsøkonomi ble revurdert. Mens organisasjonene tidligere var ansett som viktige medspillere i den nordiske modellen for blandingsøkonomi, ble det nå fokusert på det reduserte handlingsrom det ga for økonomisk politikk, og at staten satt med økonomisk ansvar som burde overføres til markedet. Mens organisasjonene tidligere ble ansett å være skoler i demokrati, og bidro til å representere interesser på ansvarlig vis i forhandlinger og politiske prosesser, ble de nå ansett for å fremme særinteresser på bekostning av det felles beste.

Denne analysen hadde røtter internasjonalt. Det pågikk en revurdering av økonomisk teori, og ikke minst et ideologisk skifte hvor markedsløsninger skulle tas i bruk. Gjennom de endringsprosessene som fulgte kom det imidlertid igjen til syne at så vel blandingsøkonomien som organisasjonsdemokratiet hadde noen verdifulle sider, og at

¹ Regjeringen nedsatte 22.september 1972 et utvalg for å undersøke ”de faktiske maktforhold i det

markedsløsningene skapte institusjonelle tomrom. At markedet krever eksternt regelverk og kontrolltiltak skulle snart komme til syne.

Maktens forskyves på tre måter ved å bygge ned forhandlingsøkonomien, og redusere organisasjonenes rolle. For det første er det småprodusenter som er de organisasjonsavhengige, og når organisasjonenes rolle reduseres forskyves makten mot de store aktører. For det andre blir de politiske arenaer aktivistutsatt. For det tredje erstattes den rådgivning og den kompetanse organisasjonene bidro med av "nøytral" rådgivning og kompetanse fra eksperter og konsulenter. Mange av de beskrivelser det nye makt- og demokratiprojektet gir, er negative konsekvenser av de endringer det forrige maktprosjektet anviste.

3. Det nye maktprosjektets diagnose

"Den mest sentrale endringen av maktforholdene i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre- et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer - er i tilbakegang. Folkestyret er en regjeringsform i forvitring snarere enn omforming".²

Den nasjonale politikkenes retrett

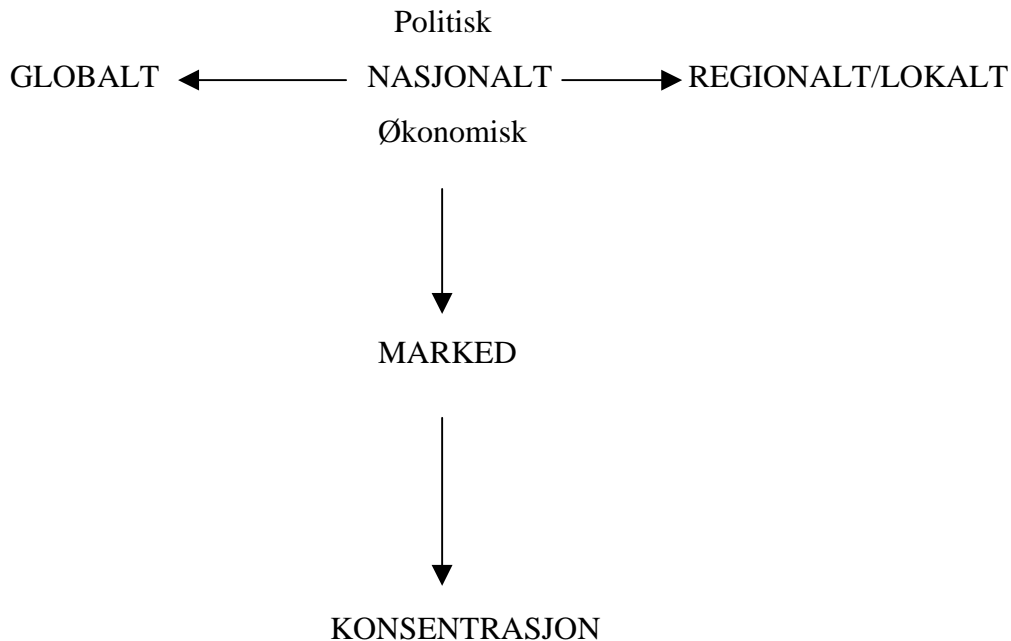
Maktutredningen (1999-2003) var et forskningsprogram med studier av folkestyrets vilkår som mandat. De sentrale karakteristikene - "folkestyrets forvitring" og "statens fragmentering" - er knyttet til globalisering, utbredelse av markedsmekanismer i styre og stell og en økende rettsliggjøring både nasjonalt og internasjonalt. Grunntonen er pessimistisk: mulighetene for styring og felleskapelige løsninger tuftet på folkevalgte organer og folkelige organisasjoner er redusert.³

norske samfunn"

² *NOU 2003:19. Kap 3. Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett.*

³ Det er også de som her peker på at rettsliggjøringen av samfunnet også har positive sider, ved at individets rettigheter stadfestes og beskyttes.

Viktige funn i utredningen kan skisseres som i figuren og i hovedpunktene nedenfor:



Politikkens tilbaketrekking: Politikk i tradisjonell forstand er på vikende front – ”stemmeseddelsens politiske kjøpekraft er redusert”. I dette ligger en tese om folkestyrets forvitring – det direkte svar på prosjektets mandat. Partier og tradisjonelle politiske institusjoner er svekket og har ikke lenger den oppslutning og rolle de hadde. Partier og tradisjonelle organisasjoner har dermed ikke lenger samme rolle som kanaler for bred og langsiktig mobilisering. Samtidig er brede folkebevegelser og valg som kanal for politisk innflytelse er på vikende front i forhold til aksjoner og øyeblikksorganisering. Også den korporative kanal er svekket – tradisjonell næringsorganisering har ikke lenger samme mobiliserende kraft og innflytelse i samfunnet som før.

Deregulering og fragmentering: Offentlig styring reformert – dereguleringsbølgen som har gått over den vestlige verden siden 1980-tallet er markert også i Norge. Markedet er kommet inn som sentral styringsmekanisme, og har vært en ledetråd i forvaltningsreformene de senere år. Dette er grunnlaget for tesen om ”den fragmenterte staten”, der politikk er erstattet av marked. Perspektivet der politisk virksomhet er organisert rundt ”segmenter”, bestående av fagdepartement,

næringsinteresser og Stortingskomiteer på ulike saksfelt, stemmer ikke lenger som en beskrivelse av det politiske system. I dag er politikken langt mer fragmentert og forbindelseslinjene mellom Regjering og Storting er preget av en lang periode med mindretallsparlamentarisme og medfølgende Stortingsregjereri. Dette har medført at ulike interesser i samfunnet har rettet innsatsen mot Stortinget, som nå er en arena for lobbyvirksomhet der næringsorganisasjonenes og forvaltningens synspunkter må konkurrere med andres. Et annet aspekt ved den fragmenterte staten er at der en tidligere hadde politisk valgte organer som tok beslutninger, har en nå fristilte og desentraliserte myndighetsorganer og tilhørende sentraliserte kontrollorganer. Tilsvarende har en styrket det regionale forvaltningsnivået og virkemiddelapparatet tilknyttet dette.

Internasjonalisering og "Norge" som merkevare: De gamle definitoriske kjennetegn på nasjonalstaten forvitrer. Transnasjonalisering av økonomi, politisk styring og rettsystemer gjør at nasjonalstaten som politisk enhet ikke lenger har den autonomi som før. For Norge gjelder dette særlig forholdet til Europa, men også globalt. Det politiske handlingsrommet blir i økende grad definert i internasjonale prosesser. Dette har gjort at norske politikere har lett etter nye veier til innflytelse i forholdet til omverdenen. En slik vei har vært "Norge som merkevare" – en engasjementspolitikk på bestemte saksfelt som miljø og bistand ("det norske godhetsregimet") – der en har søkt å hevde generelle utenrikspolitiske interesser gjennom innsats på spesielle saksfelt.

Rettsliggjøring: I økende grad avgjøres politiske spørsmål i rettssystemene snarere enn gjennom forhandlinger og politiske prosesser i folkevalgte organer. Dette gjelder nasjonalt og internasjonalt og henger sammen med dereguleringen av politikken. Markedet forutsetter privatisering av rettigheter på bekostning av fellesløsninger. Skillet lovgivning – lovanvendelse viskes ut. Internasjonale bindinger har økt sterkt i omfang og spesielt EØS-avtalen har reist en rekke saker der utenlandske rettsvurderinger går foran politiske preferanser i Norge. På en rekke saksfelt blir handlingsrommet for en egen nasjonal politikk stadig sterkere beskåret, ved at Norge gjennom internasjonale avtaler forplikter seg til bestemte standarder og inngrep i forhold til samfunnet. Dette har å gjøre med de regulerte problemenes natur:

miljøproblemer, finansområdet, sikkerhetspolitikk m.m. er i dag preget av problemenes omfang og kompleksitet tilsier at de ikke kan løses av noe enkelt land.

***”Den redigerte offentlighet”*: Massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt.**⁴ Massemediene bidrar til at politikken vris mot det dagsaktuelle og personlige, og vekk fra det langsiktige og prinsipielle. Massemediene overfokuserer på enkeltsaker. Massemediene er ikke lenger koplet til politiske partier. Presse og kringkasting står friere i forhold til politiske ytringer og har større mulighet til kritisk journalistikk. Samtidig er imidlertid mediene også kommersialisert og underlagt inntektskrav som undergraver deres rolle som arena for seriøs politisk debatt. I stedet har en fått ”barometerdemokrati” der politikk blir underholdning.

4. Konsekvenser for politiske prosesser og organisering.

Svekket deltakelse i politikken tidlige fase.

Beskrivelsen av tilstanden i det norske demokrati som er avgitt av Makt- og demokratiprojektet inneholder viktig informasjon for oss alle. Så vel betingelsene for som effekten av politisk deltakelse har blitt endret. En enkel modell av det representative demokrati bygger på at det er folket og dets representanter som velger de politiske hovedlinjer, og utpeker regjeringer som iverksetter ”folkets vilje”. Iverksettingen skjer ved hjelp av et forvaltningsapparat. Det er kontrollorganer som skal sikre at de forvaltende organer opptre i henhold til den politikk og det regelverk som er fastsatt av folkevalgte organer.

Denne modellen av demokratiske politiske prosesser impliserer at den viktigste politiske deltakelse foregår i en tidlig fase av politiske beslutningsprosesser. Det vil si deltakelse i valg, deltakelse i partier og deltakelse i organisasjoner som påvirker politiske prosesser. Det er etter denne modellen at Norges Fiskarlag fant sin plass i forhold til de politiske prosesser, og det var på dette grunnlag de interne prosesser i

⁴ NOU 2003 kap.11. Den redigerte offentlighet.

laget ble bygget. Samfunnet og det politiske system Norges Fiskarlag virker innenfor er betydelig endret over noen år.

Politisk deltakelse forflyttet til iverksettingsfasen.

Demokratimodellen som beskrevet ovenfor gir ikke et realistisk bilde av dagens politiske system. Dette har mange årsaker. Et moment er økonomiens dominerende stilling i relasjon til de politiske prosesser. Sentralbankens og styringsrentens dominans er bare ett av flere trekk. Et annet er overføringen av tidligere politisk styrte oppgaver til markeder og markedsaktører. Et tredje er en internasjonale tilblivelse av regelverk som svekker det representative demokratiets lovgivningsmyndighet. Når stadig flere internasjonale traktater inkorporeres i nasjonal rett, blir folkevalgte organers handlingsrom redusert. Et fjerde moment er at ”politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater”.⁵ Nye og mer selvstendige tilsyn og kontrollorganer etableres. Det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av det politiske. Dette innebærer at vi i økende grad konfronteres med saksforhold som befinner seg i iverksettingsfasen. Konsekvensene av dette er betydelige. For det første forflyttes oppmerksomheten mot resultatsiden av de politiske prosesser, og mot det øyeblikkelige utbytte for en selv og for egen gruppe. For det andre vil formen for politisk atferd forandre karakter. Politisk deltakelse i den siste fase av politiske beslutningsprosesser vil framstå som et valg mellom protest og resignasjon.

Sektorinstitusjoner bygges ned.

Kritikken mot sektorpolitikken og de samordningsproblemer som denne medførte så vel i den nasjonale som den lokale politikken, har medført betydelig omorganisering av viktige samfunnsinstitusjoner. På flere nivåer kan en observere at institusjoner som representerte sektorer som landbruk, fiskeri, industri mv. bygges ned. Tre eksempler vil illustrere utviklingen.

⁵ NOU 2003.kap.3. Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett.

1. Stortinget.

Fiskerikomiteen, Landbrukskomiteen, Industrikomiteen



Næringskomiteen

2. Virkemiddelapparatet

N.Eksportråd, N.Turistråd, SND, Statens veil. ktr. for oppfinnere.



Innovasjon Norge

3. Forskningsrådet

Fiske/havbruk/landbruk, industri, kultur, medisin, miljø, naturvitenskap.



Innovasjon Store satsinger Vitenskap

De korporative sektorstrukturer formidlet så vel informasjon som kompetanse.

De ulike bransje- og sektororganisasjoner bidro med kompetanse i samhandlingen med offentlige institusjoner. I økende grad tilveiebringes denne kompetanse gjennom konserner, konsulenter og FOU-institusjoner.

Fra representativ sektorkorporatisme til nasjonal konsernkorporatisme.

Dette er en del av den utvikling Maktprosjektet beskriver hvor en beveger seg fra en korporatisme hvor organisasjoner som representerte næringssektorer hadde en sentral plass, og over mot en ny form for korporatisme på nasjonal nivå hvor store konserner inntar sentrale posisjoner. Konserner oppfattes i større grad som representanter for fellesinteresser enn sektororganisasjoner som blir definert som særinteresser. Et nytt maktens triangel utvikler seg mellom statsmakt, konserner og kompetansemiljøer.

5. Nye betingelser for organisering og politisk arbeid

Utviklingstrekkene som er beskrevet endrer rammebetingelsene for organiseringen av fiskerne på flere måter. Tesen om politikken tilbaketrekking beskriver en utvikling der tradisjonelle politiske kanaler har fått redusert betydning. I forhold til Fiskarlaget er det et viktig aspektet at aksjonspregede organisasjonsformer har fått større vekt. Øyeblikksorganisering og fokus på enkeltsaker går på bekostning av langsiktighet og helhet. Utviklingen som ligger bak dereguleringen, fragmenteringen og rettsliggjøring berører fiskerinæringen og fiskeripolitikken i betydelig grad. For det første er reguleringspolitikken generelt blitt markedsorientert gjennom økende innslag av omsettelighet av for eksempel fiskekvoter og oppdrettskonsesjoner. Dereguleringen har gitt seg utslag i nedbygging av næringsstøtte og fjerning av lovverk.

Interesseorganisasjoner må forholde seg til forskyvningen fra inputsiden til outputsiden i politiske prosesser og forvaltning. På flere områder betyr det at en står overfor en mer sammensatt og uoversiktlig beslutningsstruktur, og for berørte organisasjoner er det nødvendig å tilpasse seg endringene slik at en ikke henvender seg til postkasser som ikke lenger blir tørt.

Fragmenteringen av politikken har gjort at konkurransen om å være premissleverandør for fiskeripolitikken har økt sterkt – fiskernes organisasjoner er en

av mange aktører i denne sammenheng. Andre organisasjoner i næringen har vokst frem og fått økende innflytelse. Fiskeindustri, eksportører og havbruksnæring som tidligere var splittet i et stort antall organisasjoner framstår i dag samlet gjennom Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening. Mens Norges Fiskarlag tidligere kunne representere hele næringskjeden er det i dag landsiden som krever rollen som verdiskaper.

Men også denne posisjonen er utsatt: Laget har opplevd en avskalling gjennom opprettelsen av Norges kystfiskarlag. I tillegg opptrer gruppeorganisasjoner i laget stadig mer som selvstendige aktører både i media og i forhold til myndighetene.

Samtidig er det regionale forvaltningsnivået styrket over tid. Dette har medført at fiskeripolitikken etter hvert også har fått en regional dimensjon, der også regionale aktører spiller en rolle. Når fiskeressursene er knappe vil individualiseringen av fangstrettigheter gi grobunn for at fordelingskonflikter får en regional dimensjon. Et eksempel er Finnmark fylkeskommune som tar til orde for at fiskeressursene i omkringliggende havområder i større grad skal forbeholdes næringen i dette området. Samtidig regionaliseres forvaltningen, ved at Fiskeridirektoratets regionkontorer får større fullmakter og spiller en mer sentral rolle. I tillegg kommer samiske krav om at urfolkshensyn skal veie inn i ressursfordelingen. Oppfatningen av fiskeressursene som en "nasjonal ressurs" blir dermed problematisert. Denne utviklingen er en utfordring for fiskernes organisering. Den nåværende rolle i fordelingspolitikken er knyttet nettopp til oppfatningen av fisk som en nasjonal ressurs og fordelingen av adgangen til fiske som et teknisk anliggende som løses mest hensiktsmessig ved å fordele på fartøygrupper.

Innovasjon Norge er en interessant organisasjonsform i skjæringsflaten mellom det internasjonale og det regionale. Den nye organisasjonen kobler sammen institusjoner som tidligere arbeidet internasjonalt (Eksportrådet og Turistrådet) med institusjoner som i betydelig grad arbeidet regionalt (SND). Denne direkte koblingen mellom internasjonale markeder og regionale beslutningsprosesser er en utvikling som har konsekvenser for det statlige nivået som arena for styring av samfunnsutviklingen.

Rettsliggjøringen innebærer at internasjonalt regelverk i stadig sterkere grad begrenser handlingsrommet i norsk politikk i forhold til ressursforvaltning og handel. Som småstat har Norge generelt en sterk interesse i sterke og velfungerende internasjonale institusjoner som regulerer staters handlingsrom. Dette reduserer vilkårligheten i en småstats internasjonale omgivelser. Samtidig betyr dette at antall og omfang av forpliktelser en må forholde seg til øker over tid. På fiskerinæringens område er dette betydelig, siden både ressursgrunnlag og handelsmuligheter er betinget av internasjonale avtaler – jfr vedlegg 1. Utviklingen på miljøområdet reiser særlige utfordringer her.

Norsk fiskerinæring er tuftet på to sentrale internasjonale avtalesystemer: Havretten, som gir Norge kontroll over store havområder med rike ressurser, og det globale handelsregimet som gir norsk fisk adgang til markedene. Ingen av disse systemene er statiske. De siste 10-årene har de i stor grad utviklet seg til Norges gunst. At det skal fortsette å være slik er ikke gitt. Ressursknappheten og konfliktene rundt ressursfordeling tiltar på globalt nivå. Handel med fisk er også et stadig mer konfliktylt område, der næringen i økende grad møter problemer knyttet til markedsadgang.

I tillegg til at nasjonal fiskeripolitikk således i økende grad blir påvirket av internasjonale prosesser knyttet til ressursforvaltning og handel, har fiskeripolitikk blitt miljøpolitikk, slik at prinsipper for ressursforvaltningen i stor grad har blitt et miljøpolitisk anliggende. I de internasjonale prosessene er fiskeripolitikk miljøpolitikk. Også i forbindelse med handel med fisk gjør miljøhensynene seg stadig mer gjeldende. Vi står således ovenfor en utvikling der rammebetingelsene for utviklingen av fiskerinæringen på nasjonalt nivå fastlegges innenfor tre sett av internasjonale prosesser: det havpolitiske, det handelsmessige og det som har med miljø å gjøre. Disse prosessene er til dels overlappende og er preget av samme spørsmål – innføringen av økosystembasert forvaltning er et eksempel – er til behandling i en rekke fora og prosesser samtidig.

Denne utviklingen – at norsk politikk i større grad underlegges føringer fra internasjonale politiske prosesser – er et uttrykk for at vi befinner oss i globaliseringens tidsalder. Grensene mellom hva som er nasjonale og internasjonale

anliggender viskes ut, og politikktutformingene flyttes over til internasjonale fora. Betydningen av avstander blir redusert. Ting skjer raskere enn før. På det økonomiske området gir dette seg utslag i at produksjon av varer og tjenester inngår i globale produksjonsnettverk. Slike produksjonsnettverk kontrolleres i mange tilfelle av multinasjonale selskap som legger stor vekt på vertikal integrasjon av produksjonsprosessene og som lokaliserer ulike deler av produksjon og markedsføring der marginene er størst. Dette gjør seg også gjeldende i forhold til fiskeriene. I økende grad inngår fisk i en global fødevarerindustri som er preget av sterke konsentrasjonsprosesser – i Norge er antallet innkjøpssteder i matvarehandelen i løpet av få år redusert fra 2500 til i hovedsak 4. Når fisk fanget i Barentshavet foredles i Kina og selges på det amerikanske markedet, er det et uttrykk for den globale arbeidsdeling som også utvikles i sjømatindustrien. Denne utviklingen må forventes å skyte fart fremover.

Massemediens tilbøyelighet til å fokusere på enkeltsaker (helst konfliktfylte), gir en spontan og ofte tilfeldig dagsorden som organisasjoner som fiskernes organisasjoner må forholde seg til. Å skape en profil av en næringsgruppes eller en organisasjons virksomhet i en strøm av spontant genererte enkeltsaker er meget krevende. Mediestrategi og medierådgivere har blitt nødvendig for den som vil nå fram med et sammenhengende budskap eller etablere en bevisst profil. Oppfatninger om hva en organisasjon står for skapes ikke bare gjennom massemedia. Det skapes bilder også gjennom utredninger og forskningsrapporter om så vel myndigheter som Norges Fiskerilag og andre organisasjoner.

Maktprosjektet selv kan her tjene som eksempel. I maktprosjektets hovedrapport (NOU 19.2003) heter det under kapitlet 7.1. ”Grunneiendom og ressursmakt.”

”Fisk er en naturressurs som tidligere var allemannseie, men hvor adgangen til å hente ut ressursen nå blir forbeholdt noen få. Fisket langs kysten og til havs har vært en form for åpen allmenningsrett, men er etter hvert regulert med konsesjoner på grunn av ressursbelastningen. Store fartøyer har fått store kvoter, og kvotene har i praksis fulgt fartøyene ved salg. Dermed har nye eiere, ofte med en større trålerflåte, fått en privilegert adgang til ressursene. Det har vært offentlig politikk å akseptere utviklingen av kapitalkrevende

stordrift, med sterke organisasjoner som støtte. Motargumentene har vært at et mangfold av kystfiskere med nedskrevne båter og lave kostnader stenges ute fra konkurransen om ressursene, mens lønnsomheten i storfisket hviler på eksklusiv tildeling av ressurser som i utgangspunktet var åpent tilgjengelige.”

Fra vår side er det ikke beskrivelsen av utviklingen i fiskerinæringen som er poenget. Poenget angår formuleringen av de rollene myndigheter og organisasjoner har hatt i denne utviklingen, og som er understreket av oss. Formuleringen om at myndighetene har akseptert utviklingen, mens den er støttet av sterke organisasjoner hvorunder de aller fleste vil inkludere Norges Fiskarlag. Gjennom Fiskarlagets historie vil det nok være mange innen lagets rekke som ikke helt deler oppfatningen om at det er Fiskarlaget som har støttet en utvikling som er beskrevet ovenfor, mens myndighetene har akseptert utviklingen.

6. Organisasjonsmaktens forvitring eksternt og nye vilkår internt.

Makt og innflytelse er evnen til å påvirke egne rammevilkår, til å ”skape en virkning” eller ”gjøre en forskjell” som det heter i Maktutredningen.⁶ I det norske demokrati og den blandingsøkonomi som preget det norske samfunnet i tiårene etter krigen, hadde næringsorganisasjonene generelt sentrale maktposisjoner innenfor sine sektorer. Historisk sett har fiskernes organisasjoner hatt stor innflytelse på politiske beslutninger som angår fiskerinæringen og kysten. Gjennom en sentral stilling i Hovedavtalen mellom staten og fiskerinæringen, var deler av Fiskarlagets maktstilling knyttet til fordeling av støttemidler på vegne av hele fiskerinæringen. Gjennom Reguleringsrådet har laget betydelig innflytelse over reguleringsopplegg og fordeling av fiskemuligheter. Denne siste rollen er blitt stadig viktigere med bortfallet av statlige overføringer og utviklingen av en reguleringspolitikk som omfatter stadig mer av fiskeriene og som har stadig sterkere fordelingseffekter.

Flere av de utviklingstrekk som er beskrevet av Maktprosjektet har bidratt til å redusere den innflytelse fiskernes organisasjoner har hatt, både i samfunnet generelt og i forhold til myndighetene spesielt. Også innenfor næringspolitikken har innflytelsen blitt fordelt på andre organisasjoner og aktører. Det er særlig kombinasjonen av de nye eksterne betingelser og interne endringer i fiskerinæringen som gir dårligere organisasjonsvilkår for fiskerne. De endringer maktprosjektet beskriver har naturligvis også preget utviklingen i fiskerinæringen på en rekke områder, med strukturendringer og reduksjon av tallet på næringsaktører, med endrede betingelser for solidaritet og deltakelse i organisasjonsarbeid.

Norges Fiskarlag har gjennom et arbeidet som ble utført av Organisasjonsutvalget og de etterfølgende drøftinger og beslutninger, gitt grundige analyser av endringsprosesser i fangstleddet som medfører utfordringer for fiskernes organisering. I tillegg til de generelle analyser som er foretatt av maktprosjektet, benytter vi også Organisasjonsutvalgets arbeid som en del av grunnlaget for våre vurderinger av utfordringene fangstleddet står overfor. Vi har også foretatt intervjuer av personer

⁶ Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle 2003: Makten og demokratiet. Gyldendal, Oslo.

som både har erfaring fra tidligere arbeid i fiskernes organisasjoner, og/eller sitter i posisjoner hvor en har relasjoner til organisasjonenes virksomhet.

I det følgende vil vi framheve de forhold som sett utenfra, spesielt i lys av maktprosjektet, representerer utfordringer for fangstleddets organisering.

- **Fra næringsrepresentasjon til bestridt fiskerrepresentasjon**

Andre organisasjoner i næringen har gradvis fått større innflytelse. Landsiden i næringen, og dermed andre deler av verdikjeden, tillegges større politisk vekt. Norges Fiskarlag ansees ikke lenger å representere hele næringen, men i beste fall fangstleddet. Også denne posisjonen er utfordret, bl.a, ved etableringen av et eget kystfiskarlag. I tillegg opptre enkeltgrupper innenfor laget stadig mer som selvstendige aktører både i media og i forhold til myndighetene. Dagens organisering forsterker motsetningene i næringen, både internt i Norges Fiskarlag så vel som mellom ulike ledd i næringen.

- **Lagets rolle i ressursfordelingen framhever motsetningene mellom fiskere.**

Overkapasitet, knapphet på ressurser og påfølgende behov for en strammere ressurspolitikk har medført en reguleringspolitikk der fordelingsspørsmålet blir stadig mer presserende. Fiskarlagetets sentrale rolle her, hvor fordelingen av adgang til fiskemuligheter i stor grad avgjøres gjennom forhandlinger mellom ulike grupperinger av fiskere i regi av Fiskarlaget. Å være arena for fordelingspolitikk medfører et høyt konfliktnivå. Mye av organisasjonens energi går med til å løse fordelingskonflikter.

- **Ressursfordelingen mobiliserer eksterne interessegrupper.**

Den regionale dimensjonen i spørsmålet om ressursfordeling og ressursforvaltning er betydelig styrket over tid. Dette har medført at fiskeripolitikken etter hvert også har fått en regional komponent, der flere aktører på dette nivået er virksomme. Når fiskeressursene er knappe og fangstrettigheter er knyttet til enkeltfartøy som igjen er knyttet til lokalsamfunn, får fordelingskonflikter et regionalt aspekt. I tillegg kommer samiske krav om at urfolkshensyn skal veie inn i ressursfordelingen. Den gjengse

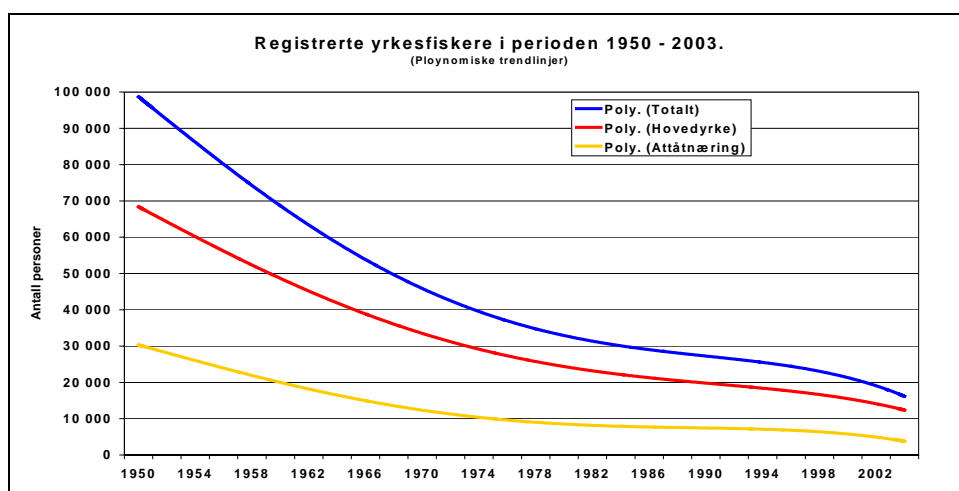
oppfatningen av fiskeressursene som en ”nasjonal ressurs” blir dermed problematisert. Denne utviklingen er en utfordring for fiskernes organisering, der oppfatningen av fisk som en nasjonal ressurs er dominerende, og fordelingen av adgangen til fiske løses mest hensiktsmessig ved å fordele på fartøygrupper.

- **Interessekamp i det offentlige rom og bildet av fiskernes organisering utad.**

Konfliktene mellom ulike deler av medlemsmassen i laget spilles i stor grad ut i media. Der en tidligere tok diskusjonene i møterommene, settes dagsordenen ofte i pressen. Dette gjelder så vel forholdet mellom ulike grupper i laget, som enkeltmedlemmer i laget. Med avsektoriseringen av samfunnet henvender en seg ikke lenger bare til fiskerimyndigheter og andre fiskeriorganisasjoner. Adressatene er blitt flere og utgjør en mer sammensatt gruppe. Med en konfliktorientert og enkeltsaksorientert presse er gir dette et uheldig bilde av fiskernes organisering.

- **Synkende antall og ny profil på næringsutøverne**

Antallet fiskere har blitt kraftig redusert gjennom de siste femti år. Dermed har ikke fiskerne samme numeriske tyngde som tidligere. Basert på en ren trendframskriving kan det forventes at antallet vil fortsette å synke. Denne prosessen med reduksjon i tallet på næringsaktører deler imidlertid fangstleddet med en rekke bransjer og sektorer, og betyr ikke dette nødvendigvis redusert innflytelse.



Registrerte yrkesfiskere i perioden 1950 – 2003, trendlinjer. (Fiskeridirektoratet 2004).

Imidlertid gir det reduserte antall endrede betingelser for organisering. Nye betingelser for organisering gir også det forhold at næringsaktørene har blitt mer forskjellig over tid, og et økende antall fiskefartøyer har fått ikke- personlig eierskap.

- **Rettighetsspørsmål og individualisering av næringsutøvelsen**

Fiskere og fartøy er ikke på samme måte som tidligere bærere av økonomien i lokalsamfunn. Med individualiseringen av rettigheter i fiskeriene, har båndene mellom fisker og fartøy og lokalsamfunn blitt svekket. Dette svekker oppfatningen i samfunnet rundt av fiskeren som representant for noe mer enn sin egen næringsvirksomhet. I tillegg oppfattes fiskernes organisasjoner i økende grad som en representanter for ”særinteresser”, mens en tidligere kunne framstå med en bred forankring i kystens interesser. Retten til utnyttelse av fornybare naturressurser blir utfordret så vel av internasjonaliseringen av selskapsstrukturer, som av konkurrerende brukergrupper i og utenfor næringen.

- **Sementering av skillet mellom faglag og salgslag.**

I en tidlig fase av fiskernes organisering var det nært samspill mellom faglag og salgslag. Det ble betraktet som to sider av samme sak. Høyesterettsdommen i faglagssaken bidro på avgjørende måte til å bryte forbindelsen mellom fagorganiseringen og den økonomiske organisering.

- **Indre demokrati og ekstern effektivitet**

Lagets organisering med fylkeslag og gruppeorganisasjoner og grundige beslutningsprosesser sikrer en demokratisk behandling av vanskelige spørsmål. Samtidig går prosessene i samfunnet rundt stadig raskere, og laget får problemer med å være tydelig til stede der det skjer. I en konkurranse med andre organisasjoner som næringen ikke har samme krav til forankring og prosess, fremstår disse som mer handlekraftige og tilstedeværende.

7. utfordringer for fangstleddet og organisasjonsarbeidet.

Som beskrevet av maktprosjektet er betingelsene for å øve innflytelse i dagens samfunn vesentlig endret. Den posisjon Norges Fiskerlag hadde i kraft av medlemstall, en allmenn oppfatning av at laget representerte kystens interesser, en enhetlig opptreden og organisasjonsmessig hegemoni i næringen er svekket. I tillegg til slike næringsinterne forhold, er vilkårene for å øve innflytelse på forhold som angår næringen også svekket på grunn av den allmenne samfunnsutviklingen de siste tiårene. Viktige stikkord i denne sammenheng er politikken tilbaketrekking, deregulering, internasjonalisering, rettsliggjøring og styrking av medias rolle i politikken. I sum innebærer dette at premisene for utforming av politikk i økende grad skjer i internasjonale fora, mens det nasjonale nivået blir iverksettende, og regionale aktører får økt betydning. Dermed blir politikken inntaksside på det statlige nivået mindre viktig; politikk dreier seg i økende grad om sakskonfrontasjon i iverksettingsfasen.

Den overordnede lærdom å trekke av dette, er at for å øve innflytelse på fiskerinæringens rammevilkår, må innsatsen i stor grad rettes inn mot politikkutforming i internasjonale prosesser. Disse vil ha en karakter som åpner for samlet innsats fra fiskerinæringen. Samtidig kreves det organisasjonsmessige fokus på iverksettingsprosesser i Norge, som kjennetegnes av knappe tidsfrister og behov for raske tilpasninger.

Basert på det ovenstående vil vi framheve følgende utfordringer:

a) Ressursbruken vendes mot eksterne utfordringer

For alle organisasjoner er det en utfordring å finne en rimelig balanse mellom forbruk av ressurser på intern drift og interne beslutningsprosesser og bruk av ressurser til utadrettede formål. Ressursbruken i fiskernes organisasjoner går i dag i svært stor grad mot interne fordelingsproblemer og interne konflikter. Fiskernes organisering skal ivareta fiskernes interesser i en globalisert fiskerinæring, fremme fiskernes interesser i relasjon til en rekke internasjonale prosesser innenfor ressursforvaltning, miljø og handel og skal representere fiskerne overfor myndigheter og samfunn.

b) Konsentrasjon av innsats og fokus på det som samler

Organisasjonen engasjerer seg i et bredt spekter av saksområder som henger nøye sammen. Dette er en avspeiling av de svært mangesidige interesser fiskerne og fiskernes næringsutøvelse representerer. Bredden i saksområdene gjør at det er vanskelig å opprettholde nødvendig fokus på de viktigste saker. Det er nødvendig å prioritere

Rasjonell bruk av tilgjengelige organisasjonsressurser krever vurdering både av organisasjonsformer, arbeidsformer og saksområder.

c) Nettverk og allianser

I en avsektorisert modell for verdiskaping og næringspolitikk må fangstleddet utvikle allianser. En modell av en nettverksbasert organisering kan settes opp som motstykke til en sektoravgrenset organisering. Det blir stadig vanskeligere å overleve som ensom rytter i det komplekse næringspolitiske terreng maktprosjektet beskriver. Andre organisasjoner i næringen som på visse saksområder er som motstandere, vil kunne være partnere eller deltakere i en felles allianse for å fremme næringens interesser. For noen saksområder vil det kunne dreie om langsiktige allianser, mens det på andre områder i større grad vil være situasjonsbestemte allianser. Spesielt tatt i betraktning den ”vanskelige økonomiske situasjon” som det het i Landsstyrets innstilling til landsmøtet i 2003, så er det viktig å utnytte de muligheter som ligger i så vel nettverksbygging som koalisjonsdannelse.

d) Kompetanseberedskap.

Etableringen av Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF) bidro til å styrke FOU-arbeidet i næringen. FOU virksamheten gjennom FHF er et sentralt virkemiddel både for å gjennomføre utrednings- og forskningsoppgaver, hvor ”Fiskernes FOU-plan” er grunnlaget for lagets engasjement. Det er i økende grad nødvendig for laget å kunne trekke på ekstern kompetanse. Det er kostbart, unødige tidkrevende, og lite effektiv ressursbruk å etterspørre kompetanse først når behovet er akutt. Også i denne sammenheng er FHF- midlene viktig. Av størst betydning er imidlertid koblingene mellom FHF, Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd på dette område. Det kan her bygges relasjoner som gir anledning til å mobilisere informasjonsnettverk på områder hvor det er nødvendig å være oppdatert, eller skaffe oppdatering raskt hvor behovene oppstår.

e) Regionenes rolle og fiskernes organisering

Regionaliseringen av SNDs (nå Innovasjon Norge) virkemiddelapparat er en av flere forvaltningsendringer som gir det regionale nivå større betydning. Ved at regionale beslutningsnivået politiseres og får utvidede fullmakter, står en overfor en utfordring for fiskernes organisering. De drøftelser som pågår om omlegging av organisasjonsstruktur, herunder fiskernes servicekontorer, er av åpenbar viktighet i denne sammenheng.

f) Innsatsen i internasjonale fora

De tunge føringene i forhold til ressursforvaltningen legges i dag i internasjonale miljøprosesser og på arenaer som står sterkt i forhold til disse. Dette gjør det nødvendig å vurdere prioriteringen av innsatsen i det internasjonale arbeidet. Gitt den utviklingen som er beskrevet vedrørende de internasjonale prosesser, er det sentralt å påvirke utformingen og innholdet i ulike nye miljøprinsipper slik disse vil virke i en nord-atlantisk sammenheng. En forutsetning for dette er nødvendig oversikt over pågående prosesser og innsikt i hva disse betyr for næringen. En annen er samarbeid med relevante myndigheter og andre organisasjoner. Dette innebærer at ikke bare Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet, men også Miljøverndepartement og Direktorat for naturforvaltning må være viktige naturlige adressater. Tilsvarende må relasjonene til miljøorganisasjoner nasjonalt og internasjonalt utvikles på en bevisst måte.

g) Dagsorden – media

Hvordan en i dag skal komme i posisjon for å sette dagsorden som alternativ til å respondere utspill fra andre er i stor grad et spørsmål om å håndtere forhold til media. Å komme til orde og selv bidra til å formulere problemstillinger og svar på dem, er ett viktig bidrag til økt innflytelse og gjennomslag i dagens samfunn. Å få beslutningstakerne til å se næringens problemstillinger og løsningsforslag er avgjørende for innflytelse. Å fremstå som en samfunnsnyttig matprodusent er noe annet enn å profilere seg som forkjemper for næringsinteresser

h) Fokus på fangstleddets bidrag til næring og samfunn.

Det er av avgjørende betydning å tydeliggjøre hvilken rolle fangstleddet spiller i verdiskapingen i næring og samfunn. For næringsutøvere kan dette synes selvsagt, men det er nødvendig å formidle dette for en ny tid og for nye tilhørere.

- **Fiske er matproduksjon**

Fiskerinæringen er en del av den globale matproduksjonen. Mer oppmerksomhet og profilering rundt fiske som produksjon av mat vil bidra å styrke næringens stilling i samfunnet. Videre vil dette kunne tydeliggjøre at fiskerne er en del av et større næringsfellesskap rundt matproduksjon med en sentral rolle i dette. I forhold til politisk innflytelse er det sentrale her at med den sektorvise organiseringens fall, er det ikke landbruk- eller fiskeri som de politiske omdreiningspunkter, men matproduksjon. Også regelverk og offentlige institusjoner blir tilpasset dette, jfr ny matlov og opprettelsen av mattilsynet.

- **Ansvarlig fiske**

Det siste 10-året har begrepet ”ansvarlig fiske” blitt et viktig stikkord for den opptreden verdenssamfunnet krever av fiskerinæringene. Begrepet er rettet mot hele fiskerivirksomheten fra ”fjord til bord”. FAO har gjennom en Codex for responsible Fisheries av 1995 satt dette inn i et større system, der landene rapporterer til FAO om status og fremdrift. I forhold til fangsten og høstingssiden av fiskeriene er det særlig fangstmetoder, utkast, håndtering av uønsket fangst og biprodukter og overholdelse av regelverk som står sentralt. Systematisk arbeid for å kunne presentere næringen som ”responsible” eller ansvarlig er nødvendig i dag. I forhold til ressursforvaltningen gjør påvirkningen fra internasjonale miljøprosesser at tiltak som miljømerking, sporing og bruk av økologiske kvalitetsmål (se vedlegg) vil bli viktige virkemidler.

i) Ut av rollen som ressursfordeler? Vi velger å avslutte med et spørsmål til slutt som vi ikke har svaret på, og som er av et omfang som krever en egen utredning. De indre spenninger i Fiskarlaget som gjør at langsiktig og overordnet arbeid for næringens interesser lider, skyldes i stor grad den rolle Fiskarlaget har som ressursfordeler. Når ressursene er knappe og overkapasiteten i flåten stor, blir konfliktnivået høyt.

Spørsmålet er derfor om laget – og næringen – er tjent med at en fortsatt påtar seg en slik rolle.

(Vedlegg 1)

Internasjonale rammebetingelser for fiskerinæringen

1. Innledning

Norsk fiskerinæring er tuftet på to internasjonale avtalesystemer: Havretten, som gir Norge kontroll over store havområder med rike ressurser, og det globale handelsregimet som gir norsk fisk adgang til markedene. Ingen av disse systemene er statiske. De siste 10-årene har de i stor grad utviklet seg til Norges gunst. At det skal fortsette å være slik er ikke gitt. Ressursknappheten og konfliktene rundt ressursfordeling tiltar på globalt nivå. Samtidig har fiskeripolitikk blitt miljøpolitikk, slik at prinsipper for ressursforvaltningen i økende grad er et miljøpolitisk anliggende. Handel med fisk er også et stadig mer konfliktfylt område, der også miljøhensynene gjør seg stadig mer gjeldende.

Vi står således ovenfor en utvikling der rammebetingelsene for utviklingen av fiskerinæringen fastlegges innenfor tre sett av internasjonale prosesser: det havpolitiske, det handelsmessige og det som har med miljø å gjøre. Disse prosessene er til dels overlappende og er preget av samme spørsmål – innføringen av økosystembasert forvaltning er et eksempel – er til behandling i en rekke fora og prosesser samtidig.

2. Havrettsutviklingen

Siden de fleste viktige fiskebestander er delt med andre land, er det et fremtredende trekk ved forvaltningsregimet for fiskeressurser i Norge at det er basert på internasjonalt samarbeid. Ved innføringen av de økonomiske sonene på 1970-tallet, fikk kyststatene jurisdiksjon over havområdene ut til 200 nautiske mil. I den nordlige delen av det nordøstlige Atlanterhav medførte dette at det vesentlige av fiskeriene i området kom under russisk og norsk kontroll. Siden mange fiskebestander beveger seg over store områder, skjer de fleste viktige fiskerier på delte bestander. Det nasjonale forvaltningsregimet er basert på et nettverk av globale, regionale og bilaterale avtaler. Over tid har det internasjonale avtalesystemet fått økende betydning for hvordan ressursforvaltningen organiseres og praktiseres på nasjonalt nivå.

De internasjonale forhandlingene skjer innenfor rammen av en rekke bilaterale og regionale samarbeidsordninger. Utfallet av de internasjonale forhandlingene iverksettes gjennom en prosess der berørte interesser høres før Fiskeridepartementet fatter beslutning. Siden de fleste kvotene er resultat av internasjonale forhandlinger snarere enn nasjonale beslutningsprosesser, blir spørsmålet på nasjonalt nivå ofte hvordan ressursene skal fordeles på ulike grupper.

a) Det globale rammeverket

Havrettskonvensjonen (HRK) av 1982 var resultatet av et 10-års forhandlinger om et globalt rettslig rammeverk for bruk av havområdene og ressursene der. Det sentrale elementet i konvensjonen er at kyststatene gis suverene rettigheter over naturressursene ut til 200 nautiske mil (360 km).⁷ I forhold til levende marine

⁷ På visse vilkår betydelig mer når det gjelder sokkelressursene.

ressurser fastslår konvensjonen at statene har plikt til å bevare og utnytte ressursene, samt samarbeide om dette. Allerede fra andre halvdel av 1970-tallet iverksatte statene slike økonomiske soner – Norge opprettet sin fra 1. januar 1977 – og i dag er det få kyststater igjen i verden som ikke har gjort dette. Det meste av de marine fiskeriene skjer derfor innenfor de økonomiske sonene i dag. Et viktig motiv bak utviklingen av konseptet med økonomiske soner var at dette var antatt gå gi de statene som fikk råderett over ressursene insentiver til å forvalte dem på en god måte. Utviklingen siden viser at dette ikke har slått til. Det er flere årsaker til dette. Den langt viktigste er oppbygningen av fiskeflåter i mange land, stimulert av offentlige subsidier, som har gjort at fangstkapasiteten i mange tilfelle langt overgår det som er nødvendig for å høste ressursene på en kostnadseffektiv måte.⁸ Dette gjelder også i Norge, selv om subsidiene her i stor grad ble nedbygd for vel 10 år siden i forbindelse med EFTA-landenes forberedelser til EØS-avtalen. En annen forklaring, som ofte får mer oppmerksomhet, er at fisket på det åpne hav utenfor de økonomiske sonene økte. Dette fisket utgjør likevel godt under 10% av de globale fangstene. Det medførte imidlertid økt press på bestander som har et utbredelsesområde som faller både innenfor og utenfor sonene.

Denne utviklingen på det åpne hav medførte at FNs konferanse om miljø og utvikling (UNCED) i 1992 ba FNs Generalforsamling ta initiativ forhandlet av en global avtale som brakte fiske på det åpne hav under kontroll. Resultatet, FN-avtalen om fiske på det åpne hav av 1995, trådte i kraft i desember 2001 etter at 30 stater, deriblant Norge, hadde ratifisert. EU tiltrådte med 15 land i desember 2003 og ga avtalen ytterligere tyngde. Avtalen har tre viktige komponenter: For det første bringer den miljøhensynet inn i fiskeriforvaltningen. Statene pålegges å bruke en føre var tilnærming i fiskeriforvaltningen. Også økosystem-tilnærmingen til fiskeriene er nevnt.⁹ For det andre legger avtalen opp til en styrking av regionalt samarbeid. For bestander innenfor den norske interessesfæren gjelder det bl.a. norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild – de økonomisk sett viktigste bestandene i norske fiskerier. For det tredje styrkes det globale rettslige grunnlaget for håndheving av reguleringstiltak. Et hovedproblem i forhold til fisket på åpent hav er piratfiske eller såkalt IUU (Illegal, Unregulated and Unreported) fiske. Avtalen legger grunnlaget for en mer effektiv håndheving av regelverk som tar sikte på å komme dette til livs.

Samtidig som FN-avtalen ble forhandlet, drøftet man i FNs matvareorganisasjon FAO utviklingen av et ikke-juridisk rammeverk som skulle utgjøre et globalt sett av normer for hvordan alle sider ved fiskeriene skulle utvikles og drives. Samtidig var det også forhandlet en bindende avtale om flaggstaters forpliktelser i forhold til sine fartøy (FAO Flagging Agreement). I 1995 ble FAO sin Code of Conduct for Responsible Fisheries vedtatt. Denne inneholder retningslinjer for bl.a. ressursforvaltning, handel med fisk og fiskeoppdrett. Siden har FAO sin fiskerikomité, COFI, i henhold til denne kodeksen vedtatt internasjonale handlingsplaner for blant annet bekjempelse av IUU fiske og kapasitetsreduksjon. Disse skal medlemslandene rapportere til FAO om implementeringen av. Denne utviklingen har medført at COFI etter hvert har blitt en sentral arena for utvikling av globale prinsipper for fiskeriforvaltning.

⁸ Det er antatt at det globale subsidienivået ligger i størrelsesordenen 15-20 millioner USD. Til sammenlikning utgjøre verdenshandelen med fisk (dvs handelen over staters grenser) mellom 50 og 60 millioner USD.

⁹ Mens føre var tilnærmingen etter avtalen skal innføres, er formuleringen mer forbeholden når det gjelder økosystemhensynet.

Etter at Havrettskonvensjonen trådte i kraft, har FNs Generalforsamling trappet opp sitt engasjement i havspørsmål. I tillegg til prosessen rundt FN-avtalen og det løpende arbeidet i COFI, har årlige gjennomganger av havspørsmål i regi av FNs Generalforsamling (uformelle konsultasjoner om havrettsspørsmål, UNICPOLOS) betydning for hva slags rammer fiskeriforvaltningen globalt, regionalt og nasjonalt drives under. Generelt ligger det her et betydelig press i retning av at forvaltningen av fiskeressursene i sterkere grad skal ta opp i seg miljøhensyn, blant annet gjennom utvikling av en økosystembasert tilnærming til forvaltningen av ressursene i havet.

b) Regionalt samarbeid

Før etableringen av de økonomiske sonene var forvaltningen av fiskeressursene dominert av regionale ordninger hvor en rekke land deltok og hvor en generelt ikke klarte å enes om effektive forvaltningstiltak. Med innføringen av sonene fikk man anledning til å fase ut andre lands fiske i egen økonomisk sone og forbeholde ressursene der for egne fiskere. For Norges tilfelle var situasjonen som nevnt likevel slik at de viktigste ressursene i nord var delt med det daværende Sovjetunionen, mens en i sør hadde en rekke fellesbestander med EU. Likeledes var der delte bestander i forhold til Island og Grønland ved Jan Mayen og i forhold til Færøyene. Dette nødvendiggjorde forhandling av et sett av bilaterale avtaler om fordeling og forvaltning av fellesbestander, hvorav de med Russland og EU er de viktigste. For 2001 var det forhandlinger under 8 slike bilaterale avtaler.¹⁰ I tillegg kom forhandlingene i en rekke regionale arrangementer.

Samarbeidet med Russland er tuftet på et avtalekompleks fra 1975-77 som etablerer en blandet norsk-russisk fiskerikommisjon, legger til rette for utveksling av kvoter og etablerer en Gråsonsone - et arrangement for kontroll med tredjelandsfiske i et omstridt område. Samarbeidets gjenstand er forvaltning av de felles bestandene torsk, hyse, lodde og kongekrabbe, samt bytte av kvoter for en rekke andre bestander. Det fordeles også kvoter til tredjeland, da særlig EU og Færøyene. Dette er teknisk sett kompensasjon for at norske fiskere får adgang til fiske i disse landenes soner.¹¹ Men i praksis handler dette også om at en fra norsk side over tid "betaler" seg ut av konflikter med andre land om fiskerierne ved hjelp av kvoter på særlig torsk. De store spørsmålene i samarbeidet i kommisjonen over tid har vært knyttet til hvorvidt den norske kystflåten kunne drive fiske ubundet av avtalte kvoter, kontroll med virksomheten til havs og nivå på totalkvoter. I det store bildet, sammenliknet med tilsvarende ordninger i andre land, er det norsk-russiske fiskeriregimet i nord relativt velfungerende. Over tid har man klart å unngå de store krisene som en har sett for eksempel i Canada eller i Nordsjøen. Dette er bemerkelsesverdig av flere grunner: For det første på bakgrunn av de kompliserte rammebetingelsene i området som arbeidet med ressursforvaltning skjer på grunnlag av, for det andre ut fra at en her har å gjøre med en småstat i forhold til en supermakt og for det tredje ut fra at bestandenes tilstand tildels varierer mye.

Viktige steg i det norsk-russiske samarbeidet er utbygningen av kontrollsamarbeidet, samt at en høsten 2002 vedtok en beslutningsregel som forplikter kommisjonen til kvotefastsetting på føre var nivået og at kvotenivået ikke skal endres mer enn 10% fra

¹⁰ Det blir redegjort nærmere for virksomheten under disse avtalene i årlige meldinger til Stortinget. I tillegg er protokollene fra forhandlingene offentlig tilgjengelig.

¹¹ Unntaket er EU sitt fiske i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Det inngår ikke i noen byttehandel.

år til år. Det hjelper imidlertid lite å ha et godt kunnskapsgrunnlag og strenge reguleringer av uttak dersom virksomheten ikke lar seg kontrollere effektivt. Den største utfordringen for samarbeidet ligger på dette området. Endringer i fiskerivirksomhetens organisering og operasjonsmønster reiser nye utfordringer for kontrollen med virksomheten. Leveranser i utenlandske havner, omlasting i åpen sjø og et omseggripende IUU fiske en tendens her. Dette peker i retning av at også mer styring av handelen med fisk og med fartøyer er nødvendig for å få tilstrekkelig kontroll med uttaket av ressurser. I Norge er det innført et system med svartelisting av fartøy som har vært involvert i IUU fiske. For at fartøy skal kunne få lisens til fiske i norsk sone – dette gjelder både norske og utenlandske fartøy – må det sjekkes mot svartelisten.

Fiskerisamarbeidet med EU har over tid vært mer konfliktfyllt enn tilfellet har vært i forhold til Russland. En årsak til dette er at EU også er et stort marked for norske fiskeprodukter, og at EU kopler norsk markedsadgang til økte kvoter for EU-fartøy i norske farvann. Nok en forklaring er at knappheten på fiskeressurser i EU er svært mye høyere enn i Norge. EU har mer enn 10 ganger så mange fiskere, men bare 4 ganger så høy fangst som tilfellet er i Norge. Interne fordelingsproblemer må derfor ofte løses ved at tredjeland må ta noen av kostnadene ved en løsning. Generelt har den felles fiskeripolitikken ikke vært ansett som noen suksess. Presset på fiskebestandene har økt betydelig over tid. Hovedforklaringen på dette er overkapasitet. I forholdet til Norge har dette betydd at de interne spenningene i Fellesskapet har kommet til å prege samarbeidet om forvaltning av 7 felles fiskebestander i Nordsjøen. Dette samarbeidet bygger på en avtale fra 1978. Fordelingen av de 7 fellesbestandene tar utgangspunkt i et prinsipp om sonetilhørighet. Både ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 og ved forhandlingene om medlemskap i 1994 måtte Norge avstå ressurser til EU for at avtalene skulle kunne ferdigforhandles.¹² Medlemskapsavtalen som ble forhandlet frem i 1994 innebar forøvrig at det norske forvaltningsregimet skulle tilpasses EU sitt.

EU har en ny fiskeripolitikk fra 2003 av.¹³ Hovedelementene i denne er mer langsiktighet i ressursforvaltningen, regulering av innsatsen i fisket såvel som uttaket, styrking av kontrollen med fisket, tilrettelegging for mer medvirkning fra næringens side i beslutningsprosessene og avskaffing av strukturtiltak som bidrar til uhensiktmessig kapasitetsoppbygging.

Norge har en rekke bilaterale og trilaterale fiskeriavtaler i tillegg til dem med Russland og EU. I substans er disse øvrige av langt mindre betydning enn de to som er omtalt over. Politisk sett har de likevel tidvis stor betydning.

c) Sjøpattedyr

Det globale rammeverket for forvaltning av sjøpattedyr ligger i havrettskonvensjonens artikkel 65, som sier at sjøpattedyr kan forvaltes strengere enn andre levende marine ressurser. Når det gjelder hval, sies det at forvaltningen skal skje gjennom internasjonalt samarbeid. Den internasjonale konvensjonen om

¹² Avståelsene som ble forhandlet i 1994 ble selvsagt ikke noe av: Folkeavstemningen i november 1994 gikk mot medlemskap.

¹³ Council Regulation No 2371/2002 On the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy. Official Journal of the European Communities 21.12.2002, L 358/59

regulering av hvalfangst fra 1946 opprettet en Internasjonal hvalfangskommisjon (IWC), som har som oppgave å fovealte de store hvalartene etter nærmere angitte retningslinjer. Siden 1970-tallet har arbeidet i kommisjonen beveget seg fra å dreie seg om ressursforvaltning til handle om vern. I 1982 ble et globalt moratorium for kommersiell hvalfangst vedtatt, gjeldende fra 1986, i påvente av en global gjennomgang av tilstanden til hvalbestandene. Denne utviklingen har medført at IWC som forvaltningsorganisasjon har vært handlingslammet de siste 20 årene. Canada og Island har meldt seg ut (Island trådte inn igjen i 2002). Norge og en rekke andre land har benyttet seg av muligheten konvensjonen gir til å reservere seg mot vedtak og slik være ubundet av dem, blant annet i forhold til moratorievedtaket. Som en følge av utviklingen i IWC og behovet for et tettere regionalt samarbeid om forvaltningen av sjøpattedyr, utviklet Island, Føroyene, Grønland og Norge fra slutten av 1980-tallet et samarbeid om dette. I 1992 ble det Nordøstatlantiske sjøpattedyrkommissjonen (NAMMCO) opprettet ved avtale mellom disse fire landene. NAMMCOs rolle har til nå først og fremst vært normativ, gjennom utvikling av konsepter for forvaltning og kontroll og gjennom studier av bl.a. forurensingsproblemer i forhold til sjøpattedyr.

3. Det globale handelsregimet

En tredjedel av den globale produksjonen av fisk og fiskeprodukter går inn i internasjonal handel. Dette utgjør over 50 milliarder dollar. De største eksportlandene er Thailand og Norge, Kina, USA og Danmark. De største importmarkedene er Japan, USA og EU. Disse tre står for mer enn tre fjerdedeler av den totale importen globalt. Norge står i en særstilling på grunn av sitt store overskudd av fisk – mer enn 90% av produksjonen eksporteres. Av de største eksportlandene er det bare Norge som er helt avhengig av å eksportere det alt vesentlige av fangstene som landes. Som en av verdens største eksportører av fisk, har norsk fiskerinæring en sterk interesse i et vel fungerende internasjonalt regime for handel.

Tidligere forhandlingsrunder under det internasjonale handelsregimet basert på GATT-avtalen har medført en betydelig reduksjon av toll og avgifter på industrivarer. Det er imidlertid fortsatt et høyt gjennomsnittlig tollnivå på fiskeprodukter. Andre hindre for handelen oppstår gjennom ikke-tariffære tiltak, såsom hygiene krav, miljøstandarder, tekniske handelshindre og antidumping-tiltak. Også subsidier påvirker handelen, samtidig som de påvirker kapasiteten i fiskeflåten. Omfanget av slike ikke-tariffære handelstiltak har vokst. Handel med matvarer blir således stadig mer politisert. Den økte oppmerksomheten mot mattrygghet og kravene til standarder i matproduksjonen er også et viktig trekk ved internasjonal handelspolitikk i dag. Verdens handelsorganisasjon (WTO) regulerer muligheten til å innføre tiltak ut fra miljø- eller helsemessige begrunnelser gjennom en egen avtale for sanitære og fytosanitære tiltak (SPS-avtalen). Codex Alimentarius angir mer presise internasjonale regler for landenes praksis på dette området. Flere av de store internasjonale handelskonfliktene de siste årene hatt tilknytning til særlig SPS-avtalen og spørsmålet om lands adgang til å begrense import av matvarer ut fra hensynet til konsumentenes helse. Den såkalte "Kjøttormsaken", der EU har etablert et importforbud mot hormonbehandlet kjøtt av begrundet med hensynet til konsumentene, har medført en betydelig konflikt med USA.

I forhold til regulering av konkurransesituasjonen er det særlig opprinnelsesregler og ulike tekniske handelshindre som kommer inn i bildet. I forhold til det siste er det

særlig avtalen om tekniske handelshindre under WTO som er aktuell (TBT-avtalen) som regulerende instrument. I forhold til marin sektor er det særlig spørsmålet om miljømerking som er reist. Antidumping-tiltak er en viktig kategori av ikke-tariffære handelshindre. Som for øvrige tiltak i denne gruppen øker bruken i tråd med at vanlige tariffære virkemidler bygges ned. Artikkel VI i GATT avtalen og Antidumpingavtalen fastsetter regelverket for bruk av antidumping-tiltak. Intensjonen er å sikre like konkurransevilkår, men slike regler kan også utnyttes i proteksjonistisk øyemed. Med lave kostnader i produksjonen i forhold til mange utviklede land er utviklingslandene utsatt for bruk av antidumping-tiltak. Et eksempel på dette er amerikanske tiltak mot import av reker fra bl.a. Brasil, Kina og India, begrunnet med at disse landene dumper reker på det amerikanske markedet. Utviklingslandene på sin side viser til sine lave produksjonskostnader og mener seg således utsatt for urimelige handelstiltak.¹⁴ Bruk av subsidier reguleres av WTO avtalen om subsidier og utjevningstiltak (SCM-avtalen). Avtalen skiller mellom forbudte og tillatte ("actionable") subsidier. Den første gruppen rommer visse eksportsubsidier, mens den andre omfatter tiltak som kan tillates på visse vilkår.

Et vesentlig trekk ved utviklingen i internasjonal handel de siste 10-årene er regionalisering. Dette utgjør i økende grad en utfordring innenfor WTO-systemet og for norsk fiskerinæring. Over 250 regionale handelsarrangementer er operative. Om lag førti prosent av verdenshandelen skjer innenfor regionale preferanseavtaler. Det er et komplekst nettverk av handelsavtaler hvor mange land er med i flere avtaler. I tillegg til EU, er de viktigste regionale avtalene Den nordamerikanske frihandelsavtalen NAFTA, ASEA i Sørøst-Asia og Mercosur i Latin-Amerika. Det åpgår en prosess for å forhandle en frihandelsavtale for hele det amerikanske kontinent – Free Trade Area of the Americas. I tillegg har også antallet bilaterale handelsavtaler økt sterkt. Regionaliseringen reiser problemstillinger knyttet til forholdet mellom regionale avtaler og det globale handelsregimet, og forholdet mellom enkeltland og det regionale nivået. Et sentralt poeng i denne sammenheng er at de mest dynamiske elementene i internasjonal handel, så som investeringer, ikke er regulert av WTO. I en rekke regionale avtaler er imidlertid slike forhold sentrale, jfr. for eksempel EU sitt regime på konkurranseområdet.

Når det gjelder koplingen mellom *handel og miljø*, berører dette i fiskerisammenheng særlig fire spørsmål: subsidier som bidrar til ovekapasitet og dermed ovebeskatning, bruk av handelstiltak for å påvirke ressursforvaltning, miljømerking og forholdet mellom internasjonale handelsavtaler og miljøavtaler. Når det gjelder subsidier, påvirker disse både bærekraftigheten i fiskeriene globalt sett og handelen med fisk. Dette har reist en debatt bl.a. i WTO sin komité for handel og miljø (CTE) om reduksjon av fiskerisubsidier. Dette kan bidra til en bærekraftig utvikling av fiskeriene og mer like konkurransevilkår. I den pågående forhandlingsrundet omfatter mandatet for forhandlingene også subsidieproblematikken på fiskeriområdet. I økende grad er handelstiltak tatt i bruk for å bidra til at miljøkrav og forvaltningstiltak etterlevs. Dette kan dreie seg om økonomiske tiltak iverksatt av stater mot andre stater, slik USA har gjort i en rekke tilfelle. Slike tiltak vil ofte være problematiske i forhold til unntaksbestemmelsene om dette i GATT-avtalens artikkel XX, som gir anledning til bruk av handelstiltak for miljø- og helserelaterede formål på visse betingelser. Disse vilkårene har vært testet ut i en rekke panelsaker i WTO. Det kan se ut som om det er en utvikling over tid i retning av at bruk av handelstiltak for slike formål blir mer

¹⁴ Denne saken ender sannsynligvis som Panelsakk i WTO.

akseptabelt. Når det gjelder miljømerking, er dette et fenomen som bare reguleres av handelsavtaler dersom de skjer i regi av statlige eller mellomstatlige organisasjoner. Private initiativer rammes ikke. På globalt nivå er det ett merkeinitiativ som har fått en viss betydning, Marine Stewardship Council (MSC). Flere fiskerier som er i direkte konkurranse med norske fiskerier er nå sertifisert eller i ferd med å bli det under MSC-merket. Dette gjelder bl.a. hoki (New Zealand) og Alaska Pollock.

Det siste området her er forholdet mellom ulike internasjonale miljø-avtaler og det internasjonale handelsregimet. Her er det en rekke uavklarte spørsmål der essensen er om hensynet til miljøet og naturressurser eller hensynet til frihandel skal gå først. Flere av de mest profilerte konfliktene i internasjonal handel de siste årene har dreid seg om nettopp dette. Et særlig tydelig eksempel på koplingen mellom miljøhensyn og handel finner en i utviklingen innenfor Konvensjonen for handel med truede arter (CITES). CITES har som mandat å regulere internasjonal handel med truede dyr og planter der hvor selve handelen er årsak til truetheten. Reguleringen skjer ved at arter listes i såkalte ”appendikser”, der appendiks 1 rommer utrydningstruede arter, appendiks 2 arter som kan bli det og appendiks 3 arter som trenger tiltak for ikke å komme på appendiks 1 eller 2. I løpet av det siste 10-året har det vært en rekke initiativer for å bruke CITES som en mekanisme i forhold til fiskeriforvaltningen. En rekke land har således fremmet konkrete listeforslag i CITES, og hittill er en rekke hvalarter og enkelte perifere kommersielle fiskeslag listet. Denne utviklingen er problematisk av en rekke grunner. Listekriteriene er ikke tilpasset forvaltningen av fiskeressurser, CITES har ikke administrative prosedyrer for å håndtere listing i forhold til ressursforvaltningsformål og den vitenskapelige rådgivningen er tvilsom. I dag forhandles det mellom FAO og CITES om hvordan FAO kan fungere som et rådgivende organ i forhold til listing av kommersielle fiskerier. Det skal avholdes tekniske konsultasjoner i regi av FAO om hvordan dette skal gjøres i praksis. Samtidig arbeider CITES med en endring av sine listekriterier.

4. Miljøutfordringen

I økende grad er fiskerispørsmål ansett å være miljøpolitiske spørsmål. Derfor har miljørelaterte spørsmål knyttet til forvaltningsprinsipper – økosystemtilnærming, føre-var prinsippet – i dag en sentral plass i fora som tradisjonelt har vært næringsorienterte. I tillegg blir fiskeriene i økende grad drøftet innenfor rammen av ulike miljøpolitiske prosesser, som arbeidet med Agenda 21 under UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) for et 10-år tilbake og WSDD (World Summit on Sustainable Development) i 2002. Videre blir ressursforvaltning og fiskerier også tematisert i arbeidet under flere internasjonale miljøavtaler.

a) Globalt

Konvensjonen om biologisk mangfold (1992) er en rammekonvensjon som fastslår overordnede prinsipper for forvaltning og bruk av biologiske ressurser. Den gjelder globalt og pålegger partene å utvikle planer, strategier og programmer for forvaltningen av det biologiske mangfoldet. Hovedgrepet er å etablere verneområder der hvor det trengs særlige tiltak for å bevare mangfoldet på økosystem-, arts- og gennivå. For å følge opp konvensjonen i forhold til marin biodiversitet, vedtok man i 1995 det såkalte Djakartamandatet, som fastslår at det er nødvendig å gå inn på bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet i hav- og kystområdene. I 1998 ble et eget arbeidsprogram vedtatt, som bl.a. legger en økosystemtilnærming, en

føre-var tilnærming og vitenskapelig kunnskap til grunn.¹⁵ Dette arbeidsprogrammet er nå forlenget til 2010. Relevansen for fiskeriforvaltningen av konvensjonen og arbeidsprogrammet for oppfølging av Djakartamandattet ligger i at samarbeidet under konvensjonen utvikles over tid. Samarbeidet kan fungere som en arena for spørsmål som ikke gis fullstendig behandling andre steder, samt koordinering og sammenveining av ulike prosesser. To eksempler på dette er oppfølging av bruk av en økosystemtilnærming og bruk av verneområder som virkemiddel i ressursforvaltningen. Siste møte i partskonferansen i februar 2004 hadde således forbud mot tråling og etablering av marine verneområder på det åpne hav som sentrale tema.

World Summit on Sustainable Development (WSSD) i september 2002 representerer et viktig steg i utviklingen av miljø- og fiskeriområdene. Her ble det vedtatt operasjonelle mål med konkrete tidsfrister for når miljøprinsipper skulle være implementert. Implementeringsplanen fra WSSD fastslår at statene skal innføre en økosystembasert fiskeriforvaltning innen 2010. Videre skal alle fiskebestander opp på et bærekraftig nivå (MSY) innen 2015.¹⁶ Oppfølgingen av WSSD og disse målene står nå sentralt i flere globale og regionale fora.

b) Det regionale nivået

På det regionale nivået er særlig OSPAR, basert på de tidligere Paris- og Oslokonvensjonene om havforurensing,¹⁷ sentral. Det arbeides her etter fem strategier, der tiltak som vedtas faller i fem annekser rettet inn mot henholdsvis landbasert forurensing, dumping, havbasert forurensing, miljøvurderinger og bevaring og beskyttelse av økosystemer og biologisk mangfold. Anneks 5 om bevaring av økosystemer og biodiversitet berører ikke fiskeriforvaltning direkte, men angår likevel fiskeriene ved at økosystemer og biodiversitet adresseres. Her arbeides det med å identifisere arter og leveområder som trenger vern og med å utvikle kriterier for dette. De sentrale spørsmålene her er utarbeidelse av økologiske kvalitetsmål (EcoQOs),¹⁸ vurdering av arter og habitater som trenger vern, marine verneområder og virkninger av menneskelige aktiviteter på det marine miljø. Vern av arter og habitat skjer gjennom utvikling av kriterier for valg av arter og habitat som trenger vern og som inngår på OSPAR sin liste over arter som er truet eller sårbare. Marine verneområder er også tema i denne sammenhengen. Her utarbeides retningslinjer for identifisering og utvalg av marine verneområder og for forvaltningen av disse. Målet er at innen 2010 skal ha et nettverk av marine verneområder for Nordsjøområdet og at slike skal utvikles også for resten av OSPAR området.

Et annet regionalt forum er Arktisk råd, opprettet i 1996¹⁹ som et organ for samarbeid mellom de 8 arktiske statene (Canada, Danmark (Grønland), Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA). Mandatområdet går langt utover det som vanligvis regnes som "Arktis", og omfatter det meste av farvannene utenfor Nord-Norge. En serie arbeidsprogrammer er kjernen i virksomheten. Disse har til nå vært innrettet mot kartlegging og analyse mer enn reguleringer av virksomhet. Noen av programmene er

¹⁵ Arbeidsprogrammet har fem elementer: Integrert kyst- og havforvaltning (IMCAM), marine og kystnære levende ressurser, verneområder (MPA), havbruk og fremmede arter.

¹⁶ Implementeringsplanen fra WSSD er ikke rettslig bindende, i motsetning til HRK og RFN-avtalen.

¹⁷ Avtalen trådte i kraft i 1998.

¹⁸ Henger sammen med EU sitt vannrammedirektiv, se under.

¹⁹ Dette er ikke et folkerettslig bindende samarbeid.

relevante i fiskerisammenheng.²⁰ Blant annet har en kartlagt bruk av verneområder og bevaring av biodiversitet i Arktis. Et nytt programområde for Arktisk råd er virkninger av klimaendringer i Arktis, gjennom Arctic Climate Impact Assessment. Arbeidet i Arktisk råd har betydning for fiskeriforvaltningen på ihvertfall tre områder: Det er et forum for artikulering av urfolksinteresser, der disse rettigheter til fiskeressursene tematiseres. I forlengelsen av dette har spørsmålet om hvorvidt sjøpattedyr skal sees som naturressurser og således kunne beskattes vært et viktig tema, der USA har stått mot de andre landene. Og for det tredje: områdevern som reguleringsteknikk og hensynet til biodiversitet er på dagsordenen her. I det videre arbeidet vil også klimaspørsmålene få en sentral rolle.

På grunn av felles fiskebestander og EU som marked for norske fiskeprodukter er den fiskeripolitiske utviklingen i EU av stor betydning for fiskerinæringen i Norge. I tillegg til dette er Fellesskapet en betydelig *miljøpolitisk* aktør, med viktige regelverk, initiativer og prosesser som berører fiskeriforvaltningen. Utviklingen av den nye fiskeripolitikken (se ovenfor), arbeidet med en marin strategi, eksisterende regelverk som vannrammedirektivet og habitatdirektivet og den nye strategien for Den nordlige dimensjon er relevante her. Utviklingen av en marin strategi for EU skal fremme bærekraftig bruk av havene og bevare marine økosystemer. Kommisjonen²¹ mener at den sektororienterte/multinivå tilnærmingen til havene som preger medlemsstatene er problematisk, og tar til orde for en overordnet, integrert politikk på EU-nivå. Det fremheves at EU sin strategi på dette området skal ha betydning også utenfor EU sine havområder og Barentshavet nevnes spesielt. Arbeidet er i en tidlig fase.

Vannrammedirektivet skal bidra til bedret økologisk og kjemisk kvalitet i vann, basert på forvaltning av nedbørsfeltområder avgrenset til sjøs ved en linje 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dermed faller betydelige havområder og fiskerier under dette direktivet. Økologiske kvalitetsmål og utslippsbestemmelser er sentrale grep her. Direktivet gjelder også for Norge gjennom EØS-avtalen. Habitatdirektivet er fellesskapets instrument for vern av dyr og planter. Det er etablert et europeisk nettverk av ulike verneområder for ville dyr og planter med utgangspunkt i dette direktivet ("Natura 2000"). Direktivet også gjelder i den økonomiske sonen.²² Endelig, når det gjelder, den nordlige dimensjon, berører den nye handlingsplanen (EU 2003) fiskeriene. Formuleringene er imidlertid nokså generelle.²³

Den økende integrasjonen mellom fiskeri- og miljøsektoren fordeler seg i flere sakskomplekser: For det første er det problemstillinger knyttet til forurensing og rent havmiljø. For det andre kommer selve fisket og spørsmål knyttet til hvordan dette berører havmiljøet. Dette kan være fysiske påvirkninger, som effekter på havbunnen av tråling, virkninger på bestander av beskatning og effekter på andre arter enn dem det fiskes på (bifangst). Et tredje sakskompleks er knyttet til arealforvaltning og konkurrerende bruk. Dette berører særlig kystsonen og dermed oppdrettsnæringen.

²⁰ Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) analyserer forurensningssituasjonen i Arktis. Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) beskriver tilstanden for økosystemer

²¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a Strategy to Protect and Conserve the Marine Environment. COM (2002) 539 final.

²² Dette er Kommisjonens vurdering. Vi har ikke sett noen uavhengig analyse av dette.

²³ "To help ensure that Nordic and Arctic ecosystems and their bio-diversity shall remain viable, vigorous and able to sustain human socio-economic needs, and to encourage the responsible and sustainable utilisation of forests and fish stocks, with the active participation of local actors, communities, SMEs and indigenous peoples in the decision-making process."

Endelig kommer spørsmål knyttet til matprodukters beskaffenhet, innhold av giftstoffer, osv. Forholdet mellom disse sakskompleksene er ofte uklart, og de er dels til behandling i ulike fora og prosesser på ulike nivå.

5. Konklusjon

De internasjonale rammebetingelsene for fiskerinæringen blir over tid stadig viktigere for næringens utvikling. Rettighetene til ressursene og prinsippene for forvaltningen av dem blir fastlagt i internasjonale fora. Vilkårene for handel med fisk og fiskeprodukter gis på samme måte i internasjonale prosesser og organisasjoner. Tilstanden på disse to områdene er ikke statisk. Det pågår en løpende utvikling der næringens arbeidsvilkår og resultater i stor grad vil påvirkes. For Norges del er det særlig to ting som skiller oss fra andre: Landet har svært store havområder og ressurser i forhold til innbyggertallet. Siden nesten hele næringens produksjon må eksporteres, er en kritisk avhengig av utviklingen i markedene. Det er svært få andre land som er så eksportavhengig som Norge.

Fire forhold preger utviklingen i de internasjonale prosessene som er skissert her: For det første er antallet avtaler, prosesser og arenaer økende. Samme spørsmål er ofte til behandling i flere prosesser og organisasjoner samtidig. Dette gjør det vanskelig å holde oversikt over utviklingen og vite hvor en skal sette inn ressursene. For det andre er dette langsiktige prosesser. De går over lang tid – debatten om økosystembasert forvaltning er nå mer enn 10 år gammel – og krever systematisk oppmerksomhet og innsats over år dersom en skal påvirke utviklingen i dem. Og for det tredje er miljøhensynet nå tungtveiende både i havpolitiske og handelspolitiske prosesser. I global sammenheng er fiskeri nå først og fremst et miljøspørsmål. Endelig er ikke fiskeripolitikk lenger et anliggende for fiskerimyndigheter og næringsaktører alene. Aktørmangfoldet er stort innenfor de prosessene som er nevnt her. Mange nye aktører på dette området har stor evne til å sette dagsorden og øve innflytelse på de arenaene de deltar.