

Carl Rova: *Flipping the Pyramid: Lessons from Converting Top-down Management of Bleak-roe Fishing*. Luleå 2004: Luleå University of Technology, Department of Business Administration and Social Sciences, Division of Political Science, 2004:50.

SVEIN JENTOFT¹

Carl Rova har skrevet en meget god og interessant doktoravhandling som det har vært en glede å arbeide med.² Jeg skal her gjøre rede for hva avhandlingen inneholder av perspektiver, empiriske funn og konklusjoner, samt sammenfatte noen av mine spørsmål og kritiske innvendinger som ble gjenstand for diskusjon under selve disputasen. Hva handler denne avhandlingen om? Hva er det doktoranden har studert, hva har han funnet ut, og hva er hans argument? Jeg skal først gi et kort og dernest et noe lengre svar.

Kort resymé

Rova ønsker å besvare hvordan man mest fornuftig og effektivt fra samfunnets side kan forholde seg til et allment problem som består i at våre felles fornybare naturressurser, det være seg fisk, vann, skog, luft, eller felles beiteland, har en tendens

til å bli forringet, i verste fall ruinert, som følge av uhemmet bruk. Problemet beskrives ofte som "allmenningens tragedie", eller "The Tragedy of the Commons" etter Garrett Hardins berømte artikkel fra 1969 i tidsskriftet *Nature*. For å forhindre en slik tragisk utvikling er vi fra samfunnets side tvunget til å gripe inn på en eller annen måte, ved å styre atferden til de som høster ressursene slik at deres evne til fornyelse ikke blir underminert. Naturressursene må med andre ord forvaltes på en bærekraftig måte, dvs. på en måte som sikrer at de kan fortsette å gi avkastning på kort og på lang sikt. Carl Rovas doktoravhandling omhandler således en av de helt sentrale miljøutfordringer i vår tid.

Rovas empiriske undersøkelse dreier seg om et lite fiskeri i Bottenviken, men problemstillingen, og de lærdommer en kan trekke av hans studie, er allmenne. Hans casestudie er således et eksempel på hvordan overforbruket av våre biologiske fellesressurser kan arte seg i virkeligheten, og hvordan en fra samfunnets side kan gjøre noe med det. Dette gjelder ikke bare i sikfiskeriet i Bottenviken, men i andre sammenhenger der tilsvarende naturressurser utnyttes. Empirisk omhandler hans studie noe "lite", men tematisk om noe stort. Gjennom en mikrofortelling formidler han et makrobudskap. Dette er også casestudiens metodologiske kjennetegn og ambisjon.

Carl Rovas spørsmål er ikke først og fremst Lenins: "Hva må gjøres?" Han er med andre ord ikke opptatt av hvilke konkrete reguleringstiltak som må settes inn fra samfunnets side for å unngå overbeskatning av sikresursen. En kan alltid diskutere detaljene for hvilke inngrep som trengs for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning. Skal en for eksempel regulere fiskeriet med kvoter, med begrensninger

1 Svein Jentoft är sociolog och professor i organisationsvetenskap vid Norges Fiskerihøgskole, Universitet i Tromsø. E-post: svein.jentoft@nfh.uit.no

2 Carl Rova disputerte til doktorgraden ved Universitetet i Luleå den 10. desember 2004, med undertegnede som opponert. Denne anmeldelsen av hans avhandling er et resymé av mitt opposisjonsforedrag.

på hvilke redskaper som kan benyttes, hvor lang tid, fangstsesongen skal vare, hvem som skal få lov til å delta i fiskeriet, hvilke områder som skal åpnes og stenges for fiske osv.. Dette er selvsagt viktige spørsmål som et hvert fiskeriforvaltningssystem må ta stilling til. Dette er imidlertid ikke Carl Rovas hovedanliggende. Hans spørsmål er heller hvem det er som må gjøre det som må gjøres. Hvem er best egnet til å fatte slike beslutninger, hvem bør ha ansvar for å forvalte en fellesressurs som sik? Bør dette utelukkende være en statlig oppgave? Kan det være mer hensiktsmessig å trekke inn regionale myndigheter? Eller bør de som selv lever av å høste ressursen, altså fiskerne, spille en aktiv rolle i forvaltningen? Mer generelt: Kan det tenkes at forvaltningssystemets evne til å nå sitt mål, dvs. sikre bærekraft, er avhengig av på hvilket nivå i styringskjeden fra stat til lokal bruker, reguleringsansvaret ligger? Kan det hende at forvaltningsoppgaven ivaretas mer effektivt om staten delegerer ansvar nedover i styringskjeden, kanskje helt ned til det lokale nivå?

Carl Rova mener å kunne påvise, med basis i den studien han har gjennomført, at det faktisk er så: Delegasjon til lavere nivå i styringskjeden er en farbar vei å gå. I stedet for å styre alt fra toppen av pyramiden, bør staten involvere ressursbrukerne i et partnerskap, der brukerne, i dette tilfelle sikfiskerne, ikke kun er passive mottakere av regler og forordninger, men får anledning til selv å bestemme hvordan reguleringsystemet skal innføres, utformes, og praktiseres. Han gjør seg med andre ord til talsmann for det som i faglitteraturen kalles "co-management" – eller "medforvaltning" på norsk (Jfr. Wilson et al. 2003).

Sårbarhet og tåleevne

Tittelen på avhandlingen henspiller på en konkret reform der staten i utgangspunktet suverent styrte sikfiskeriet, til en modell der reguleringene utformes gjennom en "nedenfra-og-opp" prosess. Vi får siden vite at pyramiden likevel ikke helt er snudd på hodet: Reformen er ikke så omfattende som tittelen på avhandlingen kan tyde på. Pyramiden er egentlig bare ristet litt. Effekten av en relativt marginal systemendring viser seg imidlertid å være ganske bemerkelsesverdig. En nærmest symbolsk endring viser seg altså å kunne ha stor praktisk betydning. Det er nok å vise litt god vilje, så begynner ting å skje.

Avhandlingen, som har i alt 13 kapitler, starter med å skissere den globale utfordringen, der overkapasitet i fiskeflåten og overfiske går hånd i hånd. Ikke bare trues verdens fiskebestander, det er også snakk om økonomisk ressursløsning av gigantisk omfang. Han konstaterer at problemet fundamentalt sett er av institusjonell art; de forvaltningsregimer som eksisterer fungerer ikke godt nok. Vi trenger derfor i stedet å utvikle forvaltningssystemer som klarer å forholde seg til det faktum at ressursgrunnlaget, og de næringer som bygger på det, preges av stor dynamikk, diversitet og kompleksitet.

Dette er selvsagt ingen liten utfordring: Hvordan ser slike forvaltningsinstitusjoner ut? Hvilke prosesser må iverksettes? Hvilke hensyn må vektlegges? Hvilke incentiver trengs? Hvilke aktører må med? Allerede innledningsvis konstaterer Rova at staten alene neppe er i stand til å løse oppgaven. I stedet for "government" kreves det "governance", sier han, dvs. at flere enn staten må involveres. Også det sivile samfunn og markedet må mobiliseres. Løsningen er heller ikke kun av teknisk/vitenskapelig karakter, men også av sosial

og politisk art. Det siste gjør ressursforvaltning til et spørsmål om evne så vel som vilje. Skal en få til en bærekraftig ressursforvaltning må en ikke bare ville målene, men også midlene.

”Resilience” er et sentralt analytisk begrep, som drøftes i den teoretiske delen i avhandlingen. Det lar seg oversette med toleranse, motstandsdyktighet, utholdenhet. Begrepet sikter til hvor stort press, endring eller sjokk et økologisk og et sosialt system kan utsettes for uten å bryte sammen. Et system som er ”resilient” klarer å leve med variasjon, i hvert fall innenfor visse grenser. Systemet må da kunne tilpasse seg endringer internt og i omgivelsene. Det vil være en viktig forvaltningsoppgave både å hindre at tålegrensene overskrides og at systemet evner, om ikke helt å kontrollere, så i hvert fall leve med variasjon.

Sosial *resilience*, sier Rova, krever at en lærer av erfaring. Det krever også følsomhet overfor signaler om at endringer er på gang slik at en kan handle i tide. Det vil i neste omgang tilsi evne til reorganisering, transformasjon av etablerte ordninger og rutiner slik at nye utfordringer alltid avstedkommer adekvat respons. Forvaltningsinstitusjoner må derfor kunne oppvise fleksibilitet, og da må strukturene ikke være for stive, men heller ikke for ustabile. Da skaper de frustrasjon og usikkerhet blant ressursbrukerne, noe som vil gå ut over legitimiteten.

Dette er de sentrale utfordringene for ethvert institusjonelt design i ressursforvaltningen av biologiske fellesressurser, så som fisk. Carl Rova mener også at der er her hunden må ligge begravd når man på tross av de beste forutsetninger i det svenske forvaltningssystemet likevel opplevde en ressurskrise på slutten av 90-tallet. Her ligger også hans forskningsspørsmål: Hva kan det komme av at staten tross et slikt

utgangspunkt ikke klarte å forhindre krisen i sikfiskeriet?

Ressurskrisen førte da også til en endring i forvaltningsregimet, der ansvar ble flyttet nedover i styringskjeden. Hvorvidt en skal oppfatte dette som en styrke eller svakhet ved det gjeldende forvaltningssystemet, kan kanskje diskuteres. Men fiskerne ble i alle fall trukket inn, og en form for co-management ble introdusert. Dette innledet også – om kanskje ikke helt forårsaket – en utvikling der sikbestanden begynte å ta seg opp igjen. Det er således en suksesshistorie vi får oss presentert, og slik er det ikke så mange av i forskningslitteraturen. Co-management virker i sikfiskeriet! Som det også skal i følge teorien.

I denne teorien er det et sentral tese at co-management vil styrke reguleringsbeslutningenes legitimitet, og dermed fiskernes vilje til å slutte opp om reguleringene ved lojalt å følge dem i praksis. Om det er dette eller en naturlig økologisk endring som har brakt sikbestanden opp igjen, kan nok være vanskelig å bestemme helt eksakt, og Rova er heller ikke kategorisk på dette punkt. Men uansett er det et positivt resultat at fiskernes oppslutning om reguleringsystemet øker, og at de derfor er villig til å akseptere strengere reguleringer enn det myndighetene vil klare å få til. En kunne jo fryktet det motsatte, nemlig at når fiskerne selv fikk kontroll, så ville de benytte sjansen til å lempe på regelverket, og opptre som reven i hønsegården. I stedet viste sikfiskerne seg altså å innfri co-management forventningene om at når fiskere får mer funksjonelt ansvar, så blir de også mer lovlidige i sin opptreden. Et slikt funn må jo enhver bli oppstemt av. Det er også Carl Rova. Hvorvidt svenske fiskerimyndigheter ser det på samme måten, går imidlertid ikke klart fram av avhandlingen.

Teoretisk er Rova særlig inspirert av den skoleretning som har dannet seg rundt den amerikanske statsviteren Elinor Ostrom, som har levert helt sentrale bidrag til hvordan biologiske fellesressurser kan forvaltes uten sentral statsstyring. Metodologisk står ideen om rasjonelle valg, spillteori og teorien om kollektiv handling sentralt. Garrett Hardins "The Tragedy of the Commons" er her grunnmodellen, som kort fortalt beskriver ressurskrise som en unngåelig følge av brukernes individuelle bestrebelsler på å øke sitt utbytte, der det som er rasjonelt for den enkelte gir et resultat som alle taper på i det lange løp. Dette skjer riktignok under bestemte institusjonelle forutsetninger, hvorav åpen adgang – fri aksess – til ressursen er en av dem. En annen forutsetning er at vi har å gjøre med individuelle profitt- eller nyttemaksimerende aktører, og som vurderer egen privat vinning og tap høyest av alt. Hvorvidt det siste er en forutsetning av utelukkende analytisk karakter eller også et reelt trekk ved aktørene mentale konstitusjon, går ikke alltid så klart fram. Rova sier selv at ressursbrukerne ikke bare påvirker de institusjoner de inngår i, men også selv blir påvirket av disse institusjonene. Dermed rokkes ideen om profittmaks som en naturlig, iboende egenkap ved brukerne.

Ostrom viser imidlertid at under en rekke institusjonelle betingelser, så som klare systemgrenser, eksistensen av en arena for kollektiv beslutningsfatting, et sanksjonsapparat som kan settes inn mot gratispassasjerer, mekanismer for konfliktløsning, organisasjonsfrihet, et begrenset antall deltakere som helst ikke bør være så forskjellig fra hverandre rent sosio-økonomisk, så vil ressursbrukere kunne klare å forvalte en ressurs på egen hånd og i samarbeid, uten inngripen fra en sentral autoritet som staten. Carl Rova påpeker at de

færreste av disse betingelsene var oppfylt i sikfiskeriet. Følgelig var det ikke særlig "resilient." Da krisen kom, viste det seg alt for sårbart.

Forvaltningssystemet

Rova framstiller det svenske fiskeriforvaltningssystemet som topptungt og sentralisert. Ressursforvaltning er stort sett et statlig anliggende, særlig etter at en ny fiskerilov ble introdusert midt på 1990-tallet. Loven førte til at forvaltningsansvaret ble løftet ut av länsadministrasjonen og inn i det statlige Fiskeriverket, som har sitt hovedkontor i Göteborg, altså så langt fra Norrbotten som en kan komme i Sverige. Rova forteller også hvordan utviklingen i trålfisket endte opp i en ressurskrise, der biomassen av sik ble brakt ned på et lavmål, som både truet bestanden og fiskeriet ved at mange fiskere ble tvunget til å gi opp. Som ofte ellers er det også her strid om årsakene, om krisen skyldtes for hard beskatning eller naturlige svingninger. Uansett førte krisen til at fiskerne begynte å stille kritiske spørsmål både til egen atferd og til myndighetens forvaltning. Mangel på tillitt til myndighetene var ett problem, høy forekomst av regelbrudd et annet. Men alt dette er først og fremst symptomer og ikke årsaker. Den dypere liggende årsak, hevder Rova, var det institusjonelle arrangementet, som ikke egnet seg til å fremme sosial eller økologisk "resilience". Det var ikke i stand til å tilpasse seg endringene, det evnet ikke å iversette nødvendige tiltak mot den krise som var i emning.

Så skjedde det altså noe med den institusjonelle utforming av forvaltningsregimet. Et tilnærmet co-management system ble innført etter av fiskernes egen interesseorganisasjon engasjerte seg. Når jeg sier "tilnærmet" er det for å markere at myn-

dighetene ikke gikk særlig langt i å delegerer makt og ansvar. Den forvaltningsgruppe som ble dannet bestående av bla. siktrålfiskerne, fikk ikke særlig stor myndighet, annet enn til å fatte beslutninger innenfor etablerte rammer, dvs. i praksis å skjerpe på forhånd eksternt fastsatte reguleringer. Likevel, nærmest ved et mirakel, snudde trenden. Sikbestanden begynte å vise tegn til bedring. Fisket tok seg opp igjen, fiskerne begynte å tjene penger igjen, og med ett så framtiden lysere ut. Den positive utviklingen førte til at det nye co-management systemet fikk vind i seilene. Uansett hvor spuriøs sammenhengen måtte være: Systemets legitimitet økte, fiskerne fikk en mer positiv holdning til reguleringene og hva de selv kunne få til. Når Rova undersøker fiskernes erfaringer, gir de uttrykk for at det nye forvaltningssystemet fungerer bedre enn det gamle, selv om de uttrykker skuffelse over at myndighetene ikke synes ville gi slipp på kontrollen, at de ikke er villige til å ta steget fullt ut.

Et særlig interessant funn er at fiskerne mener at de som gruppe har kommet styrket ut, samholdet mellom dem har økt. Om co-management for lykkes forutsetter slik gruppefølelse, gjensidig tillit og solidaritet – såkalt sosial kapital, så viser altså Carl Rova at co-management selv kan bidra til å generere slike kvaliteter ved sosiale relasjoner. Dermed bidrar forvaltningssystemet til å skape større etterlevelse, fordi det å bryte regler gruppen har vedtatt vil oppfattes som en usolidarisk handling, som et svik mot fellesskapet. Fiskerne viser derfor større villighet til å følge egne regler enn om de samme reglene hadde blitt presentert dem av myndighetene som et diktat.

Det er all grunn til å se positivt på dette eksperimentet, mener Carl Rova. Dette fordi det har bidratt til økt "resilience", i

det minste i sosial forstand. Det er i alle fall en forutsetning for å oppnå økologisk "resilience". Han mener også at det er gode grunner til at det bør bygges ut både i bredden og dybden. Fiskerne bør få ansvar ikke bare for iverksettingen av de operasjonelle reglene, men også for de konstitusjonelle, dvs. de grunnleggende reglene for hvordan systemet skal virke, herunder hvem som skal ha adgang til å fiske sik. Fiskerne forventer egentlig at den prosess gjennom hvilke reguleringsoppgaver delegeres vil fortsette, at de tiltak som hittil er iverksatt bare er begynnelsen. Carl Rova antyder at om ikke dette skjer, så er faren stor for at den sosiale kapital og goodwill som nå er bygget opp, vil gå tapt. Legitimiteten vil bli redusert, med den åpenbare risiko at fiskerne igjen vil begynne å bryte regelverket. Skal co-management virke, må altså myndighetene, i følge Rova og de fiskerne han har intervjuet, være villig til å dele ikke bare på ansvaret og pliktene, men også på makten. Hvordan Rova mener sjansen er for at dette vil skje, går ikke klart fram av avhandlingen, fordi det først og fremst er fiskernes syn på det nye forvaltningssystemet som presenteres, og ikke så mye hvordan myndighetene vurderer eksperimentet.

Diskusjonstemaer

Ideen om co-management i fiske har floret en stund nå, men det finnes ikke så mange gode casestudier som viser hvordan denne forvaltningsformen virker i praksis, og om hypotesene holder. Sannsett er Carl Rovas studie et viktig bidrag til denne diskursen, og til ressursforvaltningslitteraturen rent generelt. Jeg vil også tro at han her har levert et viktig innspill i den svenske debatten, og at hans avhandling vil være til stor nytte for de den angår

aller mest, dvs. de fiskerne som først og fremst vil lide, om ressursen ødelegges.

På tross av de mange gode kvaliteter ved avhandlingen, er det likevel ting ved den som kan diskuteres, og som også ble temaer for vår samtale under disputasen. Mine hovedmomenter kan oppsummeres i fire punkter:

1. Det første spørsmålet har med overføringsverdien av studien å gjøre. Det er for meg uproblematisk at det her kun dreier seg om en casestudie av et enkelt fiskeri og at han bare har intervjuet vel tretti fiskere. Det er uansett generell lærdom å hente. Vi lærer ikke bare om sikfiskeriet i Bottenviken, men også noe om ressursforvaltning generelt og om co-management spesielt. Hvis en ikke tror at dette er mulig, kan jeg bare anbefale Carls avhandling. Les den og se selv. Selv savner jeg nok en grundigere redegjørelse for hvordan det nye forvaltningssystemet kom i stand, dvs. historien bak eksperimentet. Forholdene er også ganske spesielle i Bottenviken og sikfiskeriet. Det dreier seg om et nokså lite og geografisk avgrenset fiskeri. Det er ikke så veldig mange fiskere som deltar, og de er ganske like i teknisk utrustning og sosio-kulturell bakgrunn. Konfliktene mellom dem er ikke så store. Heller ikke virker forholdet mellom yrkes- og fritidsfiskere å være særlig problematisk, og det er unntak mer enn regel i hvert fall i de land jeg kjenner til, inkludert Norge. En kan derfor som leser få seg til å mene at co-management, bare kan virke i liten skala, under de aller enkleste betingelser, og således at denne måten å forvalte på bare vil kunne fungere i unntakstilfeller. Hvorvidt dette er en rimelig antakelse, kunne vært verd en drøfting i avhandlingen.

2. Et annet poeng i samme gate gjelder selve initieringen av co-management. Rovas undersøkelse tyder på at det antakelig-

er viktig at utgangsbetingelsene er særdeles gunstige for at co-management skal virke. Rova legger for eksempel vekt på at timingen er viktig. Ikke bare var sikfiskeriet inne i en krisesituasjon som førte til at legitimiteten ved den etablerte forvaltningsordning var svak, og at folk derfor så behovet for en reform. Men ressursen viste også tegn på oppgang da initiativet ble tatt, slik at en allerede fra første stund opplevde at situasjonen ble bedre. Co-management-systemet kunne her ri på en bølge den selv ikke hadde forårsaket. Spørsmålet en kan stille er hvor avhengig en er av tidspunktet. Dersom timingen er så viktig som en kan få inntrykk av fra Rovas undersøkelse, så er kanskje co-management også av denne grunn dømt til å bli et unntakstilfelle. Dersom det både må være krise og merkbar forbedring på samme tid, så har co-management neppe særlig sjanse for å vinne fram som en allmenn modell for ressursforvaltning. For om vi ser oss rundt i verdens fiskerier, er det krise over alt med få tegn på oppgang. Hva ville for eksempel skjedd med dette eksperiment om situasjonen i sikfiskeriet hadde blitt verre og ikke bedre? Hva måtte man da ha foretatt seg, gitt at legitimiteten er så viktig? Mer generelt; hvordan sikrer man at legitimiteten blir "resilient"?

3. Rova adopterer et institusjonsbegrep fra institusjonell økonomi og fra Ostromskolen som reduserer institusjoner til for det meste å handle om regler og transaksjonskostnader. Mange sosiologer og statsvitere vil si at institusjoner også handler om makt og interesser, og at institusjonelle reformer som regel skaper vinnere så vel som tapere, og at det derfor er sannsynlig at slike reformer vil møte motstand og skape konflikt. I avhandlingen er Rova inne på at co-management handler om fordeling av makt, og at sentrale myndigheter syns å motsette seg en omfordeling

av makt som en utbygging av co-management vil innebære. Hvorvidt dette bør gjøre oss skeptiske til om hvorvidt denne forvaltningsmåten vil få større utbredelse i svenske fiskerier i framtiden eller om det bare blir med det ene tilfellet i Bottenviken, kunne også fortjent reflekser. Det kunne jo hende at staten har gode og relevante grunner for å ville beholde et sentralisert forvaltningssystem, der makt er middel og ikke kun et mål.

4. Det følgende er en kritisk innvending: La meg sitere fra side 176:

”Co-management can be a useful strategy to shape and implement public policy, but it is not an end in itself, and should be judged after its institutional performance; whether particular arrangements lower transaction costs and raise resilience and effectiveness in the resource system.”

Her henviser riktignok Röva til Imperial and Hennessey (2000), men siden han synes å slutte seg til det de sier, synes jeg det er grunn til å spørre: Hvorfor ikke? Hvorfor kan ikke co-management være et mål i seg selv? Hvorfor må vi kun legge en nyttevurdering – før ikke å si en lønnsomhetsbetraktning – til grunn nå vi vurderer denne forvaltningsformens fortrinn? Selv

vil jeg mene at co-management må kunne bedømmes tilsvarende som vi vurderer demokratiet. Vi er generelt ikke tilhengere av demokrati fordi det er nyttig og lønnsomt, men fordi det har verdi i seg selv. Co-management er da også en måte å sikre demokrati og ”empowerment” i ressursforvaltningen, som selvsagt kan ha gunstig innvirkning på forvaltningens primære måloppnåelse, dvs. økologisk bærekraft, men som slett ikke behøver å ha det. Om co-management skulle vise seg å øke transaksjonskostnadene (som slett ikke er sikkert), så er det nokså underordnet. Kanskje er det til og med grunn til å innføre co-management selv om en ikke kan påvise noen merkbar forebedring i fiskebestanden og i fiskernes økonomi som følge av det.

Litteratur

- Hardin, G. 1968. “The Tragedy of the Commons”, *Science* 162, pp. 1243-1248.
- Imperial, M.T – Hennessey, T. 2000. *Environmental Governance in Watersheds. The Role of Collaboration*. IASCP. <<http://www.indiana.edu/~iascp>>.
- Wilson, D.C., J – Nielsen, J. Raakjær – Degnbol, P. (eds). 2003. *The Fisheries Co-management Experience. Accomplishments, Challenges, and Prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.