

Lovløs fisk?

Vjatsjeslav Zilanov¹⁾

En rekke ekstraordinære hendelser i Russlands havfiskerier fortsetter å påkalle oppmerksomhet fra Føderasjonsforsamling, kystregionenes guvernører, fiskere og fiskeribedrifter. Viktigst blant disse er at det for første gang i verdenshistorien, på initiativ fra Ministeriet for økonomisk utvikling og handel²⁾, gjennomføres "Auksjoner for salg av fangstkvoter for marine bioressurser i havet", gjeldende innenfor 200-milsgrensen for den eksklusive økonomiske sonen og på Russlands kontinentalsokkel.

Det vakte også betydelig oppsikt da utkastet til en føderal lov som den lovgivende forsamling hadde arbeidet med i nesten fem år, "Om fiskeri og vern av marine bioressurser", ble avvist av presidenten.

Og opinionen i Russland og verden ellers rykket til da det etter anmodning fra FNs Internasjonale organisasjon for kontroll av handel med truede arter (CITES), ble nedlagt forbud mot russisk eksport av sort kaviar, samt mot at landet drev fangst på fisk av stortypen i Kaspiahavets basseng.

Hva ligger bak disse hendelsene? I hvilken retning går Russlands en gang så stolte fiskerier?

Tidligere var det Russland som alltid dominerte i Sovjetunionens fangststatistikk. Av en total fangst på 10-11 millioner tonn sto Russland for 7-8 millioner. Senere ble næringen rystet av perestrojka, reformer, ubetenksom privatisering, tap av styring med havfisket og liberalisering av utenriksøkonomien. Fangstnivået hadde i 1991 sunket til 6,9 millioner tonn, og nådde i 1994 sitt laveste punkt de siste 10 årene – 3,4 millioner tonn. Produksjonen av konserver, fiskemel, av røkt, frossen og annen sjømat hadde sunket til toppen en tyvendel av tidligere. Karakteristisk for disse årene var at regjeringen ikke ga fiskerne noen som helst økonomisk støtte. Før hadde denne utgjort store summer, opp til 2-2,5 milliarder rubler. Rublene, som da var mye mer verdt enn i dag, ble brukt til fornyelse av flåte og driftsmidler.

I 1995 fikk fiskerne snudd den negative trenden og fangstnivået steg til 4,3 millioner tonn, i 1996 til 4,5 millioner tonn, og i 1997 oppnådde man reformperiodens høyeste nivå på 4,7 millioner tonn. Deretter sank kurven igjen: i 1998 til 4,5 millioner tonn, i 1999 til 4,2 millioner tonn og i 2000 til 4,1 millioner tonn. Ekspertene regner med at fangsten i 2001 vil utgjøre knappe 3,9 millioner tonn. Hva kommer denne

nedgangen av? Etter min oppfatning er det flere grunner. De kan deles i to grupper.

Gruppe 1

Administrative og organisatoriske. På midten av 90-tallet begynte regjeringen på en lite gjennomtenkt måte å frata sektorens fagmyndighet, Den statlige fiskerikomiteen, en rekke funksjoner. (På områdene vern av fiskeressursene, kontroll med fisket, samt andre funksjoner, deriblant økonomiske.) Disse ble deretter gitt til andre statlige myndigheter. Man begynte også å skifte ut den ene formannen i Fiskerikomiteen etter den andre. I løpet av de siste 4 årene har vi sett hele seks. I samme periode har sektorens myndighetsorgan blitt oppløst to ganger, de ansatte forsvunnet eller blitt skiftet ut uten begrunnelse. Til og med nå som Jevgenij Nazdratenko, en kjent politiker fra en fiskeriregion er satt til å lede næringen, er det bare en av hans fem stedfortredere som har erfaring fra sektoren. De øvrige er spesialister på områder som har svært lite med fisk å gjøre. Om det er formann Nazdratenko som vil ha det slik jeg ikke, men med en sånn personalpolitikk kan man knapt sne situasjonen til det bedre. Like viktig er det at Fiskerikomiteen i tre år nå ikke har hatt noe fastsatt regle-

ment med presist formulerte fullmakter, rettigheter og ansvarsområde. Heller ikke har den hatt egne avdelinger i regionene.

Gruppe 2

Her har vi det en kan kalle ideologiske årsaker til nedgangen. Hvilke mål har man for en fiskerinæring i frie markedsbetingelser? Det må jo være at den skal tilby varer som det er etterspørsel etter. Og det helst på vårt nasjonale marked. For øvrig skal den gi skatteinntekter, helst uten at skattebyrdene blir så tunge at produsentene segner om under dem. Men dessverre skjærer liberalistene i Økonomiministeriet dette ned til å tillegge fiskerinæringen kun en funksjon – å sørge for størst mulig inntekter til statskassen. Også hvis prisen blir ruin for produsentene. Havfiskets særegenheter, det at 90 % av produksjonen foregår på havet, utenfor selve territoriet til Russland, tas ikke hensyn til. Årlig gir næringen fra seg 10-14 milliarder rubler. I beste fall får den tilbake 3-4 milliarder rubler, som skal være nok til alle dens behov. Derfor rakner også fiskerinæringen i alle sømmer. Kronen på Økonomiministeriets liberalistiske tenkning var "Auksjoner for salg av kvoter for fangst av bioressurser i havet". Alle fiskerne, kongressen for bransjens fagforeninger, guvernørene i alle kystregionene, de største arbeidsgiverorganisasjonene, samt vitenskapsmennene i sektoren har gått i mot disse. Fem større fiskeribedrifter på Stillehavskysten og i Nordvest-Russland har innklaget regjeringen og Økonomiministeriet for høyesterett på det grunnlag at auksjonene strider mot loven. Dette hindret ikke ordningen i å bli innført, og kvoter på over 1 million tonn er blitt satt ut til salg på auksjon. Det er solgt 500.000 tonn, hvorav 241.000 tonn er gått til utenlandske brukere og 260.000 til russiske. Alt i alt har auksjonene innbragt 5,9 milliarder rubler, det vil si 197,8 millioner USD, noe økonomiministeriet fremstiller som en bragd – man skaffer gode penger i statskassen. Imidlertid har tapet som auksjonene har forårsaket, sammenlignet med det tidligere systemet, utgjort:

- 2,4 milliarder rubler, det vil si 80 millioner dollar, i tapt fortjeneste på grunn av nedgang i auksjonsprisen pr. kvote på 1 tonn sammenlignet med fjoråret.
- 747,5 millioner rubler, det vil si 25 millioner dollar, i kreditt til den russiske fiskeribransjen til kjøp av kvoter på auksjon.
- 2,4 milliarder rubler, det vil si 80 millioner dollar, som følge av at den russiske fiskebransjen får mindre fangst pga. utlendingers kjøp av kvoter (241.000 tonn) og at kvoter som reserveres til auksjonene (250.000 tonn) ikke benyttes størstedelen av året.
- minst 1,5 milliarder rubler, det vil si 50 millioner dollar, som landets befolkning har tapt på grunn av spekulativ prisstigning på fisk og sjøprodukter på hjemmemarkedet, som igjen er fremprovosert av auksjonene.

Det økonomiske tap på grunn av auksjonen kan altså, bare etter disse indikatorene, fastsettes til ca. 6,9 milliarder rubler, det vil si 214 millioner dollar. Her kan man plusse på økning i tyvfisken for å kompensere for utlegg til kvotekjøp, nedgang i kystregionenes inntekter (guvernørene vurderer disse til 30 % av inntektssiden i sine årlige budsjetter), Russlands tap av autoritet på internasjonalt nivå i fiskerikretser, sosial og økonomisk nød i fiskeværene og mye annet.

For hvem ringer "størklokkene"?

I Sovjetunionens siste tiår fanget man 15-20.000 tonn fisk av størfamilien, noe som ga 1.500-2.000 tonn kaviar og en årlig eksport på 100-150 tonn kaviar. Dette var et resultat av en hard kamp mot tyvfiske, omfattende reproduksjon og oppdrett av støyngel, utslipp i havet og statlig kontroll med fisket. Ennå i 1990 utvinnet Russland

nesten 11.000 tonn fisk av størtypen i Kaspiahavet. Etterpå gikk alt nedoverbakke: i 1995 var dette tallet 3.000 tonn og i de senere årene ikke mer enn 700-500 tonn. Samtidig økte tyvfisken i hav og i elver uhemmet og har i følge ekspertene kommet opp i 5.000-7.000 tonn. I tillegg til dette ga Russland, som følge av liberalisering av de utenlandske forbindelser, frivillig slipp på monopolet på produksjon og eksport av størkaviar. Iran, vår viktigste konkurrent i Kaspiahavet når det gjelder stør, har derimot opprettholdt dette statsmonopolet, samt sitt harde system for fiskerikontroll og bekjempelse av tyvfiske. Som en følge har Iran beholdt sin kapasitet for både fangst av størfisk (1.500-2.000 tonn årlig) og kaviarproduksjon (250-270 tonn, hvorav opp til 200 tonn eksporteres).

Denne situasjonen for størfisket har fått FNs Internasjonale organisasjon for kontroll av handel med truede arter (CITES) til å anbefale Russland å stoppe kaviareksporten og størfangsten i Kaspiahavet fra 2001. Denne beslutningen fra CITES' overrumplet bransjen, Kaspiahavets fiskere, så vel som ledelsen i Fiskerikomiteen og landets opinion. Men mye talte jo for at ulovlig fiske og eksport av kaviar fra størfisk økte fra år til år. Samtidig ødela det ressursgrunnlaget og undergravde den utøvende makts autoritet: Den maktet jo ikke å bekjempe dette ondet effektivt. Nå prøver man å ordne opp, slik at sanksjonene mot Russland kan fjernes.

Samtidig ringer "størklokkene" for å minne oss om det kan innføres sanksjoner også knyttet til *havets* ressurser. I de senere årene har bestandene av krabbe og Alaska-pollack langs Stillehavskysten minket. Her øker omfanget av både ulovlig utvinning og eksport av fisk, krabbe og skjell. Fiskerne drives til dette av ubetenksomme kvasi-kapitalistiske beslutninger ala de nevnte auksjonene. Det er også av betydning at bransjen, i en situasjon der prisene på sjømat er for høye for egen befolkning og øker fra år til år, sender varene ut på det internasjonale markedet. Slik sikrer bransjen en inntekt som i allefall gjør at en kan drive videre, betale den tunge skattebyrden, samt avgifter for havne- og sanitetstjenester, og så videre.

Fiskerne trenger lover som har direkte gyldighet

Mange medlemmer av Statsdumaen og Føderasjonsrådet, såvel som en stor del av fiskerne og bedriftene heller mot den oppfatning at fiskernes sørgelige situasjon skyldes mangel på en basislov. En slik lov, kalt "Om fiskeri og vern av marine bioressurser", ble godkjent av Føderasjonsforsamlingen juni 2001 men avvist av Russlands president. Begrunnelsene for å avvise den var omfattende, den over 7 sider og angår 79 av i alt 84 paragrafer. Presidentens aller fleste bemerkninger angår juss og baserer seg på at "loven inneholder bestemmelser som ikke står i samsvar med Den russiske føderasjonens grunnlov... og en rekke bestemmelser i gjeldende føderale lover...". Og her er det vanskelig å være uenig i presidentens konklusjoner. I fiskerisektoren gjelder tross alt 12 føderale lover, to presidentforordninger, over 30 regjeringsresolusjoner, -forordninger og -fullmakter, og mer enn 50 lovbestemmelser fra forskjellige myndigheter. Man skulle tro at en slik juridisk overflod gjorde fiskernes virksomhet lettere, men slik er det imidlertid ikke. Mange av lovene og bestemmelsene er generelle, temmelig motsigende og gir tjenestemennene mulighet til å tolke dem til sin fordel. Samtidig håndhever den utøvende makt ofte ikke lover, og bryter dem i en rekke tilfeller. Regjeringsresolusjon nr 1010 av 27. desember 2000, som tar for seg auksjonene, innfører nye kriterier for tildeling av kvoter til russiske brukere, i strid med Den føderale lov "Om Den russiske føderasjonens eksklusive økonomiske sone" av 17. desember 1998.

Derfor mener fiskerne og bedriftene at lover som omhandler fiskeri må ha direkte gyldighet. Det er nettopp på dette plan loven "Om fiskeri og vern av marine bioressurser", med dens artikler 49 og 50, må endres kraftig. Nok en ulempe ved loven er at forfatterne har koblet sammen forhold som gjelder de indre vannansamlinger (elver, sjøer og dammer), sjøene langs Russlands kyst og endog Verdenshavens åpne farvann. Dette skaper betydelig for-

virring. Imidlertid gir sjøene og havene 95 % av den årlige fangsten og fiskeproduksjonen i landet, og nettopp her har vi hele problemknuten. Det er her det er slikt behov for en behørig juridisk orden.

Min mening er at det er nødvendig å utarbeide og vedta tre utkast til basislover som først og fremst gjelder havfisket og forvaltningen av havets bioressurser. Disse må etter mitt syn være:

- ”Om forvaltning og vern av havets bioressurser”.
- ”Om prinsipper for fordeling av tillatt totalfangst blant russiske brukere”.
- ”Om avgrensninger av fullmakter mellom Den russiske føderasjonens føderale myndigheter og kystregionenes myndigheter innen forvaltning, vern, eier-

skap, bruk og disponering av havets bioressurser”.

For å utelukke innblanding fra tjenestemenn på forskjellige nivå, som vil løse enkeltsaker etter eget forgodtbefinnende, må disse lovene ha direkte gyldighet. De kan utarbeides i løpet av 1-2 måneder, og Statsdumaen kan vedta dem og presidenten godkjenne dem i begynnelsen av neste år. Dette er helt realistisk om næringens yrkesutøvere, guvernørene, vitenskapsmennene, samt parlamentarikerne fra alle Russlands kystregioner forener sine anstrengelser.



Noter

- 1) Formann i komiteen for fiskerikomplekset i bransjeorganisasjonen ”Severo-zapad” (nord-vest), professor, fortjent arbeider i Russlands fiskerisektor.
- 2) Heretter Økonomiministeriet.