

Matsikkerhet som handelsbarriere

Stiavhengighet i russiske ikke-tariffære handelsrestriksjoner

Andreas Sveen Bjørnstad



Masteroppgave ved ILOS

UNIVERSITETET I OSLO

15.11.2013

© Andreas Sveen Bjørnstad

2013

Matsikkerhet som handelsbarriere

Stiavhengighet i russiske ikke-tariffære handelsrestriksjoner

Andreas Sveen Bjørnstad

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammen drag

Årsskiftet 2005/2006 innførte russiske veterinærmyndigheter importstans på all fersk laks og ørret fra Norge. Dette skjedde etter en mangeårig periode med vekst i importen av norsk oppdrettet laks og ørret. Begrunnelsen som ble gitt av de russiske myndighetene var at det var for høye verdier av tungmetaller i fisken, og at importen ble stanset for å sikre den russiske befolkningens matsikkerhet. Denne påstanden ble raskt tilbakevist av Mattilsynet og uavhengige europeiske laboratorier. Norge er imidlertid ikke det eneste landet som har blitt utsatt for denne formen for importstans. En hel rekke land som eksporterer matvarer til Russland har vært gjennom så å si det samme scenariet. Også i disse tilfellene har importstansene offisielt blitt begrunnet med beskyttelse av matsikkerhet, men det er lite vitenskapelige bevis for dette argumentet. Så hva var den egentlige grunnen til at russerne stanset importen?

Denne oppgaven søker å svare på nettopp dette. Gjennom bruk av stivhengighetsteori, og ved analyse av både importstansen i 2005/2006, og flere tilsvarende svakt begrunnede importstanser på matprodukter fra andre eksporterende land, gir oppgaven et godt innblikk i Russlands bruk av denne formen for ikke-tarri fær handelshindring. Videre bringer bruken av stivhengighetsteori en del interessante analyseverktøy med seg. Oppgaven søker å utnytte disse for å få en forståelse av hvorfor og hvordan denne formen for importstans har blitt til, men også hvorfor og hvordan den har utviklet seg. Til slutt gir bruken av stivhengighetsteori et innblikk i hva som eventuelt må til for at disse importstansene skal endres eller opphøre.

Forord

Jeg vil gjerne takke min veileder Geir Flikke for all hjelp og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen med å skrive denne oppgaven.

En stor takk går også til mine tidligere kolleger, og venner i Moskva. Uten deres innsikter og hjelp hadde ikke denne oppgaven kommet seg videre fra ide til produkt. Særlig vil jeg takke Kristen for sin utrolige gjestfrihet.

Takk til alle informanter som har bidratt med verdifulle innsikter.

Jeg vil også takke mine foreldre for støtte underveis og språkvask.

Til slutt vil jeg takke Line for hennes uendelige tålmodighet og utallige bidrag, som har gjort denne oppgaven mulig. Hun er min inspirasjon.

Jeg er ansvarlig for eventuelle feil og unøyaktigheter i denne oppgaven.

Andreas Sveen Bjørnstad

Oslo, 14.11.2013

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Oppgavens hovedmål	2
1.2	Presentasjon av casene	2
1.2.1	Den amerikanske kyllingstriden	4
1.2.2	Den norske laksestriden	4
1.3	Operasjonalisering av hovedbegrepene	5
1.4	Oppgavens relevans	6
1.5	Teoretisk rammeverk	7
1.6	Metode	9
1.7	Oppgavens struktur	9
2	Metode	11
2.1	Forskningsdesign	11
2.2	Kilder	12
2.2.1	Primærkilder, intervjuer og transkribering	12
2.2.2	Sekundærkilder	13
2.3	Stadig utvikling	14
2.4	Objektivitet	15
3	Teori	16
3.1	Neoklassisk økonomisk teori	16
3.2	Stiavhengighetsteori	18
3.2.1	Økonomisk stiavhengighetsteori	19
3.2.2	Institusjonell stiavhengighetsteori	19
3.2.3	Institusjoners innebygde mekanismer for stiavhengighet	21
3.2.4	Hvordan påvise stiavhengighet	23
3.2.5	Stiavhengig institusjonell reproduksjon	24
3.3	Avdekket institusjonell preferanse	26
3.4	Teori oppsummert	26
4	Historisk bakgrunn	27
4.1	Vestlige reformer	27
4.2	Den sovjetiske arven	30
4.3	Et ministerium, to tjenester, samme virkemiddel	31
5	Hendelsesforløp	36
5.1	Hendelsesforløp 2005/2006	36
5.2	Hendelsesforløp 2012	38
5.3	Sammenlikning av hendelsesforløpene	40
5.4	Norge er ikke enestående	41
5.5	Den første importtansen	43
6	Stiavhengighet	46
6.1	Målet med denne type handelsbarriere	47
6.1.1	Rydde opp i egen importindustri	48

6.1.2	Bedre matsikkerheten med strengere kontrollregime.....	49
6.1.3	Beskytte egen næring og stoppe import.....	50
6.1.4	Begrenset handlingsrom.....	52
6.1.5	Utenrikspolitiske årsaker	53
6.2	Innebygde mekanismer for stivhengighet.....	54
6.2.1	Store oppstartskostnader.....	54
6.2.2	Læringseffekter.....	56
6.2.3	Koordineringseffekter.....	57
6.2.4	Tilpasningsdyktige forventninger	59
6.2.5	Delkonklusjon.....	60
6.3	Selvforsterkende prosess	60
6.3.1	Utilitaristisk.....	61
6.3.2	Funksjonell.....	63
6.3.3	Makt	64
6.3.4	Legitimitet.....	66
6.3.5	Delkonklusjon.....	68
7	Avdekket institusjonell preferanse	70
7.1	Pressmidler	70
7.2	Aversjon mot regler.....	73
7.3	Store selskaper og statlig kontroll.....	77
7.4	Delkonklusjon	79
8	Brudd i stivhengigheten	80
8.1	WTO-medlemskapet.....	81
9	Konklusjon	84
9.1	Importstansene.....	84
9.2	Stivhengighet.....	85
9.3	Brudd.....	86
9.4	Oppsummering.....	87
	Litteraturliste.....	88

1 Innledning

Norge og Russland har en flere hundre år lang tradisjon for handel med fisk. Handelen kan spores helt tilbake til vikingtiden da det kom russere fra Novgorod til havner i Nord-Norge for å handle fisk. I løpet av historien har handelen med fisk mellom våre to land stanset opp flere ganger. For eksempel ble den ved flere anledninger stanset av Dansk-Norske myndigheter fordi all fisken skulle gå til andre kunder, særlig til Hanseatene. I nyere historie stanset handelen med fisk opp under hele Sovjet-tiden, men kom raskt på plass igjen etter kollapsen i 1991. I dag er fiskehandelen med Russland igjen den største og viktigste økonomiske koblingen mellom våre to naboland. Dette gjelder tradisjonelt fanget fisk i våre felles fiskeområder i nord, men også oppdrettet laks og ørret. Sistnevnte har gjort seg særlig gjeldende fra 2000-tallet og frem til i dag.

Fra 2002 til 2005 mer enn doblet russerne sitt konsum av laks – fra ca. 0,4 kilo per person i 2002 til ca. 1 kilo per person i 2005 (Aandahl og Kristiansen, 2007, 109). Det økte konsumet førte i løpet av 2000-tallet til en mangedobling av norsk eksport av fersk oppdrettet laks og ørret til Russland. Den eventyrlige veksten fikk imidlertid konsekvenser. I desember 2005 ble det klart at de russiske veterinærmyndighetene (Rosselkhoznadzor) kom til å stenge Russlands grenser for all import av norsk fersk laks og ørret grunnet funn av tungmetallene bly og kadmium i partier med fisk fra Norge. For både den norske næringen og norske myndigheter kom importstansen som et sjokk. Verken Mattilsynet eller uavhengige utenlandske laboratorier klarte å påvise bly eller kadmium i fisken til noen av de norske leverandørene og det ble raskt sådd tvil om det var noe hold i påstandene fra russisk side. Hvem som hadde rett var av liten konsekvens. Russerne sto steilt på sitt og det ble klart at måten å løse konflikten på var gjennom dialog og forhandlinger. Disse førte i løpet av de påfølgende årene til en rekke endringer i eksporten av fersk laks og ørret til Russland. Blant annet ble det innført et system med flere nye dokumenter som skulle følge fisken. Det kom på plass en felles russisk/norsk arbeidsgruppe som på jevnlig basis skulle diskutere felles problemer, men den viktigste endringen var at Rosselkhoznadzor nå skulle godkjenne alle norske anlegg før de eventuelt fikk eksportere til Russland – et system som ble utvidet til å gjelde alle land som eksporterte fisk til Russland (Itar-TASS, 2006).

Selv etter at handelen kom på plass igjen med det nye kontroll- og sertifiseringsregimet russerne hadde vunnet frem med, var det flere mindre eksportstanser der en eller flere norske eksportører ble utestengt fra det russiske markedet. I 2012 ble det nok en gang truet med total stans i all import av norsk fersk laks og ørret. Det skjedde ikke, men halvparten av de norske eksportørene mistet sin godkjenning for eksport til Russland. Kun en av de utestengte eksportørene fra den gang hadde per 01.10.13 fått fornyet sin eksporttillatelse. Både eksportstansen i 2005 og den delvise eksportstansen i 2012 kom overaskende på så vel norske markedsaktører som norske myndigheter. Dette på tross av at Norge på ingen måte var første land som har opplevd at Russland har brukt denne særegne formen for handelsrestriksjon for å stanse import av viktige nasjonale landbruksprodukter. Russland har benyttet seg av denne formen for handelsrestriksjon så mange ganger at det kan sees på som en institusjonalisert prosess.

1.1 Oppgavens hovedmål

Det finnes lite forskning på denne formen for handelsrestriksjon og jeg har derfor valgt å se på handelsrestriksjonen som en institusjon og å ta utgangspunkt i eksisterende teorier om institusjonell utvikling. Gjennom analyse av tilgjengelig data kombinert med utstrakt bruk av teoretisk rammeverk, vil jeg avklare følgende: Jeg vil (i) fastslå hvordan denne særegne formen for russisk handelshindring gir seg til uttrykk og (ii) om den kan regnes som et resultat av institusjonell stivhengighet. Videre vil jeg ved bruk av stivhengighetsteori (iii) se på hva som eventuelt må til for at Russland skal endre praksis når det kommer til bruk av denne type handelshindring.

1.2 Presentasjon av casene

Denne oppgaven er en to-case studie der flere importstanser begrunnet i matsikkerhet blir sammenliknet opp mot stivhengighetsteori for å avdekke hvorvidt slike importstanser er et resultat av stivhengighet. De to casene er importstansene på fjærkre fra USA og importstansene av fersk laks og ørret fra Norge. Hovedvekten vil bli lagt på importstansene som rammet Norge, mens importstansene som rammet USA er med for å bygge opp under oppgavens hovedkonklusjon – at slike eksportstanser er et

resultat av stivhengighet. Følgelig er ikke de "amerikanske" importstansene gitt like mye plass som de norske.

Den norske casen er delt inn i to hendelser – den fullstendige importstansen av norsk fersk laks og ørret i 2005 og den delvise eksportstansen av norsk fersk laks og ørret i 2012. Mellom disse to store hendelsene var det en rekke mindre utestenginger der 1-4 norske eksportører ble nektet å eksportere til Russland. Flere av disse utestengingene ble gjort på relativt svakt grunnlag. Mindre utestenginger er alvorlig for de enkeltbedrifter som blir rammet, men ikke for den nasjonale eksporten av norsk fersk laks og ørret til Russland. Disse utestengingene var heller ikke akkompagnert av storstilte medieutspill fra myndighetenes side i verken Russland eller Norge og det var heller ikke én begrunnelse for utestengingene. Utestengingene skiller seg derfor fra de store utestengingene. Av hensyn til oppgavens lengde og presisjonsnivå vil jeg derfor ikke ta for meg disse mindre utestengingene. De to store hendelsene behandles som separate deler av samme case.

Oppgaven vil i all hovedsak ta for seg handlingsmønsteret på russisk side, og da spesielt handlingsmønsteret til landbruksministeriet og Rosselkhoznadzor. Det er disse aktørene som har initiert importstanser av den typen som har rammet Norge og Amerika i de casene jeg ser på. Landbruksministeriet var den første aktøren som benyttet seg av denne formen for importstans. Etter en administrativ reform i 2004 ble Rosselkhoznadzor hovedarkitekten av denne formen for importstans. Rosselkhoznadzor er direkte underlagt det russiske landbruksministeriet. I tillegg til dette utføres også importstanser av den statlige tjenesten for forbrukerrettigheter og menneskelig velvære, Rospotrebnadzor. Deres bruk av importstanser har en mer politisk slagside og rammer kun ferdigprosesserte produkter. Den norske og amerikanske casene brukt i denne oppgaven er derfor ikke rammet av denne formen for importstans. Måten Rospotrebnadzor bruker importstansene på er fortsatt av stor interesse for feltet og vil følgelig bli behandlet i denne oppgaven.

For å få et komplett bilde vil det imidlertid også bli beskrevet hvordan norske og amerikanske aktører handlet. I all hovedsak vil det i den norske casen her være snakk om Mattilsynet, norske myndigheter og norske interesseorganisasjoner. Når det kommer til den amerikanske casen vil oppgaven kort behandle reaksjoner og utspill fra involverte amerikanske politiske instanser og personer. Oppgaven vil også kort ta for seg tilsvarende eksportstanser rettet mot andre land. Dette dels for å avklare omfanget

av denne typen eksportrestriksjoner fra russisk side, men også for å underbygge valget av oppgavens teoretiske forklaringsmodell.

1.2.1 Den amerikanske kyllingstriden

I 1996 ble all fjærkreimport fra USA til Russland stanset på grunn av misnøye med det amerikanske inspeksjonsregimet på slik produksjon og funn av partier med salmonellainfisert kylling fra USA (Ames, 1998b). Dette utløste en politisk strid som involverte flere toppolitikere både i USA og Russland. Hektiske forhandlinger førte til undertegnelsen av en avtale som sikret videre import. I 2002 ble handelen med fjærkre mellom de to landene igjen stoppet. En ny politisk strid fulgte, og en ny og enda strengere avtale kom på plass for å få gjenåpnet importen. Denne avtalen har senere blitt revidert noe som følge av Russlands forhandlinger om WTO-medlemskap. Også i 2010 stoppet handelen opp. Denne gangen på grunn av klorbruk i produksjon av kyllingprodukter i USA. Importstansen ble opphevet da amerikanske myndigheter fant alternative produksjonsmetoder uten bruk av klor. I oppgaven definerer jeg importstansen på amerikansk fjærkre i 1996 som det første virkelige tilfellet av slik ikke-tariffær handelshindring som oppgaven analyserer. Denne alle etterfølgende importstanser følger nogen lunde samme mønster som denne, og derfor vil det i oppgaven fokuseres mer på denne første stansen i import av amerikansk fjærfe enn på de etterfølgende tilfellene.

1.2.2 Den norske laksestriden

Ved årsskiftet 2005/2006 ble det gjort klart fra russiske veterinærmyndigheter at det ble importstans på all fersk laks og ørret fra Norge. Dette kom etter en utestenging av fire norske produsenter i desember 2005. Begrunnelsen var funn av tungmetaller i fisk fra Norge. Stansen og beskyldningene om tungmetaller i norsk fisk kom overraskende på norske myndigheter, og tiden som fulgte var preget av intenst arbeid for å få klarhet i situasjonen og for å få åpnet handelen igjen. Det kom på plass en avtale om russisk inspeksjon av norske produsenter og handelen ble gradvis åpnet opp, men ikke for alle aktørene som hadde vært inne før stansen. Neste store importstans kom i mai 2012 da halvparten av de norske eksportørene som hadde tilgang til det russiske markedet ble

nektet å eksportere. Denne gangen var begrunnelsen funn av listeria¹ og generell misnøye med det norske kontrollregimet. I perioden fra 2006 til neste store stans i importen i 2012 var det noen enkeltutestenginger av norske bedrifter. Disse behandles ikke eksplisitt i oppgaven, men nevnes. De to store "norske" importstansene behandles nøye med detaljerte beskrivelser av hendelsesforløp i perioden rett før, under og rett etter eksportstansene.

1.3 Operasjonalisering av hovedbegrepene

For å identifisere og forklare denne formen for handelsrestriksjon er det viktig å ha klare definisjoner av hva som konstituerer en handelshindring, og hva slags handelshindring det her er snakk om. I utgangspunktet er ikke stans i handel som følge av legitime bekymringer for matsikkerhet regnet som en handelshindring, men hvis man skal stanse handel på grunnlag av slike bekymringer må det foreligge vitenskapelig etterprøvbare bevis for at matsikkerheten står i fare. I casene behandlet i denne oppgaven var det ingen slike vitenskapelig etterprøvbare beviser. De fleste observatører regner derfor disse importstansene som ikke-tarrafære handelshindringer (Ames, 1998a, Veggeland og Aalerud, 2011, Holm og Kokkvold, 2007). Dette er begrensninger på handel som baserer seg på andre tiltak enn toll, men som fungerer som en handelshindring (OECD, 2001). Det er med andre ord mange tiltak som kan falle inn under denne definisjonen og i casene har vi flere eksempler på slike tiltak. For eksempel ble påstandene om forhøyede verdier av tungmetaller i 2005 langt på vei motbevist, og tiltaket sees som en handelshindring og ikke som en legitim beskyttelse av befolkningens helse. Videre blir Russlands og Tollunionenes nulltoleranse på patogener som salmonella og listeria regnet som umulig å overholde, og er derfor også et eksempel på ikke-tarrafær handelshindring (USTR, 2013, 72). Følgelig vil jeg i oppgaven definere denne formen for eksportstans som ikke-tarrafær handelshindring.

Et annet sentralt begrep i oppgaven er institusjon. I dagligtalen blir ordet institusjon brukt om konkrete størrelser som for eksempel en skole, et sykehus eller liknende. En institusjon kan også være en større enhet som for eksempel et lands

¹ Listeria er en bakterieslekt med seks arter. Arten som kan smitte over på mennesker kalles *Listeria monocytogenes* og kan forårsake bakterieinfeksjonen listeriose. Vanligvis er listeriose symptomfri, men den kan også forårsake et influensalignende sykdomsbilde. For svekkede eller disponerte individer kan bakterien forårsake infeksjoner i en rekke organer. For gravide er bakterien spesielt farlig for fosteret. Bakterien smitter vanligvis ved inntak av spiseklar mat (Holm og Kokkvold, 2007)

bankvesen eller regjeringsform. I samfunnsforskning brukes imidlertid ordet i en "mer utvidet og abstrakt betydning, om faste former som regulerer folks atferd rundt viktige gjøremål (Skribekk, 2012)." Douglass North, en av de viktigste teoretikerne på institusjonell stivhengighetsteori, har en noe mer spisset definisjon av institusjoner som: "Rules of the game in a society or, more formally, humanly devised constraints that shape human interaction (North, 1990, 3)." Som Ledeneva (2006, 19) påpeker, åpner denne formuleringen for et skille mellom formelle og uformelle begrensninger som en komponent av institusjoner, og den er derfor mer gunstig for mitt videre analytiske arbeide. I oppgaven vil jeg derfor definere de russiske myndigheters bruk av ikke-tarrifære handelshindringer begrunnet ut ifra et argument om matsikkerhet som en institusjonalisert prosess som både har formelle og uformelle begrensninger. Andre observatører ser også disse importrestriksjonene som institusjonaliserte handlingsmønstre (Elvestad og Nilssen, 2010, 268).

I oppgaven vil ordene eksport/import og eksportstans/importstans bli brukt om hverandre. Så langt det har latt seg gjøre har jeg prøvd å benytte ordene import og importstans, men noen steder har det for tydelighetens skyld blitt benyttet eksport og eksportstans. Dette er de stedene jeg ser på fenomenet med "norske" øyne. Uavhengig av hvilket av ordene jeg bruker er det viktig å presisere at det alltid dreier seg om stans i handel som følge av restriksjoner initiert fra russisk side.

1.4 Oppgavens relevans

Russland benytter seg ofte av denne formen for handelshindring og all informasjon som kan avdekke hvordan og hvorfor slike handelshindringer oppstår er av faglig og økonomisk relevans. Fokuset i denne oppgaven er spesielt dreid mot importstansene av norsk fersk laks og ørret. Dette er en stor industri og importstanser som de diskutert i denne oppgaven bringer med seg både store økonomiske, men til dels også politiske konsekvenser.

Av alle varer Norge eksporterer til Russland er fisk den desidert største artikkelen, både i verdi og volum. Eksporten av fersk, oppdrettet laks og ørret har siden begynnelsen av 2000-tallet fått en stadig viktigere posisjon. Både på norsk og russisk side av grensen skaper lakseeksporten store verdier og mange arbeidsplasser, så når eksporten blir helt eller delvis stoppet får det økonomiske konsekvenser på begge sider

av grensen. Den norske næringen kan relativt lett få solgt fisken til andre markeder, men partier med fisk for store verdier kan gå tapt i prosessen. Dette er en tung byrde å bære for flere av de mindre produsentene. På den russiske siden av grensen er situasjonen annerledes. Særlig i 2006 var det mange mindre firmaer som ikke kom seg gjennom eksportstansen. Det er flere grunner til dette enn bare mangelen på råvarer fra Norge. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6.1.1. Inntil videre er det nok å konstatere at eksportstansene har store følger. Ved å kartlegge både hvordan de to importstansene utviklet seg, og ved å se på konsekvensene de førte med seg, vil oppgaven bidra til bedre forståelse av hvordan russiske myndigheter opererer i gitte situasjoner. Slik kunnskap er akademisk interessant, men kan også brukes som et viktig verktøy for å hindre at tilsvarende situasjoner oppstår i fremtiden. I det minste vil kunnskapen gi partene en bedre forståelse av hvordan den andre part tenker. Dette kan hjelpe partene å finne en minnelig løsning på en eventuell fremtidig konflikt.

Videre er dette første gangen stiavhengighetsteori blir brukt for å forklare utviklingen av denne særegne formen for russisk handelshindring. Stiavhengighetsteori er etter hvert blitt en viktig forklaringsmodell på den postsovjetiske økonomiske og institusjonelle utviklingen i Russland.² Å implementere denne teorien i oppgaven er derfor viktig for forståelsen av casene så vel som videreutviklingen av teorien og dens relevans for fagområdet.

1.5 Teoretisk rammeverk

Tradisjonelt har analyse av handelsrestriksjoner som ikke har klare politiske årsaker blitt analysert med utgangspunkt i et økonomisk teoretisk rammeverk. I økonomien har neoklassisk økonomisk analyse stått sentralt i de siste tiår. Denne teorien har imidlertid møtt motstand og alternative teorier er blitt lansert (Nelson og Winter, 1974, North, 1986). En av disse er stiavhengighetsteori som kan anvendes både for å forklare økonomiske, teknologiske, så vel som institusjonelle utviklingstrekk (North, 1986). I oppgaven vil det primært brukes stiavhengighetsteori for å forklare etableringen og utviklingen av denne formen for handelsrestriksjon, men neoklassisk økonomisk analyse vil også bli brukt i en noe forenklet form for å underbygge oppgavens argumenter.

² Se for eksempel (Hedlund 2000), McFaul (1999) og Filippov (1999) for bruk av stiavhengighetsanalyse for forståelsen av forskjellige aspekter ved det russiske samfunn.

Stiavhengighetsteori er en teori som forsøker å forklare hvorfor noen teknologier, økonomiske praksiser og institusjoner utvikler seg på tross av at de ikke nødvendigvis er optimale til å løse oppgavene de er satt til å løse (BusinessDictionary.com). Ved bruk av stiavhengighetsteori vil oppgaven besvare hvorfor denne formen for eksportstans har blitt til, men også hvorfor og hvordan den har utviklet seg og hva som eventuelt skal til for at praksisen endres.

Stiavhengighetsteori hypotiserer at institusjoner har fire innebygde egenskaper som gjør at de er spesielt utsatt for stiavhengighet. Disse er *store oppstartskostnader, læringseffekter, koordineringseffekter og/eller tilpasningsdyktige forventninger* (North, 1990, 95). Videre er det i følge Mahoney (2000) fire grunner til at institusjoner reproduseres selv om de ikke nødvendigvis er optimale. Disse grunnene er *utilitaristisk, funksjonell, makt og/eller legitimitet*. I oppgaven vil jeg se på hvilke av de fire innebygde egenskapene som gjør institusjoner sårbare for stiavhengighet, og hvilke av de fire grunnene for institusjonell reproduksjon jeg kan identifisere i casene. Ved å gjøre dette vil oppgaven gi et detaljert bilde av hvorfor og hvordan denne formen for eksportstans har utviklet seg, men også vise hva som eventuelt må til for at slike eksportstanser skal endres eller opphøre. De fire grunnene for stiavhengig institusjonell reproduksjon setter nemlig også begrensninger på hvordan institusjoner eventuelt kan bryte med den stiavhengige prosessen de er inne i.

I tillegg til dette benyttes også stiavhengighetsteori for å forklare lengre historiske handlingsmønstre. Handlingsmønstre som er så gjennomtrengende og langtlivende at de nærmest kan sees som en del av kulturen. For eksempel vil den norske godtroenheten som hele vår samfunnsmodell tufter på kunne bli sett på som et slikt handlingsmønster. Hedlund (2000) kaller slike mønstre når de opptrer i institusjoner for *avdekket institusjonell preferanse*. I oppgaven vil jeg se om jeg kan identifisere slike handlingsmønstre i casen og diskutere hva de eventuelt har bidratt med i opprettelsen og utviklingen av disse ikke-tarifære handelsrestriksjonene. Dette er en litt annen form for stiavhengighet enn den fremmet av North (1990) og Mahoney (2000), og jeg vil følgelig benytte meg av to forståelser av stiavhengighet i oppgaven.

1.6 Metode

Dette er en kvalitativ case-studie som baserer seg på sammenlikning av de to casene opp mot et robust teoretisk rammeverk. Teorien brukt i denne oppgaven gir flere analytiske innfallsvinkler som alle blir brukt aktivt for å få en bredere forståelse opprettelsen samt utviklingen av denne formen for handelshindring i Russland. Informanter fra interesseorganisasjoner og eksperter ble valgt på bakgrunn av deres kjennskap til saken, men informanter blir av praktiske årsaker ikke brukt aktivt i analysen. Informantenes bidrag har gitt god innsikt i forskjellige aspekter ved oppgavens analyseobjekt. Disse innsiktene er blitt bekreftet i skriftlige kilder i oppgaven. Sekundærlitteratur er brukt flittig gjennom oppgaven for å sette oppgaven i kontekst så vel som å bekrefte mine funn.

1.7 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i 9 kapitler. De tre første kapitlene går gjennom metode og teori, og legger grunnlaget for oppgavens hoveddel som er å finne i kapittel 6 til 8. Det siste kapitlet er konklusjon. I valget av struktur fant jeg det gunstig å først gå gjennom metode før teori. Jeg støtte på en del problemer i arbeidet med å skaffe informanter til oppgaven og for leserens del blir det derfor mest ryddig å få klargjort disse utfordringene først. Som en konsekvens av disse problemene ble oppgaven mer teoribasert enn først tiltenkt. Denne delen er derfor plassert nærmere oppgavens analysedel både for å understreke viktigheten av dette kapitlet, men også for å gi leseren så uavbrutt flyt i resonnementene som mulig.

Kapittel 4 og 5 tar for seg den historiske bakgrunnen for oppgavens tema. I kapittel 4 gjør jeg rede for noen lengre historiske linjer, mens jeg i det neste kapitlet går detaljert gjennom de ulike eksportstansene jeg bruker i min analyse. Særlig detaljert er gjennomgangen av eksportstansene som har rammet Norge. Dette er bevisst gjort for å gi leseren så god innsikt i hoved-casen som mulig. Samtidig er disse eksportstansene av nyere dato, og er derfor mer aktuelle for å belyse dagens situasjon når det kommer til russiske myndigheters håndtering av slike eksportstanser. Kapittel 6, 7 og 8 danner selve analysen. I kapittel 6 argumenterer jeg ved å anvende teori på de ulike eksportstansene jeg gikk gjennom i kapittel 5 for at disse eksportstansene har klare trekk av stivhengighet. Konklusjonen finner leseren i kapittel 9. Her samler jeg trådene

og kommer med noen betraktninger på konsekvensene av mine funn. Valget av struktur på oppgaven er min egen, men lener seg også på andre masteroppgaver fra mitt eget fagområde. Spesielt vil jeg trekke frem Thea Røkkes (2012) oppgave om politisk mobilisering av internt fordrevne i Georgia.

2 Metode

I dette kapittelet vil jeg presentere det metodiske rammeverket brukt for å samle inn data til oppgaven.

2.1 Forskningsdesign

Etter en innledende fase der jeg satte meg inn i relevant litteratur kom det frem at det ikke var skrevet så mye direkte om emnet jeg ønsket å belyse. Det forelå noen forskningsrapporter som berørte temaet, men disse baserte seg i stor grad på offisielle uttalelser og medieoppslag. For å få et så komplett bilde av saken som mulig ønsket jeg å gjennomføre kvalitative intervjuer med personer som var direkte involvert. I samråd med veileder fant jeg det derfor fornuftig å benytte meg av et case-studie, men det er også flere grunner til at case-studie ble valgt. For det første måtte jeg benytte meg av en metode som kan anvendes på hendelser av nyere dato eller som fortsatt er pågående. For det andre er casestudie ofte brukt i markedsforskning og av den grunn passende for prosjektet (Johannessen et al., 2002, 86). For det tredje er case-studier velegnet til å besvare spørsmål som berører prosess og forståelse – begge deler temaer som oppgaven tar for seg (Yin, 2009, Johannessen et al., 2002).

Underveis i arbeidet med å skaffe intervjuer til feltarbeidet viste det seg at det kom til å bli problematisk å skaffe nok informanter til å basere oppgaven på intervjuer alene. Dette inntrykket ble bekreftet i løpet av feltarbeidet. Det var veldig vanskelig å få både aktører på russisk side så vel som på norsk side i prat. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 2.2.1. Resultatet ble at jeg måtte finne en annen innfallsvinkel på problemstillingen og forskningsdesignet måtte endres. Siden det ikke lot seg gjøre å få nok relevant informasjon fra informanter, utarbeidet jeg i samråd med veileder en mer teoribasert struktur. Oppgaven beholdt sin opprinnelige case-studieform, men fokuset ble flyttet fra intervjuer til teori. Dette medførte også at jeg måtte bytte teori. Teorien jeg hadde fra før var av eksplorativ art, noe som hadde passet godt til den formen jeg hadde tenkt meg, men som ikke er anvendelig når man ikke har nok informanter. Valget falt derfor på den mer robuste stivhengighetsteorien. Denne teorien er som i kapittel 1 ofte brukt for å analysere institusjonaliserte prosesser. Den har videre blitt brukt for å analysere sentrale deler av russisk politisk og institusjonell virkelighet. Byttet av teori

førte også til at oppgaven måtte tilføres et case. Følgelig gikk oppgaven fra å være et enkelt-case- til et to-case-studie.

2.2 Kilder

Datainnsamlingen var i utgangspunktet tenkt å være basert på dybdeintervjuer med personer som har vært direkte involvert i eller berørt av de to importstansene. På feltarbeid i Moskva og St. Petersburg i januar 2012 ble det imidlertid klart at jeg ikke kom til å få et godt nok grunnlag for å basere oppgaven på intervjuer. Intervjuene jeg gjennomførte før, under og etter feltarbeid blir derfor brukt for å støtte opp under informasjon fra offisielle kilder, nyhetsartikler og andre observatører. De blir ikke brukt direkte i det analytiske arbeidet.

2.2.1 Primærkilder, intervjuer og transkribering

For å finne frem til gode informanter har jeg dels benyttet meg av eksisterende nettverk, dels har jeg funnet navn gjennom avisartikler og andre skriftlige kilder. Jeg har også benyttet meg av snøballmetoden³. Det var denne metoden som gav meg noen av de mest interessante informantene. Russland er langt mer hierarkisk strukturert enn Norge, så å få tilgang til de riktige personene kan være en utfordring. Dette gjelder kanskje særlig for en masterstudent som skal skrive om det som av mange regnes som et sensitivt tema. Bare det å få tak i disse personenes kontaktopplysninger viste seg å være en omstendelig og vanskelig prosess. I arbeidet med å skaffe informanter sendte jeg ut en mengde forespørsler som ikke ble besvart, enten fordi de ikke nådde frem til riktig person, eller fordi de ikke ønsket å svare. Dette er et problem velkjent for mange som forsker på i Russland (Roberts, 2013).

Gjennom bruk av *snøballmetoden* (Johannessen et al., 2002, 109) klarte jeg imidlertid etter hvert å komme i kontakt med personer som satt på viktig informasjon. Uten anbefalinger fra de jeg alt hadde hatt intervjuer med hadde jeg ikke klart å få innpass. I flere tilfeller holdt det heller ikke selv med en anbefaling, og i hvert tilfelle måtte det ekstra overtalelse til. De fleste jeg intervjuet ønsket ikke å stå frem med navn og arbeidsplass, og forsikringer om at de kunne bli holdt anonyme var i mange tilfeller

³ Dette er en metode som går ut på å bli anbefalt informanter av de informantene man allerede har skaffet.

det som skulle til for at de stilte opp. Av den grunn nevnes ingen jeg intervjuet med ved navn. I det store og hele forteller de imidlertid mer eller mindre den samme historien.

På norsk side, både når det kommer til hendelsen i 2005/2006 og hendelsen i 2012, har det også vært problematisk å få intervjuer. Markedsaktørene på norsk side har i stor grad unnlatt å svare på mine intervjuforespørsler, og de som har svart har takket nei. Jeg klarte å få intervjuer med norske bedriftsorganisasjoner, men det hadde vært positivt å også få høre fra spesifikke markedsaktører, altså firmaer som både har og ikke har blitt berørt av de to eksportstansene. At eksportørene ikke har ønsket å uttale seg er en svakhet ved metoden fordi det kan tenkes at de kunne gitt en annen fremstilling enn den presentert fra russisk hold. Videre har jeg funnet data i form av offisielle brev og uttalelser samt statistikk og annet i de offentlige arkivene til både Rosselkhoznadzor, Rospotrebnadzor og Mattilsynet.

Alle intervjuene jeg gjennomførte ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Jeg har i oppgaven benyttet meg av språkrådets transkriberingsregler fra russisk til norsk av 1995 – VL 6.2.05 (Språkrådet).

2.2.2 Sekundærkilder

Sekundærlitteraturen jeg har benyttet meg av er omfattende. De viktigste verkene jeg har brukt har vært knyttet direkte til problemstillingen. Dette gjelder særlig de verkene som har tatt for seg casen i 2005/6. Disse har sett på casen gjennom en litt annen lupe enn den jeg har benyttet meg av, men har allikevel gitt viktig innsikt, og er flittig referert i oppgaven. Videre har jeg brukt en del litteratur om andre caser som likner den brukt i oppgaven. Flere andre land har opplevd å få eksportrestriksjoner til Russland begrunnet med matsikkerhet. I flere av tilfellene har det blitt sådd tvil om matsikkerhet har vært det egentlige motivet. Selv om de utenlandske casene skiller seg fra de norske i både omfang, varighet, hvilke matvarer som stanses osv. er det såpass mange likheter at de ikke kan sees som enkeltstående tilfeller. Til sammen danner alle tilfellene et mønster som er med på å støtte opp under min argumentasjon. Av annen sekundærlitratatur har jeg benyttet meg av avisartikler fra både norsk og russisk media. På begge sider av grensen har utestengingene fått relativt bred pressedekning. Det gjelder særlig for utestengingen i 2005/6, og i noe mindre grad for utestengingen i 2012.

Etter endringen i informasjonsinnhenting som følge av begrenset tilfang av informanter ble også teoretisk litteratur et viktig og sentralt bidrag til oppgaven. Så langt det har latt seg gjøre, innenfor rammene av en slik oppgave som denne, har jeg satt meg nøye inn i de viktigste verkene om stiavhengighet, og de verkene som benytter stiavhengighet i analyse av Russland. Videre har jeg benyttet meg av flere observatører som ikke direkte henviser til stiavhengighetsteori, men som ofte benytter seg av den samme argumentasjonen i sine analyser.

2.3 Stadig utvikling

Å skrive om pågående prosesser er en øvelse som krever mye mer av forskeren enn å skrive om et avsluttet historisk kapittel. Det er ikke bare fordi det er vanskeligere å se hele bildet eller at det er problematisk å få informanter. Det er også fordi pågående prosesser i sin natur er flyktige. I arbeidet med denne oppgaven ønsket jeg å sette en fast tidshorisont på informasjonsinnhenting – en dato som markerte slutten på innsamling av ny informasjon. Jeg gjorde også det, men hele tiden måtte datoen bli flyttet fordi relevant informasjon kom til. Siden jeg begynte å skrive på oppgaven i 2012 har det skjedd en rekke store endringer i Russland som har hatt direkte innvirkning på oppgaven. Da jeg begynte å arbeide var det for eksempel to organisasjoner for fiskeimportører i Russland. Fish Association, som var den mektigste med de største importørene, og Fish Union, som var de mindre importørenes tilsvar på denne. I løpet av arbeidet med oppgaven gikk de to organisasjonene fra å være arge rivaler til å delvis fusjonere inn i Fish Union ved at det største firmaet i Fish Association også gikk inn i Fish Union (Kreknin, 2012). Jeg hadde begynt arbeidet med å sammenlikne handlingsmønsteret til disse to rivaliserende organisasjonene fordi jeg så at en analyse av dette kunne belyse sentrale aspekter ved de russiske importstansen. Når organisasjonene fusjonerte ble dette en langt mindre fruktbar retning å gå, og arbeidet ble til dels forkastet.

Tilsvarende kom det helt på tampen av oppgaven, bare noen korte uker før fristen, en stor endring i maktforholdet mellom de to statlige organene som initierer slike importstanser som oppgaven belyser. Dette skiftet ble tydeliggjort gjennom et offentlig oppgjør i mediene (Mentjokova, 2013). Ordsiftet gav en helt ny innsikt i politikken rundt disse importstansene og en mengde nye kilder. På det tidspunktet var

jeg langt forbi alle endelige datoer jeg hadde satt for informasjonsinnhenting, men på grunn av hvor viktig denne utviklingen var for oppgaven kunne jeg ikke la det ligge. I lys av utviklingen måtte jeg revidere store deler av oppgaven, noe som igjen førte til nye funn i så vel analysedelen som i konklusjonen. Dette var et arbeid jeg gjerne skulle vært foruten så kort tid før deadline, men utviklingen styrket oppgaven betraktelig og jeg er derfor glad for at den kom med.

2.4 Objektivitet

En hver kvalitativ analyse innebærer en fare for at observatørens virkelighetsbilde bevisst eller ubevisst påtvinges analysearbeidet (Johannessen, 2002, 232). Som norsk observatør av russiske institusjonelle og politiske prosesser er det lett å analysere disse ut i fra en vestlig forståelse av hvordan slike prosesser skal foregå. I utgangspunktet burde det ikke være noe problem i denne analysen. Dette er fordi russiske institusjoner og politikk etter Sovjetunionens fall har etterstrebet å nærme seg vestlige idealer. Russland har fått på plass institusjoner som er like de vi har i vesten, men uformelle praksiser innenfor de formelle institusjonelle rammene er markant annerledes fra det vi er vant med (Remington, 2010, 74). Så på tross av tilnærmingen er det slik at russiske politiske og institusjonelle prosesser er annerledes fra det man finner i vestlige land, og kanskje spesielt annerledes fra det man finner i Norge. I arbeidet med denne oppgaven har jeg prøvd å være min egen virkelighetsoppfatning bevisst, og jeg har aktivt prøvd å holde meg så objektiv som mulig.

Samtidig er det slik at teorien brukt i denne oppgaven er vestlig generert og dette i seg selv kan tvinge frem konklusjoner som ikke passer med den russiske virkeligheten. Når det er sagt har flere observatører av russisk institusjonell utvikling brukt stivhengighetsteori med stort hell tidligere. Teorien har fungert godt og fremmet interessante perspektiver som har stor forklaringsverdi. Teorien virker derfor som om den er relativt universell. Totalt sett gjør dette at jeg i denne oppgaven mener å ha klart å balansere forholdet mellom min egen virkelighetsoppfatning og en russisk en på en god måte. Jeg har hele tiden prøvd å fremheve forskjellene i tenkemåte rundt disse prosessene, og håper dette kommer tydelig frem for leseren.

3 Teori

Det finnes ikke én allment akseptert teori som fullt ut forklarer opprettelsen og utviklingen av handelshindringer. Som regel blir handelshindringer tolket som et middel for å beskytte egen industri, altså at de har økonomiske årsaker, men det kan også være politiske motiver som ligger bak (Patrick og Ralph, 2009, 73). I casene undersøkt her er det blitt fremmet argumenter for både politiske så vel som økonomiske motiver. Både informantene brukt i denne oppgaven, så vel som både primær- og sekundærlitteratur omhandlende denne casene og andre tilsvarende caser, går imidlertid langt i å hevde at det er det økonomiske aspektet som veier tyngst. Ingen utelukker at andre faktorer kan ha hatt en medvirkende rolle, men alle er enige om at det er vanskelig å få dette bekreftet, og at slike teorier ikke kan behandles som annet enn rykter (Representant norsk fiske næring, 2013, Elvestad og Nilssen, 2010). Jeg vil derfor ta utgangspunkt i at det er økonomiske motivasjonsfaktorer som er den mest sannsynlige drivkraften bak handelshindringene.

At økonomiske betraktninger er utgangspunktet for denne type eksportstanser betyr imidlertid ikke at det ikke er andre faktorer som gjør seg gjeldende. I oppgaven vil jeg se på utviklingen av denne særegne russiske formen for handelshindring gjennom en stivhengighetsteoretisk linse. I det følgende går jeg gjennom de to teoriene jeg bruker for å understøtte mine argumenter.

3.1 Neoklassisk økonomisk teori

Gjennom de siste femti år har det vært et økonomisk paradigme som har overskygget alt annet. Det er denne teorien som det undervises i ved alle verdens universiteter. Den gjennomsyrrer alle økonomiske beslutninger vi tar. Dette er den neoklassiske økonomiske tradisjonen. Neoklassisk økonomisk teori er mangslungen og baserer seg på en rekke ideer om hvordan den økonomiske verden fungerer. Den bygger på verkene til klassiske økonomiske teoretikere som Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus og John Stuart Mill. Disse delte en forståelse av verdi-teori og distribusjonsteori. For dem var verdien av en gitt mengde korn avhengig av kostnadene for å produsere den gitte mengden. Det samme gjaldt for distribusjon av varer i en økonomi. De tenkte at det en økonomi produserte ble fordelt mellom forskjellige

samfunnsgrupper avhengig av hvor mye det hadde kostet den samfunnsgruppen å produsere det produserte (Encyclopaedia Britannica Online, 2013). Klassisk økonomisk teori slik som den er beskrevet over hadde imidlertid en del problemer med sin virkelighetsoppfatning. Viktigst var det faktum at priser i markedet ikke nødvendigvis reflekterte den "reelle" verdien av et produkt. Folk var villige til å betale mer enn produktet var "verdt", og dette klarte ikke teorien å forklare.

Neoklassisk økonomisk teori løste dette ved å basere en vares verdi på forholdet mellom produksjonskostnader og forskjellige subjektive elementer, senere kalt tilbud og etterspørsel. En vare ble ikke lenger vurdert til å ha en innebygget verdi. Verdien av varen måtte også sees opp imot hvor mange som var villige til å kjøpe den. Et nært eksempel er boligprisene i Oslo. I følge flere internasjonale analyser er boligene overpriset i forhold til den reelle verdien. Dette er fordi det ikke bygges nok boliger til å ta unna for den økte tilflyttingen til byen. Det er flere som etterspør bolig enn det er tilbydere, men når prisene øker presses noen av de som etterspør bolig i Oslo ut av markedet fordi de ikke har råd. Markedet balanserer seg selv og når et likevekts-punkt der det ikke er mer tilbud enn etterspørsel. Dette kan kalles den neoklassiske visjonen – optimalisering under press og markedsuavhengighet leder til økonomisk likevekt (Weintraub, 2002).

Eksempelet viser at sentralt i all neoklassisk økonomisk teori står tanken om det frie markedets selvregulerende krefter. Et av hovedargumentene teoriene fremmer er at all økonomisk aktivitet beveger seg mot en likevektig tilstand – en tilstand der tilbud står i samsvar med etterspørsel, jobber med arbeidsplasser og pris med kvalitet (Business dictionary, 2013). Felles for teoriene er også fokuset på mikroøkonomi. Motsatsen til mikroøkonomi er nødvendigvis makroøkonomi. Den omhandler større nasjonale og internasjonale økonomiske realiteter som inflasjon, arbeidsledighet og økonomisk vekst. Sentralt i makroøkonomi er spørsmålet om rollen til institusjoner. Institusjoner kan sees på som en forutsetning for økonomisk aktivitet. I neoklassisk økonomisk teori som har fokus på mikroøkonomi blir ikke institusjoner lagt særlig vekt på (Edward, 2004).

Kort oppsummert kan en si at neoklassisk økonomisk teori for de fleste økonomer er en metateori – et sett implisitte regler eller innsikter for å konstruere tilfredsstillende økonomiske teorier. Disse fundamentale antagelsene inkluderer de tre mest sentrale tesene: 1) Personer har rasjonelle preferanser mellom forskjellige utfall.

2) Individuer maksimerer nytte og firmaer maksimerer profitt. 3) Mennesker handler uavhengig på basis av full og relevant informasjon (Weintraub, 2002).

Neoliberal økonomisk teori er en videreutvikling av neoklassisk økonomisk teori slik den er beskrevet over. Denne går om mulig enda lengre i sin tro på markedskreftenes allmenngyldige egenskaper. Mange ser forsøket på hurtig overgang til markedsøkonomi i det tidligere Sovjetunionen som en kulminering av dette tankegodset. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 4.

I oppgaven vil hovedmomentene i neoklassisk økonomisk teori bli brukt for å illustrere validiteten til oppgavens hovedkonklusjon: At eksportstansene i 2005 og 2012, samt alle andre tilsvarende eksportstanser kan sees som et resultat av generell og institusjonell stivhengighet. Oppgaven er ikke en økonomisk oppgave og bruken av økonomiske teorier vil følgelig være meget forenklet.

3.2 Stivhengighetsteori

Stivhengighetsteori ble i utgangspunktet utviklet for å beskrive økonomiske prosesser som ikke lot seg forklare med neoklassisk økonomisk teori. Stivhengighetsteori og neoklassisk økonomisk teori er med andre ord ikke gjensidig utelukkende (David, 2001). Som jeg skal komme tilbake til i kapittel 3.2.5 blir neoklassiske økonomiske argumenter faktisk brukt for å forklare mange av stivhengighetsteoriens selvforsterkende mekanismer. Etter hvert har stivhengighetsteori blitt plukket opp av andre fagfelt enn økonomien. Teorien har blitt videreutviklet for å forklare et bredt spekter utfall som gjeldende paradigmer tilsa ikke skulle skjedd – utfall som ut i fra andre modeller burde sett annerledes ut. I sin videste og minst presise form kan man si at stivhengighetsteori argumenterer for at "historie har betydning". Stivhengighet forklarer altså prosesser der handlinger suksessivt bygger på hverandre (Pierson, 2000, 252). I det følgende vil jeg mer eller mindre kronologisk ta for meg utviklingen av stivhengighetsteori og samtidig forklare hvordan teorien blir brukt for å forstå en del irregulære prosesser i så vel økonomiens som historiens og samfunnsvitenskapens sfære.

3.2.1 Økonomisk stivhengighetsteori

Teorien om stivhengighet ble første gang fremstilt av økonomen Paul A. David i 1985. Han så det som problematisk at tilhengerne av "ny økonomisk historie" på 60- og 70-tallet fullstendig inkorporerte moderne økonomisk (neoklassisk) analyse og teknikker i historisk økonomisk studie. David erkjenner at dette grepet i mange tilfeller belyste tidligere skjulte aspekter ved historisk økonomisk utvikling, men samtidig så han at inkorporeringen av det han kaller "ahistoriske konsepter" i studier av økonomisk historie skapte nye begrensninger i forståelse samt analytiske selvmotsigelser (David, 2001, 7).

Som økonomisk teori definerer David (2001) stivhengighet på to måter – en negativ og en positiv definisjon. Negativ: Prosesser som er ikke-ergodiske, og derfor ikke i stand til å løsrive seg sin egen historie, gir sti-avhengige utfall. Positiv: En stivhengig stokastisk prosess er en hvor asymptotisk distribusjon utvikles som en konsekvens (funksjon av) prosessens egen historie (David, 2001, 5). Disse definisjonene er ikke veldig lettfattelige for ikke-økonomer, men som sagt over er stivhengighetsteori blitt en del av historie og samfunnskunnskapen også. Disse fagmiljøene operer med mer allment forståelige definisjoner av hva stivhengighet er. Deres definisjoner bygger imidlertid også på økonomenes forståelse av begrepet og for presisjonen skyld er det dermed viktig å ha med denne definisjonen.

3.2.2 Institusjonell stivhengighetsteori

Personen som har gjort mest for å fremme stivhengighetsteori som historisk og samfunnsvitenskapelig analyseverktøy er Berkeley-professor Paul Pierson. I motsetning til mange andre historie- og samfunnsvitere som ofte har en relativt vag beskrivelse av stivhengighet som for eksempel "historie har betydning", benytter Pierson seg av en spissere definisjon av stivhengighet. Denne er mye nærmere den originale definisjonen til David. I sin forskning fokuserer Pierson kun på "increasing returns", eller nettverkseffekter på norsk (Investopedia, 2013). Pierson ser "stivhengighet som en sosial prosess forankret i en dynamikk av nettverkseffekter (Pierson, 2000, 251)." Jeg vil i oppgaven benytte meg av Piersons definisjon av stivhengighet. De videre argumentene og forklaringene i denne delen bygger på hans resonnementer.

Nettverkseffekter kan også beskrives som selvforsterkende prosesser og positive feedback-prosesser.⁴ Nært knyttet til disse begrepene er også termene increasing returns og lock in. Felles for alle disse begrepene er at de kan spores tilbake til et såkalt kritisk veiskille. I det følgende går jeg gjennom de forskjellige begrepene.

Kritisk veiskille brukes for å beskrive et punkt i historien der flere tidligere plausible retninger blir valgt bort til fordel for en (Mahoney, 2000, 514). Et eksempel på kritisk veiskille i Russisk historie finner man i myten om hvordan Rus-riket valgte ortodoks kristendom som sin religion. I følge myten sendte herskeren av Rus, Vladimir den første, ut en delegasjon til alle de etablerte religioner for å finne ut hvilken som var best (Moss, 2005, 18). På det tidspunktet kan man si at alle muligheter var åpne og at det ville være mer eller mindre tilfeldig hvilken religion som ble valgt. Selvfølgelig er dette bare en myte og politiske og strategiske realiteter gjorde at Rus-riket valgte den religionen de gjorde, men for illustrasjonens del passer myten bra. Uansett, når delegasjonen kom tilbake og herskeren gjorde sitt valg var dette et kritisk veiskille. Fra da av var Rus og det påfølgende Russland ortodoks kristent, og retningen religionsvalget ga kunne ikke reverseres (Remington, 2010, 123)

Nettverkseffekter, også kalt positive feedback- og increasing returns-effekter, brukes for å beskrive en situasjon der det blir mer lønnsomt å gjøre en ting jo mer du gjør den. I økonomien illustreres dette ofte som en Poliaurne-prosess. Forestill deg en veldig stor urne med en rød og en blå ball i. Man fjerner en ball fra urnen, noterer seg fargen og legger ballen tilbake, men i tillegg legger man oppi en ball til av samme farge som den man trakk opp. De første trekkene i en slik prosess har store innvirkninger på de etterfølgende trekkene. Et klassisk eksempel på denne type prosess er måten en populær video kan spre seg på nettet. Jo flere som ser videoen, jo flere er det som deler linken til videoen som igjen fører til at enda flere ser videoen. Det er altså snakk om en situasjon der a fører til b som igjen fører til mer av a. Hvis denne prosessen får løpe fritt kan man i gitte tilfeller få det som kalles lock-in.

Lock in kjennetegner en situasjon der det er så å si umulig å bryte med retningen den stivhengige prosessen har tatt. I poliaurne-eksemplet vil man for eksempel komme til et punkt hvor det er praktisk talt umulig å endre balansen mellom de fargede ballene i urnen. Selv om man på dette tidspunktet skulle ha trukket en ball av den minst

⁴ På norsk er det oversettbart til positiv tilbakemelding, men i faglitteraturen brukes gjerne den engelske formen for å differensiere mellom den og generell ros.

representerte fargen ville ikke det ha noen konsekvenser for "populariteten" til den dominerende fargen (Pierson, 2000, 253). På lik linje vil en viral video, som for eksempel The Fox av Ylvis, nå et tilsvarende punkt. Et punkt der det ikke har noe å si om det kommer konkurrerende populære virale videoer, fordi det ikke vil ha noe å si for populariteten til den første. De tydeligste eksemplene på lock-in finner vi i teknologiens verden. For eksempel argumenterer veldig mange med at måten vi i den vestlige verden arrangerer bokstavene i et tastatur på ikke er den mest optimale, men at det å skifte til et annet oppsett nå ikke lenger er mulig. Teknologien har blitt låst (David, 1985).

Vi har tidligere sagt at stiavhengighet er en sosial prosess forankret i en dynamikk av nettverkseffekter. Det betyr ikke at stiavhengighet er det samme som nettverkseffekter, positive feedback og increasing returns og at begrepene kan brukes om hverandre. Stiavhengighet er sykdommen, mens de andre betegnelse er symptomene. Alternativt vil kanskje mange påstå at stiavhengighet er kuren, mens de andre betegnelse er de forskjellige medisinene. Uansett vinkling er det ikke slik at stiavhengighet betyr det samme som de andre begrepene. De sistnevnte kan imidlertid brukes om hverandre.

Så kan man spørre seg hva teoretiske balles eksperimenter og virale videoer har med utviklingen av handlingsmønstre utvist av institusjoner å gjøre. Svaret er faktisk en hel del. Institusjoner har nemlig innebygget mange av de faktorene som er utløsende for stiavhengighet i teknologien.

3.2.3 Institusjoners innebygde mekanismer for stiavhengighet

Brian W. Arthur (1994) har identifisert fire aspekter ved økonomisk og teknologisk utvikling som er med på å forklare hvorfor stiavhengige handlingskjeder oppstår.

Douglass North (1990) argumenterer for at de samme aspektene er tilstede i institusjonell stiavhengighet. I det følgende skal jeg gå gjennom disse fire aspektene og forklare hvordan jeg vil bruke dem som analyseverktøy i oppgaven.

Store oppstartskostnader

Opprettelsen av ny teknologi, som med opprettelsen av nye institusjoner koster mye. Enten i form av penger, teknisk ekspertise, råvarer, politisk kapital eller en kombinasjon av en eller flere av disse. Når oppstartskostnadene er høye har individer og

organisasjoner sterke incentiver for å holde seg til det valget som er tatt. Å endre institusjonen vil oppleves som for "dyrt".

Læringseffekter vil si at profesjonalisering fører til mer bruk. Med teknologi er det viktig å mestre teknologien for å få best utbytte av den. Dette skjer gjennom gjentatt bruk og læringen dette medfører. Det samme er tilfellet for institusjoner. Gjentatt bruk av en institusjon fører til mer effektiv bruk av institusjonen og også nyvinninger basert på institusjonen.

Koordineringseffekter vil si at det er større fordeler ved bruken av en teknologi jo flere som bruker den. For eksempel er det større fordeler ved å bruke skriveprogrammet Microsoft Word jo flere det er som bruker programmet. Dersom en teknologi i tillegg er knyttet opp mot en eksisterende infrastruktur gir dette enda sterkere resultater. Jo flere som bruker Word, jo mer investeres det i datamaskiner som kjører Word, som igjen fører til at ennå flere bruker Word. Det samme gjelder institusjoner. Jo flere det er som tar en master i Russlandstudier, jo mer investeres det i universitetet som igjen fører til at flere tar en master i Russlandstudier.

Tilpasningsdyktige forventninger

Med tilpasningsdyktige forventninger menes situasjoner der man har to eller flere valgmuligheter, og kun det alternativet som får mest støtte vil vinne frem. Hvis valg som ikke vinner bred støtte vil ha negative konsekvenser i fremtiden vil individer ha et incentiv for å "satse på riktig hest", altså det valgalternativet som er forventet å få mest støtte. Dette fører til at forventninger om fremtidig bruk leder individer til å tilpasse handlingene sine slik at forventningene går i oppfyllelse.

I teknologien vil for eksempel forventningene om en fremtidig kjappere prosessor eller en mer høyoppløst skjerm føre til at programmerere lager produkter tilpasset disse forventningene. Dette fører igjen til at produsentene av prosessorer og skjermer oppfyller forventningene ved å produsere disse produktene. I såkalte formatkriger, som mellom videoforformatene VHS og Betamax eller Blu-ray og HD-DVD, ser man tydelig viktigheten av å satse på riktig format. Kun et format vinner frem og har man først satset på feil format kan det koste dyrt. I den sosiale verden er dette også viktig. Forventninger om økt tilflytting til byene fører til økt utbygging, som igjen fører

til mer tilflytting. Når det kommer til institusjoner ser vi dette i tilfeller der to institusjoner utfører samme oppgave. Den institusjonen som blir mest brukt er den som kommer til å overleve.

I oppgaven vil jeg se på casene og identifisere hvilke av disse aspektene som er til stede i Russlands ikke-tarrifære handelsrestriksjoner begrunnet i matsikkerhet, men før jeg kommer så langt, vil jeg først påvise at disse handelsrestriksjonene er en stiavhengig prosess.

3.2.4 Hvordan påvise stiavhengighet

For å påvise at en prosess faktisk er stiavhengig må man først identifisere et kritisk veiskille. Slike kritiske veiskiller kan være tilfeldige ytre hendelser som mordet på en politisk leder, naturkatastrofer eller plutselige markedssvingninger. Med en selvforsterkende sekvens eller stiavhengig prosess sier Mahoney (2000, 512) at perioden umiddelbart før et kritisk veiskille er begynnelsen av sekvensen. I denne perioden før det kritiske veiskillet er det mulig å velge forskjellige retninger. Hvis forholdene som er tilstede i dette tidsrommet kan forklare hvorfor man valgte å gå i den retningen man gjorde, kan ikke sekvensen som følger veiskillet betegnes som stiavhengig. Hvis man imidlertid ikke kan forklare hvorfor man valgte retningen man gjorde er det snakk om en stiavhengig sekvens.

Alle kritiske veiskiller er imidlertid ikke like lett å identifisere. Et kritisk veiskille kan også være en tilsynelatende ubetydelig hendelse eller et bevisst politisk valg som får store konsekvenser for påfølgende hendelser. I eksempelet over er dette når man i Rus-riket valgte ortodoks kristendom som religion. Når man har funnet dette punktet må man se på forholdene rett før valget ble tatt. Hvis man gjennom kontrafaktisk analyse kan si at et annet valg var foretrukket, kan man si at man har med en stiavhengig prosess å gjøre. For å unngå mer generelle "hva om- argumenter" bør man også benytte seg av annen etablert teori. Hvis man ved bruk av en annen teori, som er eksplisitt designet for å forutsi nettopp denne type hendelser, finner at utfallet burde vært noe annet enn det som skjedde, har man med en stiavhengig prosess å gjøre (Mahoney, 2000, 513). I oppgaven vil jeg argumentere for at dette kritiske punktet var første gangen Russland brukte argumentet om dårlig kvalitet på importvarer for å få på

plass strengere restriksjoner på import. Videre vil jeg forklare hvorfor dette var et annet utfall enn det som var forventet i forhold til neoklassisk økonomisk teori.

Å identifisere en stiavhengig prosess ved å finne et kritisk skille er imidlertid bare første skrittet i retning av å forstå prosessen. Et tilsynelatende selvmotsigende aspekt ved stiavhengige prosesser er at "årsakene for institusjonell reproduksjon er forskjellig fra prosessene som skaper institusjonen (Mahoney, 2000, 516)." En stiavhengig prosess identifiseres ved at den motsier forventningene til en etablert teori, men i mange tilfeller er det mekanismer som kjennetegner nettopp den teorien den motsier som reproducerer stiavhengigheten. Før å få et komplett bilde må man derfor også undersøke *hvordan* prosessen er stiavhengig – altså hvordan institusjonen reproducerer seg selv.

3.2.5 Stiavhengig institusjonell reproduksjon

Mahoney (2000, 525-526) argumenterer for at kjernen i økonomisk stiavhengighetsanalyse er analysen av hendelser som blir låst til et spesifikt mønster (lock in), men økonomiske historikere analyserer slike prosesser kun gjennom utilitaristisk teori, altså et kost-nytte-perspektiv. Dette hindrer dem fra å drøfte mange potensielt interessante aspekter ved stiavhengige sekvenser. Videre argumenterer han for at dette fokuset begrenser diskusjonen om hvilke muligheter man har for å reversere stiavhengige prosesser. Mahoney (2000, 519-525) har gjennom nøye lesning av en formidabel mengde litteratur som bruker stiavhengighetsteori identifisert fire forklaringsmodeller for stiavhengig institusjonell reproduksjon. I det følgende går jeg gjennom de fire forklaringsmodellene for institusjonell reproduksjon og hva som skal til for å endre institusjonene. Det følgende er hentet fra Mahoney (2000).

Utilitaristisk

Institusjoner reproducerer som følge av aktørenes rasjonelle kost-nytte analyser. Selv om institusjonen ikke er optimal blir den reproduisert fordi kostnadene ved å endre institusjonen er høyere enn fordelene man får om man gjør det. Slik stiavhengig institusjonell reproduksjon endres gjennom økt konkurranse eller læringsprosesser – altså at en annen institusjon gjør ting bedre eller at visjonære aktører ser potensielle fremtidige problemer med institusjonen, og tar på seg den kortsiktige kostnaden ved å endre institusjonen nå. For institusjoner som i stor grad befinner seg utenfor markedet,

for eksempel politiske og sosiale institusjoner, er dette vanskelig å oppnå av to grunner. For det første gjør det intrikate samspillet som karakteriserer den sosiale verden det vanskelig å bedømme kost-nytte av alternative institusjonelle resultater. For det andre er det mindre sannsynlig at sosiale aktører gjør beslutninger basert på langtids kost-nytte analyse. For eksempel vil en politisk institusjon, på grunn av politikeres relativt korte tidshorisont sjelden ta på seg kostnader som ikke gagnar institusjonen innenfor tiden frem til neste valg (Pierson, 2000, 260).

Funksjonell

Institusjoner reproduseres fordi de har en funksjon i det overordnede systemet. Dette fører til utvidelsen av institusjonen som forsterker institusjonens mulighet til å utføre funksjonen den har, som igjen fører til utvidelse, og som til slutt fører til en konsolidering eller lock in. Institusjonen som blir valgt kan være mindre effektiv enn tidligere mulige alternativer. I følge Mahoney kan ikke institusjoner som forsterkes slik endres uten et eksternt sjokk lik det som skapte systemet i utgangspunktet.

Makt

Institusjoner reproduseres fordi de i begynnelsen ga makt til en gruppe på bekostning av en annen. Gruppen som fikk fordeler bruker denne makten til å utvide institusjonen, utvidelsen øker igjen makten til gruppen som får flere fordeler osv.

Modellen kan brukes for å forklare hvordan institusjoner endrer maktstrukturer i et samfunn ved å styrke tidligere svakere aktører på bekostning av andre. Den forklarer også hvorfor en institusjon opprettholdes selv om et flertall grupper eller individer ønsker den forandret. Dette skjer så lenge institusjonen er fordelaktig for en mektig elite som har nok styrke til å reproducere institusjonen. Endring av institusjonen skjer først når den er reproduisert opp til et kritisk punkt, hvor selvforsterking blir overtatt av det innebygde konflikt-aspektet institusjonen bygger på.

Legitimitet

Institusjoner reproduseres fordi aktører ser den som legitim. Institusjonen setter standarder for legitimitet, den reproduseres fordi den oppfattes som legitim og reproduksjonen av institusjonen forsterker institusjonens legitimitet. Endring skjer ved et skifte i aktørenes subjektive oppfatning av hva som er legitimt eller foretrukket.

I oppgaven vil jeg se på casene og identifisere hvilke av disse reproduksjonsmekanismene som gjør seg gjeldende.

3.3 Avdekket institusjonell preferanse

I tillegg til den modellen for analyse av institusjonell stivhengighet som er presentert over vil jeg også benytte meg av en litt mer vid stivhengighetsanalyse basert på Hedlunds (2000) term *avdekket institusjonell preferanse*. Denne bruken av stivhengighetsteori vektlegger ikke i like stor grad kritiske veiskiller som bruken beskrevet over. Her blir heller stivhengighetsteori brukt for å forklare særegenheter ved institusjonell praksis, som overlever radikale endringer i det offisielle spillereglene. Denne bruken av stivhengighet som analytisk verktøy vil i oppgaven bidra til en større forståelse for de begrensninger som kan ha vært med på å forme importstansene.

3.4 Teori oppsummert

Teoriene presentert over danner hovedgrunnlaget for mitt analysearbeid. Jeg vil i oppgaven undersøke om det er belegg for å si at importstansene på norsk laks og ørret spesielt og tilsvarende eksportstanser generelt kan sees på som et resultat av stivhengighet. Jeg vil gjøre dette ved å finne et kritisk veiskille og teste om neo-klassisk økonomisk teori ville gitt et annet resultat enn det vi har fått. Når stivhengighet er bekreftet vil jeg ta for meg de spesifikke delene av hendelsesforløpet i casen og forklare hvorfor jeg ser disse delene som stivhengige. Først vil jeg se om jeg kan identifisere hvilke av de fire aspektene som bidrar til at stivhengighet gjør seg gjeldende. Deretter vil jeg se på hvordan institusjonen, som er denne formen for russisk handelshindring, reproducerer seg selv. Utafra dette vil jeg gjøre en analyse av hva som i følge teorien eventuelt må til for at institusjonell endring skal finne sted. Til slutt vil jeg benytte meg av Hedlunds forståelse av stivhengighet og hans term *avdekket institusjonell preferanse* for å avdekke hvilke faktorer som kan ha vært med på å skape og utvikle importstansene i den retningen de har gått.

4 Historisk bakgrunn

Eksportstansene i 2005 og 2012 kan ikke sees på som enkelthendelser. Som jeg skal argumentere for representerer de et utsnitt av et langt større bilde. For å få et komplett inntrykk av dette bildet er det nødvendig å løfte blikket og se lenger tilbake i tid. I dette kapittelet vil jeg gå gjennom hvordan vestlige reformer ovenfra har formet det russiske samfunnet og den russiske mentalitet. Disse reformene har hatt stor betydning for hvordan russere forholder seg til staten og i interaksjoner med hverandre – det være seg så vel private, offentlige og forretningsmessige. Jeg vil fokusere på reformene i kjølvannet av oppløsningen av Sovjetunionen, men også speile disse opp mot enkelte sentrale aspekter ved det sovjetiske samfunnet.

4.1 Vestlige reformer

Et stadig tilbakevendende aspekt ved vår forståelse av Russland er Russlands syn på vesten. Opp gjennom historien har dette blitt brukt for å forklare en lang rekke endringer i det Russiske samfunn (Tolz, 2001, 69). Peter den Stores reformer danner på mange måter grunnlaget for Russlands syn på vesten (Tolz, 2001, 130). Det som begynte med et mål om å modernisere Russland endte opp med en ekstrem vestliggjøring av hele det øvre samfunnslag i Russland. Det gikk så langt at øvre deler av samfunnet heller kommuniserte på fransk enn på russisk. Reformene Peter den Store innførte gjorde mye for det russiske samfunnet. Han etablerte Russland som en merkantil stat og skaffet landet sin første marine. Hans fokus på vitenskap brakte med seg forbedringer i landets skoleverk, deriblant opprettelsen av universiteter og sekulære skoler (Bagger og Nørretranders, 1983, 50). Men reformene ble presset på fra toppen og mesteparten av samfunnet ble stående utenfor (Tolz, 2001, 33)

Peter den Stores reformer er ikke det eneste historiske eksemplet på storstilt vestliggjøring, men den regnes som den første og tydeligste. I løpet av Russlands historie har det vært flere prosesser for å nærme seg vesten både kulturelt og teknologisk. Både tsar Alexander IIs reformprogram og også kommunistenes totale omlegging av staten var tuftet på vestlig tankegods (Tolz, 2001, 99-105) Felles for alle disse prosessene er at de har skjedd ovenfra og ned og at de enten har feilet eller etter hvert har blitt reversert. "Det eksisterer en lang tradisjon fra helt tilbake til tsar-tiden

for reform ovenfra. Denne tradisjonen lever dessverre videre i det postsovjetiske Russland (Kathryn Hendley i Brown, 2001, 136).”

Det siste eksemplet på storstilt omstilling etter vestlig tankegods kom med oppløsningen av Sovjetunionen i 1991, men man kan si at prosessen startet allerede med innsettelsen av Gorbatsjov og hans perestrojka og glasnost (Åslund, 2007, 17). Den økonomiske situasjonen i Sovjetunionen var på 80-tallet dystre. For den nye partilederen og flere reformvennlige, yngre politikere i Kommunistpartiet var det klart at man måtte åpne opp for noen av markedsmekanismene man hadde i kapitalistiske samfunn. De økonomiske reformene som ble igangsatt kaltes perestrojka, eller omstrukturering på norsk. De tok sikte på seg å introdusere markedsøkonomi i noen deler av den sovjetiske økonomien. Fra 1987 til oppløsningen ble det blant annet lov å starte private selskaper. Offentlige selskaper fikk selv ansvar for å møte tilbud og etterspørsel. Utenlandske investorer fikk lov til å starte nye firmaer i samarbeid med sovjetiske ministerier, statlige bedrifter og kooperativer. Dessverre førte ikke oppmykingen i økonomisk sektor til den ønskede effektiviseringen av økonomien (Remington, 2010, 48-49). Resultatet var høyere utgifter for staten da flere selskaper som ikke klarte å omstille seg trengte frisk kapital. Det ble også mindre inntekter siden regionale myndigheter beholdt skatteinntektene selv. Det hele endte med et sammenbrudd i det tradisjonelle forholdet mellom tilbud og etterspørsel som ikke ble erstattet av nye. Hva som til slutt gjorde at Sovjetunionen kollapset blir diskutert den dag i dag, men det er bred enighet om at den økonomiske situasjonen i landet var en av de viktigste årsakene.

Men det var også økonomi som skulle gjenreise Russland etter kollapsen i 1991. Rådene fra vestlige økonomer, det internasjonale pengefondet (IMF), Verdensbanken og vestlige stater var i hovedsak samkjørte. Den eneste måten Russland kunne stabilisere økonomien sin raskt på var ved å gjennomføre hurtige og omfattende økonomiske reformer (Wedel, 1998, 56-57). Malen for disse reformene var den såkalte the Washington Consensus. Dette var en neoliberal ”oppskrift” på hvordan man skulle hjelpe en feilslått markedsøkonomi på føttene igjen. Det radikale markedsstabiliseringsprogrammet hadde blitt implementert i flere skakkjørte latinamerikanske land på 80-tallet. Programmet kunne vise til flere store suksesser, og ble av verdens økonomiske elite på begynnelsen av 90-tallet betraktet som like sikker som fysikkens lover (Hedlund, 2000, 399). I det tidligere Sovjetunionen var Polen først

ute med å implementere reformer basert på programmet. Polens reformer gikk imidlertid lenger enn det the Washington Consensus gjorde. Disse reformene la grunnlaget for en ny doktrine som kom til å bli brukt i en eller annen form i så å si alle de postsovjetiske landene – doktrinen ble kalt sjokkterapi. Sjøkkterapien ble implementert med forskjellig hastighet og fokus i de postsovjetiske landene, og resultatene av terapien var ganske så forskjellige fra land til land (Åslund, 2007, 30, 48). Noen land, som Polen, klarte å få til en relativt rask og forholdsvis smertefri overgang til markedsøkonomi. Andre land klarte seg ikke like godt og måtte gjennomleve utfordringer som hyperinflasjon, som spiste opp alt av sparepengene, og en meget høy arbeidsledighet. Dette gjaldt særlig Russland (Åslund, 2007, 47). I ettertid har spørsmål om hva som gikk galt, hvem som hadde skylda og hva som kunne blitt gjort annerledes blitt debattert heftig. Kritikerne av programmet, som for eksempel Joseph Stiglitz og Kenneth Arrow, mente at reformprosessen gikk for fort og det ikke tok nok hensyn til etableringen av institusjoner. De så på prosessen som å lage et akvarium av fiskesuppe (Stiglitz, 1999, 3). Forkjemperne for reformene, som for eksempel den polske finansministeren Leszek Balcerowicz og lederen av verdensbanken, Lawrence Summers, mente imidlertid at markedet ville etablere institusjoner etter hvert, det viktigste var å få på plass et marked. De mente videre at reformene ikke gikk fort nok og illustrerte dette med analogien om at man ikke krysser et juv i to hopp (Bandelj, 2008, 64). Særlig var debatten mellom økonomene Åslund (2007) og Stiglitz (1999) intens, og tok opp mange av aspektene ved transisjonen.

Det er fortsatt ingen konsensus i det akademiske miljøet, men i bevisstheten til den jevne russer får ofte vesten skylden for de lidelser 90-tallet brakte dem. Igjen var russerne blitt utsatt for vestlige moderniseringsreformer ovenfra som hadde store konsekvenser for deres daglige liv. Det er lett for russerne å legge skylden på vesten. Reformene vestlige økonomer fremmet har rettmessig blitt kritisert hardt av både vestlige og russiske akademikere, men vesten kan ikke ta på seg all skylden for at det gikk så galt som det gikk. Tradisjoner, normer, og samfunnsforhold innad i Russland generelt og i det russiske byråkratiet spesielt spilte også en viktig rolle.

4.2 Den sovjetiske arven

Hovedkritikken mot the Washington Consensus og sjokkterapi var og er at de ikke tok hensyn til et samfunns særegenheter. I Russlands tilfelle var en slik særegenhet dårlig utviklede institusjoner. Institusjoner er som beskrevet i kapittel 1.3 håndgripelige enheter som rettsvesen, politi, universiteter og banker, men samlebetegnelsen beskriver også mer flyktige konsepter. Blant annet blir gjennomgripende normer og uskrevne regler sett på som institusjoner. Selv om institusjoner ikke var på toppen av listen over hva som måtte gjøres for at Russland skulle få en rask overgang til markedsøkonomi, ble det gjort grep i de formelle strukturene til institusjonene. Det ble derimot ikke tatt hensyn til erfaringene og virkelighetsoppfatningen til menneskene som styrte institusjonene. Langt mindre hensyn ble tatt til hvordan den vanlige russer tenkte og opererte i sitt daglige liv. Det var dette – denne dagligdagse interaksjonen mellom mennesker som jobbet i eller brukte institusjonene – som var den virkelige akilleshælen (Kolodko, G. W. i Wilson et al., 2001, 310).

Det sovjetiske samfunnet var ment å være et samfunn der alle hadde de samme forutsetningene, der alle ble behandlet likt og der alle hadde like lite eller like mye. I praksis var det som kjent slett ikke slik. Det var for eksempel ingen likhet for loven. Den sovjetiske mannen i gata hadde erfart utallige ganger at loven ikke var ment for å beskytte ham. Det klareste eksempelet på dette hadde han fra Stalins paranoide utrenskninger. Alle visste om noen som hadde "forsvunnet", enten til en fangeleir i Sibir eller drept. Som regel ga begge deler samme resultat (Rittersporn i Getty og Manning, 1993). Disse erfaringene, og en hel rekke mindre og mer dagligdagse hendelser, gjorde at man ikke hadde tiltro til loven som et instrument man kunne bruke for å skaffe seg selv rettferdighet. Resultatet ble at loven var noe man skulle passe seg for og unngå.

Samtidig med dette måtte man forholde seg til byråkratiet. Et byråkrati så tungrodd at det omtrent var umulig å få noe gjort, i hvert fall uten et ekstra insentiv eller de riktige kontaktene. Dette avlet et system der gjentjenester (*blat*) ble en form for valuta. Hadde man tilgang på kjøtt kunne man bytte det mot en tannlegetime og hadde man en bekjent som var rørlegger kunne man få reparert doen fortere. Det var ikke slik at man nødvendigvis beriket seg på slike handler, det var bare den eneste fornuftige måten å få ting gjort på. Alle levde slik og resultatet ble at man stolte mer på sine uformelle nettverk enn det overordnede statlige – systemet som skulle gi stabilitet og

trygghet til alle, men som var så selvmotsigende og ineffektivt at det ble sett på som fiendtlig. Det var med denne mentaliteten og disse normene godt innarbeidet at russerne ble kastet inn i sjokkterapien. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6.4 har dette hatt stor innvirkning på opprettelsen, gjennomføringen og utviklingen av importstansene analysert i denne oppgaven. Det har også institusjonene som har initiert importstansene.

4.3 Et ministerium, to tjenester, samme virkemiddel

De russiske importstansene har siden det første tilfellet i 1996 blitt utført av tre forskjellige myndigheter. Importstansene ble frem til administrasjonsreformen av 2003-2004 (OECD, 2004, 47) utført av det russiske Landbruksdepartementet. Fra 2004 har det vært to forskjellige statlige tjenester som har hatt myndighet til å stanse import på grunnlag av matsikkerhet. Disse tjenestene er Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor. Begge tjenestene ble dannet i kjølvannet av omorganiseringen i 2004. I det følgende skal jeg presentere hver av dem og deres forhold til hverandre.

Rospotrebnadzor er den føderale tjenesten for forbrukerrettighetsbeskyttelse og menneskelig velvære. Den statlige instansen er tuftet på resolusjon N 322 av 30. juni 2004 som sier at tjenesten har ”ansvar for utviklingen og implementeringen av offentlig politikk og lov-reguleringer av forbrukersikkerhet, utviklingen og godkjenningen av statlige epidemiologiske og hygiene-standarder, så vel som organiseringen og implementeringen av føderalstatens sanitære og epidemiologiske overvåking og overoppsyn med de føderale myndigheter når det kommer til forbrukersikkerhet (Rossiskaja Gazeta, 2004)”. Inntil mai 2012 var Rospotrebnadzor direkte underlagt Helseministeriet, men fikk fra da av uavhengighet.

Rosselkhoznadzor er den russiske veterinærtjenesten. Den statlige instansen er i henhold til punkt 1.4 i resolusjon N 357 av 10. oktober 2008 ”et føderalt organ med utøvende myndighet ansvarlig for kontrollen og overvåkingen innenfor feltet dyrehelse, plantebeskyttelse, trygg håndtering av pesticider og agro-kjemikalier, sikring av jordsmonnets fruktbarhet, sikring av kvaliteten og sikkerheten til korn, kornblandinger, fôr og komponenter for produksjon av disse, biprodukter av kornprosessering,

landrelasjoner (i forbindelse med jordbruksland), og funksjoner for å beskytte folk fra sykdommer felles for mennesker og dyr.”

Administrasjonsreformene i 2003-2004 hadde som et av sine hovedmål å stimulere til vekst i økonomien ved å fjerne overflødige og overlappende og ofte korrupsjonsfremmende instanser fra det russiske byråkratiet (Putin, 2003). Dette ble gjort ved å styrke sentraladministrasjonen på bekostning av regionale myndigheter, samtidig som det ble tydeligere hvilken instans som hadde ansvar for hvilket område. Dette for å hindre de mange tilfellene der næringsliv og privatpersoner måtte betale for diverse registreringer og dokumenter hos både regionale og føderale myndigheter (OECD, 2004, 47). Reformene har ført til et mer enhetlig, systematisert, men også sentralisert system (Cameron Ross i White et al., 2010, 166)

Selv om omorganiseringen av de mindre regionale beslutningsmyndighetene inn under forskjellige nyetablerte føderale instanser førte til en drastisk nedgang i dobbeltregistreringer og et langt mer oversiktlig system, ble ikke alle kimene til konflikt fjernet. Som vi ser av mandatene til de to institusjonene over, har disse to tjenestene til dels overlappende interesser. De skal begge beskytte russere fra sykdommer som kan komme fra matvarer. Frem til ganske nylig har arbeidsfordelingen mellom de to organisasjonene vært relativt godt adskilt. Rosselkhoznadzor har hatt ansvaret for uprosesserte produkter som fisk, korn og blomster, mens Rospotrebnadzor har hatt ansvaret for prosesserte produkter som vin, sjokolade og melk (Mentjokova, 2013, Vedemosti, 2013). I den siste tiden har imidlertid konflikter mellom de to tjenestene kommet til overflaten gjennom en rekke medieoppslag.

Det hele startet med at man i juli 2013 på toppnivå i Tollunionen ble enige om å overføre en del av myndigheten til Rospotrebnadzor over til Rosselkhoznadzor. Dette ble gjort for å tette et hull i WTO-lovgivningen som sa at Russland bare kunne kreve veterinærsertifikater på ferdigprosesserte produkter fra andre land hvis Russland selv opererte med et slikt sertifiseringssystem internt i landet (Mentjokova, 2013). Det gjorde de ikke.

Et resultat av alle eksportstansene initiert av Rosselkhoznadzor har nettopp vært innføringen av slike strenge veterinære sertifikater fra eksporterende nasjoner. Disse har blitt brukt aktivt for å styre import- og eksportrettighetene i Russland. For ikke å miste denne kontroll-funksjonen måtte derfor myndigheten til å sjekke

ferdigprosesserte produkter overføres til veterinærmyndighetene, altså Rosselkhoznadzor. Dette siden de er den eneste myndigheten som kan utstede slike sertifikater. Rospotrebnadzor var sterkt kritiske til tollunionens beslutning, som de mente var et rent korrupsjonsfremmende tiltak (Bekurova, 2013)

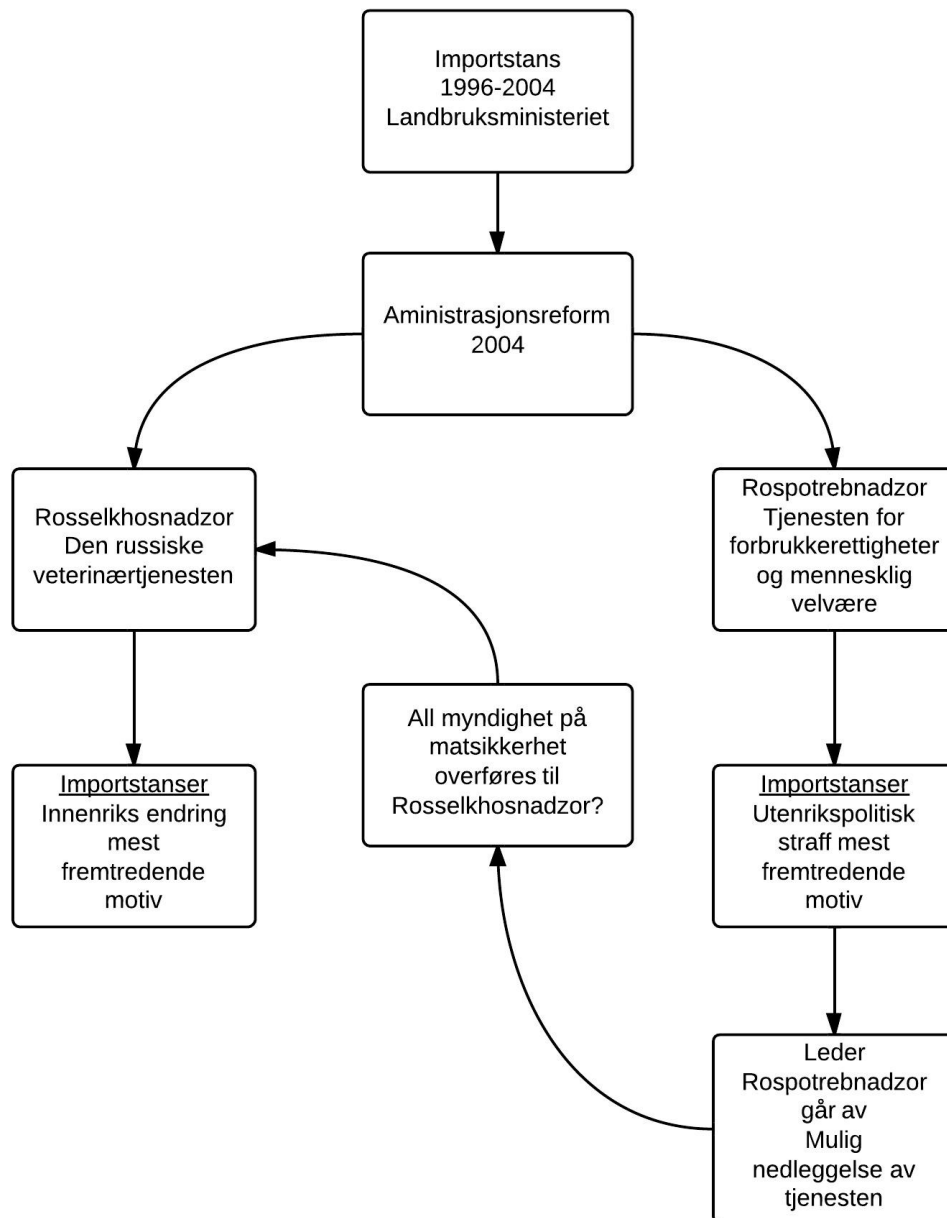
Situasjonen tilspisset seg etter en uttalelse fra Rosselkhoznadzor i kjølvannet av Rospotrebnadzor utestenging av meieriprodukter fra Litauen. Rosselkhoznadzor sa at de ikke hadde noen klager på Litauiske meieriprodukter. Rospotrebnadzor svarte i en offisiell uttalelse den 22. oktober at Rosselkhoznadzor gikk langt utover sine myndigheter ved å hevde noe slikt, og at de som veterinærtjeneste ikke hadde kompetanse på matsikkerhetskontroll av ferdige produkter. I uttalelsen gjøres det også klart at Rospotrebnadzor ikke har noen forpliktelse til å oversende dokumenter med grunnlaget for eksportstanser de initierer, og det påpekes at råvarer som er plettfriske fortsatt kan bli kontaminert under produksjon, transport, lagring og distribusjon. Til slutt kommer en hard kritikk av Rosselkhoznadzor sin lobbyering for å ta over kontrollen av prosessert kjøtt og meieriprodukter i tollunionen gjennom et enkelt veterinærsertifikat. Rospotrebnadzor ser et slikt tiltak som både fordyrende og utsatt for korrupsjon (Rospotrebnadzor, 2013).

Samme dag gjorde visestatsminister Olga Golodets det klart at sjefen for Rospotrebnadzor, Gennadij Onisjtsjenko, kom til å fratrukke sin stilling fordi hans periode hadde løpt ut⁵, og at hans etterfølger kom til å bli hans nestleder, Anna Popova. I en kommentar til visestatsministerens utspill sa Onisjtsjenko at "denne merkelige skikkelsen som kom med dette utsagnet er ikke en av beslutningstakerne." Senere på dagen ble det imidlertid gjort klart fra statsministerens kontor at det var statsminister Dimitri Medvedev som personlig skulle foreta den endelige beslutningen (Forbes.ru, 2013). Den 24. oktober ble det klart at Onisjtsjenko ville forlate sin post som sjef for Rospotrebnadzor og gå over i en rolle som rådgiver for statsminister Dimitri Medvedev (Kasjevarova og Ljaljakina, 2013).

Det er ikke sikkert hva som vil skje med Rospotrebnadzor, men det spekuleres i at den statlige instansen vil bli oppløst og dens myndigheter vil bli fordelt på flere eksisterende tjenester, etater og ministerier. Deriblant regnes det med at alle spørsmål

⁵ Onisjtsjenko, som har sittet som leder for Rospotrebnadzor siden opprettelsen av den statlige instansen i 2004, er over den offisielle pensjonsalderen på 60 år og hans stilling fornyes derfor årlig fremfor hvert fjerde år.

knyttet til matsikkerhet fra nå av vil være Rosselkhoznadzor ansvar. Det spekuleres også i at grunnen til Onisjtsjenkos plutselige fratredelse, og potensielle oppløsning av Rospotrebnadzor, var det anstrengte forholdet mellom Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor, som kulminerte i uenighetene omkring meieriprodukter fra Ukraina (Kasjevarova og Ljaljakina, 2013).



Onisjtsjenko er en kjent person i den russiske politiske sfære og i offentligheten på grunn av sine til tider spesielle utsagn i media. Han har blant annet prøvd å få igjennom totalforbud mot tobakk, har fått kruspersille inn på listen over planter med narkotisk og giftig effekt, sagt at man burde forby innvandring fra Tadsjikistan fordi innvandrere bringer med seg sykdommer (og fordi de bor i kjelleren hans), uttalt at hamburgere ikke er Russisk mat og derfor ikke riktig valg for russere og at utenlandsreiser er katastrofalt for russeres helse (Kommersant.ru, 2013). Han blir betraktet som hovedarkitekten bak Russlands nye og strengere tobakks- og alkohollovgivning, men er kanskje mest kjent som frontmannen for alle de mest politisk rettede importstansene Russland har foretatt det siste tiåret. Særlig har importstansen av vin fra Georgia og Moldova i 2006 samt den siste tidens eksportstanser, fått mye oppmerksomhet. I slutten av juli 2013 stanset Rospotrebnadzor import av konfekt fra den ukrainske fabrikanten Rosjen og i oktober stanset de import av melkeprodukter fra Litauen (Ria Novosti, 2013a). Begge tiltakene regnes som klart politisk motiverte av alle observatører. Også russiske politikere ser disse stansene som politiske (Ria Novosti, 2013b).

5 Hendelsesforløp

For å få så inngående forståelse av det norske caset som mulig, vil jeg i dette kapitlet ta for meg de to hendelsesforløpene kronologisk. Ved å gjøre dette vil jeg ha et godt analyseverktøy til neste kapittel. Jeg vil gi en grov sammenlikning av de to forløpene for å gjøre det videre analysearbeidet mer håndgripelig. Til slutt tar kapitlet for seg det første tilfellet av slik importstans som var utestengingen av amerikansk fjærfe i 1996. Denne casen har mange likhetstrekk med det norske tilfellet. Caset tas med for å støtte opp under mine resonnementer så vel som oppgavens hovedkonklusjon – at denne formen for russisk ikke-tarrierefær handelshindring kan sees som et resultat av en stiavhengig prosess.

Hendelsesforløpet i 2005/2006 baserer seg i stor grad på mattilsynets egen redegjørelse av hendelsesforløpet (Mattilsynet, 2012). Deres redegjørelse er imidlertid ikke komplett og det er supplert aktivt med informasjon fra informanter, offisielle skriv og norske og russiske nyhetsartikler. Hendelsesforløpet i 2012 baserer seg i stor grad på referat fra Trond Davidsen (2013) i Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), som var tilstede på møtene som omtales. Når det kommer til det amerikanske caset baserer hendelsesforløpet seg på flere forskjellige observatørens analyser av importstansene som rammet amerikansk kylling. I tillegg til dette er det også her blitt brukt offisielle skriv og amerikanske og russiske nyhetsartikler som kilder.

5.1 Hendelsesforløp 2005/2006

Tirsdag 29. november 2005 melder det russiske nyhetsbyrået ITAR-TASS (2005) at Rosselkhoznadzor vurderer å stoppe import av oppdrettsfisk fra Norge da de har funnet for høye verdier av bly og kadmium. Først dagen etter mottar ambassaden i Moskva et brev fra Rosselkhoznadzor adressert til den norske sjefsveterinæren. I brevet kommer det frem at 1) all import av fisk og sjømat fra fire norske bedrifter forbys fra og med 5. desember, 2) fornyet importtillatelse fra disse vil vurderes etter at det er foretatt felles kontroll av Mattilsynet og Rosselkhoznadzor og 3) ved ytterligere funn av forurensning vil all sjømateksport fra Norge til Russland stanses.

Torsdag 1. desember kommer Mattilsynet med en nyhetsoppdatering der de stiller seg uforstående til de russiske påstandene.

Fredag 2. desember overleverer daværende ambassadør Øyvind Nordsletten norsk reaksjon til nestlederen i Rosselkhoznadzor, E. A. Nepoklonov personlig. Møtet blir til etter press fra norsk side og forløper i en kjølig tone. Det blir overlevert et brev fra departementsråden og diverse informasjon om MT sin overvåking av norsk oppdrettsnæring. Ambassadøren etterspør også detaljert informasjon om de analyser som er utført av Rosselkhoznadzor. Den påfølgende uken sender Mattilsynet ut en rekke brev for å berolige markedene. I brevene kommer det frem at MT stiller seg uforstående til de russiske påstandene og at de ikke har funnet tungmetaller i sine tester av norsk fisk.

Først tirsdag 13. desember blir det holdt et formelt møte om saken. Møtet skjer mellom den norske ambassadøren og lederen for Rosselkhoznadzor, Sergej Dankvert. På møtet blir det klart at sanksjonene mot et av de fire norske firmaene som er utestengt blir opphevet etter nærmere analyse av anlegget. Russisk side besvarer noen spørsmål ang. prøvetakingen og overleverer enkelte analyseresultater. Fra norsk side fremlegges prøveresultatene av 40 prøver tatt ved de fire anleggene den 1. desember. Det blir avtalt et møte før jul der Norge redegjør for norsk matvarekontroll. Videre blir det avtalt et møte på ekspertnivå under Grüne Woche i Berlin og at det skal komme russiske inspektører til Norge innen 20. januar 2006.

Den 20. desember blir det holdt møte mellom Rosselkhoznadzor og Mattilsynet i Moskva. Møtet skulle skje på seksjonsledernivå, men fra russisk side var det nestlederen for Rosselkhoznadzor, E. A. Nepoklonov som stilte. Fra russisk side blir det påpekt at de ikke har fått noen oversikt over hvilke norske anlegg som er godkjent for eksport, og at prøvene de har fått overlevert er for få til å kunne si noe om bly og kadmiuminnholdet i norsk fisk. Russerne konkluderte med at all import av fersk fisk fra Norge skulle stanses, at relevant norsk regelverk skulle oversettes til russisk og oversendes, og at et besøk av russiske spesialister til Norge måtte utsettes frem til de hadde kunnet sette seg inn i det norske regelverket.

To dager senere, den 22. desember, får Mattilsynet det offisielle brevet fra Rosselkhoznadzor der det kommer frem at 1) et forbud mot import av fersk fisk til Russland iverksettes den 01.01.2006, 2) nye prøver indikerer at det fortsatt er for mye bly i norsk fisk 3) flere funn av tungmetaller kan føre til et totalforbud mot norsk fisk, 4) antallet prøver som tas i Norge er for få til at man kan garantere at norsk fisk er trygg og

5) russisk side trenger en oversettelse av relevant norsk regelverk og en tiltaksplan (Mattilsynet er usikre hva russerne mener med begrepet tiltaksplan)

Den 23. desember sender Mattilsynet et brev til Rosselkhoznadzor. Dette blir først overlevert Rosselkhoznadzor den 28. desember - trolig fordi det må oversettes. I brevet ber Mattilsynet om mer opplysninger om de nye funnene gjort av Rosselkhoznadzor, og at det blir oversendt en liste over norske eksportører av fisk. Mattilsynet påpeker at Norge og Russland fanger fisk fra de samme fiskeriene og det blir foreslått en felles inspeksjon i Norge der Mattilsynet betaler russernes opphold. Samme dag (den 23.) sender også EU-kommisjonen et brev til Rosselkhoznadzor hvor de gir sin fulle støtte til måten Mattilsynet tar vare på matsikkerhet på.

Den 6. januar 2006 oversender Mattilsynet Rosselkhoznadzor dokumentasjon av relevant regelverk. Dette blir viderelevert fra ambassaden den 9. januar.

12. januar avholdes det et møte mellom Mattilsynet og Rosselkhoznadzor under Grüne Woche i Berlin. Der blir man enige om å danne en felles norsk/russisk arbeidsgruppe som skal se på felles spørsmål i forhold til matsikkerhet og at arbeidsgruppen skal ha sitt første møte i løpet av januar/februar. Lederen for Rosselkhoznadzor blir invitert til Oslo og det arbeides for å få til et møte mellom de to lands landbruksministere så fort som mulig. På møtet kommer det frem at russerne ser for seg en fremtidig ordning der russiske myndigheter godkjenner hvert enkelt selskap som eksporterer til Russland.

14. april 2006 får to selskaper eksportere til Russland etter inspeksjoner fra Rosselkhoznadzor (Obtsjinikov, 2006).

5.2 Hendelsesforløp 2012

Våren 2012 registrerte NFL en økende uro rundt Rosselkhoznadzors holdning til import av sjømat fra Norge. Rosselkhoznadzor krevde at Mattilsynet skulle kunne garantere at det ikke var listeria i fisken som ble sendt fra Norge til Russland og at Mattilsynet skulle drive tilsyn med norske bedrifter etter krav fra russisk regelverk. Kravene var urimelige. Mattilsynet inspiserer med hjemmel i norsk regelverk og kan ikke figurere som russiske myndigheters forlengede arm. På norsk side ble det imidlertid iverksatt arbeid med å utforme frivillige bransjeretningslinjer som skulle møte de russiske

kravene. Det ble avtalt et møte for å drøfte slike retningslinjer den 25. april på European Seafood Exposition (Sjømatmessa) i Brussel.

Onsdag 25.04.12. Rosselkhoznadzor, Mattilsynet, FHL og Norske sjømatbedrifters landsforening (NSL) har møte. Norsk side prøvde å fremlegge dokumentasjon om at avvik på inspiserte virksomheter var lukket samt bransjens forslag til nye retningslinjer. Rosselkhoznadzor var ikke interessert i dette, og en time ut i møtet ble bransjeorganisasjonene bedt om å forlate lokalet.

Snart fikk norske eksportører og bransjeorganisasjoner vite gjennom sine russiske kunder at det skulle være et nytt møte med Rosselkhoznadzor klokken 16:00 og at de alle ble oppfordret til å møte. Det kom også frem at Rosselkhoznadzor krevde at næringen måtte få på plass tre tiltak: 1) Etablering av et prøvetakingsregime som sikret at fisk til Russland ikke inneholdt listeria. 2) Etablering av et system som sikret en ubrutt kjølekjede fra pakkeri til butikk. 3) En innskjerping av holdbarhet på produkter. Tiltakene måtte komme på bordet samme dag.

På møtet klokken 16:00 ble kravene gjentatt offisielt av Rosselkhoznadzor. Administrasjonene i NSL og FHL samt to representanter fra den norske næringen jobbet gjennom kvelden for å utarbeide et forslag.

Torsdag 26/4-12. Det utarbeidede forslaget fikk etter en drøftingsrunde med næringen tilslutning som næringens omforente tiltak. Mattilsynet brakte tiltakene videre til Rosselkhoznadzor som langt på vei aksepterte dette som et svar på kravene fra dagen før. De savnet imidlertid flere konkrete tiltak fra egen næring og ikke minst Mattilsynet. I løpet av torsdagen kom det derfor nye krav fra Rosselkhoznadzor. Som de uoffisielle ryktene om krav som hadde versert på vårparten, var også disse kravene uakseptable for Mattilsynet.

Parallelt med dette formidlet Rosselkhoznadzor at det var kommet beskjed fra Moskva om at alle norske selskaper burde utestenges fra det russiske markedet og at forutsetningen for en videre dialog var at Mattilsynet samme kveld tok ut åtte norske selskaper for handel med Russland. Mattilsynet ga beskjed om at de ikke hadde anledning til å legge til rette for utestenging av norske selskaper. Rosselkhoznadzor svarte i 20-tiden samme kveld at de som mottrekk ville innføre full utestenging av norsk oppdrettslaks og -ørret og at utestengingen også kunne gjelde pelagisk fisk.

Lørdag 28/4-12. Mattilsynet mottar brev fra Rosselkhoznadzor om at 13 virksomheter fra og med 5. mai blir midlertidig utestengt fra det russiske markedet.

Begrunnelsen er ”gjentatte funn av varer som ikke tilfredsstillende Den russiske føderasjons og Tollunionens krav, og som oppfølging av inspeksjonene i februar, samt pga. økt risiko ved innførsel av kjølte varer”.

Per 10.09.13 hadde kun et av selskapene som ble utestengt i mai 2012 blitt gjenåpnet for handel med Russland.

5.3 Sammenlikning av hendelsesforløpene

Det er både likheter og forskjeller mellom hendelsesforløpet i 2005 og i 2012. I begge tilfeller kom beslutningen om utestenging som en overraskelse på så vel de norske som de russiske markedsaktørene, men graden av overraskelse var forskjellig. I 2012 hadde markedsaktørene så vel som Mattilsynet sett hvilken makt Rosselkhozadzor hadde, og at de ikke var redd for å bruke denne makten hvis de ville. Både utestengingen i 2005 og senere enkeltutestenginger var grunn nok til å frykte hva som kunne komme. Andre forskjeller var at det i 2005 ikke ble gitt noen form for advarsel, og det heller ikke ble stilt noen krav i forkant av utestengingen slik det gjorde i 2012. I 2005 kom utestengingen ifølge flere informanter fra norsk side som et ”sjokk” på alle involverte (Representant norsk fiskenæring, 2013)(Norsk statsansatt, 2012).

I 2012 hadde det versert rykter om at noe var i gjerde, men hva som kom til å komme var fortsatt uvisst. Det var heller ikke sikkert at det var noe hold i ryktene. Som flere informanter har påpekt svirrer det alltid rykter rundt Rosselkhozadzor og deres virke. Dette gjelder særlig i forkant av planlagte møter. I mange tilfeller har disse ryktene vist seg å være helt ubegrunnede, og det var derfor stor usikkerhet rundt hva som kom til å skje i Brussel. Som det kommer frem av gjennomgangen over, hadde de norske markedsaktørene til en viss grad forberedt seg i forkant av møtet, men det er vanskelig å forholde seg til noe som kun er spekulasjon. Særlig gjelder dette for en statlig organisasjon som Mattilsynet. De kan ikke foreta seg noe før de har fakta på bordet.

En stor forskjell mellom de to stansene var Rosselkhozadzors offisielle begrunnelse for dem. I 2005 var det fabrikkerte eller i hvert fall sterkt overdrevne prøveresultater som utløste stansen. I 2012 var prøveresultatene mest sannsynlig overdrevet, men ikke nødvendigvis fabrikkerte. For selv om helsesituasjonen i oppdrett er vesentlig forbedret de siste 20 årene, er sykdom og parasitter fortsatt en

utfordring i norsk lakseoppdrett (Fiskeri- og kystdepartementet, 2013). *Listeria* forekommer i norsk laks og ørret, men som regel utløser ikke dette en stans eller massiv utestenging av eksportører fra et marked. Norges lovverk på dette punktet er harmonisert med EU-lovverket gjennom EØS-avtalen. Der er det også slik at det ikke er ønskelig med for høye verdier av farlige stoffer og bakterier, men man har grenseverdier (MRL) for hvor mye av et hvert farlig stoff som kan være tilstede før produktet blir ansett som helsefarlig (Næringsmiddelhygieneforskriften, 2009, Forordning (EF) nr. 2073/2005, 2005). I Tollunionens retningslinjer er det ingen slike maksimum-mål. I lovgivningen opererer de i henhold til paragraf 3.1.1 med nulltoleranse (Tollunionen, 2012). En slik lovgivning er i utgangspunktet umulig å overholde da det alltid vil være tilfeller av slike stoffer. Det er derfor veldig lite sannsynlig at Tollunionenes russiske, kasakhstanske eller hviterussiske leverandører klarer å oppfylle helsekravene bedre enn norske. Men lover som er umulige å overholde er ikke noe nytt i Russland, og i stor grad brukes slike lover derfor når det er ønskelig eller sees som formålstjenlig. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 7. I denne omgang holder det å påpeke at dette var en viktig forskjell.

Når vi nå har saksgangen i de to tilfellene er det mulig å stille dem opp mot andre tilfeller av slik russisk importstans. For Norge er på ingen måte det eneste landet som har blitt utsatt for denne formen for ikke-tariffær handelsrestriksjon.

5.4 Norge er ikke enestående

Det er på langt nær bare Norge som har opplevd at en viktig matvare er blitt hindret innpass i Russland begrunnet i matsikkerhet. Russland har en lang tradisjon i å stoppe import av matvarer og andre landbruksvarer fra eksporterende land på denne måten. Under følger en liste over land som har opplevd restriksjoner i eksporten til Russland. Som det kommer frem av listen er de offisielle årsakene til restriksjonene varierte. I det følgende vil jeg kort ta for meg saker fra andre land som likner den norsk/russiske "laksestriden".

Land	Produkt	Årsak	Status	År	Egentlig grunn?	Initiert av
Armenia	Planter, frukt og grønnsaker	Forfalskede sertifikater	Avsluttet	2006	Ukjent	Rosselkhoznadzor
Belgia	Planter	Funn av blomsterpest	Avsluttet	2005	Ukjent	Rosselkhoznadzor
Danmark	Kjøttprodukter	Ukjent	Avsluttet	1994	Ukjent	Landbruksministeriet
Estland	Fisk og fiskevarer	Forfalskede sertifikater, smugling	Avsluttet, men stadige trusler om ny stenging	2006, 2009, 2013?	Ukjent	Rosselkhoznadzor
EU	Sjokolade og kakaoprodukter	Brudd på russiske matvarestandarder, manglende testing og	Pågående		Ukjent	Rospotrebnadzor
Georgia	Vin, frukt og mineralvann	Brudd på russiske kvalitetsstandarder	Avsluttet	2006-2013	Politiske spenninger mellom Tbilisi og Moskva	Rospotrebnadzor
Hviterussland	Meieriprodukter	Treige hviterussiske produsenter som ikke fyllte ut nye importsøknader	Avsluttet	2009	Hviterussland ville ikke selge aksjer i sine meierifirmaer til russiske investorer	Rospotrebnadzor
Latvia	Hermetisk fisk	Funn av for høye verdier av benzosyren	Avsluttet, men streng kontroll i 2013	2009	EU-økonomisk samarbeid	Rospotrebnadzor
Litauen	Kjøttprodukter, ost, melkeprodukter	Palmeolje i ost,		2008, 2012, 2013	EU-økonomisk samarbeid	Rospotrebnadzor
Moldova	Vin og mineralvann	Brudd på russiske kvalitetsstandarder	Avsluttet, men stadige trusler om ny stenging	2006, 2013	Politiske spenninger	Rospotrebnadzor
Nederland	Blomster og grønnsaker	Funn av blomsterpest: California Thrips / Western Flower Thrips, misnøye med kontroll i Nederland	Avsluttet, men stadige trusler om ny stenging	2004	Bedre kontroll	Rosselkhoznadzor
Norge	Fersk laks og ørret	Funn av listeria, misnøye med norsk inspeksjonsregime	Avsluttet, men stadige trusler om ny stenging	2012	Minske avhengighet, bedre kontroll	Rosselkhoznadzor
Norge	Fersk fisk, fersk laks, fisk generelt	Funn av høye verdier av bly og kadmium, ikke godkjente anlegg, samt forfalskede dokumenter	Avsluttet	2006	Innsyn i norsk system, bedre kontroll	Rosselkhoznadzor
Polen	Kjøtt-, plante- og meieriprodukter	Brudd på russiske veterinærbestemmelser og funn av forfalskede veterinærdokumenter	Avsluttet, men stadige trusler om ny stenging	2007-2008	Få på plass bedre kontrollregime og samarbeid	Rospotrebnadzor
Tyrkia	Frukt og grønnsaker	Brudd på sanitære standarder og ikke-godkjente sertifikat	Avsluttet, men trusler om stans i 2012 (Syria?)	2008	Ukjent	Rosselkhoznadzor
Tyskland	Prosesert kjøtt og meieriprodukter	Overholder ikke russiske krav, tre føderalstater i Tyskland utestengt	Pågående	2013	Ukjent	Rosselkhoznadzor
Tyskland	Planter	Funn av blomsterpest og gjentatte brudd på sanitære bestemmelser	Avsluttet	2004	Minske avhengighet, bedre kontroll	Rosselkhoznadzor
Ukraina	Konfekt	Ikke i overensstemelse med kvalitets- og sikkerhetskrav.	Pågående	2013	EU-økonomisk samarbeid	Rospotrebnadzor
Ukraina	Animalske produkt, inkl kjøtt, fisk, meieri	Brudd på russiske matvarestandarder, dårlig kvalitet på kjøttet	Delvis avsluttet	2006	Politisk press under valg i Ukraina	Rospotrebnadzor
USA	Fjærfeprodukter	Salmonellainfeksjon, antibiotika, feilmerking, ukorrekt og manglende veterinære sertifikater, eksportsubsidier, bruk av klor o.a.	Avsluttet, men stadig gjenopptatt	1996, 2002, 2010	Minske avhengighet, bedre kontroll	Landbruksministeriet, Rosselkhoznadzor

Tabell 1*

Tabellen over er utarbeidet på grunnlag av liknende tabell i Holm og Kokkvold (2007, 13). Den er ingen komplett oversikt over alle importstanser Russland har iverksatt. Den er ment å gi et bilde av hvor ofte disse importstansene skjer og hvor mange land som rammes av russernes eksportrestriksjoner med bakgrunn i matsikkerhet. Alle importstansene i tabellen over har det til felles at de er gjort på relativt svakt grunnlag, og det har derfor blitt spekulert i hva som er den egentlige grunnen til at importstansene er iverksatt. For eksempel har det i den senere tid vært en rekke importstanser på matprodukter fra Ukraina og Litauen. Også disse importstansene er offisielt begrunnet med at varene utgjør en helserisiko, men er i virkeligheten klart politisk motiverte (Dyrnes, 2013b). Disse siste tilfellene er blitt knyttet til det at landene som har blitt rammet alle har ønsket å undertegne avtaler som vil gjøre dem mer økonomisk knyttet til Europa. Dette er et stort politisk nederlag for Russland og deres planer om en økonomisk union med sitt "nære utland". Foreløpig er det bare Hviterussland, Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan som har ratifisert unionen (EAEC, 2013). Russland utøver imidlertid sterkt politisk press på alle sine nærmeste naboer for å få dem til å bli med (Skjeggstad, 2013).

I tillegg til de klart politisk motiverte importstansene, som ofte er initiert av Rospotrebnadzor, tar tabellen for seg en rekke andre importstanser. Disse er det vanskeligere å se rasjonale bak, men som regel konkluderes det med at Russland ønsker mer kontroll over hva som importeres, hvem som importerer, hvem som får eksportere og dermed også kontroll over pengestrømmen importen genererer. Det er i hovedsak Rosselkhozadzor som initierer denne formen for importstans. Tabellen er altså ikke ment som en endelig fasit på slike handelsbarrierer, men er med for å illustrere mangfoldet, men også likhetene i disse casene.

5.5 Den første importstansen

Det første tilfellet av denne type handelshindring skjedde i 1996⁶ da alle fjærkreprodukter fra USA ble nektet importert til Russland. Som med norsk laks kom

⁶ I 1994, to år før det amerikanske tilfellet, opplevde Danmark stans i eksporten av svin til Russland. Eksportstansen førte til innføringen av russisk veterinærkontroll av danske svineprodusenter. På bakgrunn av de liknende konsekvensene av eksportstansen kan man hevde at dette var første slike eksportstans, men det var en viktig forskjell. Selv om konsekvensene var relativt like var de offisielle

importstansen etter en periode med formidabel vekst. Fra 1994 til 1996 økte eksporten av fjærkreprodukter fra USA til Russland med 253 % – en økning på 622 tusen ton til en verdi av 654 millioner dollar. Totalt sto USA i perioden 1995-1996 for 75 % av alt fjærkre Russland importerte. Denne eksporten utgjorde hele 20 % av all eksport fra USA til Russland (Ames, 1998b, 71-72). I Russland ble det hevdet at grunnen til denne ekstreme veksten var at USA hadde skjulte subsidier på sin fjærkreproduksjon, og at de dermed kunne eksportere billig fjærkre til lavere priser enn Russland selv klarte å levere. Som ledd i ordstriden før importstansen ble også kvaliteten på produktene tatt opp. Det ble gjort laboratorieundersøkelser som konkluderte med at russisk fjærkre hadde bedre kvalitet og høyere næringsinnhold. Dette angivelig fordi kjøttet var kjølt og ikke fryst. Det ble også spekulert i om kjøttet som kom fra USA var frosset og tint flere ganger (Ames, 1998b, 72). Etter et funn av en forsendelse med råttent kylling importert i 1995 ble inspektører sendt fra Russland for å inspisere amerikanske produsenter. De fant alvorlige mangler i forhold til russiske veterinærkrav. Amerikanske myndigheter ved landbruksminister Dan Glickman gikk umiddelbart etter inspeksjonsrunden ut og sa at USA var helt uenige i disse resultatene. I USA tenkte man at russerne fryktet å bli avhengige av matvareimport og brukte matsikkerhet som påskudd for importstansen, men også i russisk media ble embargoen fremstilt som til dels russisk proteksjonisme (Ames, 1998b, 74-75).

Den amerikansk-russiske *kyllingkrigen* ble løst relativt raskt. Allerede i slutten av mars 1996, bare noen måneder etter at embargoen trådte i kraft, undertegnet de to landene en omfattende avtale som i all hovedsak bekreftet de allerede eksisterende inspeksjonskriteriene for eksport av amerikanske fjærkreprodukter til Russland. Det kom imidlertid noen tillegg. Det ble innført nye eksportsertifikater som skulle følge hver forsendelse, Russland gikk med på å utstede nye importtillatelser til russiske importører og det ble enighet om at det skulle gjennomføres felles inspeksjoner av amerikanske fjærkreprodusenter som eksporterte til Russland (Ames, 1998b, 79). Avtalen kom på plass etter at amerikanske myndigheter hadde lagt mye politisk kapital i å få løst konflikten. Blant annet ble det sagt at det personlig gode forholdet mellom

russiske begrunnelsene for eksportstansen mangelfulle og uklare. Jeg vil derfor ikke definere dette som første tilfelle. Se Holm og Kokkvold (2007).

daværende visepresident Al Gore og Russlands statsminister Victor Chernomyrdin bidro til en rask løsning (Ames, 1998b, 78).

I 2002 ble imidlertid de russiske grensene igjen stengt for amerikanske fjærkreprodukter. Denne gangen var det funn av salmonellainfisert fjærkrekjøtt og bruk av antibiotika i kyllingproduksjonen som var begrunnelsen. Amerikanerne stilte seg uforstående til kritikken, og hevdet at det hele var en fordekt form for proteksjonisme. Etter tre uker med forhandlinger ble det undertegnet en protokoll mellom landene som skulle oppheve det russiske importforbudet. Protokollen banet vei for et bedre samarbeid mellom russiske og amerikanske inspektører og sa blant annet at det skulle innføres nye, forfalskningssikre eksportsertifikater. Importforbudet varte i litt over en måned (Holm og Kokkvold, 2007, 27-28).

6 Stiavhengighet

Som vi ser av de to casene over er det mange likheter mellom laksestriden mellom Norge og Russland og andre importbegrensninger initiert av Russland med begrunnelse i matsikkerhet. Likhetene mellom casene har klare trekk av sti-avhengighet.

Den amerikanske kyllingstriden i 1996 var første gang russerne brukte argumentasjonen om helsefare for å stoppe import av et utenlandsk produkt. Dette tilfellet av slik importstans er derfor veldig viktig. Hvis det er slik at casene jeg har tatt for meg er resultater av stiavhengighet vil det si at de kan spores tilbake til denne første gangen, og at dette er handlingskjedens kritiske veiskille (Mahoney, 2000, 507-508). Før beslutningen ble tatt om å stanse importen av fjærkre fra Amerika var det et utall forskjellige veier som lå åpne for russerne. For eksempel kunne man ha løst tilfellet med de dårlige forsendelsene av fjærkre utenom media. For eksempel kunne Russland utøvd diplomatisk press for å få på plass en innstramning i det amerikanske inspeksjonssystemet. Videre kunne Russland også investert i egen fjærkreindustri, og dermed forsøkt å utkonkurrere amerikanske produkter. Det var altså mange retninger russerne kunne ha valgt, men de valgte denne. Hvorfor de valgte akkurat denne veien kan også sees på som et resultat av stiavhengighet, men det kommer jeg tilbake til i kapittel 7.

La oss i denne omgang nøye oss med å konstatere at dette var det første tilfelle av denne formen for importstans, og at alle etterfølgende importstanser av samme art fulgte mer eller mindre det samme mønsteret som denne. Økt import fører til økt konkurranse, som fører til misnøye hos lokale produsenter, som fører til en ordstrid om kvalitetsforskjeller, som fører til en tilspisning, som ender i importstans. Importstansen åpner for fortgang i forhandlinger, som fører til strengere kontrollregimer med overoppsyn fra russiske veterinærer. Videre kommer det pålegg om ekstra forsendesepapirer, veterinærsertifikater og godkjenninger (Holm og Kokkvold, 2007, 33).

Som påpekt i kapittel 3.2.2 blir stiavhengighetsanalyse benyttet i en rekke fagfelt og med en rekke forskjellige grader av presisering. Alt fra mer generelle påstander om at historie betyr noe, til snevre analyser av spesifikke detaljer som kan ha hatt konsekvenser for en gitt fremtidig handlingskjede, blir definert under kategorien stiavhengighet. Stiavhengighet som begrep står dermed i fare for å bli utvannet. Ikke

bare på grunn av upresise definisjoner, men også på grunn av feil bruk. Som påpekt av Mahoney (2000) bruker flere forskere begrepet om handlingssekvenser som ikke nødvendigvis er stiavhengige i det hele tatt. Analyser av handlingssekvenser har blitt kalt stiavhengige, selv om det i realiteten dreide seg om helt vanlige kausale forhold. Mye av fagområdet har derfor blitt kritisert for ikke å være presise nok..

Jeg har sagt at stiavhengighetsanalyse er viktig blant annet fordi det identifiserer kritiske veiskiller der en spesifikk retning ble valgt fremfor tidligere muligheter, men disse kritiske veiskillene er også viktige fordi de definerer hvorvidt en prosess er stiavhengig eller ikke. Om man ikke klarer å identifisere et slikt kritisk veiskille er heller ikke stiavhengighet tilstede. Mahoney (2000, 513) sier at den beste måten å definere et kritisk veiskille på er ved å bruke kontrafaktisk analyse. Han hevder at man kun har med stiavhengighet å gjøre dersom man finner et punkt i historien til det man analyserer der utviklingen kunne gått i flere retninger. Argumentet blir spesielt overbevisende hvis man kan vise til at historien, gitt forutsetningene rett før det kritiske veiskillet, sannsynligvis ville tatt en helt annen retning om man implementerer en annen kjent teori innenfor fagområdet. For å vise at vi her kan ha med stiavhengighet å gjøre, og for å vise at kylling-striden med USA kan ha vært et kritisk veiskille, vil jeg i det følgende analysere importstansen i 1996 ved bruk av neo-klassisk økonomisk teori. Dette gjøres for å vise at det å bruke matsikkerhets-argument for å få orden på egen importnæring, skatteinnkreving og potensiell proteksjonisme ifølge denne teorien ikke var det optimale valget.

6.1 Målet med denne type handelsbarriere

La oss først ta for oss de viktigste forutsetningene for implementeringen av denne type handelsbarriere. Ut ifra både de norske og amerikanske eksemplene over ser vi at det er visse faktorer som er tilstede før en slik handelsbarriere blir iverksatt.

1. Importen av varen som blir rammet har økt kraftig den senere tiden.
2. Varen som blir importert er en av de viktigste eksportvarene til landet som blir rammet.
3. Russland mangler kontroll på egen importindustri, noe som fører med seg useriøse aktører og manglende inntekter til staten.

4. Russlands egen produksjon av tilsvarende produkter kan være skadelidende av den økte importen og Russland blir mer og mer avhengig av importerte varer.

Gitt disse fire like forutsetningene kan vi fremsette en hypotese om at Russlands primære behov i en slik situasjon er å få kontroll over egen importindustri av gitte produkter. Dette for å fjerne useriøse aktører og sanke inn tidligere tapte statsinntekter som følge av disse aktørenes til tider lysskye økonomiske aktiviteter. Samtidig kan man ikke utelukke at det til en viss grad var hold i påstandene om dårlig kvalitet på de importerte produktene, og at Russland derfor ønsket å etablere et strengere kontrollregime. Videre kan man anta at Russland også ønsket å beskytte egen industri (Holm og Kokkvold, 2007, 34). Hvis dette var målene med importstansene begrunnet i matsikkerhet, kan man tenke seg helt andre og mindre konfronterende måter Russland kunne gått frem på. I følge neoklassisk økonomisk analyse vil en hver aktør handle rasjonelt ut i fra et mål om maksimal nytteverdi. For Russlands del i den gitte situasjonen kan man sette opp flere veier til samme mål. I analysen under vil jeg i hovedsak bruke de norske tilfellene som analyseobjekt.

6.1.1 Rydde opp i egen importindustri

Før eksportstansen i 2006 var det frihandel på laks mellom Norge og Russland. Som et resultat av dette var det mange useriøse russiske aktører som importerte fisk til det russiske markedet. Blant annet var mange selskaper med russiske bakmenn etablert i andre land enn Russland, og veldig mye av handelen gikk via offshore-selskaper. Fisken gikk direkte fra Norge til Russland, men betalingen gikk til helt andre land. Samtidig med dette var det tilfeller av at norsk laks som kom over grensen var merket som noe annet. Det var ikke snakk om de store volumene, men det forekom (Representant norsk fiskenæring, 2013). Etter eksportstansen var det bare noen få importører som fikk importlisens. I all hovedsak var dette store selskaper. Noen hadde en lang historie og var arvtagere etter selskaper som var store også under Sovjettiden. Dette faller inn i et mønster man også har sett etter andre tilsvarende importstanser. De små og uavhengige selskapene blir enten rammet så hardt av eksportstansen at de går under, eller så får de ikke importlisenser når handelen blir tatt opp igjen. I vesten er vi raske til å henfalle til en konklusjon om at dette må være bevis på at det foregår en form for korrupsjon, men det er det vanskelig å få bevist. Det kan godt tenkes at det forekommer

korrupsjon i slike utdelinger av lisenser, men det betyr ikke at det er den eneste faktoren som spiller inn. Det er meget sannsynlig at dette var en villet utvikling fra den russiske stats side. De er mer komfortable med å forholde seg til store og kjente selskaper. De selskapene som fikk importlisenser etter importstansen i 2006 var i hovedsak tidligere store sovjetiske firmaer. Disse hadde kontakter i statsapparatet og fikk i følge en russisk informant tildelt gunstige lån for å komme seg gjennom perioden uten fisk fra Norge (Rep. N/R næringsinteresser, 2012). Vi kommer tilbake til synet på hva som konstituerer korrupsjon i kapittel 7. Foreløpig holder det å påpeke at overlappende interesser og relasjoner mellom næringsliv og stat er langt mer vanlig i Russland enn i Norge og andre vestlige land.

Uansett grunn ser vi at det etter slike eksportstanser blir en kraftig innskrenking i antallet importører og at de som får fortsette å importere er store aktører som er godt kjent for myndighetene. I følge flere observatører er det er tre grunner til dette. For det første ønsker russiske myndigheter å få kontroll på skatteinntektene ved å fjerne useriøse aktører og for det andre ønsker de å lette den phytosanitære kontrollen ved å begrense antallet firmaer som trengs å inspiseres (Representant norsk fiskenæring, 2013, Holm og Kokkvold, 2007, Veggeland og Aalerud, 2011). Når det gjelder kontroll av egen importindustri, kan dette fint gjøres uten at eksportlandene blir dratt direkte inn i konflikten. Hvis matsikkerhet var en viktig faktor ville skjerpede kvalitetskrav til importørene vært like effektivt som skjerpede krav til eksportørene. Man hadde sluppet en bilateral strid og importørene hadde rettet seg mot eksportører som solgte råvarer av påkrevd kvalitet. Et slikt grep ville også ha fjernet mindre seriøse aktører som ikke ville hatt mulighet til å skaffe råvarer av påkrevd kvalitet. Veterinærinspektørene ville dermed kontrollert sin egen industri fremfor en i utlandet.

6.1.2 Bedre matsikkerheten med strengere kontrollregime

Hvis man tar utgangspunkt i at hovedgrunnen til disse eksportstansene er å få på plass et strengere kontrollregime vil en neoklassisk analyse tilsi at det finnes bedre fremgangsmåter. I følge SPS-avtalen, som Russland på det tidspunkt ikke var bundet av, men prøvde å oppfylle som følge av søknadsprosessen om WTO-medlemskap, har et hvert land lov til å sette strengere krav til matsikkerhet enn internasjonale standarder tilsier dersom de kan belegge slike krav vitenskapelig (WTO, 2013c). Når det kommer til de forbedrede dokumentene for eksport, kunne disse blitt utarbeidet uten at man

offentlig gikk ut og truet med eksportstans av all fersk laks og ørret. Russland og Rosselkhoznadzor kunne fått på plass et nytt regime uten å velge en så konfronterende fremgangsmåte. Hadde de varslet et nytt og strengere regime for merking og dokumentering av forsendelser, kunne de fremforhandlet dette direkte med eksportørene og Mattilsynet. De kunne også gått veien om importørene. Uansett hadde nye krav til dokumentasjon måttet bli fulgt av de som ønsket å eksportere til Russland. Resultatet hadde blitt det samme. En slik fremgangsmåte hadde helt klart ført til noen protester fra eksportørene på norsk side, men ikke til den offentlige krisen i det bilaterale forholdet vi faktisk fikk. Et slikt resultat hadde kostet langt mindre både i lønnsutgifter til det russiske apparatet som var involvert, men også i politisk kapital. Resultatet hadde blitt et bedre forhold mellom matsikkerhetstjenestene på hver side av grensen. Man hadde startet med dialog fremfor konfrontasjon, og den videre samhandelen hadde derfor ikke blitt preget av like stor grad av mistenksomhet. I et kost-nytte-perspektiv er dette helt klart en foretrukket løsning, og det er derfor riktig å se dette som et resultat av en stivhengig prosess.

6.1.3 Beskytte egen næring og stoppe import

Som sagt har denne formen for eksportstanser ofte blitt fremholdt av vestlige observatører som forøk fra Russlands side på å beskytte egen industri. I flere av tilfellene i tabellen over er det belegg for å hevde dette. Et eksempel er eksporten av amerikansk kylling til Russland som hadde store negative konsekvenser for lokal industri. I den norske laksesaken er det imidlertid vanskelig å argumentere for noe sånt. Den viktigste årsaken er at Russland ikke hadde en oppdrettsindustri som var skadelidende. Heller ikke tradisjonelt fiske av laks møtte særlig konkurranse med den norske fisken. Dette er fordi den russiske laksen fiskes langt øst i Russland og at det derfor ikke er mulig å få den fersk frem til de store markedene vest i Russland uten å benytte seg av fly, og flyfrakt er upraktisk og blir for dyrt. Mesteparten av den fangede laksen blir derfor eksportert til land i Asia (Representant norsk fiskenæring, 2013). I tillegg til dette er det en annen type laks som fanges. Laksen fanges i de langt varmere havene helt øst i Russland. Denne regnes av importørene som kvalitetsmessig underlegen laksen som man aler opp i Norge. Dette er fordi farge og fasthet i kjøttet er annerledes (Bjørnstad, 2012). Russlands egen lakseindustri er altså ingen direkte konkurrent. På tross av dette er imidlertid flere uttalelser fra sentrale personer i det

russiske landbruksdepartement med på å forsterke bildet av at disse eksportstansene gjennomføres for å beskytte egen næring. Disse uttalelsene kan også kobles til en generell bekymring for Russlands evne til å fø sin egen befolkning og et økt press som følge av import (Wegren, 2013).

Når det kommer til den norske laksesaken er det altså vanskelig å hevde at restriksjonene kom på plass for å beskytte en ikkeeksisterende nasjonal næring, men når man ser på utviklingen av russisk oppdrettsnæring i etterkant av 2006, kan det se ut til at eksportstansen kom på plass for å bane veien for en ny næring. Etter 2006 har flere russiske firmaer startet med oppdrett i nordvestrussland. Det største er Russkij lososj (Russisk laks) som er et datterselskap av Baltiski bereg (Den baltiske kyst). I 2012 forventet firmaet å produsere 10000 tonn oppdrettslaks. Dette tilsvarte rundt 9 % av det russiske markedet. Dette er fortsatt lite i forhold til hva Norge leverer og dermed også hva etterspørselen i det russiske markedet er, men det viser et ønske fra russiske myndigheter om å bli mindre avhengig av norsk oppdrettsfisk. Og det mangler ikke på ambisjoner. Lederen for Baltiski bereg, Mikail Bobrov utalte i 2012 at firmaet hadde fått lisens til å bygge 5 nye oppdrettsanlegg og hadde håp om å ha en markedsandel på fersk laks i Russland på 40 % innen 2015 (Nord-News, 2012).

Siden det først ble satset på oppdrett i Nordvestrussland etter eksportstansen i 2006 kan man tenke seg at eksportstansen ikke var et resultat av proteksjonisme i tradisjonell forstand, men heller et ønske om å åpne opp markedet for en ny industri. På den andre siden kan man også tenke seg at importstansen i 2006 ikke hadde noe med dette å gjøre, og at man startet med russisk oppdrett fordi man så at myndighetene hadde et anstrengt forhold til import av matvarer generelt og norsk oppdrettslaks spesielt.

Uavhengig av hvilken av de to hypotesene som er riktig kommer man ikke unna det faktum at importstansen i 2006 ikke førte til mindre import på lang sikt. Importtallene fikk nødvendigvis en kortvarig nedgang da eksportstansen pågikk, men det tok ikke lang tid før tallene igjen var på samme nivå som før eksportstansen. Faktisk økte eksporten i forhold til før eksportstansen (Elvestad og Nilssen, 2010, 272). Dette på tross av både færre importører og eksportører (Veggeland og Aalerud, 2011, 61). Eksportstansene bidro dermed ikke til å demme opp for norsk lakseeksport til Russland. Vi kan ikke vite hvilken av de to hypotesene presentert over som er riktig. Det vi imidlertid kan fastslå er at proteksjonistiske tiltak alltid er ment å demme opp for

import fra utlandet. Det skjedde ikke her. Så hvilke muligheter hadde Russland til å begrense import fra Norge før de valgte løsningen eksportstans?

I følge neoklassisk økonomisk teori er markedet selvregulerende. Tilbud vil alltid stå til etterspørsel. Skal man dreie etterspørselen i en retning må man tilby noe bedre eller billigere. Som en midlertidig løsning for å bedre egen industris konkurransevne kan en importstans eller en begrensning i import være til hjelp. Når det kommer til importstansen på amerikansk kylling kan man derfor se det rasjonelle bak. Siden eksportstansen ikke ble fulgt opp av en satsing på nasjonal kyllingproduksjon er det imidlertid vanskelig å se hva nytten av eksportstansen var, og det er derfor problematisk å si at tiltaket fulgte neoklassisk økonomisk teori om kostnyttmaksimering. Når det kommer til det norske tilfellet er problemet at det ikke fantes noe alternativ nasjonal industri. Norske lakseoppdrettere var de eneste som kunne levere nok fersk laks til det russiske markedet i de store byene vest for Ural. Her er det derfor enda vanskeligere å pare handling med neoklassisk teori. I begge tilfeller hadde en mer langsiktig og riktig løsning vært å gi insentiver til utviklingen av egen industri. Siden det ifølge neoklassisk økonomisk teori finnes bedre og mer komplette løsninger for å minske avhengigheten av eksport fra utlandet betyr det at vi har med en stiavhengig prosess å gjøre.

6.1.4 Begrenset handlingsrom

I perioden forut for det kritiske veiskillet var det visse begrensninger i Russlands potensielle handlingsrom. Den viktigste av disse begrensningene lå i Russlands søknad om WTO-medlemskap. Når et land søker om medlemskap i WTO må det komme til enighet om en handelsavtale med hvert enkelt av medlemslandene i organisasjonen. Dette gjøres gjennom bilaterale forhandlinger. For å i det hele tatt ha mulighet for å få innpass i WTO, må søkerlandet raskt omstille sitt eget lovverk slik at det samsvarer best mulig med avtalene gjeldende i WTO. I en slik søknadsprosess er det også nærliggende å følge WTOs viktigste premisser. Dette gjelder særlig tanken om fri global handel. Sentralt i denne tanken ligger motstand mot handelsskadelige tolltariffer. Russland kunne med andre ord ikke risikere brudd i viktige WTO-forhandlinger ved å sette opp tollene på de problematiske varene. Som en russisk analytiker sa det i 2006: "Som et resultat av vår inntreden i WTO mister vi praktisk talt alle instrumenter for å utøve press på importen. (...) Rosselkhoznadzor og akkreditering av importører er nesten den

eneste reguleringsmetoden vi har igjen (Mentjokova og Sjevtsjenko, 2006).” Dette sitatet er en sannhet med modifikasjoner. Ja, Russland kunne ikke på grunn av sin søknad om WTO-medlemskap hindre import ved å sette opp tollbarrierer, men det innebærer ikke at de ikke hadde andre mulige løsninger. En langt mer lønnsomt og langsiktig strategi hadde vært å bedre vilkårene for egen næring. Russland har et stort underutviklet potensiale i produksjon av så vel kylling som fisk. Det er ingenting som tilsier at de skal være så avhengige av import som de er i dag.

Vi har over, med kontrafaktisk analyse og gjennom en neo-klassisk, økonomisk linse, vist at Russland hadde flere og bedre alternative veier å gå før det kritiske veiskillet. Vi har dermed med en stiavhengig prosess å gjøre.

6.1.5 Utenrikspolitiske årsaker

Det er imidlertid noen eksportstanser som ikke faller inn i mønsteret beskrevet over, og det er de som ser ut til å være politisk begrunnede straffetiltak. I både de norske og amerikanske tilfellene denne oppgaven analyserer har det vært fremmet teorier om at importstansene var utenrikspolitiske straffetiltak fra Russlands side. I 2006 ble det fra flere hevdet at importstansen på norsk fersk laks og ørret var en straff for arrestasjonen av flere russiske trålere i Barentshavet. Spesielt ble det nevnt arrestasjonen av tråleren *Electron* og den påfølgende ”jakten” som fulgte da kapteinen på *Electron* brøt ordrene om å ta seg til havn i Norge, men isteden satte kursen mot Russland med to norske inspektører om bord (Inderberg, 2007, Ovtsjinnikov, 2006). I den amerikanske kyllingstriden ble det hevdet at importstansen i 2003 var et straffetiltak som følge av amerikansk importstans av russisk stål. I begge disse tilfellene var imidlertid spekulasjonene vanskelige å begrunne med noe utover bare synsing, og alle seriøse observatører av casene konkluderte med at det var rene økonomiske motiver som lå bak, og at disse importstansene ikke var noen form for direkte straffetiltak (Ames, 1998b, Holm og Kokkvold, 2007).

Det er imidlertid ikke så rart at det ble spekulert i nettopp dette. I flere av eksportstansene nevnt i tabellen over er det vanskelig å se noen andre motiver enn nettopp straff. Særlig gjelder dette for importstansen av vin fra Moldova og Georgia i 2006, men også den senere tids importstanser av Litauiske meieriprodukter og Ukrainsk konfekt. Importstansen av vin er regnet som et straffetiltak fordi Georgia

nærmet seg vesten militært og økonomisk, noe som førte til en meget anspent situasjon mellom Moskva og Tbilisi (Mouritzen og Wivel, 2012, 147). Importstansene på sjokolade og meieriprodukter er regnet som straffetiltak for disse landenes ønske om å knytte seg nærmere et økonomisk samarbeid med Europa (Skjeggestad, 2013). Som beskrevet i kapittel 4.3, og som det kommer frem av tabellen over, er disse importstansene initiert av Rospotrebnadzor og ikke Rosselkhoznadzor. Vi ser altså at de to statlige instansene som hadde ansvaret for matsikkerhet, har hatt forskjellig grad av politisk slagside. Vi har altså med to typer bruk av importstanser som er begrunnet i matsikkerhet. En form for importstans blir brukt som straffetiltak, og en form som blir brukt for å få kontroll på eksportører, importører, skatteinntekter og matsikkerhet. I den videre analysen vil jeg i all hovedsak forholde meg til den sistnevnte bruken av importstans siden det er den formen som har rammet Norge, og er mitt analyseobjekt. For å få så god forståelse av situasjonen som mulig blir det imidlertid også nødvendig å trekke inn importstansene brukt som straffetiltak. Videre er det slik at forholdet mellom disse to typene importstanser og de statlige instansene som fremmer dem belyser sentrale deler av oppgaven.

6.2 Innebygde mekanismer for stivhengighet

Som påpekt i kapittel 3.2.3 har institusjoner innebygget i seg mange av de karakteristikkene som gjør at de er spesielt utsatt for stivhengige prosesser. De fire viktigste er store oppstartskostnader, læringseffekter, koordineringseffekter og tilpasningsdyktige forventninger (North, 1990, 95). I det følgende skal jeg gå gjennom hvordan hver av disse karakteristikkene gjorde seg gjeldende i mitt case.

6.2.1 Store oppstartskostnader

I teoridelen så vi at når oppstartskostnadene er høye har individer og organisasjoner sterke insentiver for å holde seg til et valg. Rosselkhoznadzor slik det fremstår i dag ble dannet i 2004 etter en sammenslåing av flere regionale regulatoriske enheter og myndigheter. Rosselkhoznadzor er direkte underlagt det russiske landbruksministeriet, men er blitt gitt full autonomitet i saker som omhandler matsikkerhet. Ingen andre politiske instanser kan derfor lett endre på de beslutninger Rosselkhoznadzor gjør (Elvestad og Nilssen, 2010, 269). Omstruktureringen og sentraliseringen av de

regionale enhetene inn i den nye organisasjonen Rosselkhoznadzor var et fornuftig valg. Som med alle slike omorganiseringer er de et forsøk på å strømlinjeforme byråkratiet, men opprettelsen av Rosselkhoznadzor og flere liknende oppsynsinstanser i Russland i 2004 hadde også et annet mål. De skulle fungere som en uavhengig kontrollinstans over ministeriene for å "reduere korrupsjon og andre irregulariteter og institusjonelle funksjonsfeil (Elvestad og Nilssen, 2010, 269)." Slike sammenslåinger byr imidlertid ofte på problemer.

I Norge har vi sett at sammenslåinger av forskjellige etater ofte fører til intern maktkamp mellom de tidligere mer autonome enhetene og det tar lang tid før den nye etaten fungerer optimalt. For eksempel har Innovasjon Norge, som er en sammenslåing av fire ganske forskjellige instanser, lenge slitt med å finne hva deres identitet er. Dette har gjort dem gjenstand for mye kritikk fra både stat, næringsliv og akademia (Heimsvik, 2008). Det er mange grunner til at sammenslåinger av denne art fører med seg problemer. For det første er det ofte forskjellige innarbeidede kulturer. Enhetene har sin måte å gjøre ting på som fungerer for dem. Dette kan være alt fra måten enheten er strukturert på til hvordan rapportering innad i systemet foregår. Ved en sammenslåing må to eller flere forskjellige kulturer komme sammen for å finne en måte å gjøre ting på som passer for alle. I en slik overgangsfase oppstår det gjerne en del gnisninger. For det andre tar det tid å fordele ansvaret mellom de nygifte instansene. Mens de tidligere hadde kun et ansvarsområde å forholde seg til må de nå også ta hensyn til kolleger med andre synspunkter og ansvarsområder. De må sette seg inn i disse og forholde seg aktivt til dem. Dette er en omstillingsprosess som tar tid. For det tredje vil det i en slik sammenslåing være sterke ledere som er vant til å få sin vilje som nå må samarbeide. Dette er ikke lett å få til. Alle disse faktorene gjør at slike sammenslåinger er spesielt vanskelige og at det tar tid før den nye organisasjonen jobber som en enhet.

Samtidig med dette er slike sammenslåinger et resultat av den politiske ledelsens ønske om bedre resultater. Ofte er det spesifikke mål man ønsker å oppnå. Målet med sammenslåingen i Russland var å bedre kontrollen på landbruksvarer ved å skape en stor organisasjon med mer makt enn de mange mindre. Samtidig ønsket man en forenkling av systemet ved at alle måtte forholde seg til en instans istedenfor flere mindre med forskjellige skjemavelder (Putin, 2003). Som med alle slike store omorganiseringer og sammenslåinger kostet også etableringen av Rosselkhoznadzor

mye i form av politisk kapital. Det var imidlertid ikke Rosselkhoznadzor som gjennomførte importstansen på amerikansk kylling i 1996 – det var det russiske Landbruksministeriet. Vi ser altså at denne formen for ikke-tarrierefær handelsbarriere overlevde sammenslåingen i 2004. Dette er et bevis på at vi har med en sterk institusjonalisert prosess å gjøre, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 6.3.

I 1996 ble mye politisk kapital lagt ned i gjennomføringen av en av de første importstansene av typen vi snakker om her. Som nevnt i kapittel 5.4 involverte importstansen tunge politiske aktører på både russisk og amerikansk side (Elvestad og Nilssen, 2010). Russerne måtte tåle krasse beskyldninger i både amerikanske og internasjonale media. I hjemlig presse var ikke trykket så sterkt, men også der ble det stilt spørsmål om de egentlige motivene bak eksportstansen. Med så mye oppmerksomhet og press blir det ekstra viktig å holde seg til det valget man har tatt og stå løpet ut. Det gjorde russerne. De fikk reforhandlet sine avtaler med USA og fikk på plass strengere kontrollregimer. Alt i alt var dette å se på som en stor suksess. Med så mye politisk kapital nedlagt i denne formen for handelshindre var det viktig å holde seg til dette valget. Russerne hadde sett at dette hadde virket, og det var ingen grunn til å endre på fremgangsmåten senere. Som vi ser oppfyller både etableringen av Rosselkhoznadzor i 2004 og den første eksportstansen på bakgrunn av matsikkerhet, tesen om store oppstartskostnader. Når man har store oppstartskostnader sier teorien at en institusjon er særlig utsatt for stiavhengige prosesser.

6.2.2 Læringseffekter

Læringseffekter i denne sammenheng vil si at profesjonalisering fører til mer bruk. Det er klart at institusjonen, som er disse særegne russiske importstansene, har innebygde læringseffekter. Første gangen Russland brukte denne formen for handelshindring var det et sjansespill, hvor man ikke visste hvorvidt det ville føre til de ønskede resultatene. Man hadde ikke benyttet seg av denne muligheten før, og det var uvisst hva slags konsekvenser eksportstansen ville få. I en slik situasjon, der det ikke foreligger noen tidligere erfaringer å støtte seg på, vil all utvikling i saksgangen føre til en bratt læringskurve for de involverte. Jo flere ganger denne metoden ble brukt, jo bedre ble de involverte på å utøve denne metoden. Hvis vi sammenlikner det amerikanske tilfellet med det norske, ser vi dette tydelig. I den amerikanske casen ble det klart gjennom blant annet utspill til media at løpet ikke var på langt nær like samkjørt som i senere

tilfeller. For eksempel uttalte daværende leder for departementet for mattrygghet at de ikke hadde noen seriøse innsigelser på kvaliteten til den amerikanske kyllingen. Dette stod i skarp kontrast til utsagn fra landbruksdepartementet, som brukte argumenter om dårlig kvalitet for å få på plass en importstans (Ames, 1998b, 74-75). I det norske tilfellet var det ingen slik dobbeltkommunikasjon. I hovedsak kom det ikke uttalelser fra andre instanser enn Rosselkhoznadzor. De gangene representanter for landbruksministeriet eller andre politiske aktører uttalte seg så de bare at dette var en sak for fagorganene, og at de hadde full tillit til de funnene som var gjort (Norsk statsansatt, 2012). Dette på tross av at påstandene om funn av tungmetaller i norsk fersk laks var langt mer kontroversielle enn påstandene om dårlig kvalitet på amerikansk kylling. En slik forbedring i utad kommunikasjon må sees på som en tydelig forbedring, og som en tydelig indikasjon på hvilke læringseffekter som hadde funnet sted gjennom de ti årene som skilte casene. Det er klart at omorganiseringen av departementene og ministeriene har hatt mye å si for denne mer samkjørte informasjonsstrømmen, men det at de har omorganisert på den måten de har kan også sees på som en læringseffekt.

Et annet eksempel på læringseffekter ser man når man sammenlikner de to norske hendelsene. Første gang en importstans ble initiert mot norsk fersk laks og ørret, var det på bakgrunn av påstander som var vanskelige å forklare. I det store og det hele ble påstandene om tungmetaller i fisken oppfattet som rent oppspinn. I 2012 hadde Rosselkhoznadzor et bedre, og faktisk ifølge egen lovgivning, valid argument for utestengingen av halvparten av de norske eksportørene. Som beskrevet tidligere er Tollunionens lovgivning på fremmedstoffer i mat så strenge at det er umulig for noen å overholde dem, men det betyr også at Rosselkhoznadzor eller tilsvarende myndigheter i de andre landene i Tollunionen kan benytte seg av lovgivningen akkurat når det passer dem. At Rosselkhoznadzor gikk ifra å benytte en begrunnelse som var vanskelig å underbygge faglig, til en begrunnelse som i hvert fall i følge egen lovgivning var legitim, er et eksempel på at læringseffekter har funnet sted.

6.2.3 Koordineringseffekter

Koordineringseffekter er som påpekt i teoridelen, når man får større fordeler ved bruk av en teknologi eller en institusjonalisert prosess, desto flere som benytter seg av den. I casene presentert ovenfor ser vi en slik effekt. I alt har det vært tre forskjellige russiske

myndighetsinstanser som har initiert importstanser begrunnet i matsikkerhet. Det russiske landbruksministeriet innledet det hele med importstansen av amerikansk fjærfe i 1996. Siden administrasjonsreformen har det vært Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor som har videreført denne praksisen. Vi har altså med en koordineringseffekt å gjøre, siden det er to statlige organer som benytter seg av samme verktøy for å nå sine mål. Dette styrker legitimiteten til selve verktøyet, altså importstansene, men som vi skal se i kapittel 6.3.4 styrker det ikke nødvendigvis legitimiteten til måten man bruker verktøyet på.

På papiret er det kun disse to faginstansene som kan benytte seg av denne type importstans. En hver appell til andre politiske instanser i Russland er blitt henvist til at dette er en fagsak og at det derfor er fagmyndighetene man skal forholde seg til. Når det er sagt har det til tider vært inkonsekvenser i dette bildet. Vi har ved flere anledninger sett at samtaler mellom landbruksministre, eller andre høyere politiske skikkelser i Russland og landet som er rammet av en slik eksportstans, har ført til resultater. Senest så vi dette da tidligere fiskeriminister Lisbeth Berg-Hansen dro til Moskva på matmesse og hadde møte med sin russiske kollega. I forkant av møtet fikk to tidligere utestengte norske eksportører slippe til på det russiske markedet igjen, og norske og russiske markedsaktører regnet dette som en direkte konsekvens av toppmøtet (Haugan, 2013). Det at politisk kapital kan fremme løsninger blir imidlertid aldri fremmet som en offisiell fremgangsmåte fra russisk side. Uansett om samtaler på høyere politisk nivå i gitte tilfeller kan forbedre en relativt fastlåst situasjon, er det kun landbruksdepartementet og Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor som benytter seg av denne formen for eksportstans. Ingen andre har muligheten til å stanse et produkt med begrunnelse i matsikkerhet. Det betyr ikke at de ikke benytter seg av Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor som har denne muligheten til å fremme importstans. Det er nærliggende å tenke seg at andre ministerier bruker denne muligheten som et ledd i å få gjennomført sin agenda.

Hvis disse handelshindringene er en form for proteksjonisme vil for eksempel det russiske utenriksministeriet, innenriksministeriet, ministeriet for økonomisk utvikling og andre statlige aktører kunne ha noe med beslutningen om å gjennomføre en slik eksportstans å gjøre. Jeg vil understreke at dette aldri kommer frem i offisielle uttalelser hvor en hver slik eksportstans blir hevdet å være for beskyttelsen av egen befolkning eller landbruks helse. Det er imidlertid vanskelig å se eksportstansen av

georgisk vin og mineralvann eller importstansen av ukrainsk sjokolade i 2013 som noe annet enn politisk motivert. Det er derfor nærliggende å tro at andre politiske aktører eller ministerier har vært delaktige i beslutningen om å gjennomføre disse eksportstansene. I så måte kan vi si at vi har med koordineringseffekter å gjøre, og dette i følge teorien skaper et miljø som er særlig utsatt for stivhengighet.

6.2.4 Tilpasningsdyktige forventninger

Som påpekt i teoridelen er tilpasningsdyktige forventninger når man står mellom to eller flere alternative valg, og kun det som får mest støtte vil vinne frem. I slike situasjoner er det viktig å satse på riktig hest. I casene presentert i denne oppgaven er det vanskelig å se en slik effekt fordi man før man startet med denne typen handelshindring ikke kunne se noen tydelige klare alternativer, i hvert fall ikke alternativer som er tilgjengelige for offentligheten. Man må anta at det ble diskutert flere fremgangsmåter før man initierte den første eksportstansen på amerikansk kylling, men disse diskusjonene kom ikke offentligheten for øre. Hvis det er slik at importstansene basert på matsikkerhetsargumenter er ment å gjøre helt andre ting enn å bedre matsikkerhet, er det naturlig at det ikke blir gjort offentlig.

Det eneste konkrete beviset på at tilpasningsdyktige forventninger var en faktor, var dobbeltkommunikasjonen nevnt over; når lederen for det forhenværende departementet for mat hygiene ikke støttet importstansen på amerikansk kylling. Det kan virke som om lederen for departementet for mat hygiene satset på feil hest, men man trenger ikke nødvendigvis å se det slik. Det kan også tenkes at hun rett og slett ikke var delaktig i det større politiske spillet som utfoldet seg. Altså at hun ikke så at hun var i ferd med å bli satt på sidelinjen av sterkere politiske krefter, og at hun bare uttalte seg som en fagperson. Det kan også være at hun var veldig klar over i hvilken retning dette bar, og at utspillet var et forsøk på å stå imot. I så fall kan vi si at hun satset på seg selv og det eksisterende systemet – hesten som ikke vant.

Det vi vet fra prosessene vedrørende importstansene basert på argumenter om matsikkerhet, er at utøvende myndighet kunne veksle fra noen personer og faginstanser over til andre. I så måte var det noen som vant og noen som tapte. Om de som tapte myndighet gjorde det fordi de ikke fulgte flertallets, eller i dette tilfellet de mektigstes vei, er vanskelig å si. Det kan like gjerne være at de ikke hadde noen sjanse til å påvirke egen fremtid uansett hva de gjorde. Fordi prosessene rundt etableringen av denne

typen importstanser er skjulte, kan ikke denne oppgaven konkludere med det ene eller det andre. Det er derfor ikke mulig å si om tilpasningsdyktige forventninger var og er en faktor.

6.2.5 Delkonklusjon

Over har vi argumentert for at flere av de innebygde mekanismene som gjør institusjoner spesielt utsatt for stivhengighet er tilstede i de russiske handelsrestriksjonene begrunnet i matsikkerhet. Som med implementeringen av ny teknologi og nye institusjoner av mer fast form, eksempelvis nye departementer og liknende, har også implementeringen av denne formen for handelsbarriere store oppstartskostnader i form av politisk kapital. Implementeringen av denne nye formen for handelshindring medførte også læringseffekter, ved at brukerne ble mer profesjonelle for hver gang de brukte handelshindringen. Koordineringseffekter er også tilstede. Til slutt så vi at handelshindringene kan ha hatt en viss grad av tilpasningsdyktige forventninger innebygget i seg, men at det er usikkerheter rundt dette. Uansett ser vi at denne typen handelshindringer totalt sett er sterkt utsatt for å bli rammet av en stivhengig prosess. I det følgende skal vi se på hvordan denne formen for handelshindringer har forsterket seg og hva som eventuelt skal til for at de kan bryte med den stivhengige prosessen de er inne i.

6.3 Selvforsterkende prosess

Som påpekt i kapittel 3.2.3 kan det være fire grunner til at stivhengige institusjoner reproducerer seg på tross av at de kanskje ikke er optimale for å løse de problemene de er satt til å løse. Det kan være utilitaristiske, funksjonelle, maktforsterkende eller legitimitetsbyggende årsaker. Det kan også være en kombinasjon av to eller flere av disse årsakene. Samtidig setter hver av disse fire grunnene begrensninger på hvordan en institusjon kan bryte med den stivhengige prosessen den er inne i. I det følgende vil jeg måle disse spesifikke grunnene opp mot mitt case og se hvilken eller hvilke av dem som gjør seg gjeldende. Jeg vil ut ifra dette se på hvordan det er mulig å bryte med den stivhengige prosessen.

6.3.1 Utilitaristisk

For å bedømme om importstansene blir reproduisert av et kost-nytte perspektiv må vi først finne ut av hva nytten er – altså hva man vil oppnå med denne formen for handelsbarriere. Det er som vi har diskutert i kapittel 6.1 ikke lett å finne ut av, men vi kan som sagt tenke oss at grunnen var å få kontroll på egen importindustri for å få inn skatteinntekter, samt å gjøre kontrollen lettere ved å begrense antall importører. I tillegg til dette kan enkelte av importstansene sees som rene utenrikspolitiske straffetiltak.

Når det kommer til det amerikanske tilfellet er det nærliggende å tro at importstansen også skulle beskytte egen industri. Det er vanskelig å hevde det når det gjelder de norske tilfellene, siden Russland ikke har noen lakseindustri som blir særlig skadelidende av den norske importen. Målene med disse handelsbarrierene er kun mulig å analysere seg frem til når man ser på resultatene av dem. Dette fordi den offisielle grunnen ikke stemmer, eller kun er et av flere mål. I så måte blir det vanskelig å finne ut av kost-nytteverdien av importstansene. Hvis vi deler dem inn i to hovedkategorier blir det lettere.

Som vi har sett er importstansene begrunnet i matsikkerhet benyttet av to institusjoner. Disse institusjonene har brukt importstansene noe forskjellig. Mens Rosselkhoznadzor i hovedsak har brukt dem for å oppnå et eller flere innenrikspolitiske mål, har Rospotrebnadzor i hovedsak brukt dem som utenrikspolitiske straffetiltak. Den forskjellige bruken av importstansene har også ført til forskjellige konsekvenser. Importstansene slik de har blitt fremmet av Rosselkhoznadzor, har ført til strengere kontroll med hele markedskjeden fra eksportør til importør. Importstansene slik Rospotrebnadzor har brukt dem, har til en viss grad også oppnådd dette, men ikke på langt nær i like stor grad. I den grad Rospotrebnadzor har oppnådd noe av dette har det vært underordnet hovedmålet om politisk straff. Rosselkhoznadzor har på sin side aktivt brukt importstansene for å få på plass store endringer i så vel eksportlandet som i Russland. Innføringen av strengere veterinærsertifisering har vært viktig, men også innføringen av elektroniske registreringssystemer og andre moderniserende tiltak – tiltak som var et av hovedmålene med administrasjonsreformen som dannet disse to institusjonene i utgangspunktet (Putin, 2003).

Hvis vi nå deler importstansene inn i to kategorier langs disse skillene, kan vi se hvordan den siste tids utvikling mellom Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor speiler

et utilitaristisk selvforsterkende argument, der en institusjon endres først når en annen institusjon gjør den samme jobben bedre. Den mest kostnadseffektive versjonen av institusjonen importstans begrunnet med matsikkerhet vil overleve, mens den andre formen blir endret. Jeg bruker ordet endret bevisst her, fordi det ikke er sikkert at denne bruken av importstans forsvinner. Det kan godt tenkes at Rosselkhoznadzor i fremtiden vil benytte importstansene som et utenrikspolitisk straffetiltak. Uansett, med de læringseffekter vi har sett og med den profesjonaliteten Rosselkhoznadzor har tilegnet seg i bruken av denne formen for importstans, er det grunn til å regne med at dersom Rosselkhoznadzor i fremtiden kommer til å bruke importstanser som politisk straffetiltak, vil det være i en mer fordekt form som er vanskeligere å identifisere som dette.

I et utilitaristisk perspektiv er det også mulig å se stridighetene mellom Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor og den potensielle nedleggelsen av sistnevnte som en konsekvens av for høye kostnader forbundet med opprettholdelse av denne. Kostnadene ved å opprettholde Rospotrebnadzors myndighet til å kontrollere ferdige produkter hadde vært å miste kontroll-verktøyet som er de strengere importreglene som veterinærsertifikatene har ført med seg. Disse strengere veterinærsertifikatene gir russiske myndigheter muligheten til å begrense både eksport og import til færre store aktører. Dette forenkler kontrollrutinene og fører dermed til et enklere byråkrati og en mer stabil og forutsigbar inntektsstrøm til staten. Samtidig har innføringen av disse sertifikatene ført med seg en digitalisering av en rekke aspekter ved import av varer til Russland. Dette er helt i henhold til administrasjonsreformen av 2004 og et viktig ledd i Russlands pågående arbeid med å få på plass et mer transparent offentlig system, som igjen kan føre med seg et bedre investeringsklima (Ledeneva, 2013).

Vi ser altså at det har vært to forskjellige bruksområder for importstansene, og at importstansene brukt på den mest nyttige måten har vunnet frem fremfor importstansen kun brukt som et politisk straffetiltak. Dette speiler det teorien sier om hva som skal til for å oppnå endring i en selvforsterkende institusjonell utvikling basert på utilitarisme. Det er derfor mulig å hevde at importstansene som institusjon er utilitaristisk selvforsterket. Det er dermed ikke sagt at importstanser av denne typen ikke kommer til å bli brukt som politisk straffetiltak i fremtiden. Samtidig er det viktig å ha i mente at det var en ytre påvirkning i form av WTO-lovgivning som førte til endringen i bruken av importstanser. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 7.

6.3.2 Funksjonell

En funksjonell reproduksjon skjer når institusjonen har en funksjon i det overordnede systemet. Hvis institusjonen oppfyller sin funksjon, fører det til at institusjonen blir utvidet, som igjen gjør at den kan utføre sin funksjon ennå bedre. Her ser vi igjen at det er problematisk å se om eksportstansene oppfyller en funksjon for systemet, siden det ikke er klart hva eksportstansene er ment å gjøre. Hvis vi tar utgangspunkt i den offisielle forklaringen om at det er for å bedre sikkerheten på mat- og landbruksvarer som importeres til Russland, kan vi si at importstansene utfyller sin funksjon. I alle tilfeller hvor Russland har initiert slike eksportstanser har de fått på plass strengere kontroll av de varer som eksporteres til Russland. Dette i form av kontroll av produksjonsfasiliteter i eksportlandet eller ved innføring av strengere veterinære attesteringer, eller som det mest vanlige, en kombinasjon av de to (Holm og Kokkvold, 2007, 35). Hvis vi derimot tar utgangspunkt i at eksportstansene skal gjøre Russland mindre avhengig av import av matvarer fra andre land, klarer ikke eksportstansene å utføre sin funksjon. De har vanskeliggjort eksport til Russland, men har ikke begrenset mengden som blir eksportert. I både det amerikanske og begge de norske tilfellene gikk det ikke lang tid etter at eksportstansene var opphevet før tallene var tilbake på samme nivå som før eksportstansen eller høyere. Det eksportstansene har ført med seg er en skjerpet kontroll på hvem som får importere de forskjellige matproduktene. De har bidratt til at rettighetene til importen av disse produktene er samlet i hendene på noen få store importører (Holm og Kokkvold, 2007, 33). Hvis institusjonen har blitt reproduisert som følge av at de utfyller en funksjon for systemet, må det være dette som er funksjonen – å begrense antallet importører i eget land. Men denne funksjonen er, som vi skal se i neste underkapittel, også nært knyttet opp mot institusjonell reproduksjon basert på makt.

En institusjonell selvforsterkende prosess basert på funksjon vil falle sammen når institusjonen ikke lenger kan gjøre det den er satt til å gjøre. I denne oppgaven har det kommet frem at institusjonen som blir undersøkt, altså importstansene, blir utført av to forskjellige aktører – disse også institusjoner i sin egen rett. Som vi har diskutert i kapittel 4.3 står den ene av disse institusjonene, Rospotrebnadzor, i fare for å gå i oppløsning nettopp fordi den ikke lenger kan initiere eksportstanser. Uten denne muligheten for å beskytte forbrukerne mister Rospotrebnadzor mye av sin funksjon, og

institusjonen endres kraftig eller blir oppløst. Hvis det skjer, og all myndighet vedrørende matsikkerhet blir overtatt av Rosselkhoznadzor, kan dette føre til en endret bruk av importstanser begrunnet med matsikkerhet. Vi ser altså at importstanser er en meget viktig institusjon som utfyller en viktig funksjon for russiske myndigheter. De er såpass viktige at dersom en institusjon mister muligheten til å benytte seg av de, står den i fare for å gå i oppløsning.

6.3.3 Makt

For at makt skal være en faktor i reproduksjon av en institusjon, må institusjonen ha gitt makt til en gruppe på bekostning av en annen. Dette så vi klart i opprettelsen av denne formen for eksportstanser. Da eksportstansene først ble tatt i bruk i 1996 var det som i dag er Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor en rekke forskjellige lokale kontrollinstanser. Disse hadde retten til å utstede importlisenser lokalt. I 1996 var det ikke disse gruppene som initierte eksportstansen, det var det det russiske landbruksministeriet som gjorde. Som nevnt i kapittel 6.3.4 gikk den daværende russiske sjefsveterinæren ut mot påstandene fra landbruksministeriet om at kyllingen var spesielt helsefarlig. Ved omorganiseringen i 2004 ble alle disse kontrollinstansene samlet under Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor sentralt. Utstedelsen av importlisenser ligger i dag under Rosselkhoznadzors myndighetsområde (Holm og Kokkvold, 2007, 34). Et annet tegn på at makt var en viktig faktor er at den første, og nåværende, lederen av Rosselkhoznadzor, Sergej Dankvert, frem til 2004 var første viseminister i landbruksministeriet. Han gikk altså fra en stilling som på papiret var mer prestisjetung til å bli lederen for Rosselkhoznadzor. Nå skal det sies at Dankvert helt siden han ble ansatt i landbruksministeriet har frontet disse eksportstansene, og at han hadde mest erfaring med implementering av denne typen handelshindring. Han var for eksempel instrumentell da eksportstansen på amerikansk fjærkre ble gjenopptatt i 2002 (Holm og Kokkvold, 2007, 27). Alt dette peker uansett på at importstansene førte med seg makt. De tok makt fra de regionale kontrollinstansene og la det i hendene på landbruksministeriet, samtidig som denne maktforskyvningen etter hvert førte til en omlegging av hele maktvertikalen, i hvert fall på papiret. Som i teorien ser vi også altså her at importstansene endret maktstrukturer i samfunnet. Dermed ser vi at maktargumentet er en viktig faktor for reproduksjonen av importstansene. I tillegg til dette

har vi i det norske tilfellet sett at Rosselkhoznadzor også gir makt til enkelte konstellasjoner av importører.

Som nevnt tidligere, og som argumentert for av flere observatører av den norske laksestriden, har importstansene ført til at enkelte importører i Russland har fått en klar fordel i markedet (Holm og Kokkvold, 2007, Elvestad og Nilssen, 2010). For det første var det kun fire importører som ble offisielt og permanent godkjente for import av norsk laks etter importstansen i 2006. Alle andre som ønsket å importere måtte søke om godkjennelse for import hvert år. Andre importører har ofte hevdet at dette var det virkelige målet med importstansene på norsk laks – å flytte pengestrømmen over i hendene på en håndfull store selskaper (Holm og Kokkvold, 2007, 11).

Rosselkhoznadzor ble i 2011 gitt en reprimande av antimonopoldomstolen i Russland for nettopp dette (Federalnaja Antimonopolnaja Sluzjba, 2011, Kyst og fjord, 2011). Saken ble brakt opp for antimonopoldomstolen igjen i 2012, hvor det ble fremmet mer konkrete anklager. Domstolen har per 01.05.13 ikke kommet til noen endelig konklusjon i saken (Tallaksen, 2013). Uansett er det utvilsomt slik at importstansene har flyttet på makt, og at dette kan ha ført til en selvforsterkende prosess. Hvis så er tilfelle er det i følge teorien bare et spørsmål om tid før den indre maktkampen som karakteriserer en slik utvikling av institusjonen bryter den sammen. På et vis kan det være dette vi ser i disse dager med tumultene rundt Rospotrebnadzor og Rosselkhoznadzor.

Makt-argumentet blir ennå tydeligere når man ser på utviklingen mellom disse i den senere tid. Teorien sier at endring av en institusjon basert på makt, slik vi ser tendensene til her, først inntreffer når institusjonen er reproduisert opp til et kritisk punkt hvor maktstridighetene som skapte institusjonen i utgangspunktet begynner å rive den fra hverandre. Vi kan ikke vite hvilke maktstridigheter som var i sving ved etableringen av importstansene, men vi kan se de som er i sving ved endringen av Rospotrebnadzor. Som nevnt i kapittel 4.3 virker det som den viktigste grunnen til at Rospotrebnadzor mest sannsynlig kommer til å miste sin myndighet når det kommer til matsikkerhet, er på grunn av WTO-lovgivningen og de krav den stiller til Russland, men det er på langt nær sikkert. Det kan godt være at Rosselkhoznadzor har brukt WTO-lovgivningen for å frarøve Rospotrebnadzor sin myndighet på matsikkerhet. Det er i hvert fall den historien som blir fortalt av Rospotrebnadzor (2013). Hvis det er slik betyr det at stridigheter om makten disse importstansene generer har ført til at en av de

to institusjonene som har benyttet seg av denne formen for importstans har blitt sterkt skadelidende. I så fall bekrefter det teorien, og vi kan på grunnlag av dette si at vi har å gjøre med en institusjon som har blitt reproduert fordi den har gitt makt. Dette argumentet støttes av flere uttalelser fra kilder i det Russiske statsapparatet som sier at importstansene brukt som utenrikspolitisk straffetiltak har skapt splittelse i den russiske regjeringen. Flere har sett disse eksportstansene som illegitime (Ria Novosti, 2013b).

Uansett hvordan vi ser på importstansene ser vi altså at makt og maktfordeling har spilt en sentral rolle. Utfra dette kan vi si at maktfaktorer har vært en viktig faktor i reproduksjonen av importstansene. Samtidig ser vi av den senere tids utvikling at maktfaktorer også har ført til endring i aspekter ved importstansene.

6.3.4 Legitimitet

Den fjerde grunnen til at en institusjon reproduseres er fordi den oppfattes som legitim. Dette er den intuitivt enkleste forklaringen for institusjonell reproduksjon. Hvis en hjelpeorganisasjon beviselig hjelper dem den skal hjelpe får den mer støtte, som igjen gjør at den kan hjelpe flere, og det forsterker inntrykket av at den gjør det den skal, som igjen fører til enda mer støtte. I en ideell verden burde alle institusjoner reproduseres på denne måten. Når det kommer til importstansene analysert i denne oppgaven, er det vanskelig å si at de har blitt reproduert fordi de oppfattes som legitime. Hvis eksportstansene hadde blitt oppfattet som legitime hadde russiske konsumenter reagert kraftigere på påstandene om at norsk fisk var helsefarlig. Som vi har sett gikk ikke eksporttallene ned etter importstansen – tvert imot økte eksporten av så vel amerikansk kylling som norsk laks etter at det ble åpnet for fornyet import. Når det er sagt er det ikke sikkert at konsumentene, som til syvende og sist styrer etterspørselen, er godt nok informert om produktene de kjøper. I en undersøkelse utført for Norsk Sjømatråd i 2011 om kvaliteten på norsk laks var det få respondenter som visste at fisken fra Norge var oppdrettslaks (Basjkirova i Partneri, 2011). Samtidig har det kommet frem at russiske konsumenter ikke tror på de offisielle påstandene til Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor. De mener importstansene er politisk begrunnet. Det er med andre ord lite som tilsier at den offisielle begrunnelsen for importstansene oppfattes som legitim, men det betyr ikke at man ikke oppfatter selve eksportstansen som legitim.

Som vi har vært inne på tidligere er det en gjengs oppfatning blant russisk maktelite om at WTO-lovgivningen har gitt begrensninger i eget handlingsrom når det kommer til å beskytte seg mot billige varer fra utlandet, som utkonkurrerer tilsvarende russiske produkter (Mentjokova og Sjevtsjenko, 2006). Det er for så vidt riktig. Russlands våpen i kampen mot denne utviklingen er disse handelshindringene. Som vi har diskutert over er det ikke et veldig effektivt våpen, men det viser handlingskraft og vilje til å beskytte lokal industri. Dette blir nok av mange aktører sett på som positivt og legitimt. Vi har med andre ord en situasjon der importstansene både betraktes som illegitime og legitime. I Kremles korridorer er det nok den siste holdningen som er gjeldende, og tanken om at eksportstansene er legitime er nok sånn sett den mest dominante. Men denne oppfatningen gjelder nok ikke bare i Kreml. Den jevne russer ønsker seg også en sterk og bærekraftig matvareindustri. Dette kommer blant annet til uttrykk i flere spørreundersøkelser om russeres matvarepreferanser der respondentene gjerne velger russiske matprodukter fremfor produkter fra andre land dersom de er av samme kvalitet (Basjkirova i Partneri, 2011). Dette er også noe russiske matvarekjeder er klar over. De er aktivt på jakt etter lokalt produserte varer (Bjørnstad, 2012, 18). Så hva skal til for å endre en slik selvforsterkende prosess? I følge teorien må oppfatningen av hva som er legitimt endres.

Slik jeg ser det er det to måter dette kan skje på. Dersom eksportstansene rammer forbrukerne regelmessig ved at varetilgangen minker, eller prisene på basisvarer skyter i været, vil forbrukerne ha vanskeligheter for å akseptere den overordnede målet om en styrket russisk produksjon. Hittil har ikke importstansene fjernet hele produktkategorier fra hyllene, og prisene har heller ikke steget så mye at de ikke er akseptable for den russiske middelklassen, men hvis en slik situasjon skulle oppstå ville det ført til en belastning på oppfattelsen av legitimitet. Alternativt kan man tenke seg at WTO-medlemskapet til Russland blir rammet av eksportstansene. Dersom bruken av denne typen handelshindring medfører samlet internasjonal kritikk, eller fører til store handelsmessige ulemper for Russland, vil det kunne endre bildet innad i Russland vedrørende legitimitet.

Det er nettopp dette som har skjedd med denne formen for importstans initiert av Rospotrebnadzor på mer politisk grunnlag. Dette har skapt splittelse innad i det russiske statsapparatet, og enkelte har ikke sett denne utnyttelsen av importstanser som legitim. Det kan ha vært en medvirkende årsak til at Rospotrebnadzor nå ser ut til å

miste sin myndighet på matsikkerhet og kanskje blir oppløst. Hovedgrunnen til den uavklarte situasjonen rundt Rospotrebnadzor ser ut til å være at deres myndighet på matsikkerhet truer kontrollmekanismen som er de strengere veterinærsertifikatene Rosselkhoznadzor har innført, men det behøver nødvendigvis ikke å være slik. Det kan også være at dette kun er den offisielle forklaringen. På samme måte som tvilsomme argumenter om å sikre matsikkerhet blir brukt for å få på plass en importstans og medfølgende kontroll, kan man se argumentet om tilpassing til WTO-lovgivning som et tvilsomt argument for å fjerne en bruk av importstans som ikke lenger sees som legitim. Siden beslutningsprosesser i det russiske statsapparatet i stor grad er unnlatt offentligheten er det vanskelig å si hva som er riktig. Det er kun noen få utvalgte som har full oversikt over de interne prosessene.

6.3.5 Delkonklusjon

Det er altså flere forskjellige mulige årsaker til at importstansene har reproduisert seg. Vi har indisier på at det kan være både utilitaristiske og funksjonelle grunner, men også makt og legitimitet kan ha drevet utviklingen av disse importstansene. Den sterkeste faktoren ser ut til å være makt-aspektet. Ved analyse av casene ligger dette aspektet nærmest teorien. Videre ser vi at den siste tids utvikling i forholdet mellom importstansene initiert av Rosselkhoznadzor og importstansene initiert av Rospotrebnadzor til en viss grad speiler det teorien sier om hvordan institusjonell endring oppstår når makt er årsaken til reproduksjonen. I så måte er funksjonsaspektet er også fremtredende. I følge denne teorien for reproduksjon vil endring av institusjonen kunne skje ved at en annen institusjon gjør jobben bedre. Det kan være det vi ser i den overnevnte konflikten. Vi kan også se tendenser til at importstansene er reproduisert av et kost-nytte-perspektiv. Også her har konflikten mellom Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor vært en viktig forklaringsfaktor. Den eneste reproduksjonsmekanismen det er vanskelig å argumentere for at vi finner i casene er legitimitets-aspektet. Det er i hvert fall vanskelig å bedømme om det gjør seg gjeldende innenfor rammene av denne oppgaven, og kan derfor ikke regnes med. Totalt sett ser vi altså at tre av de fire faktorene kan ha ført til reproduksjon av importstansene. Vi ser også at makt-aspektet ser ut til å være mest fremtredende, dernest funksjonsaspektet og til slutt det utilitaristiske aspektet. Alt dette forteller oss mye om hvordan importstansene har utviklet seg og hva som eventuelt skal til for å skape endring i dem,

altså få dem til å bryte med det stivhengige mønsteret. Dette er viktige innsikter som bedrer vår forståelse av importstansene som institusjon, og det forteller oss noe om hvorfor importstansene har fått den formen de har fått. For å få et så komplett bilde som mulig er det imidlertid nødvendig å se på hvilke særegenheter ved det russiske samfunn som kan ha vært med på å skape denne formen for ikke-tariffær handelshindring i utgangspunktet.

7 Avdekket institusjonell preferanse

Vi har over sett at importstansene kan sees som et brudd med forventet handlingsmønster gitt de forutsetningene som lå til grunn før den første tilfellet i 1996. Vi har derfor sagt at vi har med en stivhengig handlingskjede å gjøre. Samtidig har vi sett at det er vanskelig å analysere seg frem til dette fordi mange av de politiske prosessene i Russland utvikles gjennom uformelle prosesser. I kapittel 4 sa jeg at dette kan ha satt begrensninger på mulig handlingsmønster før importstansene ble tatt i bruk. Under følger oppgaven en annen forståelse av begrepet stivhengighet som fokuserer mer på de lengre historiske linjene. Denne forståelsen av stivhengighet kan være med på å forklare noen av de valgene som blir gjort i russisk politikk generelt og i implementeringen av importstansene spesielt.

Hedlund (2000, 392) bruker termen avdekket institusjonell preferanse for å beskrive "situasjoner hvor et eksternt sjokk blir levert av radikale endringer ovenfra i de formelle reglene, og hvor det uformelle normsystemet svarer enten med å ikke bevege seg i det hele tatt eller ved å rikke seg litt for så å bevege seg tilbake til velkjente mønstre." Som beskrevet i kapittel 4 var det nettopp det som skjedde med reformene i sjokkterapien etter Sovjetunionens fall, men man kan også se det samme mønsteret i alle Russlands store reformprosesser opp gjennom historien. Som North (1990, 101) påpeker er institusjoners uformelle reglers standhaftighet i møte med radikale systemendringer det beste beviset for det institusjonelle rammeverkets innebygde stivhengighet. Så hva er disse velkjente mønstrene og hvordan gir de seg uttrykk i casen? I det følgende skal jeg ta for meg mye diskuterte særegne aspekter ved russisk politisk, institusjonell og sivil virkelighet som har overlevd store omveltninger i de formelle spillereglene – ofte på tvers av århundrer.

7.1 Pressmidler

"Noe av det russere er flinke til å finne frem til, er pressmidler. En nordmann som setter seg ned i forhandlinger vil tenke logisk, objektivt og definere målsettingene. Og så videre. En russer vil derimot tenke hvordan han kan finne et pressmiddel. Glem det med målsettinger. Han vil prøve å finne ut hvordan han på best mulig måte kan få motparten under press. Og når du sitter og tenker ut dine fineste strategiske målsettinger, så bygger han en skikkelig revefelle for deg som skal sette deg under press (Hans Jochum Horn sitert i Dyrnes, 2013a)."

Pressmidler kan være så mangt, men det mest kjente formen i russisk kontekst er såkalt *kompromat*, som er en russisk samlebetegnelse på komprimerende materiale.

Kompromat kan være alt fra bilder av utroskap til dokumenter som skader en person. Ledeneva (2006, 59) oversetter ordet til "utpressingsfiler" som samles eller fabrikkeres for politiske eller forretningsmessige formål. Kompromat brukes aktivt i Russland, om en i noe mindre grad nå enn på 90-tallet. Det blir samlet inn av diverse private sikkerhetsselskaper. Da mange ansatte i disse selskapene er tidligere KGB-ansatte er metodene som blir brukt hentet rett fra KGB-håndboka. Telefonavlytting, avlytting av leiligheter, innbrudd, honningfeller⁷ og andre metoder vi kjenner fra spionfilmens verden blir brukt. Dette har ført til en kultur hvor alle har kompromat på alle, og finner man ikke noe kompromat så fabrikkerer man det. I Russland er det ingen sammenheng mellom sannhetsgehalten i en påstand og om det er et effektivt kompromat. Forfalskede dokumenter som viser økonomisk utroskap eller liknende kan selvsagt tilbakevises, men dette tar tid. Imens må personen utsatt for beskyldningene kjempe mot en mediestorm som kan vare lenge. En slik mediestorm kan være vel så skadelig som selve kompromatet, og det finnes en mengde eksempler på personer som har måttet forlate sine poster på grunn av svertekampanjer uten vesentlig substans (Ledeneva, 2006).

Som regel blir kompromat brukt som et forhandlingskort og holdt skjult fra det offentlige, men hvis hardt står mot hardt kan det bli lekket til mediene. Mange prominente forretningsmenn og politikere har måttet gå som følge av kompromat og press fra mediene. Det har nå gått så langt at Ledeneva har observert utviklingen av et ganske merkelig handlingsmønster. Hun hevder at det i russiske toppsjikt av næringsliv og politikk er blitt vanlig å produsere kompromat på seg selv. For eksempel kan en person gå til et bordell hvor han vet at han blir filmet. Hvorfor gjøres dette? Jo, for å vise at man er til å stole på. Systemet med bruk av kompromat har altså gått så langt at det blir sett på som mistenkelig om man ikke har noe kompromat mot seg (Ledeneva, 2013). I all hovedsak brukes kompromat mot enkeltpersoner, men logikken bak kompromat, det å sette personer under press for å få gjennomslag for sine planer, finner man igjen i alle ledd av det russiske politiske og økonomiske system – også i den norske laksestriden.

⁷ Pene jenter som bevisst lokker sitt offer inn i en inkriminerende situasjon, for eksempel ved å la seg filme mens de har sex med offeret.

Det klareste eksempelet vi finner er fra hendelsen i 2005 da Rosselkhoznadzor hevdet å ha funnet forhøyede verdier av bly og kadmium. Mattilsynet gjorde tester på fisk fra de samme leverandørene og fra de samme partiene fisk russerne påsto de hadde funnet tungmetallene i. Mattilsynet fikk ikke anledning til å teste fisk fra de spesifikke forsendelsene russerne hadde testet, men med mindre det hadde skjedd en utbytting av laksen underveis i transporten, eller at leverandørene hadde trikset med fraktmanifestet, var fisken mattilsynet testet i alle henseender å betrakte som den samme fisken Rosselkhoznadzor hadde gjort funn i. Mattilsynets tester viste bly- og kadmiumnivåer vel innenfor internasjonale grenser og ikke i nærheten av det russerne hadde funnet. Da Mattilsynet ba Rosselkhoznadzor om dokumentasjon på funnene, ble de etter hvert oversendt analyseresultater, men disse var så mangelfulle at de ikke kunne etterprøves. Dette gjør at man med en stor grad av sikkerhet kan si at funnene fra Rosselkhoznadzor var rent oppspinn. Det er ikke dermed sagt at det ikke var problemer med fisk som kom fra Norge. Som med alle produkter, også matvarer, kan det forekomme feil. Dette var sannsynligvis ikke tilfellet her. På samme måte som med en vellykket kompromat-kampanje ble også de forfalskede funnene akkompagnert med en høylytt mediedekning.

I 2012 ble det også sådd tvil om sannhetsgehalten i Rosselkhoznadzor sine påstander. I motsetning til i 2005 ble imidlertid ikke funnene på russisk side like kraftig dementert. Det var to grunner til dette. For det første var det vanskeligere å bevise at funnene ikke var reelle. Påstandene om listeria var langt mer overbevisende enn de fabrikkerte, eller i hvert fall markant overdrevne, funnene i 2005. Samtidig viste erfaringen fra 2005/06 at veien frem til en løsning med russerne var dialog og å møte Rosselkhoznadzor på deres premisser. Uansett sannhetsgehalten i funnene av listeria benyttet Rosselkhoznadzor disse til å utøve sterkt press mot den norske næringen og Mattilsynet. Som det kommer frem i kapittel 5.2 satte Rosselkhoznadzor urimelige tidskrav til oppfyllelsen av deres krav. Hvis ikke Mattilsynet og den norske fiskerinæringen, som var nærmest uforberedt på disse kravene, kom med en løsning samme dag ville Rosselkhoznadzor stenge all import av laks og ørret fra Norge. Videre kunne utestengingen også komme til å gjelde pelagisk fisk. Samtidig sa Rosselkhoznadzor at forutsetningen for videre samtaler for å få til en løsning, var at Mattilsynet utestengte 8 norske eksportører fra det russiske markedet (Davidsen, 2013). Her ser vi at selv om Rosselkhoznadzor i denne omgang ikke brukte fabrikkerte

pressmidler, utøvde de et betraktelig press for å få gjennom sine planer. Bruken av pressmidler henger sammen med en avdekket institusjonell preferanse for aversjon mot regler.

7.2 Aversjon mot regler

”The incoherence of formal rules compels almost all russians, willingly or unwillingly, to violate them and to play by rules introduced and negotiated outside formal institutions (Ledeneva, 2006, 13)”

Hedlund (2000, 400) argumenterer for at ”rule aversion”, eller regelaversjon på norsk, er et tydelig tegn på avdekket institusjonell preferanse som har lange historiske røtter. Hans resonnement er at lover i Russland alltid har blitt sett på som et instrument for de herskende, og at vanlige mennesker derfor har sett seg nødt til å omgå lover og regelverk for å i det hele tatt å ha en sjanse til å komme seg opp og frem. I nyere tid har dette blitt bekreftet i måten loven ble brukt i sovjetisk tid. Sovjetisk lov var ukomplett og selvmotsigende. Den ble manipulert av myndighetene med ”telefonjustis”, og vanlige mennesker så det som urealistisk å bruke loven som beskyttelse mot statlige overtramp, eller som retningslinjer i sine private liv. Selv om juridiske reformer i kjølvannet av Sovjetunionens kollaps skulle bedre Russlands lovgivning, var det få som så det som sannsynlig at loven nå kom til å beskytte dem (Kathryn Hendley i Brown, 2001, 131-132). I dagens Russland er ikke mye forandret fra Sovjettiden. Lovene har på mange punkter blitt bedre på papiret. Blant annet har retten til eiendom kommet med i lovgivningen, men fortsatt er det mange selvmotsigende lover, eller lover og regler det rett og slett er umulig å overholde. Dette fører til at det ikke lar seg gjøre å følge loven til punkt og prikke. Følger man én lov er det nemlig godt mulig at man bryter en annen. Dette gjør det ikke bare vanskelig for enkeltpersoner, organisasjoner og firmaer å navigere det russiske lovverket. Resultatet er at alle kan bli tatt for et lovbrudd. Hvis myndighetene vil, kan de alltså finne en paragraf som har blitt brutt. Tilliten til det russiske rettsvesenet hos både nasjonale som internasjonale aktører er følgelig meget lav. Et hjemlig eksempel finner vi i måten Telenor har fått gjennomgå på i flere forskjellige rettsprosedyrer. Dette er komplekse saker som det sikkert kan ligge legitime rettslige krav bak, men måten loven blir utøvd på, som regelrett pressmiddel,

er unik for Russland, og viser tydelig hvor dårlig forfatning rettsikkerheten i Russland er i (Hagen, 2009).

Også i den norske laksesaken av 2012 var det som nevnt tidligere den meget strenge lovgivningen på matsikkerhet i Tollunionen som var utslagsgivende for utestengingen av 13 norske leverandører. Det er lite sannsynlig at det kun var disse leverandørene som hadde tilfeller av listeria i den gitte perioden, og det er enda mindre sannsynlig at ikke russiske selskaper også har positive verdier av denne bakterien eller andre sykdommer. Det virker sannsynlig at lovverket tolkes mer som en retningslinje. Det er nødvendigvis slik at alle produsenter på både norsk og russisk side ikke ønsker listeria eller andre sykdommer i fisk, men fisk er en levende organisme, og levende organismer kan få sykdommer. Om disse sykdommene er farlige for mennesker er en helt annen sak. En nulltoleranse, slik Tollunionen nå opererer med på en rekke sykdommer og stoffer som er uønskede, er derfor umulig å overholde. Dette vet nødvendigvis også Rosselkhoznadzor, som av flere informanter har blitt kalt meget faglig kompetente (Representant norsk fiskenæring, 2013). Lovgivningen er nok heller utformet såpass strengt fordi det gir myndighetene en mulighet til gjøre inngripen med loven på sin side. De trenger ikke lenger å fabrikkere prøveresultater som i 2005. Uansett grunn fører den strenge lovgivningen til at alle som opererer med fisk i Russland bryter loven, fordi det rett og slett ikke finnes noen vei utenom. Hvem som blir straffet for disse bruddene er imidlertid avhengig av helt andre faktorer enn selve lovbruddet. Praksisen med å bruke lovgivningen selektivt for å oppnå noe annet enn det loven er til for, er imidlertid ikke ny.

Ledeneva (2006, 25) argumenterer i sin bok for at den kaotiske og selvmotsigende implementeringen av nye lover på 90-tallet har ført til at loven blir håndhevet forskjellig i ulike deler av landet, og at dette har ført til at det ikke er mulig å løse disputter gjennom formelle prosedyrer. Problemer blir derfor løst utenfor lovverket med ulovlige midler. Som et resultat av dette blir loven brukt som ammunisjon i forretningskriger. Loven blir altså i mange tilfeller ikke håndhevet fordi lovens logikk krever det, men fordi det er i en gruppes, en persons eller i politikkers interesse. Det at russiske lover ikke er ment for å følges til punkt og prikke kom ikke med oppløsningen av Sovjetunionen og implementeringen av nye lover adoptert fra vestlige land, men derimot tydeliggjorde denne prosessen et allerede eksisterende problem. Russere har tradisjonelt aldri hatt respekt for loven i sin bokstavelige form.

Selv måten man omtaler loven på i det russiske språk viser dette. På russisk skiller man for eksempel tydelig mellom lovlighet (zakonnost) og rettferdighet (spravedlivost) hvor det første refererer til den skriftlige loven, mens det andre refererer til uformelle normer (Ledeneva, 2006, 26).

Det kan godt tenkes at Jeltsin, Putin og Medvedev har ønsket seg et samfunn basert på "the rule of law", men som historien har vist må det mer til enn kommando ovenfra for at slike altomfattende endringer skjer. Det er lett å skrive nye lover. Det som er vanskelig er å endre folks oppfatning av rettssystemet. Gjennom generasjoner, både under og før Sovjetunionen, har russere lært seg at loven er til for den øvre eliten, og at den kan omgås hvis mulig, bendes hvis fordelaktig, og brytes hvis nødvendig.

"In a situation where the law is equated only with the power of a tyrannical state, where the law is not respected but only feared, the idea of fairness is contrasted to existing laws (Javkovlev sitert i Ledeneva, 2006, 27)."

Slike holdninger forsvinner ikke over natta og særlig ikke hvis de samme holdningene penetrerer alle samfunnslag. Gang på gang siden Sovjetunionens fall har russere vært vitne til hvordan loven har blitt bøyd i maktelitens favør (Remington, 2010, 161). Gjennom rettsak etter rettsak, fra Kahdorkovskij til Pussy Riot, har de skjønt at ingenting er nytt under solen. På tross av alt pratet om rettferdighet er det fortsatt slik at rettsvesenet ikke er til for alle. "Følelsen av at det er to standarder – en for vanlige borgere og en annen for den privilegerte eliten – vedvarer (skjønt sammensetningen av eliten har endret seg). Under slike forhold er det å bygge respekt for loven nedslående vanskelig (Kathryn Hendley i Brown, 2001, 137)."

Dette argumentet finner vi ettertrykkelig bekreftet i den nedslående statistikken til Transparency International. I deres analyse av landets oppfatning av korrupsjon⁸ havner Russland på 133. plass av de 176 landene som er målt. Når det kommer til oppfatningen av domstolenes uavhengighet havner Russland på 123. plass av 142. På oppfatningen av pressefrihet havner de på 142. plass av 179. I tillegg til dette kommer Russland dårlig ut på hvor mye offentlige maktposisjoner brukes til privat berikelse. Her går skalaen fra -2,5 til pluss 2,5. Russland havner på minus 1,07. Når det kommer til

⁸ "Corruption Perceptions Index" rangerer hvor korrupt et lands offentlige sektor oppfattes å være. Analysen baserer seg på korrupsjonsrelatert data fra eksperter samt business-spørreundersøkelser fra en rekke uavhengige institusjoner.

rettsikkerhet (Rule of Law) havner de på minus 0,78 og på statistikken om medie-, forsamlings- og ytringsfrihet havner de på minus 0,94 (Transparency International).

På alle målestokker havner altså Russland langt ned på skalaen – mye lenger ned enn man skulle forvente av et relativt moderne og, i hvert fall på papiret, demokratisk samfunn. Russland deler 133.-plassen med blant andre Iran og Honduras og må se seg slått av både Uganda og Nicaragua – stater Russland nødig ønsker å bli sammenliknet med (Transparency International, 2012, 21). De samme observasjonene finner vi hos flere observatører av russisk samfunn og politikk. For eksempel fant Vladimir Shlapentokh (2006) at tilliten til offentlige institusjoner i Russland er samlet sett den dårligste i verden. Han delte inn data samlet inn av Leveda-senteret i 2005 i tre kategorier for tillitt – høy, middels og lav. Tabellene under viser hans funn (Shlapentokh, 2006, 157-158).

Table 1. Institutions with a high level of trust

<u>Institution:</u>	<u>Level of trust (% of population):</u>
Putin	47
Church	41
Army	31

Table 2. Institutions with a middle level of trust

<u>Institution:</u>	<u>Level of trust (% of population):</u>
Security agencies	25
Media	24
Regional authorities	17
Attorney general's office	16
Courts	15
Federal government	14
Local authorities	14
Police	12
Trade Unions	12

Table 3. Institutions with a low level of trust

<u>Institution:</u>	<u>Level of trust (% of population):</u>
State Duma	10
Council of Federation	10
Political parties	5

Statistikken viser med all tydelighet at tillitten til loven og institusjonene som skal håndheve loven er så svak at loven ikke blir overholdt. I tillegg til dette ser vi at loven i seg selv i mange tilfeller er umulig å overholde, enten fordi den er for streng, eller fordi andre lover sier noe annet. Hedlund (2000, 400) ser denne aversjonen mot regler som en avdekket institusjonell preferanse, og at slike preferanser har klare likhetstrekk med stiavhengighet. Vi har sett at denne typen regelaversjon og problemene den har skapt også er å finne i casene i oppgaven.

Stiavhengigheten det her er snakk om strekker seg lengre tilbake i tid enn det kritiske veiskillet som var stansen av fjærkre fra USA, og er således ikke direkte en del av analysen. Regelaversjon som en stiavhengig prosess belyser imidlertid et viktig fenomen som har vært med på å forme de uformelle normene så vel som de nedskrevne reglene som er i spill når det kommer til importstanser av denne typen. Om man skal komme nærmere en forståelse av hvorfor russerne gjør som de gjør i slike situasjoner er det derfor viktig å også analysere dette. Samtidig peker dette på en generell trend i Russland der mye av interaksjonen mellom myndigheter og business foregår i det vi i vesten oppfatter som en gråsoner.

7.3 Store selskaper og statlig kontroll

”The distinctly traditional characteristics of management, organization, and work dynamics in Russia are evidence of path-dependence based on recombination – the ‘rebuilding of organizations and institutions not *on the ruins* but *with the ruins* of communism (Stark sitert i Schwartz og McCann, 2007).”

I Norge spesielt og i vestlige land generelt, etterstreber man gjennomsiktighet i offentlig forvaltning så vel som i private selskaper. Det ønskes at de to står klart separert fra hverandre. En hver overlappende interesse gjør at en politiker eller myndighetsperson må stille seg inhabil i eventuelle prosesser som behandler saker i grenselandet. Hvis det er det minste snev av uregelmessigheter som uredelighet eller gjentjenester, vil dette fort bli betraktet som korrupsjon selv om det ikke nødvendigvis er tilfelle. Et russlandsrelatert eksempel av nyere dato finner vi i mediestormen som rammet daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre i forbindelse med den såkalte Tschudisaken. I 2008 bevilget Støre seks millioner kroner til opprettelsen av stiftelsen Senter for nordområdelogistikk. Lederen og initiativtaker for senteret var rederen Felix

Tschudi som er barndomsvenn av Støre. Dette ble det ikke opplyst om før pengene ble bevilget. Støre hadde ikke sett det som nødvendig siden det var Rederiforbundet som hadde søkt om midlene. Støre ble renvasket, men mediestormen rundt saken ga ham en ripe i lakken (Melgård, 2012). Saken illustrerer godt hvor sensitive vi er på slike overlappende interesser og hvor negativt bilde vi har av dette. I Russland er derimot slike overlappende interesser heller normen enn unntaket og de blir ikke nødvendigvis sett på som noe negativt. Tvert imot vil en person som har en finger med i spillet i mange forskjellige styrer og politiske organer bli sett på som en meget kapabel og ressurssterk person.

Samtidig foretrekker russerne store selskaper. Som et ledd i sjokkterapien på 90-tallet ble de fleste store statlige selskaper privatisert. Dette førte ofte til at firmaene ble delt opp i flere mindre. Tanken var at dette ville føre til økt konkurranse og bedre fortjeneste (Åslund, 2007, 146). Som vi vet fungerte ikke privatiseringen og de statlige ressursene havnet i hendene på noen få driftige og informerte personer – oligarkene. Disse kjøpte seg i stor grad opp i de mest lønnsomme selskapene. Fortrinnsvis dreide det seg om selskaper som utvinnet naturressurser. Mindre lønnsomme sektorer klarte imidlertid ikke overgangen til markedsøkonomi like bra. Blant annet ble landbruks- og fiskerisektoren sterkt skadelidende (Brooks og Gardner, 2004). Det siste tiåret har sett en statlig ønsket dreining mot integrasjon av disse mindre selskapene inn i større konstellasjoner. Det er ikke slik at staten ønsker monopol. Russland har en aktiv og overaskende uavhengig antimonopoldomstol. Staten ønsker heller færre store selskaper som er lettere å forholde seg til og kontrollere. Vi har sett at importstansene er et ledd i denne utviklingen. Samtidig er større selskaper mindre utsatt for markedssvingninger og skaper derfor en mer stabil inntektsstrøm. Vi ser altså at gamle sovjetiske mønstre blir plukket opp igjen, om enn i en litt endret form. De offisielle spillereglene har endret seg med et markedsøkonomisk rammeverk, men de uformelle normene og handlingsmønstrene forblir.

Som argumentert for over er den mest sannsynlige motivasjonen for denne type eksportstanser diskutert i denne oppgaven et ønske om å få kontroll på pengestrømmen som importen skaper. Måten det gjøres på, med dokumentkontroll kombinert med fysisk inspeksjon av produkter er en arv fra Sovjetunionens planøkonomi (Elvestad og Nilssen, 2010, 278). I våre caser har vi sett at særlig etableringen av strengere veterinærsertifikater har vært viktig for russiske myndigheter. Dette kommer, som vi

har diskutert tidligere, klart frem av de pågående tumultene rundt forholdet mellom Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor.

7.4 Delkonklusjon

Som vi ser av de forskjellige eksemplene over er ikke de forskjellige aspektene ved implementeringen av eksportstansene nye fenomener i Russland. Måten disse eksportstansene har blitt implementert på, hva de er ment å oppnå og organiseringen av dem er alle bygget på godt innarbeidede *avdekkede institusjonelle preferanser*. Importstansene har blitt brukt som et pressmiddel. I noen tilfeller for å reforhandle tidligere inngåtte avtaler som vi så med importstansen av amerikansk fjærfe i 2003. I andre tilfeller for å få kontroll over markedskjeden fra eksportør til importør. Dette ser vi variasjoner av i alle importstanser innledet av Rosselkhoznadzor. Ellers har importstansene også blitt brukt som utenrikspolitisk pressmiddel eller mer som en straff. I tilfellene initiert av Rospotrebnadzor er det denne bruken som er mest fremtredende, der det nyeste eksempelet med stans av sjokolade fra Ukraina kun er et av flere slike tilfeller. Samtidig ser vi at Russisk næringsliv preges av færre store selskaper fremfor mindre små (Hanson og Teague, 2005, 662). Dette er en ønsket utvikling fra statens side og at importstansene i noen tilfeller brukes som et verktøy for å få til dette. Totalt sett ser vi at det i russiske politiske prosesser er vanlig å bruke pressmidler, at loven er et verktøy for de herskende og at staten gjennom lite transparente prosesser organiserer næringer inn i store bedrifter. Alt dette er avdekkete institusjonelle preferanser som gjør seg gjeldende på tross av et overordnet regelverk som dikterer andre løsninger. Vi ser derfor at opprettelsen og utviklingen av importstansene ikke er noe unntak fra denne tolkningen av stivhengighet.

8 Brudd i stiavhengigheten

I det overstående har jeg gått langt i å etablere at russiske myndigheters praksis med å bruke matsikkerhet som handelshindring er et resultat av stiavhengighet og increasing returns. Vi har også sett at disse mekanismene gjør det vanskelig å bryte ut av mønsteret som allerede er skapt, og at det blir vanskeligere og vanskeligere for hvert tilfelle. Det er ikke dermed sagt at det ikke er mulig å bryte ut. Et udiskutabelt fakta er at institusjonell og politisk endring skjer, men det må ofte et eksternt sjokk til for at en slik endring kan finne sted. Mens teknologiske nyvinninger kan skape stiavhengighet som det praktisk talt er umulig å komme ut av, som eksemplifisert med QWERTY-tastaturet, er ikke det nødvendigvis tilfellet i politiske og institusjonelle stiavhengige prosesser. Mens en teknologisk rival til en teknologi med et stiavhengig, selvforsterkende retning simpelthen vil forsvinne (vi har sett dette flere ganger med teknologier som beta-max, HD-dvd, mini-disc osv.), vil aktører som blir skadeildene av en rivaliserende politisk og/eller institusjonell stiavhengig, selvforsterkende prosess ikke bli borte. I en teknologisk selvforsterkende prosess vil man få en vinn eller forsvinn-situasjon der det er om å gjøre å være inne med den teknologien som har mest fremdriv. Det er ikke tilfelle med politiske og institusjonelle prosesser av samme art.

En institusjon med et lavere fremdriv enn en annen vil ikke nødvendigvis omfavne og styrke den rivaliserende institusjonen for ikke selv å gå under. Slike aktører har flere muligheter til å tilpasse seg. De må bli med på de gjeldende spillereglene som den dominante institusjonen setter, men de kan også aktivt motarbeide dem. De kan også vente til vilkårene endrer seg (Elvestad og Nilssen, 2010, 278). I denne casen har de russiske markedsaktørene aktivt motarbeidet det rådende systemet med flere virkemidler. De har organisert seg, kommet med skarpe uttalelser til pressen og de har gått til søksmål. Dette har imidlertid ikke hjulpet nevneverdig på deres situasjon. Det som imidlertid kan endre situasjonen er en endring av ytre vilkår. En slik endring kan være Russlands nye medlemskap i WTO.

Som Holm og Kokkvold (2007) sier: "Et fremtidig russisk WTO medlemskap vil i prinsippet endre forutsetningene for de russiske importtiltakene." I det følgende skal jeg se på hvordan Russlands nyervervede WTO-medlemskap kan være et brudd i stiavhengighetskjeden som har rådet så langt – et kritisk veiskille som kan velte om på det gjeldende paradigmet.

8.1 WTO-medlemskapet

WTO er en organisasjon som arbeider aktivt for fri handel på tvers av landegrensene. Deres mandat er ”å fremforhandle avtaler som sikter på å redusere hindre for internasjonal handel og sikre like konkurransevilkår for alle, for dermed å bidra til økonomisk vekst og utvikling (2007, 6).” For at Russland skulle få bli en del av WTO måtte de fremforhandle bilaterale avtaler med hvert enkelt av de eksisterende medlemslandene. Disse bilaterale avtalene var tuftet på allerede fremforhandlede avtaler mellom de sistnevnte. Sentralt for denne casen gjaldt det særlig SPS-avtalen.

SPS-avtalen omhandler plante- og dyrelivshelse, matsikkerhet og handel med slike produkter. Avtalen har et todelt hovedmål. Den tar sikte på å:

- 1) Anerkjenne den suverene retten til medlemmer å tilby det nivået av helsebeskyttelse de anser som passende; og
- 2) Sørge for at SPS-tiltak ikke representerer unødvendige, vilkårlige, vitenskapelig ubegrunnede, eller kamuflerte restriksjoner på internasjonal handel. (WTO, 2013a)

Avtalen skal med andre ord sørge for at SPS-tiltak er tuftet på vitenskapelige bevis og at eventuelle tiltak ikke er en skjult form for markedsproteksjonisme. Hvis et medlemsland mener at et annet medlemslands prosedyrer eller standarder ikke er i tråd med SPS-avtalen kan det forlange konsultasjoner. Hvis klagen ikke fører frem kan landet som klager kreve at det foretas en undersøkelse av et uavhengig ekspertpanel. Ekspertpanelets beslutning kan appelleres, men appellinstansens kjennelse er endelig. For eksempel klagde Canada og USA Australia inn for WTO-domstolen i 1996. Australia hadde innført importforbud på fersk, kjølt og fryst laks fra Canada og USA for å hindre spredning av visse sykdommer. De klagende landene mente dette ikke var vitenskapelig begrunnet og fikk medhold av både det uavhengige panelet og av ankeinstansen. De konkluderte med at siden andre fiskearter som representerte en minst like stor risiko for disse sykdommene ikke var rammet av restriksjonene var importforbudet motivert i beskyttelse av egen lakseindustri (WTO, 2013b). I fremtiden skal man ikke se bort ifra at Norge og andre land som blir rammet av Russlands til dels ubegrunnede importstanser og –restriksjoner vil kunne benytte seg av de tilsvarende mekanismene for å få en løsning på situasjonen.

Russland er imidlertid et meget ferskt medlem av WTO og det er en forståelse for at det vil ta tid før de klarer å overholde alle avtalens vilkår. Selv om Russland i mange år har nærmet seg WTO-standarder for å kunne få medlemskap er det fortsatt en vei å gå før landet klarer å følge alle reglene WTO-medlemskapet fører med seg. For eksempel er Russland, som vi har vært inne på, et land med en helt annen forvaltningspraksis enn den vi kjenner fra Norge og andre vestlige land. Videre er det slik at forvaltningspraksis kan være forskjellig fra tollsted til tollsted og fra region til region. I følge en informant fra norsk fiskenæring (2013) vil det kunne ta flere år før man kan forvente at Russland har kontroll på alt. Hvis man så ønsker å klage Russland inn for WTO, er også dette en prosess som kan ta lang tid – i følge informanten kan det gå 3-4 år før det foreligger en konklusjon. I dette perspektivet ser det derfor ikke ut som om Russlands WTO-medlemskap vil ha noe å si på kort sikt, men som vi har sett over kan WTO-lovgivningen allerede i dag brukes for å få gjort endringer i importstansene.

I den pågående prosessen rundt forholdet mellom Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor har WTO-lovgivningen spilt en sentral rolle. Argumentet om at Russland ikke kan kreve strenge veterinære sertifikater på ferdigproduserte produkter med mindre de selv bruker et slikt sertifiseringssystem innad i eget land, ser ut til å føre til store endringer i den russiske administrasjonen av importstanser. Denne argumentasjonen er ikke prøvd gjennom WTO, men det trenger den heller ikke å bli for å ha en effekt. Her virker det som at argumentet har blitt fremmet av Litauen for så å bli slått politisk mynt på av Rosselkhoznadzor. De har brukt argumentet for å lobbyere for økt myndighet på kontroll av matsikkerhet. Det kan virke som om de har klart det, for i Kreml er det en oppfatning om at kontrollen av ferdigproduserte matvarer nå også skal være Rosselkhoznadzors ansvar. Som diskutert i kapittel 6.3.3 er det for tidlig å si hva det endelige utfallet av denne prosessen vil være, fordi ingenting er bestemt ennå. Det vi vet er at argumentet om WTO-lovgivning har ført til maktkamper og endringer i den russiske administrasjonen omkring matsikkerhet, og at dette til syvende og sist kan føre til endringer av bruken av importstanser.

Om WTO-lovgivningen til slutt vil fjerne denne formen for importstans helt er for tidlig å si noe om. Dette fordi det er en forståelse for at det vil ta tid før Russland har full kontroll på alle aspekter ved sitt nyervervede medlemskap, og av den grunn vil det ta noen år før eksporterende land kan klage inn Russland til WTO. Selv da er det ikke sikkert at en eventuell støtte fra WTO vil få Russland til å endre praksis. Som vi har sett

er deres lovgivning på matsikkerhet meget streng. Dette kommer blant annet frem i nulltoleransen for listeria i fersk fisk. Loven kom på plass i en periode da Russland etterstrebet å harmonisere sitt lovverk med WTO-lovverket, og det er derfor ikke sikkert at Russland vil ta så alvorlig på en eventuell WTO-refs.

9 Konklusjon

Denne oppgaven satte seg som mål å beskrive importstansene brukt som ikke-tariffær handelshindring, å se om importstansene er et resultat av stivhengighet og å se på hva som eventuelt skal til for å bryte med denne stivhengigheten. I det følgende skal jeg gå gjennom oppgavens hovedfunn knyttet opp mot disse tre målene.

9.1 Importstansene

Importstansene analysert i denne oppgaven har alle hatt det til felles at de er begrunnet i argumenter om matsikkerhet som ikke lett lar seg vitenskapelig verifisere. Hovedcasen har vært importstansene initiert mot Norge i 2005/2006 og 2012. I tillegg har oppgaven tatt for seg det jeg ser som den første importstansen av denne form – importstansen av amerikansk fjærfe i 1996. På toppen av disse har oppgaven også behandlet andre importstanser som likner disse to casene. Ved å sammenlikne alle disse importstansene har vi i kapittel 4.3 og 6.1 sett at Russland bruker importstansene begrunnet i matsikkerhet på to måter. Den ene for å skaffe seg kontroll på alle ledd i næringskjeden importen skaper. Det er importstanser brukt på denne måten som har rammet Norge. Den andre for å utøve press på eller straffe eksportland som Russland av en eller annen årsak er i konflikt med. Som regel rammer denne bruken av importstansene Russlands nære utland.

Opgaven har også vist at disse to brukene av importstaser skiller seg i hvor troverdige argumentene for importstansen er. Importstansen brukt som utenrikspolitisk straff er ofte lett å gjennomskue som nettopp dette, fordi argumentasjonen er så svak. Ofte blir det bare sagt noe generelt om at varen ikke er i overensstemmelse med Russlands eller Tollunionenes kvalitetskriterier. Da er det vanskeligere å bryte gjennom argumentasjonen på importstanser lik de som har rammet Norge. Dette fordi de ofte blir begrunnet relativt vitenskapelig. Går man nærmere etter i sømmene ser man imidlertid også her at begrunnelsen er svak, men ved første øyekast kan den virke legitim. Beskyldningene om forhøyete nivåer bly og kadmium i norsk fisk er et godt eksempel på dette. Disse to formene for bruk av denne typen importstanser blir også initiert av to forskjellige statlige tjenester – Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor. Som vi har sett i kapittel 4.3 er det nå knyttet

stor usikkerhet rundt Rospotrebnadzors videre virke, og dette kan få konsekvenser for utviklingen av bruken av importstansene som utenrikspolitisk straffetiltak.

9.2 Stiavhengighet

Hovedfunnet i denne oppgaven har vært at det er sterke indiser på at de russiske importstansene begrunnet i matsikkerhet er et resultat av en stiavhengig prosess. Dette har vi kommet frem til fordi forutsetningene i forkant av den første bruken av importstans, i følge neoklassisk økonomisk teori, tilsa at et annet handlingsmønster enn å bruke importstans ville vært mer fordelaktig. Det at importstansene kan sees på som resultatet av en stiavhengig prosess fører med seg noen interessante analyser. For det første har vi sett at institusjoner generelt og importstansene spesielt har innebygget i seg en del elementer som gjør dem særlig utsatt for stiavhengighet. Vi har sett i kapittel 6.2 at store oppstartskostnader, lærings- og koordineringseffekter samt tilpasningsdyktige forventninger er faktorer som kan forklare hvorfor importstansene har blitt rammet av en stiavhengig prosess.

Viktigere enn dette er de fire faktorene som gjør at en stiavhengig prosess får utvikle seg – altså hva som gjør at institusjonen som er denne formen for importstans har reproduisert seg selv. Som vi har sett i kapittel 6.3 er det mulig å argumentere for at alle de fire faktorene, makt, funksjon, legitimitet og utilitarisme, har hatt en innvirkning på reproduksjonen av importstansene. Spørsmålet blir da hvilken av formene for reproduksjonen som har hatt størst innvirkning. Dette er viktig å fastslå fordi det kan fortelle oss hva som eventuelt må til for at importstansene skal endres. I kapittel 6.3.5 konkluderte jeg med at det er mest hold i argumentet om at makt er det som har reproduisert importstansene, men at også utilitarisme og funksjon kan ha hatt en innvirkning. Av dette følger det at endring i importstansene vil forekomme 1) når det blir kamp om den makten de bringer med seg, 2) når det koster mer å opprettholde dem enn å endre dem, og/eller 3) når de ikke lenger utfyller sin funksjon. Vi har sett at den pågående konflikten mellom Rosselkhoznadzor og Rospotrebnadzor kan spores tilbake til alle disse argumentene.

I tillegg til disse funnene knyttet til stiavhengighet, har vi sett i kapittel 7 at også lengre historiske linjer kan ha hatt en innvirkning på opprettelsen og implementeringen av importstansene. Denne argumentasjonen følger en litt annen forståelse av begrepet

stiafhengighet enn den som er benyttet i kapittel 6. Med denne forståelsen ser vi at bruken av pressmidler, aversjon mot regler, store selskaper og sterk statlig kontroll er stiafhengige aspekter ved russisk virkelighet, som har lange historiske røtter. Som argumentert for i kapittel 7.4 finner vi alle disse aspektene igjen i importstansene, og vi ser derfor nok en gang at importstansene har sterke trekk av stiafhengighet.

9.3 Brudd

Opgaven har analysert importstansene ved bruk av forskjellige forståelser av begrepet stiafhengighet. Disse forskjellige forståelsene setter også begrensninger på hvordan man kan få endring eller brudd i den stiafhengige prosessen vi har observert. De fleste som benytter seg av stiafhengighetsanalyse konkluderer med at man kun kan få endring hvis det inntreffer et kritisk veiskille lik det som skapte den stiafhengige prosessen i utgangspunktet. Denne forståelsen er imidlertid blitt modifisert av Mahoney (2000) som identifiserte fire potensielle årsaker til endring. Disse er basert på de fire årsakene til institusjonell reproduksjon identifisert i kapittel 6.3. Som argumentert for i det kapittelet kan det virke som vi alt ser tendensene til slik endring i konflikten mellom Rospotrebnadzor og Rosselkhoznadzor. Siden vi ikke vet hva som kommer til å skje videre med disse institusjonene, og dermed heller ikke kan vite hva som kommer til å skje med den videre utviklingen av importstansene, kan vi heller ikke fastslå om konflikten vil føre til endring eller brudd med den stiafhengige prosessen.

Det vi derimot vet er at årsaken til konflikten er Russlands nye medlemskap i WTO. Russland har søkt om WTO-medlemskap helt siden 90-tallet og det er derfor knyttet store forventninger til landets inntreden i organisasjonen. Vi har sett at enkelte russiske analytikere har sett importstansene som en direkte konsekvens av russernes begrensede handlingsrom, som følge av en stadig større harmonisering med WTO-lovgivning. Samtidig har eksporterende land og vestlige observatører sett et WTO-medlemskap som et viktig verktøy for å få en slutt på disse importstansene. Det er ennå for tidlig å si hvilke konsekvenser WTO-medlemskapet kommer til å ha for den videre bruken av importstanser begrunnet med matsikkerhet som handelsbarriere. På papiret burde det kunne sette en stopper for dem, men det vil gå noen år før dette kan prøves i en WTO-beslutning. Uavhengig av dette ser vi allerede nå at WTO-lovgivningen blir brukt for å få gjennomført endringer i institusjonene som implementerer

importstansene. Hvilke konsekvenser dette vil ha for bruken av importstanser er derimot vanskelig å si noe om per i dag. Uansett kan man allerede nå virke som om endringer i russiske politiske og institusjonelle prosesser er indirekte konsekvenser av Russlands inntreden i organisasjonen. Det er derfor all grunn til å tro at WTO-medlemskapet vil føre til større endringer i fremtiden.

9.4 Oppsummering

Stiavhengighetsteori er etter hvert blitt et viktig verktøy for historikere og samfunnsforskere for å forstå utviklingen av særegne institusjoner, som i følge annen kjent teori skulle hatt en annen form. Som diskutert i denne oppgaven, bringer teorien med seg interessante perspektiver og analyseverktøy. Disse kan være med på å forklare en rekke aspekter ved institusjonell etablering og utvikling. Disse innsiktene gjør det mulig å forstå forskjellige særegne utviklingstrekk i Russland. Spesifikt for denne oppgaven gjør de at vi kommer nærmere en forståelse av hvorfor og hvordan Russland initierer slike importstanser. Oppgaven har gått langt i å konstanter at disse importstansene er et resultat av institusjonell stiavhengighet, og at dette er en prosess det er vanskelig å bryte ut av. Det kan virke som om vi ser kimene til institusjonell endring i konflikten mellom de to institusjonene som innfører importstansene. Om dette vil resultere i en institusjonell endring av selve importstansene gjenstår å se. Det som er sikkert er at Russlands WTO-medlemskap allerede nå gjør seg gjeldende, og at dette på sikt kan føre til endringer i denne typen importstans.

Litteraturliste

- Aandahl, P. T. og Kristiansen, M. N. 2007. Markedssituasjonen for laks og ørret i 2006.
- Ames, G. C. W. 1998a. Non-Tariff Barriers and Political Solutions to Trade Disputes: A Case Study of U.S. Poultry Exports to Russia. *Review of Agricultural Economics*, 20, 238-247.
- Ames, G. C. W. 1998b. The U.S.-Russian Poultry Trade Dispute. *Journal of East-West Business*, 4, 69-87.
- Arthur, W. B. 1994. *Increasing returns and path dependence in the economy*, University of Michigan Press.
- Åslund, A. 2007. *How capitalism was built: the transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge University Press.
- Bagger, H. og Nørretranders, B. 1983. *Reformer og revolution: 1689-1917*, København, Politiken.
- Bandelj, N. 2008. *From communists to foreign capitalists: the social foundations of foreign direct investment in postsocialist Europe*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Basjkirova i Partneri 2011. *Report on "Norwegian fish" project*, utarbeidet for Norsk Sjømatråd.
- Bekurova, Z. 2013. *Rospotrebnadzor obvinil EEK v sozdanii korrupsionnykh sjem pri pomosjtji veterinarnykh sertifikatov* [Online]. Proved. Tilgjengelig fra: <http://proved-partner.ru/economics/fea/5312-pospotpebnadzop-obvinil-EEK-v-sozdanii-koppuptsionnyh-shem-ppi-pomoshti-vetepinapnyh-septifikatov.html> [Oppsøkt 12.11. 2013].
- Bjørnstad, A. S. 2012. Norwegian salmon and trout in Russia – Notions of quality from exporter to consumer.
- Brooks, K. og Gardner, B. 2004. Russian Agriculture in the Transition to a Market Economy*. *Economic Development and Cultural Change*, 52, 571-586.
- Brown, A. 2001. *Contemporary Russian politics: a reader*, Oxford, Oxford University Press.
- Business dictionary. 2013. *Neo classical economics* [Online]. Business dictionary. Tilgjengelig fra: <http://www.businessdictionary.com/definition/neo-classical-economics.html> [Oppsøkt 10.09 2013].
- BusinessDictionary.com. *Path dependency* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.businessdictionary.com/definition/path-dependency.html> [Oppsøkt 22.10 2013].
- David, P. A. 1985. Clio and the Economics of QWERTY. *The American economic review*, 75, 332-337.
- David, P. A. 2001. Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'. *Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present*, 15, 40.
- Davidsen, T. 2013. Historical moments på Marriot Hotel, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening.
- Dyrnes, S. 2013a. Nordmenn skyr Russland. *Aftenposten*, 15.08.13, p.6.
- Dyrnes, S. 2013b. *Russland til melkekrig mot Litauen* [Online]. Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Russland-til-melkekrig-mot-Litauen-7332049.html> - .UJQDIWRIf0A [Oppsøkt 08.10.13 2013].
- EAEC. 2013. *Istoriija* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.evrazes.com/about/history> [Oppsøkt 13.11. 2013].

- Edward, F. 2004. *A guide to what's wrong with economics*, Anthem Press.
- Elvestad, C. og Nilssen, F. 2010. Restricting imports to the Russian food market: simply an act of protectionism? *Post-Communist Economies*, 22, 267-282.
- Encyclopaedia Britannica Online. 2013. *Classical economics* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/120200/classical-economics> [Oppsøkt 20.10. 2013].
- Federalnaja Antimonopolnaja Sluzjba. 2011. *Rosselkhoznadzor ne puskal norvezjskuju rybu v Rossiju* [Online]. Tilgjengelig fra: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32533.html [Oppsøkt 07.06 2012].
- Fiskeri- og kystdepartementet. 2013. *Oppdrettslaksen, Fiskehelse/lakselus* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/samlesider/farmed-salmon/oppdrettslaksen/sykdom.html?id=607091> [Oppsøkt 16.10 2013].
- Forbes.ru. 2013. *Tsjas bez Onisjtsjenko: Belyj dom pospesjil uvolit glavu Rospotrebnadzora* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.forbes.ru/news/246487-gennadii-onishchenko-pokidaet-post-glavy-rospotrebnadzora> [Oppsøkt 27.10. 2013].
- Forordning (EF) nr. 2073/2005. 2005. *KOMMISJONSFORORDNING (EF) nr. 2073/2005 av 15. november 2005, om mikrobiologiske kriterier for næringsmidler* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/static/SF/32005r2073o.pdf> [Oppsøkt 12.11 2013].
- Getty, J. A. og Manning, R. T. 1993. *Stalinist terror: new perspectives*, New York, Cambridge University Press.
- Hagen, G. A. 2009. *Alt om Telenors Russland-trøbbel* [Online]. Dagens Næringsliv. Tilgjengelig fra: <http://www.dagensit.no/article1638424.ece> [Oppsøkt 13.10.13 2013].
- Hanson, P. og Teague, E. 2005. Big Business and the State in Russia. *Europe-Asia Studies*, 57, 657-680.
- Haugan, B. 2013. *To selskaper får igjen eksportere fisk til Russland: Norsk laksejubel i Moskva* [Online]. VG/E24. Tilgjengelig fra: <http://e24.no/boers-og-finans/to-selskaper-faar-igjen-eksportere-fisk-til-russland-norsk-laksejubel-i-moskva/21609951> [Oppsøkt 29.10. 2013].
- Hedlund, S. 2000. Path dependence in Russian policy making: constraints on Putin's economic choice. *Post-Communist Economies*, 12, 389-407.
- Heimsvik, O. 2008. *Sterk kritikk av Innovasjon Norge* [Online]. Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenbladet.no/nyheter/okonomi/Sterk-kritikk-av-Innovasjon-Norge-2572497.html> - .UkxF9WRlcwE [Oppsøkt 01.10 2013].
- Holm, P. og Kokkvold, K. 2007. Norsk sjømateksport til Russland. Kartlegging og vurdering av handelsrestriksjoner i russisk matvareimport, Norges fiskerihøgskole.
- Inderberg, T. H. 2007. *Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken*, Fridtjof Nanasen Institute (FNI), .
- Investopedia. 2013. *Network Effect* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.investopedia.com/terms/n/network-effect.asp> [Oppsøkt 19.10. 2013].
- Itar-TASS. 2005. *Rosselkhoznadzor ne iskljutsjaet vvedenija vremennykh ogranitsenij na postavki iskusstvenno vyrasjtsjennoj ryby iz Norvegii* [Online]. Integrum. Tilgjengelig fra: http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx/yspxyf2E/1754/tpl_D20051129_T1411_L2005112914135971_A000.txt [Oppsøkt 07.05. 2012].

- Itar-TASS. 2006. *Rosselkhoznadzor objavil vojnu "seroj" rybe* [Online]. Izvestija. Tilgjengelig fra: <http://izvestia.ru/news/388482> [Oppsøkt 23.05. 2013].
- Johannessen, A., Tufte, P. A. og Kristoffersen, L. 2002. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Abstrakt.
- Kasjevarova, A. og Ljaljakina, A. 2013. *Rospotrebnadzor mogut rasformirovat vsled za otstavkoj Onisjtsjenko* [Online]. Izvestia.ru. Tilgjengelig fra: <http://izvestia.ru/news/559351> [Oppsøkt 29.10. 2013].
- Kommersant.ru. 2013. *Zaprety Gennadija Onisjtsjenko* [Online]. Kommersant. Tilgjengelig fra: <http://www.kommersant.ru/doc/2265608> [Oppsøkt 29.10. 2013].
- Kreknin, A. 2012. *Gruppa kompanij «Russkoe more» vstupila v Rybnyj sojuz* [Online]. Vedomosti. Tilgjengelig fra: http://www.vedomosti.ru/companies/news/5944671/rybaki_podelili_ulov [Oppsøkt 14.12. 2012].
- Kyst og fjord. 2011. *Russiske veterinærer fikk refs* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Russiske-veterinaerer-fikk-refs> [Oppsøkt 06.05 2012].
- Ledeneva, A. V. 2006. *How Russia really works: the informal practices that shaped post-Soviet politics and business*, Ithaca, Cornell University Press.
- Ledeneva, A. V. Modernization and sistema. In: NUPI, ed. What happened to Russia's modernization?, 28.08 2013 Litteraturhuset, Oslo.
- Mahoney, J. 2000. Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29, 507-548.
- Mattilsynet. 2012. *Russisk importforbud av laks - hendelsesforløp* [Online]. Tilgjengelig fra: http://www.mattilsynet.no/import_eksport/fisk_fiskevarer/rusland/russisk_importforbud_av_laks_hendelsesforl_p_31625 [Oppsøkt 01.02. 2012].
- Melgård, M. 2012. - *Støre vil merke ripen i lakken etter Tschudi-saken* [Online]. Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/--Store-vil-merke-ripen-i-lakken-etter-Tschudi-saken-6822914.html> - .Ul6jSJRIlf0A [Oppsøkt 16.10 2013].
- Mentjokova, S. 2013. *Proizvoditelej zapisyvajot k veterinaru* [Online]. Kommersant. Tilgjengelig fra: <http://www.kommersant.ru/Doc/2228742> [Oppsøkt 28.10. 2013].
- Mentjokova, S. og Sjevtsjenko, M. 2006. *Faktor risa* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.kommersant.ru/doc/727523> [Oppsøkt 17.07.2013].
- Moss, W. G. 2005. *A history of Russia*, London, Anthem Press.
- Mouritzen, H. og Wivel, A. 2012. *Explaining foreign policy: international diplomacy and the Russo-Georgian war*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Næringsmiddelhygieneforskriften. 2009. *Forskrift om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften)* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-12-22-1623> [Oppsøkt 12.11. 2013].
- Nelson, R. R. og Winter, S. G. 1974. Neoclassical vs. Evolutionary Theories of Economic Growth: Critique and Prospectus. *The Economic Journal*, 84, 886-905.
- Nord-News. 2012. *"Russkij losos" vytesnit norvezjtsev iz Rossii* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://nord-news.ru/topic/?mtopicid=412> [Oppsøkt 08.06 2012].
- Norsk statsansatt 2012. *Personlig intervju*.

- North, D. C. 1986. The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 142, 230-237.
- North, D. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge university press.
- Obtsjinikov, R. 2006. *Norvezjkij losos vernetsja v rossijskie seti* [Online]. Kommersant. Tilgjengelig fra: <http://www.kommersant.ru/doc/666963> [Oppsøkt 15.11 2012].
- OECD. 2001. *Glossary of Statistical Terms, Non-Tariff Barriers* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1837> [Oppsøkt 22.10.13 2013].
- OECD 2004. *OECD Investment Policy Reviews: Russian Federation 2004: Progress and Reform Challenges*, OECD Publishing.
- Ovtsjinnikov, R. 2006. *Norvezjskij losos vernetsja v rossijskie seti* [Online]. Kommersant. Tilgjengelig fra: <http://www.kommersant.ru/doc/666963/print> [Oppsøkt 28.10. 2013].
- Patrick, L. og Ralph, L. 2009. *OECD Insights International Trade Free, Fair and Open?: Free, Fair and Open?*, OECD Publishing.
- Pierson, P. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 251-267.
- Putin, V. 2003. *O merakh po provedeniju administrativnoj reformy v 2003 - 2004 godakh* [Online]. Rossiskaja Gazeta. Tilgjengelig fra: <http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/824-03.shtm> [Oppsøkt 30.10. 2013].
- Remington, T. F. 2010. *Politics in russia*, Pearson Education.
- Rep. N/R næringsinteresser 2012. *Personlig intervju*.
- Representant norsk fiske næring 2013. *Personlig intervju*.
- Ria Novosti. 2013a. *Konfety, syr i vino: tsjto zapresjtsjal Gennadij Onisjtsjenko* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://ria.ru/infografika/20131022/971588897.html> [Oppsøkt 27.10. 2013].
- Ria Novosti. 2013b. *"On tsjelovek sistemy byl"* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://ria.ru/politics/20131022/971821191.html> [Oppsøkt 24.10. 2013].
- Roberts, S. P. 2013. Research in challenging environments: the case of Russia's 'managed democracy'. *Qualitative Research*, 13, 337-351.
- Røkke, T. 2012. *Political Mobilization of Georgian IDPs*. Master, Universitetet i Oslo.
- Rospotrebnadzor. 2013. *O katsjestve i bezopasnosti pisjtsjevoj produkcii* [Online]. rospotrebnadzor.ru. Tilgjengelig fra: http://rospotrebnadzor.ru/news/-/asset_publisher/w7Ci/content/%D0%BE-%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5-%D0%B8-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BF%D0%B8%D1%89%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%B8%D0%B7-%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B2%D1%8B;jsessionid=65E05BE53988B657098FFC99B7C370D5?redirect=http%3A%2F%2Frospotrebnadzor.ru%2Fnews%3Bjsessionid%3D65E05BE53988B657098FFC99B7C370D5%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_w7Ci%26p [Oppsøkt 25.10.13 2013].
- Rossiskaja Gazeta 2004. Polozhenie o Federalnoj sluzjbe po nadzoru v sfere zasjtsjity prav potrebitelej i blagopolutsjija tsjeloveka. 2004, N 322. Moskva.

- Schwartz, G. og McCann, L. 2007. Overlapping effects: Path dependence and path generation in management and organization in Russia. *Human relations*, 60, 1525-1549.
- Shlapentokh, V. 2006. Trust in public institutions in Russia: The lowest in the world. *Communist and Post-Communist Studies*, 39, 153-174.
- Skjeggstad, H. 2013. *Russland kjemper for kontroll i nabolandene* [Online]. Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Russland-kjemper-for-kontroll-i-nabolandene-7334008.html> [Oppsøkt 15.10. 2013].
- Skribekk, S. 2012. Institusjon. *Store norske leksikon*.
Språkrådet. *Transkripsjon av russisk* [Online]. Tilgjengelig fra: http://www.sprakradet.no/upload/Rettskriving_og_ordlister/russ.pdf [Oppsøkt 13.01 2013].
- Stiglitz, J. 1999. Whither reform. *Washington DC: The World Bank*.
- Tallaksen, E. 2013. *Marine Harvest defends partnership with Russian Fish in cartel inquiry* [Online]. Undercurrent news. Tilgjengelig fra: http://www.undercurrentnews.com/2013/04/29/marine-harvest-defends-partnership-with-russian-fish-in-cartel-inquiry/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=marine-harvest-defends-partnership-with-russian-fish-in-cartel-inquiry [Oppsøkt 05.05.2013 2013].
- Tollunionen. 2012. *Edinye sanitarno-epidemiologitsjeskie i gigenitsjeskie trebovanija k tovaram, podlezasjtsjikh sanitarno-epidemiologitsjeskomu nadzoru (kontrolju)* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/txnreg/depsanmer/sanmeri/Documents/PishevayaGennost.pdf> [Oppsøkt 12.11 2013].
- Tolz, V. 2001. *Inventing the nation: Russia*, Bloomsbury USA Academic.
- Transparency International. *Corruption by country/region, Russia* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.transparency.org/country - RUS> [Oppsøkt 30.09 2013].
- Transparency International 2012. *Corruption Perceptions Index 2012*.
- USTR 2013. *2013 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures*, The Office of the United States Trade Representative.
- Vedemosti. 2013. *Rosselkhoz nadzor produbliruet zapret na vvoz litovskikh molotsjnykh produktov* [Online]. Vedemosti.ru. Tilgjengelig fra: <http://www.vedemosti.ru/politics/news/17240981/rosselkhoz nadzor-produbliruet-zapret-na-vvoz-litovskikh> [Oppsøkt 10.11. 2013].
- Veggeland, F. og Aalerud, E. H. 2011. Sjømat og handelsrestriksjoner. Metoder for å forenkle handelen
- Wedel, J. R. 1998. *Collision and collusion: the strange case of western aid to Eastern Europe, 1989-1998*, New York, St. Martin's Press.
- Wegren, S. K. 2013. Food security in the Russian Federation. *Eurasian Geography and Economics*, 54, 22-41.
- Weintraub, E. R. 2002. *Neoclassical Economics* [Online]. Library of Economics and Liberty. Tilgjengelig fra: <http://www.econlib.org/library/Enc1/NeoclassicalEconomics.html> [Oppsøkt 10.09 2013].
- White, S., Sakwa, R. og Hale, H. E. (red.) 2010. *Developments in Russian Politics 7*, New York: Palgrave Macmillan.
- Wilson, D., Dasgupta, D. og Uzan, M. 2001. *Capital flows without crisis?: reconciling capital mobility and economic stability*, London, Routledge.

- WTO. 2013a. *About the WTO — a statement by the Director-General* [Online]. Tilgjengelig fra: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm [Oppsøkt 12.08 2013].
- WTO. 2013b. *Introduction to the SPS agreement* [Online]. Tilgjengelig fra: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_agreement_cbt_e/c1s1p1_e.htm [Oppsøkt 13.08 2013].
- WTO. 2013c. *The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* [Online]. Tilgjengelig fra: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm [Oppsøkt 20.08. 2013].
- Yin, R. K. 2009. *Case study research: Design and methods*, Sage.