

Mot en ny samfunnskontrakt

Rammevilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren

Norges fiskerihøgskole og Nofima

2014

Petter Holm, NFH

Edgar Henriksen, Nofima

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Norges fiskerihøgskole, UiT, har hatt prosjektledelsen, mens Nofima har bidratt til gjennomføringen av prosjektet. Petter Holm, NFH, og Edgar Henriksen, Nofima, har skrevet rapporten. Vi takker Audun Iversen (Nofima), Bjørn-Petter Finstad (NFH), Otto Andreassen (Nofima), Roy Robertsen (Nofima), Jahn Petter Johnsen (NFH) og Kathrine Tveiterås (NFH) for kommentarer. Forfatterne er ansvarlige for alle analyser og konklusjoner i rapporten.

Tromsø 13.08.2014

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	4
2.1	Utredningens formål	5
2.2	Hvordan vi har løst oppdraget	6
3	Perspektiver og analysemodeller	9
3.1	Innledning	9
3.2	Om sosial, økologisk og økonomisk bærekraft	9
3.3	Sentrale begreper og avgrensninger	11
3.3.1	Rammevilkår	11
3.3.2	Generelle og sektorspesifikke rammevilkår	12
3.3.3	Målkonflikt	12
3.3.4	Samfunnskontrakt	12
3.3.5	Den nordiske modellen	12
3.3.6	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	13
4	Rammevilkår i sjømatsektoren	14
4.1	Innledning	14
4.2	Fiskerisektoren (villfanget fisk)	14
4.2.1	Fiskeripolitikk som distriktpolitikk	15
4.2.2	Liberalisering av rammevilkårene for tilvirkning og eksport	16
4.2.3	Hovedavtalen	18
4.2.4	Fiskesalgslagsloven	19
4.2.5	Deltakerloven	20
4.2.6	Havressursloven	22
4.2.7	Permitteringslønnslovens unntak for fiskeindustri	23
4.2.8	Torsk og sild: Samme rammeverk men ulike samfunnsoppdrag	24
4.3	Oppdrett	25
4.3.1	Oppdrett og distriktpolitikk	26
4.3.2	Liberalisering og markedstilpasning	27
5	Målkonflikter	30
5.1	Innledning	30
5.2	Allmenningen og ressurs hensynet	31
5.3	Samfunnsøkonomi og ressursforvaltning	32
5.4	Distriktsnæring eller verdens fremste sjømatnasjon?	34
5.4.1	Førstehåndsomsetningen	35
5.4.2	Den fiskereide flåten	36
5.4.3	Strukturpolitikk og ressursrente	37
5.4.4	Distriktpolitikk og fiskeindustriens rammevilkår	38
5.5	Verdivalg eller målkonflikt?	41
5.6	Trålernes leveringsplikt	43
5.7	Målkonflikter i oppdrettssektoren	45
6	En ny samfunnskontrakt?	47
6.1	Innledning	47

6.2	"Markedsbasert industri"	48
6.3	Ja takk, begge deler	50
6.4	Alt ved det gamle, men likevel ikke "status quo"	51

1 Sammendrag

Utredningen skal gir en oversikt over sentrale politiske mål og rammevilkår i sjømatsektoren; kartlegge om og i hvilken grad det kan oppstå målkonflikter, og drøfte mulige alternative rammevilkår i sektoren. Utredningen gjelder sjømatsektoren generelt, men har særlig fokus på rammevilkårene til sjømatindustrien i tre verdikjeder – hvitfisksektoren, pelagisk sektor og oppdrett (se Figur 1 i avsnitt 3.2).

De politisk fastsatte rammevilkårene er resultatet av myndighetenes styringsforsøk, og kan betraktes som et forsøk på å balansere flere legitime samfunnsmessige hensyn mot hverandre. I rapporten drøfter vi dette med utgangspunkt i figuren over. Mens sjømatsektoren som helhet særmerkes ved at hensynet til økologisk bærekraft (overbeskatning, biodiversitet) er fundamentalt, er det motsetninger og verdivalg i spenningsfeltet mellom sosial bærekraft (distriktpolitiske hensyn) og økonomisk bærekraft (lønnsomhet og konkurransekraft) som er av størst interesse her. Historisk sett har fiskerinæringen vært et fundament for kystsamfunnene og i forvaltningen av sektoren har hensynet til bosetting og sysselsetting i distriktene stått sentralt. I de siste tiårene har økonomisk- og sosial bærekraft kommet under press, blant annet på grunn av globalisering av sjømatmarkedene og økt internasjonal konkurranse. Med et høyt norsk kostnadsnivå, er spørsmålet om det kompromiss mellom distriktshensyn og lønnsomhetshensyn som er bygd inn i dagens rammevilkår for sektoren, fortsatt skal stå ved lag eller om en bør finne en ny balanse.

Rammevilkårene er forskjellig i oppdrett og fiskerisektoren basert på villfanget fisk. I oppdrettsnæringen ble rammevilkårene fra starten bygd opp med tradisjonell fiskerinæring som forbilde. Denne modellen ble sterkt utfordret allerede på 1990-tallet, og nye rammevilkår, med sterkere vekt på lønnsomhet og konkurransekraft ble etablert.

I fiskerinæringen ble også eksisterende rammevilkår utfordret og revidert på 1990-tallet. Her ble resultatet likevel annerledes enn i oppdrett. I industri- og eksportleddet ble det gjennomført en omfattende reform, slik at rammevilkårene – med noen viktige unntak – kom i samsvar med annen økonomisk virksomhet. Selv om det også ble gjennomført endringer for fangstleddet, var gjennomslaget for lønnsomhetshensynet her svakere, spesielt for små fartøy i torskesektoren. Sentrale elementer i den tradisjonelle næringsmodellen ble beholdt, med lovbeskyttet førstehåndsomsetning og prinsippet om fiskereide fartøyer. De distriktpolitiske motiver er også klart uttalt i strukturordninger og kvotefordeling som opprettholder en desentralisert næringsform. Vi har kalt kombinasjonen av to ulike modeller, med et skarpt skille på kanten slik at industri og eksport er regulert ut fra et sett av hensyn mens flåte og førstehåndsomsetning er regulert ut fra et annet og dels motstridende sett, den bipolare næringsmodell.

Et av de sentrale spørsmålene i rapporten er konsekvensene av en slik bipolar modell i fiskerinæringen: Hvilken betydning har det at to ulike og dels motstridende rammevilkår gjøres gjeldende i hver sin ende av verdikjeden?

I rapporten påpeker vi at denne modellen har konsekvenser. Når verdikjeden ikke er organisert helhetlig, risikerer en at det oppstår brudd slik at verdier kan gå tapt. Spesifikt betyr særbehandlingen av flåten ut fra distriktpolitiske hensyn, at det påfølgende ledd, fiskeindustrien, får vanskeligere kår. Selv om det i denne relasjonen er åpenbart at ulike hensyn står i motstrid til hverandre, betyr ikke det at det foreligger en målkonflikt. Grunnen til det er at valget av en bipolar

modell, og konsekvensene av dette, er tatt etter grundige politiske avveininger. Det er her snakk om et verdivalg, ikke en verdikonflikt.

Rapporten peker likevel på at det kan spores tegn til økende spenninger og uro når det gjelder oppslutningen om dette valget. I kombinasjonen av at norsk økonomi er åpen og vi har et høyt og stigende kostnadsnivå sammenlignet med konkurrentland, er det grunn til å spørre om det eksisterende kompromiss stadig er hensiktsmessig og legitimt. I rapportens siste kapittel drøftes derfor mulige alternativer.

Det første alternativet ("Markedsbasert industri") er at fiskerisektoren følger i sporene av oppdrettsnæringen, og utstyres med rammevilkår der hensynet til økonomisk lønnsomhet står sentralt. Selv om en slik løsning uten tvil er realistisk og vil legge til rette for betydelige effektivitetsgevinster, vil den sannsynligvis også føre til at den rasjonaliseringen og sentraliseringen vi allerede har, forsterkes. Særlig de delene av sektoren som i dag nyter godt av de distriktpolitiske ordninger, vil bli sårbare og kan komme til å forsvinne.

Det andre alternativet er en todelt løsning ("Ja takk, begge deler"), der løsningen for den industrielt organiserte delen av fiskerinæringen (pelagisk sektor, havfiskeflåten, større kystfiskefartøy) er den samme som skissert i alternativ 1, mens en for den tradisjonelle og lokalt forankrede næringsformen, basert på fiskereid småskala flåte og konvensjonell produksjon, opprettholder dagens rammeverk. Til en viss grad er dette en videreføring av dagens bipolare modell, men slik at grensen mellom de to delene trekkes på en annen måte. I stedet for et skille på tvers av verdikjeden, på kanten mellom flåten på den ene siden og industrien på den andre, trekkes her grensen mellom verdikjeder organisert etter henholdsvis industrielt og tradisjonelt mønster.

De to alternativene, inkludert kombinasjoner mellom dem, er scenarier som spenner opp et mulighetsrom i diskusjonen om en ny samfunnskontrakt for sjømatsektoren. De må vurderes opp mot dagens næringsmodell, som er basert på et kompromiss mellom ulike hensyn. Et sentralt spørsmål er om situasjonen er stabil. Det er tegn til økende spenninger i grenselinjen mellom de to regimene. En viktig grunn er det stadig økende presset på sektoren, generert i skjæringspunktet mellom sterk konkurranse og prispress i globale sjømatmarkeder og et høyt kostnadsnivå i Norge. Spørsmålet er om videreføring av dagens bipolare modell gir rammevilkår som kan sikre at sektoren kan tilpasse seg og fornyes, eller om den leder mot forvitring, rekrutteringssvikt og forgubbing.

På flåtesida er strukturpolitikken den sentrale strategi for å løse dette problemet. Logikken i denne strategien er effektivisering, ved systematisk flåtenedbygging for å redusere kostnader. I foredlingsleddet gjør den samme løsningen seg gjeldende med utgangspunkt i logikken i den nordiske modellen. Men her er det lagt til en ekstra byrde, siden flåteleddet er politisk privilegert og ikke trenger å spille på lag med resten av verdikjeden. Dette fører til nedbygging av foredlingsleddet i enda sterkere takt enn i flåten. Flåten klarer seg dessuten rimelig godt, i hvert fall på kort sikt, fordi en uansett kan eksportere ubearbeidet fersk og fryst fisk til verdensmarkeds priser. Sektoren vil ha et sterkt fokus på kostnadsreduksjon, med basis i minstepriser, mens systematisk arbeid for å øke verdien av råstoffet får lite oppmerksomhet. Samlet sett betyr det at de eksisterende rammevilkår peker mot en minimumsversjon av sektoren.

Samtidig med denne generelle forvitningsprosessen, svekkes grunnlaget for fiskerisektoren som distriktsnæring. Det skjer ikke bare fordi sektoren bygges ned, og dermed generelt får mindre

betydning. Tyngdepunktet i næringen forskyves også mot dens industrielle del, mens den tradisjonelle delen forgubbes. I dette scenarioet, vil dermed status quo ikke nødvendigvis vedlikeholde dagens situasjon, men realisere en industrialiseringsmodell med de fleste av nedsidene og få av oppsidene "Markedsbasert industri" bærer løfte om.

2 Innledning

Hva er sjømatsektorens samfunnsmessige oppdrag? Hvilke verdier skal den ivareta? Hvordan skal sektoren forvaltes slik at disse verdiene kan realiseres? Produksjon av sjømat tilhører samfunnets økonomiske sfære, og svarene på slike spørsmål må nødvendigvis inkludere verdiskaping. Sektoren skal, sammen med andre deler av norsk økonomi, gi et bidrag til samfunnet i form av lønnsinntekter, gode og trygge arbeidsplasser og økonomisk overskudd. Dette er likevel ikke et uttømmende svar. Ulike sektorer bidrar i samfunnets mange målsettinger på svært forskjellige måter. For å illustrere dette kan vi trekke opp spennet mellom to ytterpunkter, nemlig landbruket på den ene siden og petroleumssektoren på den andre. Landbruksektoren gir mange arbeidsplasser i bygde-Norge, bidrar til å opprettholde en desentralisert bosettingsstruktur og vedlikeholder kulturlandskapet. Landbruket er også viktig for å sikre mattrygghet og nasjonal beredskap. Når landbrukssektoren subsidieres begrunnes det nettopp med henvisning til de verdiene landbruket bidrar med ut over de rent økonomiske.

Petroleumssektoren kan på sin side betraktes som motoren i norsk økonomi, med et stort netto økonomisk tilskudd til statskassen. Selvsagt bidrar sektoren også med andre ting, som lønnsomme bedrifter, høyt betalte kompetansearbeidsplasser, nyskapende teknologimiljøer etc. Sammenliknet med landbruket, er det likevel det økonomiske overskuddet som er petroleumssektorens viktigste bidrag. Som samfunn kan vi ha "råd til" å ha en sterkt subsidiert landbrukspolitik og samtidig ha høy offentlig og privat velferd, fordi andre deler av økonomien, særlig olje og gass, genererer betydelige overskudd.

Sjømatsektoren befinner seg i spenningsfeltet mellom de to ytterpunktene representert ved henholdsvis landbruk og petroleum. Den tradisjonelle fiskerinæringen er som landbruket en primærnæring med lange historiske røtter som samfunnsbærende virksomhet. Vi finner da også mange reguleringsinngrep av samme type og med liknende begrunnelser som i landbruket. Tradisjonelt sett har fiskeriene, i likhet med landbruket, vært forvaltet ut fra andre hensyn enn bare de rent økonomiske, og denne arven gjør seg stadig gjeldende. Samtidig er fiskeri- og oppdrettsvirksomheten eksportrettet og konkurranseutsatt og gjenstand for krav til å drive lønnsomt. De samfunnsmessige mål og forventninger til sjømatsektoren er dermed flertydige og står til en viss grad i motsetning til hverandre. Sammenliknet med landbruket og petroleumssektoren, som hver seg er gjenstand for relativt entydige forventninger, er målsettingene for sjømatsektoren tvetydige. Sjømatsektoren skal både være lønnsom og et fundament for kystsamfunnene. Den skal være høyproduktiv og konkurransedyktig samtidig som den skal sikre bosetting og sysselsetting i distriktene. Selv om det ikke uten videre er gitt at slike mål utelukker hverandre, er det liten tvil om at det kan representere dilemmaer og forutsetter vanskelige avveininger.

Av flere grunner har de innebygde motsetninger i målene for sjømatsektoren blitt skjerpet de siste tiårene. Med økende globalisering av sjømatmarkedene er norsk sjømatindustri blitt sterkere eksponert for konkurranse og effektivitetskrav. Selv om mye av grunnlaget for dette er å finne utenfor Norge, understøttes det også i endringer i hvordan sektoren er regulert her hjemme. Mange av de tradisjonelle reguleringsmekanismene har blitt opphevet. Subsidiene til fiskerinæringen, som inntil begynnelsen av 1990-tallet var betydelige, har i hovedsak blitt avvirket. Samtidig har det skjedd strukturendringer i norsk sjømatsektor, som i dag består av færre, større og sterkere økonomiske enheter enn bare for noen tiår siden. I takt med at sektoren har blitt mer eksponert for konkurranse og strengere lønnsomhetskrav, har mange av dens aktører også tilpasset seg slike vilkår.

Dette betyr likevel ikke at norsk sjømatsektor fullt og helt har skiftet karakter og at de tradisjonelle driftsformer og verdier har sluppet taket. Mens mange har tilpasset seg en ny situasjon, er det stadig mange som holder fast ved tradisjonelle tilpasninger. Endringen av rammebetingelser og reguleringsformer har heller ikke vært fullstendig. Selv om viktige reformer har blitt gjennomført, er flere av de sentrale lovbestemmelser og institusjonelle ordninger fra det tradisjonelle regimet opprettholdt. I tillegg lever enkelte forventninger til sjømatsektoren videre i form av kulturelt forankrede oppfatninger om hva sektoren bør være og hvilke verdier den skal forvalte. Selv om vi dermed har fått et tydelig skifte i sjømatsektoren, fra en "landbruksmodell" i retning av en "petroleumsmodell," er dette skiftet på ingen måte fullstendig. Tvert imot, kan en kanskje si: Spenningen mellom de motstridende forventninger til sektoren har blitt tydeligere og mer tilspisset.

Det er dette spenningsforholdet som er utgangspunktet for denne utredningen. Hvor går veien videre? Skal sjømatnæringen primært være en distriktsnæring, etter modell av landbruket, et grunnlag for bosetting og sysselsetting i distriktene og derfor ha mindre fokus på lønnsomhet, innovasjon og effektivitet? Eller er det konkurransedyktighet i globale sjømatmarkeder som skal være det primære, slik at sektorens rolle som distriktsnæring kommer i andre rekke? Og hvor klare er egentlig motsetningen mellom disse næringsmodellene? Kan det tenkes rammevilkår der lønnsomhet og distriktshensyn ivaretas samtidig uten at disse målene kommer i innbyrdes konflikt? Hvordan skal i så fall slike rammevilkår utformes?

2.1 Utredningens formål

Denne utredningen er resultatet av et oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Oppdraget er en faglig analyse som skal gå inn som et grunnlag for Sjømatindustriutvalgets arbeid. Utvalget ble oppnevnt av Stoltenberg-regjeringen i 2013, og videreført av Solberg-regjeringen. Utvalgets arbeid tar utgangspunkt i Sjømatmeldingen¹ som fremhevet utfordringen med å utvikle en mer konkurransedyktig sjømatindustri og samtidig sikre at verdiskaping og arbeidsplasser kommer kystsammfunnene til gode. I mandatet for utvalget heter det blant annet at:

Sjømatnæringen skal videreutvikles ved å bygge på vårt fortrinn med tilgang på ferskt råstoff av høy kvalitet. Med utgangspunkt i målsettingen om at Norge skal være verdens fremste sjømatnasjon og at fiskeressursene skal anvendes på en måte som bidrar til høyest mulig verdiskaping gjennom hele verdikjeden, er det behov for å foreta en gjennomgang av sjømatindustriens rammevilkår.²

For å styrke grunnlaget for Sjømatindustriutvalgets arbeid har NFD fått utført flere faglige analyser. Denne utredningen er resultatet av departementets bestilling av en analyse om mål og effekter av sjømatindustriens rammevilkår. I sin beskrivelse av oppdraget tok departementet utgangspunkt i hvordan de sektorspesifikke rammevilkårene kan påvirke sjømatindustriens mulighet for å være lønnsom og konkurransedyktig i et globalt sjømatmarked:

Som bakgrunn for dette arbeidet, er det nødvendig å skaffe oversikt over disse rammevilkårene og hvilke mål de har. Hensikten er å vurdere om rammevilkårene gir den ønskede effekten og

¹ Meld St 22 (2012-2013) Verdens fremste sjømatnasjon. Fiskeri- og kystdepartementet.

² Oppnevning av et utvalg for gjennomgang av sjømatindustriens rammevilkår. Kongelig resolusjon 22. mars 2013. Fiskeri- og kystdepartementet. http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/ryddemappe/rydde/nou-sjomatindustriutvalget-.html?regi_oss=1&id=746471

på den måten skaffe seg en kunnskap som kan danne grunnlag for å vurdere om virkemidlene er effektive og om de har uønsket effekt.³

Hensikten med oppdraget er altså å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte de sektorspesifikke rammevilkårene påvirker sjømatindustriens muligheter til å være lønnsom og konkurransedyktig i et globalt sjømatmarked. Utredningen skal gi en oversikt over disse rammevilkårene, hvilke mål de har, om virkemidlene som brukes er effektive og hvordan de samvirker. Analysene skal gi grunnlag for å vurdere om virkemidlene har målkonflikter eller gir uønskede effekter. Oppdraget skal videre gi grunnlag for å vurdere hvordan rammevilkårene kan endres slik at målsettingen om en lønnsom, konkurransedyktig, innovativ og attraktiv sjømatindustri kan realiseres.

2.2 Hvordan vi har løst oppdraget

Det er, slik vi konstaterte innledningsvis, betydelig og økende spenning mellom de to næringsmodellene i sjømatsektoren. Oppnevningen av sjømatindustriutvalgets mål forståes i lys av dette. Utvalgets oppdrag er nettopp å gjennomgå sektorens rammevilkår for å identifisere ordninger og virkemidler som står i veien for målsettingen om Norge som verdens fremste sjømatnasjon og eventuelt fremme forslag til justeringer. Denne utredningen, som er bestilt for å gi et faglig grunnlag for Sjømatindustriutvalgets arbeid, tar oss dermed rett til kjernen av sentrale stridsspørsmål i sjømatsektoren. Hvordan kan sjømatindustrien bli mer lønnsom og konkurransedyktig? Kan en legge bedre til rette for det, samtidig som sjømatsektorens rolle som samfunnsbygger i distriktene opprettholdes? Eller står en overfor et valg, der veien til økt lønnsomhet bare kan skje ved at sjømatsektorens distriktspolitiske rolle nedtones?

Det første spørsmålet er hva sjømatsektorens rammebetingelser består av, og besvares med en beskrivelse av de sentrale lover og ordninger som regulerer sektoren. Mens begrepet om "rammebetingelser" i utgangspunktet kan omfatte svært mange forhold som påvirker en økonomisk virksomhet, siktes det i denne sammenhengen primært til de politisk fastsatte regler og ordninger for sjømatsektoren. Rammebetingelsene er altså knyttet til reguleringsinngrep overfor næringsaktørene. Siden slik regulering er begrunnet av ulike målsettinger og verdier, blir spørsmålet om hvilke rammebetingelser som gjelder dermed et spørsmål om politikk: Hvilke politiske mål er blitt lagt til grunn for sektoren, og hvordan er disse oversatt til reguleringsordninger og rammebetingelser for næringsaktørene?

Hvis de politiske målene hadde vært entydige og det var åpenbart hvordan de hadde blitt oversatt til reguleringer, ville utredningsoppgaven vært enkel. Slik er det ikke. Dels er det i sektorpolitikken lagt mange ulike målsettinger til grunn, og innholdet i og tyngdeforholdet mellom dem er noen ganger uklart. Selv om nye mål og hensyn har kommet til eller fått større betydning over tid, har dette ikke alltid ført til at andre målsettinger, med tilhørende virkemidler, har blitt tydelig nedprioritert. Hvordan de ulike målsettinger virker sammen, og hvordan de ulike virkemidler påvirker hverandre, vil da kunne være uklart. Det er nettopp slike komplikasjoner som skaper behov for en utredning som denne. Hva rammebetingelsene for sektoren er og hvordan de virker er uklart og omstridt. Formålet med denne utredningen er følgelig å skape oversikt og vise vei i villniset.

³ Rammevilkår – mål og effekt. Konkurransesgrunnlag Sak 14/2421. Bilag 1 Oppdragsgivers beskrivelse av Oppdraget: 17. Nærings- og fiskeridepartementet

Det andre spørsmålet handler om i hvilken grad de ulike ordninger eller virkemidler som er gjeldende medfører målkonflikter. Utgangspunktet her er altså en hypotese om at rammebetingelsene i sjømatnæringen, som er utformet med hensyn på ulike mål, på enkelte områder eller i noen situasjoner vil kunne komme i konflikt med hverandre. Siden utgangspunktet for utredningen er ambisjonen om Norge som verdens fremste sjømatnasjon, der hensynet til lønnsomhet og konkurransekraft står sentralt, kan dette spørsmålet formuleres skarpere: Er det slik at andre verdier og målsettinger for sektoren, for eksempel hensynet til fordelings- og distriktspolitikk eller hensynet til økologisk bærekraft, har så sterkt gjennomslag eller er utformet slik at det svekker hensynet til økonomisk verdiskaping, lønnsomhet og konkurransekraft?

La oss her straks tilføye at det i denne spørsmålsstillingen ikke ligger en forutsetning om at målsettingen om lønnsomhet og konkurransekraft for sektoren er, eller burde være, overordnet andre mål. For denne utredningen er spørsmålet om hvilke målsettinger som bør gjelde for sektoren og hvordan de best kan balanseres mot hverandre, et rent politisk anliggende som ligger utenfor det utredningen skal ta stilling til.

Det sier seg selv at dette er et oppdrag med en viss vanskelighetsgrad. Årsaken er ikke bare at saksområdet er stort og mangfoldig, i tillegg er det er politisert. Det er interessemotsetninger og politisk uenighet om målsettinger og verdigrunnlag for sjømatsektoren, og dermed om hvordan rammebetingelsene for sektoren bør utformes. Det er selvsagt i første rekke en politisk utfordring. Men det skaper også utfordringer for utredningen, siden grensedragningen mellom fag og politikk i denne typen situasjoner lett blir trukket inn som en del av den politiske tautrekking. Dermed vil diskusjonen stå om ulike mål og verdier. Også hva som er de faktiske forhold vil til en viss grad bli gjenstand for uenighet.

Departementet har, slik vi oppfatter det, bestilt en faglig analyse, og vi har etter beste evne forsøkt å levere nettopp det. I praksis betyr "faglig analyse" i denne sammenheng en utredning som skal kunne gi grunnlag for en politisk diskusjon, men som i seg selv ikke skal ta stilling i verdispørsmål. Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget legger føringer om et konvensjonelt skille mellom fag og politikk, der faktiske saksforhold tilhører det faglige, mens verdistandpunkter og avveininger mellom mål tilhører det politiske. Slik bestillingen er formulert, er formålet med utredningen nettopp å klargjøre den faktiske situasjonen, slik at de politiske valg en står overfor blir tydeliggjort. Det er en slik utredning vi har tatt sikte på å levere. Vårt viktigste grep i denne sammenhengen er å angi, etter beste evne, grunnlaget for de analyser som er gjort, slik at de kan etterprøves. Dette gjelder i særlig grad på de områder der fag og politikk går over i hverandre og er vanskelig å skille.

Utredningsoppdraget kan deles inn i tre forskjellige problemstillinger, som drøftes i rapportens tre hovedkapitler.

- I kapittel 4 gis en oversikt over sentrale politiske mål, rammevilkår og sektorspesifikke virkemidler. Denne oversikten skal spesifiseres med hensyn på tre verdikjeder - hvitfisk, oppdrettslaks, pelagisk - og gi grunnlag for en sammenliknende analyse. Situasjonen i sektoren er som allerede antydnet preget av et visst spenningsforhold mellom lønnsomhet på den ene siden og mer distriktspolitisk begrunnede mål på den andre. Hvor sterkt dette spenningsforholdet er, varierer likevel mellom verdikjedene, slik at spenningen er sterkest i hvitfisksektoren, svak i pelagisk sektor og nesten fraværende i oppdrettssektoren.

- Et hovedformål med oversikten i kapittel 4 er å gi et grunnlag for analysen av målkonflikter, som følger i kapittel 5. Her er vi ved kjernen av utredningsoppdraget, som er å identifisere de saksområder eller situasjoner der det kan oppstå motstrid mellom hensynet til lønnsomhet og konkurransekraft på den ene siden og andre politiske mål og verdier på den andre. Siden rammebetingelsene varierer mellom verdikjeder, forventer vi i utgangspunktet at innslaget av målkonflikter vil være forskjellig mellom dem.
- Identifikasjonen av målkonflikter i kapittel 5 leder videre til analysen i kapittel 6, der vi drøfter om, og hvordan, andre sett av rammebetingelser kan bidra til å løse eller minske innslaget av målkonflikter. Utgangspunktet er Sjømatmeldingens ambisjon om Norge som verdens fremste sjømatnasjon, med sterk vekt på målsettingene om lønnsomhet og konkurransekraft. Hvis det er slike målsettinger som skal prioriteres, hvordan kan da rammebetingelsene for sektoren endres?

Før vi kan komme i gang med å besvare disse konkrete problemstillingene, redegjør vi i kapittel 3 for sentrale perspektiver, modeller og begreper vi har anvendt i analysene.

3 Perspektiver og analysemodeller

3.1 Innledning

I arbeidet med denne utredningen har vi anvendt en rekke faglige perspektiver og begreper. Noen av disse vil bli forklart underveis, med referanser til relevant litteratur angitt i fotnoter. Det grunnleggende analyseperspektiv, samt enkelte sentrale begreper, er imidlertid så viktige for å følge analysen at vi introdusere dem her.

3.2 Om sosial, økologisk og økonomisk bærekraft

For å forstå rammevilkår og målkonflikter i sjømatsektoren kan vi ta utgangspunkt i Figur 1. Figuren beskriver de ulike verdier for forvaltning av fiskeriene i møtet mellom tre ulike, men delvis overlappende hensyn, nemlig sosial, økologisk og økonomisk bærekraft. En variant av denne modellen ble først utviklet av Charles (1994) med betydelig nedslag i senere arbeider.⁴ Et viktig poeng er at fiskerier er komplekse systemer der flere ulike hensyn er relevante som grunnlag for reguleringsinngrep. Noen av disse er sammenfallende og kan realiseres samtidig. Andre kan stå i motsetning til hverandre slik at en må finne fram til avveininger mellom dem.



Figur 1 Figuren beskriver de ulike verdier for forvaltning av fiskeriene i møtet mellom sosial, økologisk og økonomisk bærekraft.

I den innledende drøfting over karakteriserte vi sjømatsektoren ut fra dens plassering i et spenningsfelt mellom ytterpunkter representert av landbruk og petroleum. I Figur 1 vil landbruket kunne plasseres med et tyngdepunkt mot sosial bærekraft. For petroleumssektoren er økonomisk bærekraft det dominerende. Den tredje dimensjonen i Figur 1 gjelder hensynet til økologisk bærekraft. I sammenlikningen med landbruk og petroleum kom denne dimensjonen i bakgrunnen. Det betyr selvsagt ikke at hensynet til natur og ressursgrunnlag er uten betydning for landbruk og petroleum. Likevel er sjømatsektoren særpreget, ved at aktiv forvaltning av ressursgrunnlaget utgjør et overordnet motiv for reguleringsinngrep overfor næringsutøverne.

⁴ AT Charles (1994) Towards sustainability: the fishery experience. Ecological economics 11 (3) 201–211.

Når det gjelder *sosial bærekraft* i sjømatnæringen kan dette oppsummeres som hensynet til "bosetting og sysselsetting i kystdistriktene," som igjen er knyttet til kystfiskets betydning og oppfatningen om at fiskeressursen primært skal utnyttes av og for kystbefolkningen. Slike hensyn er nedfelt i Fiskesalgslagsloven, som sikrer gode omsetningsvilkår for en desentralisert kystflåte, og Deltakerloven, som sikrer at denne forblir under kontroll av selveiende fiskere bosatt i kyst-Norge.

Hensynet til *økologisk bærekraft* er ivaretatt av et omfattende system for ressursforvaltning, med omdreiningspunkt i fiskekvoter fastsatt etter internasjonale forhandlinger og ut fra vitenskapelig rådgivning. I tillegg er dette hensynet ivaretatt gjennom en strukturpolitikk som skal sikre en kontinuerlig tilpasning av flåtekapasitet til ressursgrunnlaget. Ressursforvaltningshensynet er dels forankret i Havressursloven, som blant annet angir hvilke hensyn som kan legges til grunn for forvaltningsinngrep samt hvilke virkemidler som kan anvendes til slike formål, samt Deltakerloven, som gir grunnlag for å regulere adgangsbetingelser i fiske, herunder å regulere fangstkapasitet.

Hensynet til *økonomisk bærekraft* er ivaretatt ved regler som legger markedsøkonomiske prinsipper til grunn, ved at den økonomiske virksomhet ikke kan fortsette uten tilstrekkelig lønnsomhet eller på tvers av allmenne regler om arbeidsmiljø og konkurransevilkår. Dette er sikret dels gjennom det generelle lovverket om økonomisk virke og arbeidsmiljø, dels gjennom de relevante sektorlover, som Fiskeeksportloven og Akvakulturloven, samt de relevante regler i de handelsavtaler Norge er forpliktet av på ulike markeder. Et viktig praktisk hensyn her er å sikre at norske bedrifter kan markedsføre sine produkter i konkurranseutsatte eksportmarkeder uten risiko for (velbegrunnede) anklager om å nyte godt av subsidiering eller andre utilbørlige eller konkurransevridende fordeler. Tilpasningen av flåtens kapasitet til ressursgrunnlaget, som vi nevnte i avsnittet om økologisk bærekraft, er selvsagt også viktig for økonomisk bærekraft.

Det spørsmålet vi nå skal diskutere angår hvordan disse tre ulike typer av hensyn, og virkemidlene som tas i bruk for å sikre dem, forholder seg til hverandre. Her er det ulike muligheter.

For det *første* kan de ulike hensyn være komplementære, slik at prioritering av et hensyn samtidig ivaretar et annet. For eksempel vil det være slik at hensynet til økologisk og økonomisk bærekraft er komplementære når det gjelder spørsmålet om overkapasitet, siden dette både representerer en økt risiko for overfiske, samtidig som det representerer en unødig kostnad. I figuren vil dette inntreffe der sirkelene for økonomisk og økologisk bærekraft overlapper hverandre.

For det *andre* kan de ulike hensyn stå i motsetning til hverandre, slik at prioritering av et hensyn med nødvendighet innebærer nedprioritering av et annet. Et eksempel på dette inntrådte 18. april 1989, da kystfisket etter torsk ble stanset fordi kvoten var oppfisket. I denne situasjonen gikk hensynet til ressursen foran hensynet til kystflåtens frie tilpasning og lønnsomhet. Fordi ressurs-hensynet hadde prioritet, måtte allmenningsprinsippet og økonomiske hensyn vike.⁵

Det er i slike situasjoner, der ulike hensyn ikke kan oppfylles samtidig, at det kan oppstå målkonflikter. I figuren gjelder dette når hensyn som kan tilordnes ulike sirkler gjøres gjeldende samtidig i samme saksforhold, men uten at de trekker i samme retning. Vi er da utenfor det området der ringene overlapper.

⁵ Holm, Finstad og Christensen (2014) Aldri mer 18. april. Norsk fiskeri- og kysthistorie, bind 4, kapittel 6: 185–213.

Når ulike hensyn står i et motsetningsforhold til hverandre, slik at de ikke kan realiseres samtidig i samme saksfelt, kan det oppstå en målkonflikt. Det er likevel ikke hensiktsmessig å anvende begrepet målkonflikt for å betegne situasjoner der motstridende hensyn gjelder samtidig. I de fleste forvaltningsområder eller sektorer er det slik at flere og delvis motstridende målsettinger og verdier gjelder samtidig. Dette er normalt og uproblematisk i den grad det kan etableres enighet om hvordan slike hensyn skal veies mot hverandre. Dette kan for eksempel skje ved eksplisitte prioriteringsregler innen et saksfelt (verdiavveining), eller ved at ulike hensyn gis forrang for adskilte saksfelter (dekopling eller teigdeling). *Vi skal i det etterfølgende anvende begrepet målkonflikt bare for situasjoner der ulike hensyn gjelder samtidig, men uten at det er etablert enighet om hvordan dette skal håndteres. En legitim enighet om slike verdiprioriteringer, etablert i en adekvat sosial samfunnsmessig prosess, kan vi kalle en samfunnskontrakt.*

Vi kan i denne forbindelse notere at det i reformprosessene i sjømatsektoren siden 1990-tallet har blitt gjennomført et omfattende arbeid for å avklare de saksområder og situasjoner der de ulike hensyn kom i et motsetningsforhold til hverandre. Vi har allerede nevnt stansen av kystfisket 18. april 1989 som et eksempel. I dette tilfellet kan vi vel si at fiskestansen var uttrykk for en verdikonflikt, slik vi anvender begrepet, mens fartøykvoteordningen utarbeidet i løpet av månedene etterpå innebar en verdiavklaring, ved at den etablerte ny enighet om reguleringen av kystfisket med utgangspunkt i ressurshensynets forrang.⁶ Et annet eksempel kan være den langvarige misnøyen fra fiskekjøpernes side om fiskesalgslagenes rett til ensidig å fastsette minstepriser dersom en ikke oppnår enighet ved forhandlingene. Denne misnøyen kan betraktes som et uttrykk for en målkonflikt. Ved revisjonen av Råfiskloven i 2012–13, som resulterte i den nye Fiskesalgslagsloven, ble det introdusert en meklingsordning, som i hvert fall delvis kom kjøpersiden i møte.⁷

I begge disse tilfellene kan det nok reises spørsmål om og i hvilken grad forsøket på verdiavklaring lyktes, slik at den samfunnsmessige prioritering som gjøres kan betraktes og blir akseptert som rimelig og rettferdig. Her er det selvsagt slik at det ikke alltid er enkelt å gjennomføre en vellykket verdiavveining, slik at målkonflikten blir avklart. Dette må selvsagt vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Dette rokker ikke ved hovedpoenget her. At to målsettinger står i motstrid til hverandre, er normalt sett uproblematisk så lenge det foreligger en enighet om hvordan dette skal håndteres. Målkonflikter oppstår primært når slik enighet ikke er etablert, eller når de etablerte avtaler ikke lenger aksepteres av partene.

3.3 Sentrale begreper og avgrensninger

3.3.1 Rammevilkår

Rammevilkår betegner generelt alle sosiale, økonomiske og økologiske forhold som har betydning for en sektor eller virksomhets mulighetsrom, men som ikke er under dens direkte kontroll. I denne konteksten, der interessen primært er knyttet til politisk styring og reform, er det de rammevilkår som er fastsatt av myndigheter eller som kan påvirkes av reguleringstiltak som omfattes av begrepet. Vi kan dermed si at rammevilkårene for en sektor er resultatet de samlede bestrebelser for å spesifisere, formalisere og autorisere de forventninger og krav som skal gjelde mellom en sektor og samfunnet. Når en sektor blir gjenstand for systematiske styringsforsøk, forutsetter det en

⁶ Holm, Finstad og Christensen, note 2.

⁷ Prop 93 L (2012-2013) Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressurser (fiskesalgslagslova): 20–26

prioritering mellom de ulike hensyn som gjøres gjeldende. Det betyr ikke at det er praktisk mulig å oppnå full enighet mellom alle berørte parter. De politisk bestemte rammer og regler som fastlegges for en sektor innebærer en autorisering av noen verdier, interesser og virkelighetsoppfatninger, mens andre ikke når opp og blir marginalisert.

3.3.2 Generelle og sektorspesifikke rammevilkår

Utredningen skal, i følge oppdragsbeskrivelsen, dekke hele settet av rammevilkår i sektoren, det vil si både generelle og sektorspesifikke vilkår. I mange tilfeller er dette uproblematisk. For eksempel vil Arbeidsmiljølovens bestemmelser tilhøre de generelle, mens Fiskesalgslagsloven, Deltakerloven og Akvakulturloven tilhører de sektorspesifikke. Likevel kan vi her ikke la oss lede av lovens tittel og formelle virkeområde. I mange tilfeller vil sektorspesifikk lovgivning være basert på generelle prinsipper, slik at det i praksis fastlegger rammevilkår i sektoren som er vanskelig å skille fra de som gjelder generelt. Slik er det for eksempel i hovedsak i dagens Akvakulturlov og Fiskeeksportlov. I noen tilfeller er det dessuten slik at det forekommer sektorspesifikke unntaksordninger for generelle lovbestemmelser, slik at praktiseringen av dem avviker fra det som gjelder generelt. Det er for eksempel tilfelle for permitteringsordningen for fiskeindustrien, hjemlet i permitteringslønnsloven. For at utredningsoppgaven ikke skulle bli for omfattende i forhold til de ressurser som har vært stilt til rådighet, har vi på dette punktet foretatt en pragmatisk forenkling. I stedet for å forsøke å gi en detaljert gjennomgang av de generelle rammevilkår, har vi tatt utgangspunkt i den sektorspesifikke politikk og lovgivning og sentrale reformprosesser som har skjedd siden 1980-tallet. Selv om disse reformene også har vært drevet av andre hensyn (ressursforvaltning), har et sentralt motiv og en konsekvens vært en partiell "normalisering", der noen sektorspesifikke rammevilkår har blitt erstattet av eller modifisert med referanse til generelle rammevilkår. I hovedsak vil det derfor være slik at de viktigste generelle rammevilkår som er relevante i denne sammenhengen, allerede er tatt opp innenfor sektorpolitikken og de sektorspesifikke lovverkene.

3.3.3 Målkonflikt

Målkonflikter oppstår når motstridende hensyn (mål) gjøres gjeldende for et sakfelt samtidig, uten at det er etablert enighet om hvordan de skal veies mot hverandre.

3.3.4 Samfunnskontrakt

En samfunnskontrakt er summen av forventninger og krav som gjøres gjeldende for en sektor, inkludert hvordan motstridende hensyn skal avveies mot hverandre. En slik kontrakt foreligger bare unntaksvis som et formelt, nedskrevet og signert dokument. Det er en sosial institusjon. Som sådan er samfunnskontrakten konstituert dels av formelle lover og regler, dels av kulturelle og normative elementer nedfelt i de dominerende organisasjonsformer, teknologier og praksiser i sektoren. Samfunnskontrakten oppsummerer og fastlegger settet av gjensidige forventninger, bytteforhold og verdiavveininger som gjelder mellom sektoren og det samfunn den befinner seg i.

3.3.5 Den nordiske modellen

Den nordiske modellen, noen ganger referert til som den norske modellen eller den nordiske velferdsmodellen, refererer til et standardisert sett av rammebetingelser og normer som gjelder generelt for næringsvirksomhet i Norge. I sin institusjonaliserte form er den nordiske modellen en generalisert samfunnskontrakt, som oppsummerer og spesifiserer de sentrale forventninger,

ansvarsdeling og bytteforhold som skal gjelde mellom partene i næringslivet og staten. De nordiske modellene har noe forskjellige uttrykk basert på historiske og økonomiske forskjeller landene i mellom. Fellestrekk mellom landene er institusjonene i arbeidsmarkedet og det inntektspolitiske samarbeidet, positive holdninger til frihandel herunder globalisering og ny teknologi og en velutviklet velferdsstat med tilhørende sosialpolitikk.⁸ Hensikten har vært et felles løft for en varig og lønnsom verdiskaping til beste for arbeiderne, kapitalen og fellesskapet ved (velferds)staten. Et annet fellestrekk er at enighet og oppslutning om modellen er skapt gjennom bredt politisk samarbeid og politisk konsensus. Sammenlignet med andre vestlige demokratier og økonomier er konfliktnivået lavt.⁹ Konkrete uttrykk for den nordiske modellen i Norge finnes i institusjoner som for eksempel Arbeidstilsynet og NAV og i lovgivningen som regulerer arbeidslivet både når det gjelder arbeidsmiljø og lønnsforhold (herunder permitteringer og lønnsgaranti ved konkurser og i den statlige mobiliseringen mot sosial dumping ved arbeidsinnvandring). Samlet sett gir dette arbeidstakeren sterk beskyttelse mot helseskader, det demper sosiale konsekvenser av kortere eller lengre driftsstans i bedrifter og det beskytter de politisk uttalte kravene og forventningene om et høyt lønnsnivå mot dumping av lønninger ved arbeidsinnvandring. Utenlandske arbeidstakere sikres dermed like lønns- og arbeidsvilkår med norske arbeidstakere når de arbeider i Norge. I henhold til den nordiske modellen innebærer de to viktigste verdivalgene å sikre at vi har et produktivt arbeidsliv og at denne produktiviteten skal finansiere offentlig og privat velstand. Et sentralt virkemiddel for å sikre produktivitet er mobilitet. Arbeid og kapital skal allokere til sektorer som er i stand til å innfri kravene i modellen, samtidig som man sikrer at både arbeid og kapital går til de anvendelser som gir best avkastning. Dette er alltid en viktig betingelse når samfunnsøkonomisk lønnsomhet (se under) vurderes og den gjelder for alle sektorer også sjømatsektoren.

3.3.6 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Legges den beregnede verdien av alle effektene (positive som negative) ved et tiltak sammen og summen blir positiv, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Innsatsfaktorene som anvendes i verdiskaping skal vurderes opp mot beste alternative anvendelse. Når det gjelder sjømatsektoren spesifikt, handler kriteriet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet om hvorvidt de tre viktige innsatsfaktorer anvendes på best mulig måte: ressursene (fisk eller areal), arbeidskraft og kapital. Hva som er beste mulige alternative anvendelse av innsatsfaktorer er ikke objektivt gitte størrelser, men avhengig av fordelingsvirkninger så vel som verdivalg.¹⁰ Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er dermed ikke identisk med det vi i Figur 1 har kalt "økonomisk bærekraft," men vil kunne innebære et kompromiss mellom ulike bærekraftshensyn.

⁸ Andersen, T. M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H. T. & Vartianen, J. 2007. The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA). Taloustieto OY. Helsinki

⁹ Lie, E. 2012. Norsk økonomisk politikk etter 1905. Universitetsforlaget. Oslo

¹⁰ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. September 2005. Finansdepartementet.

4 Rammevilkår i sjømatsektoren

4.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over de viktigste ordninger og virkemidler som er tatt i bruk for å regulere sektoren. I neste kapittel skal vi, på bakgrunn av dette, gå nærmere inn på en mer detaljert analyse av om det foreligger målkonflikter, i hvilke situasjoner og saksfelter de oppstår og hvordan de arter seg. Som et utgangspunkt for kartleggingen her kan vi ta figuren som ble introdusert i forrige kapittel. Figuren angir hvilke målsettinger og samfunnsmessige hensyn som motiverer reguleringsinngrep i en sektor, og gir mulighet for å undersøke hvordan disse relaterer seg til hverandre. Oppgaven her kan da løses ved å gi en oversikt over hvilke hensyn og mål som har hatt gjennomslag i sektorpolitikken i ulike perioder, og hvordan disse så har blitt nedfelt i lovgivning og reguleringsordninger. Før vi går i gang med dette, skal vi gjøre oppmerksom på tre forhold som har direkte betydning for hvordan denne oversikten er organisert.

For det *første* gjelder det skillet mellom villfanget fisk på den ene siden og oppdrettsfisk på den andre. Deler av verdikjedene villfanget fisk og oppdrettet fisk er underlagt de samme rammevilkårene, fastlagt dels i Fiskeeksportloven, dels i de lover og regler som gjelder økonomisk virksomhet generelt. Fangst er regulert Havressursloven, Deltakerloven og Fiskesalgslagsloven, mens Akvakulturloven regulerer oppdrett. Vi har der derfor funnet det hensiktsmessig å behandle disse to verdikjedene hver for seg, henholdsvis i avsnitt 4.2 og 4.2.8.

For det *andre* gjelder det skillet mellom sektorspesifikke og generelle rammevilkår. Slik vi allerede har vært inne på, skal utredningen i følge oppdragsbeskrivelsen dekke hele settet av rammevilkår i sektoren. Siden de viktigste generelle rammevilkår allerede er tatt opp i sektorpolitikken og de sektorspesifikke lovverk, skal vi i hovedsak fokusere på de sistnevnte. Det viktigste unntaket her er Permitteringslønnsloven, som tilhører de generelle rammevilkår, men der det er gjort et eksplisitt unntak for fiskeindustrien.

For det *trede* gjelder det skillet mellom politikk og jus i vår behandling av rammevilkårene i det følgende. Selv om framstillingen er organisert med referanse til lover og lovprosesser, skal dette ikke tolkes som en oppfatning om at de relevante rammevilkårene i hovedsak er av lovmessig art. I stedet oppfatter vi det slik at noen rammevilkår inneholder elementer både av politikk og jus. Dels er det legale rammebetingelser fastsatt i politiske prosesser, og dermed uttrykk for politiske mål og intensjoner. Samtidig er de aktuelle lovene, i hovedsak formulert med referanse til flere ulike hensyn, uten at vektingen mellom dem alltid er åpenbar eller tydelig angitt. I vår behandling tar vi høyde for at den aktuelle lovgivning er beskrevet med utgangspunkt i politiske lovgivnings- og reformprosesser. Når framstillingen er organisert med de sentrale næringslovene som utgangspunkt, er det ikke fordi vi anser at rammevilkårene først og fremst er konstituert av legale elementer, men fordi de sentrale politiske prosesser i sektoren har vært fokusert på sektorlovgivningen.

4.2 Fiskerisektoren (villfanget fisk)

I løpet av de tre siste tiårene har det foregått en omfattende endringsprosess i fiskerisektoren. I etterkrigstiden og frem til slutten av 1980-tallet kan fiskerisektoren karakteriseres som subsidieavhengig og gjennomregulert etter et korporativt mønster. Selv om økonomisk lønnsomhet

og effektivisering var viktige mål, eksemplifisert ved oppbyggingen av en trålerbasert filetindustri i Nord-Norge, hadde distriktpolitiske hensyn samlet sett sterkere gjennomslagskraft.¹¹ Fiskeripolitikken sentrale målsetting var å legge forholdene til rette for fiskeriene som en lokalt forankret virksomhet som skulle danne basis for bosetting og sysselsetting langs kysten. Dette motivet ble nedfelt i de sentrale næringslover og institusjoner, som Råfiskloven, Deltakerloven og Hovedavtalen. Etter 1990 har det blitt gjennomført en serie reformer som har utfordret denne næringsmodellen. Disse reformene har særlig fått gjennomslag innen tilvirkning og eksport av fisk, som i dag opererer under rammevilkår som i hovedsak er på linje med det som er normalt i norsk næringsliv for øvrig.¹² Men denne normalisering har ikke nådd lenger enn til kaikanten. I reguleringen av førstehåndsomsetningen og i reguleringen av hvem som kan eie fiskefartøyer har de tradisjonelle hensyn og virkemidler holdt stand i sterkere grad. Likevel har det skjedd omfattende endringer i rammevilkår for fisket, særlig knyttet til reguleringer av ressursuttak, fangstkapasitet og fiskerisubsidier.

Nedenfor gir vi først en kort beskrivelse av den korporative næringsformen i fiskerinæringen i etterkrigstiden, med fokus på organiseringen av førstehåndsomsetningen. Deretter gjennomgår vi de sentrale reformprosessene og gir en oversikt over de viktigste rammevilkårene i dag. Avsnittet avsluttes med en sammenlikning av rammevilkårene innen henholdsvis pelagisk sektor og hvitfisksektoren. Selv om de legale rammevilkårene er de samme for disse to verdikjedene, er situasjonen i praksis ganske forskjellig. I avsnitt 4.2.8 diskuterer vi hvorfor det er slik.

4.2.1 Fiskeripolitikk som distriktpolitikk

Råfiskloven har vært en av de viktigste institusjonene i norsk fiskerinæring, både symbolsk og i praksis, spesielt innen torskefiskeriene der kystflåten har vært dominerende.¹³ I en internasjonal kontekst er Råfiskloven trolig helt unik. Loven trådte i kraft i 1938, og ble til i en økonomisk og sosial krisesituasjon i norsk fiskerinæring. For fiskerne var de lave førstehåndsprisene det største problemet. Årsakene til markedssvikten var sammensatte. Kilden til problemet var å finne i de internasjonale markeder, preget av voksende tilførsel av fisk på grunn av overgang til moderne teknologi og driftsformer i mange viktige fiskerier, i kombinasjon med en dyp økonomisk krise som førte til svekket etterspørsel. Fordi mange land valgte proteksjonistiske strategier for å dempe virkningene av krisen, ble de eksportavhengige fiskerinasjoner, som Norge, Færøyene og Island, hardt rammet. I norsk fiskerinæring var det særlig fiskerne som kom i klemme. Under det generelle prispresset stod de mange og svakt organiserte fiskerne i en svak forhandlingssituasjon i forhold til færre, bedre organiserte og informerte fiskekjøpere. I en kort og hektisk sesong, fersk fisk med begrenset holdbarhet, og mangelfullt grunnlag for kollektive strategier, var fiskerne prisgitt sin motpart i bokstavelig forstand. Vi kan her snakke om markedssvikt, ikke bare i betydning uvanlig lave priser, men at markedsmekanismen i denne situasjonen ikke fungerte etter forutsetningene slik at det oppstod en maktubalanse mellom partene.¹⁴

¹¹ Finstad, B.-P., Henriksen, E., Holm, P. (2012) Fra krise til krise - forventninger og svik i norsk fiskerinæring. Økonomisk fiskeriforskning, 22 (1): 33–54.

¹² Et unntak her gjelder likevel tollregimene i viktige markedsland, som generelt sett gjør det lettere å eksportere ubearbeidet enn bearbeidet fisk.

¹³ Grytås, G. (2013). Motmakt og samfunnsbygger: Med torsken og Råfisklaget gjennom 75 år. Akademika forlag.

¹⁴ Hallenstvedt, A. (1982). Med lov og organisasjon. Universitetsforlaget.

Kriseløsningen som Råfiskloven innebar tok sikte på å løse problemene for den største og svakeste gruppen i fiskerinæringens verdikjede, fiskerne. Ved omsetningsmonopolet for fiskerne ble markedsmekanismen satt ut av spill og erstattet med lovbaserte, kollektive prisforhandlinger. Ved å stabilisere førstehåndsledet ønsket myndighetene å skape forutsigbarhet og stabile omsetningsforhold også i de påfølgende ledd i verdikjeden.

Råfiskloven innebar en reell maktforskyvning fra kjøperleddet til fiskerleddet ved at fiskerne nå fikk en lovbestemt rett som etter hvert omfattet godkjenning av fiskekjøpere, betingelser for omsetningen og prisfastsettingen. Imidlertid bidro myndighetene med mer enn lovbeskyttelse for å stabilisere førstehåndsmarkedet. Et viktig element da minsteprissystemet ble innført på slutten av 1930-tallet, var at staten utbetalte en såkalt "fiskertrygd" til kjøperne. Denne skulle sikre kjøperne mot tap dersom den vedtatte minsteprisen til fiskerne ikke ble dekket av prisen som kunne oppnås i markedet. Etter den andre verdenskrigen ble Råfiskloven gjort permanent og de statlige støtteordningene til fiskeriene institusjonalisert, sterkest uttrykt gjennom Hovedavtalen av 1964.

Råfiskloven og Hovedavtalen representerte hjørnesteinene i det korporative fiskerisystemet, som varte fram til omkring 1990. En av Norges Fiskerilags sentrale oppgaver i denne fasen var å forhandle med Fiskeridepartementet om prissubsidier, mens salgslagene administrerte og distribuerte statsstøtten til aktørene. Selv om det var forhandlinger mellom partene, var staten en garantist dersom markedet eller ressursene sviktet. I dette trepartssystemet mellom fiskere, fiskekjøpere og staten, ble kjøpersiden den svakeste part. Systemet sikret fiskernes inntekter og bidro til en modernisering av fisket. Samtidig la det sammen med prinsippet om en fiskereid flåte (nedfelt i Deltakerloven, se avsnitt 4.2.5) grunnlaget for å vedlikeholde en desentralisert og lokalt kontrollert fiskerinæring.

4.2.2 Liberalisering av rammevilkårene for tilvirkning og eksport

1990-tallet medførte store endringer i fiskerinæringen, dels fordi ressursforvaltning kom inn som et overordnet hensyn i fiskeripolitikken, dels som en følge av en sterkere vekt på markedstilpasning og liberalisering, påskyndet av EØS-prosessen. I første rekke hadde dette konsekvenser for rammevilkårene for tilvirkning og eksportvirksomhet.

Dagens fiskeeksportlov ble vedtatt etter lang strid i 1990.¹⁵ Den gamle fiskeeksportloven var fra 1955, men bygde på prinsipper som hadde fått gjennomslag i mellomkrigstida. Loven la grunnlaget for en bransjevis organisering av eksporten, kontrollert av offentlig oppnevnte men bransjedominerte eksportutvalg. For noen bransjer var retten til å eksportere forbeholdt bestemte bransjeorganisasjoner (eksportørlandsforeninger). Selv om det for enkelte produktområder var forholdsvis liberale ordninger, som for ferskfisk, var eksportleddet under dette regimet preget av en laugsordning, der noen bedrifter hadde lovbeskyttede monopolrettigheter med rett til å kontrollere tilgangen på nye aktører i bransjen.¹⁶

Da den nye loven kom hadde riktignok de laugspregede organisasjonsformene fått noe mindre betydning. Over tid hadde det blitt færre eksportutvalg og bransjeorganisasjoner med lovbeskyttelse.

¹⁵ Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer. LOV-1990-04-27-9. Ot prp nr 3 (1989–90) om lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer og Ot prp nr 90 (1988–89).

¹⁶ Hallenstvedt, A. (1982). Med lov og organisasjon. Universitetsforlaget.

I 1990 var det likevel fortsatt 11 eksportutvalg og 4 eksportørlandsforeninger med monopolrettigheter (tørrfisk, saltfisk og klippfisk, saltet sild, og saltet rogn).

Med den nye eksportloven ble det etablert et rammeverk for fiskeeksporten der det var klarere rollefordeling mellom offentlige myndigheter og private næringsaktører ved at de viktigste mekanismene for konkurransevridende privilegier og monopoler ble fjernet eller svekket. De 11 eksportutvalgene ble erstattet med et felles utvalg, Eksportutvalget for fisk (nå Sjømatrådet). Dette organet har en annen rolle enn de gamle eksportutvalgene, og arbeider med informasjon og generisk markedsføring på vegne av sektoren. Adgangen til å drive eksportvirksomhet er åpen, og er i praksis en registreringsordning for aktører som oppfyller et minimum av betingelser som i hovedsak skal sile bort useriøse aktører.

Parallelt med reformen av Fiskeeksportloven hadde Fiskeridepartementet satt i gang et offentlig utvalg (Moxnesutvalget) for å utrede fiskeindustriens organisering, rolle og arbeidsvilkår. I en delutredning ga utvalget innspill til reformen av eksportlovgivningen, herunder spørsmål om organisering av aktørene innen fiskeindustri og eksport etter at det laugspregede regimet falt bort.¹⁷ I denne sammenhengen er imidlertid det sentrale poenget Moxnesutvalgets forslag til en rekke endringer i fiskerilovgivningen etter at den nye eksportloven hadde blitt vedtatt. Utvalgets innstilling forelå allerede i 1990, men på grunn av de da pågående EØS-forhandlingene, som ble satt i sammenheng med de foreslåtte lovendringer, ble imidlertid saken utsatt. Først etter at EØS-prosessen var avsluttet i 1992, ble det med utgangspunkt i utvalgets innstilling foretatt en rekke lovjusteringer.¹⁸

For det første ble et reguleringsprinsipp i Fiskerigrenseloven speilvendt.¹⁹ Der det tidligere hadde vært et generelt forbud mot import av fiskeråstoff til Norge, ble dette nå i utgangspunktet tillatt, med mulighet til å forby slik import dersom dette ville motvirke stabile og gode pris- og avsetningsforhold. Hensikten var at fiskeindustrien skulle få bedre og mer kontinuerlig tilgang på råstoff. Sammen med friere regulering av fiskeeksporten og prinsippet om likebehandling når det gjaldt fiskernes rett til å lande fisk innen EFTA-området, åpnet dette samtidig muligheten for fiskerne til å eksportere fisk på egenhånd.

For det andre ble tilvirkerloven av 1971 avviklet.²⁰ Denne loven ga mulighet for å gi lovbeskyttelse til et salgsselskap av tilvirkere, slik at omsetningen av gitte produktkategorier bare kunne skje gjennom laget. Tilvirkerloven etablerte altså den samme type ordning i tilvirkerleddet som allerede fantes for fiskerne (lovbeskyttede fiskesalgslag) og i eksporten (lovbeskyttede bransjeorganisasjoner). Likevel var anvendelsen av denne muligheten mer begrenset, i og med at det bare var ett salgsselskap, Fisketilvirkerens Fellessalg, med virksomhet innen salting og tørking og tørking av hvitfisk, som fikk godkjenning i medhold av loven. I og med at alle tilvirkere etter den nye eksportloven stod fritt til å eksportere, falt begrunnelsen for Tilvirkerloven bort. Etter Fiskeridepartementets oppfatning var det ikke lenger "behov for å forby produsentene selv å velge hvem de vil selge til, og på hvilke vilkår.

¹⁷ Ot prp nr 27 (1989–90).

¹⁸ Ot prp nr 61 (1991–92) Om endringer i fiskerilovgivningen.

¹⁹ I 2005 skiftet loven navn til Fiskeriforbudsloven, LOV-1966-06-17-19.

²⁰ Ot prp nr 61 (1991-92): 63–69.

Adgangen til å disponere fritt over sine produkter må være utgangspunktet og den klare hovedregelen i enhver næringsvirksomhet."²¹

For det tredje ble lov om konjunkturreguleringsfond for torskfiskeriene av 1977 opphevet. ²²Hensikten med fondet, som i sin helhet var finansiert av næringsutøverne i torskesektoren, hadde vært å etablere et sikkerhetsnett, slik at avsetninger i gode tider kunne anvendes i dårlige tider. I praksis hadde fondet blitt anvendt for å støtte opp under virksomheten i svake markeder, for eksempel omsetningen av sei i Nord-Norge. En slik praksis ble betraktet som lite heldig, og var neppe i tråd med handelsavtalene om fisk innen EFTA og EØS.

For det fjerde ble det i forbindelse med reformen av lovgivningen om fiskeomsetningen på 1990-tallet foretatt en del mindre justeringer av Råfiskloven. Hovedprinsippet i loven – lovbeskyttet førstehåndsomsetning gjennom salgslag eid av fiskerne – ble videreført fordi, som Fiskeridepartementet hevdet, "de forhold som i sin tid gjorde det nødvendig med organisert førstehåndsomsetning, fremdeles er til stede i så stor grad at ordningen bør fortsette i hovedtrekk."²³ Dette spørsmålet var vel ikke egentlig oppe til reell behandling. De endringene som ble foretatt innebar en tydeliggjøring av salgslagenes forvaltningsmessige rolle, som i særlig grad hadde betydning for utøvelsen av salgslagenes oppgaver innen ressurskontrollen, samt en avvikling av ordningen med at salgslagene kunne godkjenne hvem som kunne, og ikke kunne, kjøpe fisk (kjøpergodkjenning). Salgslagenes mulighet til selv å drive tilvirkning og eksport ble også opphevet.²⁴

4.2.3 Hovedavtalen

I tillegg ble ordningen med fiskeristøtte, med årlige forhandlinger innen rammen av Hovedavtalen, bygd ned på 1990-tallet og senere avviklet helt.²⁵ Slik vi var inne på i avsnitt 4.2.1, må Hovedavtalen og støttesystemet forstås i lys av den korporative organisasjonsstrukturen i etterkrigstiden. Innenfor dette forhandlingssystemet var markedsmekanismen til en viss grad satt ut av spill. I stedet foregikk det forhandlinger mellom næringsleddene, der prisene ble fastsatt for å oppnå en rimelig fordeling mellom leddene.²⁶ Hovedavtaleforhandlingene tok utgangspunkt i hvilket støttenivå som måtte til, gitt fangstkvantum og markedspriser, for at fiskerne skulle oppnå et rimelig inntektsgrunnlag, etter at de andre næringsleddene hadde fått sitt. Innenfor dette systemet var det dermed staten som satt med det endelige ansvaret for de økonomiske resultatene i sektoren.

I løpet av 1990-tallet falt grunnlaget for dette systemet bort. De korporative løsningene innen tilvirkning og eksport ble fjernet som del av liberaliseringsprosessen, samtidig som fiskeristøtten gjennom Hovedavtalen ble bygd ned. Den umiddelbare og formelle grunnen til at fiskeristøtten ble bygd ned var Frihandelsavtalen for fisk i EFTA fra 1989. Som en del av denne avtalen forpliktet Norge seg til å fase ut konkurransevridende statlig støtte til fiskeriene. De sentrale virkemidler i Hovedavtalen, prisstøtte og kostnadsreducerende tiltak, var ifølge avtalen konkurransevridende, og ble avviklet i løpet av en femårsperiode. Selv om avviklingen av fiskerisubsidiene dermed skjedde

²¹ Ot prp nr 61 (1991–92): 65.

²² Ot prp nr 61 (1991–92): 69-72.

²³ Ot prp nr 61 (1991–92): 17.

²⁴ Ot prp nr 61, 1991–2: 40-43.

²⁵ Staten sa opp Hovedavtalen etter initiativ fra Fiskeriminister Svein Ludvigsen med virkning fra 2005.

²⁶ Hallenstvedt, A. (1982) Med lov og organisasjon. Universitetsforlaget. Se også Holm, P. (1991) Særinteresser versus allmenninteresser i forhandlingsøkonomien. Tidsskrift for samfunnsforskning 32: 99–119.

med referanse til handelspolitikk og internasjonale forpliktelser, er ingen i tvil om at det også lå ressurspolitiske hensyn bak.²⁷ Innenfor det nye ressursregimet, etablert med utgangspunkt i 200 miles økonomiske soner, hadde fiskeristøtten blitt problematisk. Slik det institusjonelle systemet for fiskeristøtte fungerte, bidro det til å øke overkapasiteten i flåten, noe som igjen la grunnlag for svekket lønnsomhet og økt støttebehov på lengre sikt. Dette var vel kjent for Fiskeridepartementet fra begynnelsen av 1980-tallet. Likevel var det først ved hjelp av Frihandelsavtalen i EFTA en lyktes med å legge restriksjoner på støttesystemet.²⁸

4.2.4 Fiskesalgslagsloven

I januar 2014 trådte den nye Fiskesalgslagen i kraft.²⁹ Den nye loven erstatter den tidligere Råfiskloven. Selv om den nye loven er mer omfattende og omfatter ressurskontroll, er det stor grad av kontinuitet mellom den gamle og den nye loven. Det viktigste elementet i loven står fast, nemlig at fiskernes godkjente salgslag har monopol på all førstehåndsomsetning av marine levende ressurser. Av dette monopolet følger en rett til å fastsette en minstepris: "Det kan fastsetjast minstepris for førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar. Formålet med minstepris er å få til ei rimeleg fordeling mellom fiskar og industri av inntekt fra marknaden." Minsteprisen fastsettes etter forhandlinger mellom partene, det vil si salgslaget på den ene siden og fiskekjøperne på den andre. Dersom det oppstår uenighet i forhandlingene skal saken legges fram for mekling i en nemnd, men i siste instans har fiskersiden avgjørende myndighet. Hvis meklingen ikke fører fram, har salgslaget i henhold til loven en ensidig rett til å fastsette minsteprisen.

Selv om liberaliseringen av norsk fiskeomsetning på 1990-tallet dermed bare fikk mindre direkte konsekvenser for lovgrunnlaget for førstehåndsomsetningen, ble likevel svært mange forhold i næringen endret, med konsekvenser for fiskesalgslagenes virksomhet. En side av dette var at liberaliseringene av rammeverket for tilvirkning og eksport til at fiskeindustrien ble bedre og mer enhetlig organisert. Som kjøpergruppe ble de dermed en sterkere motpart i prisforhandlingene med fiskesalgslagenes. Samtidig har endringer i støttesystemet sammen med den generelle bevegelsen bort fra den korporativt organiserte forhandlingsmodellen skapt en annen situasjon i førstehåndsmarkedet. Staten har trukket seg tilbake som støttespiller og finansiør, og prissubsidiene har opphørt. Uten staten som "buffer" ble forhandlingene om minstepris mellom fiskersiden og kjøpersiden reelle, og ikke lenger et oppspill til støtteforhandlingene.³⁰ I all hovedsak er partene likevel kommet til enighet. Men systemet møtte sterke utfordringer i kjølvannet av tumultene i internasjonal økonomi etter finanskrisen i 2008/2009, da kjøpekraften i de viktigste markedene ble kraftig forverret og førstehåndsprisene måtte settes kraftig ned.³¹

Med utgangspunkt i dette ble det i 2010 satt i gang en prosess for å vurdere førstehåndsomsetningen og komme med forslag til endringer.³² Et hovedspørsmål her var nettopp salgslagenes rett til ensidig å fastsette minstepriser ved uenighet. Fra kjøpersida ble det påpekt at det ikke var rimelig at den ene av partene i forhandlingene, med loven i hånd, kunne overkjøre den andre parten. I stedet ønsket de

²⁷ St meld nr 58 (1991–92) Om struktur og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen): 81–83.

²⁸ Finstad, B.-P. (2014) Norges fiskeri og kysthistorie. Bind 4, Kapittel 7.

²⁹ Prop 93 L Lov om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalgslagslova). LOV-2013-0621-75.

³⁰ Grytås, G. (2013) Motmakt og samfunnsbygger: Med torsken og Råfisklaget gjennom 75 år. Akademika forlag: 316.

³¹ Grytås, G. (2013) Motmakt og samfunnsbygger: Med torsken og Råfisklaget gjennom 75 år. Akademika forlag: 304–8.

³² Prop 93 L (2012-13) Lov om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalgslagslova). Fisker- og kystdepartementet.

en mer balansert ordning, der uenighet om prisspørsmålet kunne avgjøres av en meglingsinstans. Dette forslaget fikk imidlertid ikke tilslutning, selv om det ble innført en meklingsordning ved uenighet. Om slik mekling ikke fører fram har likevel salgslaget rett til å fastsette prisen.

I denne revisjonen av loven ble dermed hovedprinsippet om lovbeskyttet førstehåndsomsetning videreført, minimalt justert ved en meklingsordning uten tenner. Loven fikk også nytt navn (Fiskesalgslagsloven) og en formålsparagraf. I lovens § 1 Formål heter det:

Formålet med lova er å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av villlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehåndsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket.

Mens Råfiskloven ikke hadde noen formålsparagraf, har vel ingen vært i tvil om at lovens intensjon var å sikre fiskernes posisjon i førstehåndsmarkedet,³³ og var nært knyttet til oppfatningen om fiskerienes rolle som lokalt forankret distriktsnæring. I den nye formålsparagrafen er dette ikke reflektert. I stedet forankres loven i hensynene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og bærekraft.

4.2.5 Deltakerloven

Deltakerloven av 1999 samlet alle regler om adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst (konsesjonslovgivningen) i én lov.³⁴ Loven kom til erstatning for en rekke tidligere lover:

- Lov av 5. desember 1917 nr. 1 om registrering og merking av fiskefartøyer.
- Lov av 16. juni 1939 om fangst av hval.
- Lov av 20. april 1951 om fiske med trål.
- Lov av 14. desember 1951 om fangst av sel.
- Lov av 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av deltagelsen i fisket.

Lovens formål, fastsatt i §1, er (a) en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser ved å tilpasse fangstkapasitet til ressursgrunnlaget, samt (b) å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Loven skal også (c) legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode. Slik formålsparagrafen er formulert, dekker den både hensynet til økologisk bærekraft, økonomisk bærekraft og sosial bærekraft, uten at det er klart hvordan disse hensynene skal vektas mot hverandre.

Hovedregelen i deltakerloven er at retten til å eie fiskefartøy er forbeholdt aktive fiskere, bosatt i kystnære strøk i Norge. Utviklingen fram mot dagens lov har gått over lang tid. Beskyttelse av kystfiskernes og kystbefolkningens interesser mot fortrenning fra fiskefelt og konkurranse i markedene fra kapitalinteresser, har historisk hatt bred oppslutning i opinionen så vel som i Stortinget. Trollfjordslaget (1880), Mehamnoppøret (1904) og tidlig trållovgivning (1908, 1925, 1936 og 1939) vitner om dette. I gjenoppbyggingen etter krigen var det sterke interesser i Stortinget og regjeringen som ønsket en sterkere industrialisering av fiskeproduksjon enn det som etter hvert ble tilfelle. For å oppnå dette ønsket man liberalisering av trålerloven med adgang for industrien til å eie fiskefartøy. Det var imidlertid sterk motstand mot dette, frontet av Norges Fiskarlag. En ny trålerlov

³³ Se Prop 93 L (2012): 18–20

³⁴ Ot prp nr 67 (1997-98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven). Fiskeridepartementet.

kom i 1951, men forutsatte eierskap av aktive fiskere og i 1956 slo "Lov om eiendomsrett til fiskefangstfartøy" fast at kun aktive fiskere kan eie fiskefartøy. Fiskeindustrien i Nord-Norge fikk imidlertid dispensasjon fra aktivitetskravet i loven til å anskaffe trålere (fra 1950-70-tallet) som en del av industrialiserings- og moderniseringsprosessen av landsdelen.³⁵

Deltakerloven krever som hovedregel ervervstillatelse for alle norske fartøy som nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst. Aktivitetskravet for å kunne erverve fiskefartøy er i gjeldende lov definert som ervervsmessig fiske tre av de siste fem årene for fartøy lenger enn 15 meter. For mindre fartøy gjelder ikke lenger aktivitetskravet. Aktivitetskravet kan også oppfylles ved å drive fiskebåtrederi som "administrerende reder". Dette underlegges konkret vurdering og hovedaktivitet for vedkommende må være drift av fiskebåtrederi. Loven hjemler også tildeling av konsesjoner og årlige begrensninger i adgangen til å delta i enkelte fiskerier.

For foretak som søker ervervstillatelse, stilles krav om majoritetseierskap av aktive fiskere som innebærer at selskaper og sammenslutninger bare kan gis ervervstillatelse dersom personer som oppfyller aktivitetskravet har mer enn 50 prosent av eierinteressene. Videre stilles det krav om at majoritetseier også faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten.

Hensynet til sysselsetting og bosetting langs kysten gir anledning til å dispensere fra aktivitetskravet og avslå søknad om ervervstillatelse, selv om vilkårene for øvrig er oppfylt. De industrielle torsketrålerne drives med utgangspunkt i slike dispensasjoner. Loven gir også mulighet for at andre deler av havfiskeflåten skal kunne eies av fiskeindustrien når dette anses nødvendig for blant annet å sikre rimelig geografisk fordeling av fisketillatelsene og å ivareta bosetting og sysselsetting. Vi kjenner imidlertid ikke til at dette hensynet har kommet til anvendelse for andre fartøy enn de industrielle trålerne.

Endringene som har vært gjort i deltakerloven har dels vært gjort ut fra generelle behov for effektivisering av lovverket, og dels ut fra tilpasning til internasjonale avtaler, herunder EØS-avtalen. Hovedregelen om at fiskefartøy skal eies av aktive fiskere har sterk politisk oppslutning og er styrket av at den har blitt stående i alle revisjoner av loven til tross for at store deler av fiskeindustrien ser på deltakerloven som uheldig. Nasjonalitetskravet for å få ervervstillatelse gjelder for norske statsborgere eller personer likestilt med norske statsborgere. Til tross for at Norge, etter EØS-avtalen (vedlegg 12 bokstav h) kan anvende restriksjoner på utlendingers eierskap har Departementet gjort mindre tilpasninger til EU-rettens krav om ikke-diskriminering. Formuleringene som omfatter likestilling er hentet den nå opphevede Fiskeriforbudsloven. Norske statsborger og selskaper der norske statsborgere eier og stemmer for minst 60 % av aksjene, har hovedkontor i Norge, og der flertallet i styret inklusive styreleder er norsk statsborger har anledning til å eie fiskefartøy. Fartøy som eies av person, selskap eller virksomhet som er omfattet av bestemmelser i EØS-avtalen, skal være norsk statsborger, med mindre fartøyets største lengde er mindre enn 15 meter.

Bostedskravet er flyttet fra Fiskeriforbudsloven til Deltakerloven og gjelder nå for hele Deltakerlovens virkeområde, også norske fartøy som fisker utenfor norsk jurisdiksjon. Kravet er at halvparten av besetningen, samt fartøyførereren, skal være bosatt i en norsk kystkommune eller norsk nabokommune til en kystkommune. Resten av mannskapet kan rekrutteres fra hele landet eller

³⁵ Se Finstad, B.-P., Henriksen, E., Holm, P. (2012) Fra krise til krise - forventninger og svik i norsk fiskerinæring. Økonomisk fiskeriforskning, 22 (1): 33–54.

internasjonalt. Tilsvarende spesifikke unntak i EØS-avtalens for utlendingers adgang til å eie og drive norske fiskefartøyer gjelder ikke for ansettelse på norske fiskefartøyer. Etter at saken har vært fremmet for ESA, med intensjon om å holde på det gamle nasjonalitetskravet, stod Stortinget overfor valget mellom å endre loven slik at både nasjonalitets- og bostedskravet måtte avskaffes, eller å endre loven delvis slik at bare kravet til norsk statsborgerskap bortfaller, mens bostedskrav opprettholdes.

Loven er også endret slik at utenlandske banker midlertidig kan eie norske fiskefartøy og tildeles midlertidige fisketillatelser, i tilfelle tvangssalg eller konkurs. Dette er både en tilpasning til EØS-lovgivning og for å sikre norske fartøyeiere tilgang på kapital fra ulike kilder på konkurransedyktige vilkår. Loven åpner nå for at forvaltningen både kan utvide og innskrenke kravene om konsesjon (spesiell tillatelse). Blant annet for å kunne stille fartøyene friere i valg av redskap, er kravet om konsesjon flyttet fra redskap (trål, reketrål, ringnot) til havfiskefartøy. Havfiskeflåten har derfor fått større fleksibilitet i valg av redskap. Kravet i Trålloven om vektlegging av landingers betydning for enkelte distrikt er også fjernet fordi loven er en rammelov som gir forvaltningen mulighet til å ivareta dette hensynet ved behov.

Norges Fiskarlag har uttrykt skepsis til utenlandske statsborgere, likestilt med norske, sin adgang til å eie fiskefartøy.³⁶ Når det gjelder mannskap tar Fiskarlaget motsatt standpunkt. Man er ikke enig i bostedskravet, og spesielt når det gjelder nøkkelpersonell. Her ønskes det å rekruttere internasjonalt også når det gjelder skipsfører.³⁷ Det store og fundamentale stridsspørsmålet er imidlertid kravet om at retten til å eie majoritetsinteresser i fiskefartøy forbeholdes aktive fiskere. Fra FHL³⁸ har det i lang tid vært hevdet at dette forhindrer en rasjonell økonomisk tilpasning. Det er spesielt manglende mulighet til å kontrollere tilgang og kvalitet på råstoff ut i fra markedsutvikling, industriutvikling og stabil sysselsetting, som oppfattes som negativt. Det påpekes også som inkonsekvent at aktive fiskere kan ha majoritetsinteresser i fiskeindustri.³⁹

4.2.6 Havressursloven

Havressursloven trådte i kraft 1. januar 2009.⁴⁰ Loven erstattet Saltvannsfiskeloven fra 1983, som hadde blitt til for å gi bedre lovgrunnlag for ressursforvaltningen i fisket ved introduksjonen av det nye havrettsregimet. I likhet med Saltvannsfiskeloven er et hovedformål med Havressursloven en systematisk, helhetlig og langsiktig forvaltning av fiskebestandene, og da særlig i form av regulering av ressursuttaket i det kommersielle fisket. Et viktig virkemiddel i loven er derfor fangstkoter av ulike slag, fra totalkoter for enkelte bestander (TAC), via gruppekoter til koter for det enkelte fartøy. Loven hjemler også regler om ilandføring, utkast, bifangst, bruk av ulike redskaper, og inneholder også bestemmelser om kontrollordninger og sanksjoner. Havressursloven utgjør sammen med Deltakerloven det viktigste lovgrunnlaget for det vi i Figur 1 har kalt økologisk bærekraft, en langsiktig og helhetlig politikk for å hindre over- og feilbeskatning av fiskeressursene. Arbeidsdelingen mellom Havressursloven og Deltakerloven er enkelt sagt slik at førstnevnte er fokusert på uttaket av ressurser, mens sistnevnte er fokusert på deltakelse og innsatsen i fisket.

³⁶ Prop. 59 L (2012–2013) Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. (Side 15)

³⁷ Prop. 59 L (2012–2013) Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. (Side 16)

³⁸ FHL: Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. Arbeidsgiverorganisasjon medlem av NHO.

³⁹ <http://fhl.no/industrien-ber-om-likebehandling/>

⁴⁰ Ot prp nr 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser (Havressurslova). LOV-2008-06-06-37

Selv om Havressursloven dermed viderefører Saltvannsfiskekloven på sentrale områder, er det også enkelte vesentlige forskjeller. Den viktigste forskjellen angår lovens virkeområde. Saltvannsfiskekloven la hovedvekt på fiske og fangst, og gjaldt med dette primært de viktigste kommersielle bestandene. Med den nye loven ble forvaltningsansvaret utvidet, slik at det omfatter all høsting eller utnytting av viltlevende marine ressurser, inkludert tilhørende genetisk materiale. Selv om det i praksis vil være høstingsaktivitet rettet mot de store, kommersielle bestander som stadig utgjør den sentrale forvaltningsoppgaven, innebærer Havressursloven en betydelig utvidelse av myndighetenes forvaltningsansvar. Dette gjelder særlig plikten til å vurdere om det kan være behov for forvaltningstiltak der høstingsvirksomhet påvirker andre organismer enn målartene, for eksempel ved bifangst, habitatpåvirkning eller via økologiske interaksjoner. I lovens § 7, som angir hvilke hensyn som skal ligge til grunn for forvaltningstiltak, nevnes både føre-var-prinsippet og økosystembasert tilnærming.

Vi har allerede konstatert at Havressursloven, sammen med Deltakerloven, danner det sentrale lovgrunnlaget for det vi har kalt økologisk bærekraft. Hvordan berører så dette andre hensyn, for eksempel de som hører inn under sosial og økonomisk bærekraft? Det generelle svaret er at Havressursloven, som er en fullmaktslov, autoriserer et bredt spekter av hensyn som grunnlag for forvaltningstiltak. Lovens § 1 angir: "Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna." Formuleringen omfatter så vel økologisk, økonomisk og sosial bærekraft, uten at det er åpenbart hvordan disse skal vektes i forhold til hverandre. I lovens § 7, som vi allerede har vært inne på, nevnes hensyn som kan tilordnes alle våre tre hovedkategorier. Punkt e) kombinerer hensynet til økologisk og økonomisk bærekraft ("ei optimal utnytting av ressursane som er tilpassa marin verdiskaping, marknad og industri," mens punkt d) angir hensyn som faller inn under sosial bærekraft ("ei formålstenleg fordeling av ressursane, som mellom anna kan medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna"). Slik departementet påpeker i sine kommentarer til lovutkastet, er det likevel slik at ressurs-hensynet har en viss forrang. Siden loven angir mange ulike hensyn som relevante, uten å spesifisere hvordan disse skal vektes i forhold til hverandre, vil det i mange tilfeller måtte skje praktiske avveininger, og dette vil ofte skje som politiske prioriteringer innenfor de rammene loven setter. "Prioriteringane må skje innanfor ei berekraftig ramme, der hausting på lengre sikt ikkje må svekkje ressursane sin evne til reproduksjon." ⁴¹

Havressurslovens § 2 fastslår under overskriften "retten til ressursene" at "dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg." Fiskeressursene er i følge dette verken gjenstand for privat eller statlig eiendom. Derimot fastslår Havressursloven statens rett og ansvar til å tre inn på fellesskapets vegne og forvalte disse ressursene. Da kan staten fastsette kvoter og deltakelsesbegrensninger, uten at dette er motstrid til prinsippet om at fisk og andre marine organismer er nasjonale fellesressurser.

4.2.7 Permitteringslønnslovens unntak for fiskeindustri

Lov om lønnsplikt under permittering (Permitteringslønnsloven) (LOV-1988-05-06-22) gir i § 1 unntak for fiskeindustrien. I henhold til Dagpengeforskriftens § 6–7 gjeldet det et unntak for lønnsplikten for bedrifter for tilvirkning av saltfisk, tørrfisk og klippfisk, frysing av fisk, produksjon av fiskehermetikk

⁴¹ Ot prp nr 20 (2007-2008): 30.

og annen produksjon av fiskevarer, og fiskeoljeindustrien (FOR-1998-09-16-890). Unntaket omfatter lengden på permitteringer, slik at det her, i motsetning til annen industri er det offentlige og ikke industrien selv som dekker kostnadene ved permittering fra første dag. For andre næringer gjelder en arbeidsgiverperiode på 20 dager og grensen for hvor lenge det offentlige yter dagpenger satt til 30 uker. Fiskeindustrien hadde fram til 2013 104 uker, men det ble da redusert til 52.

I tilleggspolisjon til Statsbudsjettet for 2014 forslø regjeringe å gi fiskeindustrien samme vilkår som næringslivet for øvrig for å frigjøre midler til andre formål. Forslaget ble møtt med store protester fra ansatte og eiere av fiskeindustribedrifter.⁴² Det falt og unntaket ble opprettholdt, i alle fall inntil videre. Argumentene som ble framført var at usikker tilgang på råstoff på grunn av værforhold og fiskevandring, gir god grunn til særordningen. Industrien framholdt også at konsekvensen av en innstramming ville blitt at de fleste bedriftene ville bli tvunget til å si opp fast ansatte i produksjonen, flagge ut produksjon eller gå over til bruk av innleid arbeidskraft.

For at permittering skal kunne benyttes kreves det saklig grunn, og tilgang på råstoff er en slik saklig grunn. Hensynet til fiskeindustriens økonomi (økonomisk bærekraft) og opprettholdelse av fast ansatte (sosial bærekraft) har blitt vektlagt. Det tas for gitt at fiskens vandringsmønster og værforhold er det eneste som påvirker råstofftilgang. Flåtestruktur, fiskeindustriens begrensede mulighet til å eie fiskefartøy og periodisering av fiske med sikte på å dempe svingningene i tilgang på råstoff ser ikke ut til å ha blitt vektlagt.⁴³

4.2.8 Torsk og sild: Samme rammeverk men ulike samfunnsoppdrag

All næringsvirksomhet basert på fangst av viltlevende marine ressurser er i utgangspunktet underlagt det samme lovverket. Det betyr likevel ikke at rammevilkårene – som altså innebærer mer enn legale rammer – er uavhengig av fiskeslag, fangstteknologi, størrelse og geografi. Et godt eksempel på dette er forskjellen mellom pelagisk sektor og hvitfisksektoren. Det er mest i hvitfisksektoren, og da særlig med referanse til den mindre kystflåten og den nordlige landsdelen, at det distriktpolitiske hensyn holdes i hevd og aktiviseres i form av forventninger og krav. I pelagisk sektor spiller slike hensyn en mindre framtreddende rolle. Forskjellen mellom verdikjedene er særlig tydelig i strukturpolitikken og i førstehåndsomsetningen.

De samfunnsmessige forventningene til hva pelagisk sektor skal bidra med av lokal sysselsetting og distriktsutvikling er annerledes enn i torskesektoren. Dette har flere årsaker. En forklaring er den naturgitte usikkerheten knyttet til de pelagiske fiskeriene. I et historisk perspektiv har silda vært en mer ustabil gjest langs kysten enn den mer forutsigbare torsken. Sildefisket har alltid vært et typisk sesongfiske, og vi har hatt perioder helt uten sildefiske. Torsken og de andre hvitfiskartene har alltid vært å finne langs kysten, selv om man også innenfor torskefiskeriene både har hatt dårlige år og typiske sesongtopper, som skreifisket i Lofoten eller vårtorskfisket langs Finnmarkskysten.

Også fangst- og produksjonsmetoder i pelagisk skiller seg fra torskefiskeriene. Mens torskefiskeriene fremdeles er preget av en spenning mellom kystflåten og større havgående fartøyer, er denne

⁴² https://www.nho.no/Om-NHO/Regionforeninger/NHO-Finnmark/Nyheter/Permitteringsreglene-for-fiskeindustrien/http://frifagbevegelse.no/forsiden/dette_er_kroken_p%C3%A5_dra_221649.html

⁴³ Arbeids- og sosialdepartementet utlyste i april 2014 en anbudskonkurranse for å undersøke "bruk av permitteringer og utenlandsk arbeidskraft i fiskeforedling". Utredninga skal være ferdig i desember 2015. Siden dette spørsmålet vil bli gjenstand for en separat utredning, skal vi i denne sammenhengen ikke gå nærmere inn på dette.

spenningen mindre i pelagisk fiske. I pelagisk fiske har de kapitalintensive og fangsteffektive driftsformene lenge vært dominerende. Snurpenoten slo gjennom i sildefisket allerede i mellomkrigsårene, samtidig som småskaladriften ble beskyttet og trålerdriften sterkt begrenset i torskesektoren. Etter 1945 ble snurpenot raskt det mest brukte redskapet for å fiske sild, men ennå så seint som på 1950-tallet ble mer enn en tredjedel av sildefangstene tatt med garn. Den påfølgende raske overgangen til ringnot, kraftblokk og nylon fra begynnelsen 1960-årene revolusjonerte fangsteffektiviteten i sildefisket ytterligere. Teknologitviklingen og kapasiteten i flåten gjorde at næringen nå ble istand til å nærmest fiske havet tomt for sild, og den norske sildebestanden var farlig nær en fullstendig kollaps. Fra rundt 1970 og fram til midten av åttitallet var det norske sildefisket av marginal betydning. Den pelagiske delen av norsk fiskerinæring har altså gjennomgått store ressurskriser og dermed omfattende strukturtilpasninger i hele etterkrigstiden.

Råstoff fra sild og seinere lodde, ga grunnlag for en omfattende kjede av fabrikker for framstilling av sildolje og sildemel. På midten av 1970-tallet var det 45 fabrikker i drift langs kysten. Etter sildekollapsen på slutten av 1960-tallet, nedgangen i loddefisket på 1980-tallet og en storstilt rasjonalisering av fabrikkene de senere årene, er det kun noen få, men store sildoljefabrikker igjen. Når silda kom tilbake på 1980-tallet ble den også i mye større grad enn tidligere brukt til konsum, og de siste 10-15 årene har det aller meste av silda, og all makrell, gått til konsum. Med dagens automatiserte fabrikker har pelagisk konsumindustri likevel begrenset betydning for sysselsettingen langs kysten. Både sesongpreget og rasjonaliseringen har nok bidratt til at denne industrien ikke har blitt tillagt den samme rollen som distriktsbyggende næring som filetindustrien i torskesektoren har blitt.

Både flåten og industrien i pelagisk sektor har vært gjennom stor restrukturering. Ringnotfisket domineres av noen få store aktører i noen få kommuner. Selv om restruktureringen har vært stor, er det fortsatt rom for effektivisering i pelagisk fiske. Hvor sterkt man skal strukturere råder det uenighet om blant næringsaktørene. I pelagisk sektor har også flåteleddet etter 1990-tallet skaffet seg omfattende eierinteresser i produksjonsleddet, og tatt aktivt del i restruktureringen. Kontrasten er stor til torskefiskeriene, der det er en mye mer desentralisert og mer heterogen struktur, både når det gjelder flåte, fiskemottak og eierskap.

Omsetningen av pelagisk fisk skjer gjennom auksjoner i regi av Norges sildesalgslag. Det gir enn effektiv prising, men også i pelagiske fiskerier er det utfordrende å prise fisken ut fra kvalitet. Kjøperne har relativt god oversikt over hvilke båter som normalt leverer best kvalitet, og kan by ekstra på disse båtene. Men sannsynligvis er det slik at tilbud og etterspørsel har større betydning for prissettingen. Er det mange båter på auksjon en dag, kan prisene bli lave selv for topp kvalitet, mens det neste dag, om det er færre båter på vei inn, kan bli betalt mye bedre for fisk av dårligere kvalitet.

4.3 Oppdrett

Oppdrettsnæringen er fortsatt ung, men samtidig den mest ekspansive delen av norsk sjømatnæring. Oppdrettsvirksomheten reguleres med hjemmel i Akvakulturloven fra 2005.⁴⁴ Denne loven erstattet Oppdrettsloven av 1995 samt Havbeiteloven fra 2000. Hovedprinsippet i reguleringen av oppdrettsvirksomheten er at slik virksomhet ikke kan skje uten i medhold av tillatelse fra

⁴⁴ Ot prp nr 61 2004–5 Om lov om akvakultur (akvakulturloven). Fiskeri- og kystdepartementet. LOV-2005-06-17-79.

departementet (§ 1 i dagens Akvakulturlov). Dette prinsippet ble slått fast i den første, midlertidige oppdrettsloven fra 1973. Med denne ble oppdrettsvirksomheten underlagt offentlig styring og kontroll. I tråd med vårt generelle skjema i Figur 1, kan vi skille mellom tre sentrale hensyn i reguleringen av fiskeoppdrett.⁴⁵ For det første, når det gjelder hensyn som faller inn under sosial bærekraft, var oppdrettspolitikken fra starten i stor grad underlagt de samme hensyn som dominerte den konvensjonelle fiskerinæringen. Det var en eksplisitt målsetting at oppdrettsvirksomheten skulle lokaliseres i distrikter med lite alternativ næringsvirksomhet, og at den skulle bidra til å opprettholde eller skape bosetting og styrke lokale fiskemottak og fiskeforedlingsbedrifter. For det andre, når det gjelder hensyn som faller inn under kategorien økonomisk bærekraft, har dette blant annet vært knyttet til spørsmålet om regulering av produksjonskapasiteten slik at tilbudet er rimelig tilpasset etterspørselen i markedet.⁴⁶ Over tid har dette hensynet fått større tyngde i forhold til de distriktpolitiske motiver, og skiftet noe karakter, med større fokus på en prinsipiell ansvarsfordeling mellom næringsaktører og myndigheter i spørsmålet om markedstilpasning.

Når det gjelder det tredje hensynet, økologisk bærekraft, har dette dreid seg om å begrense forurensning, kontrollere sykdomsspredning mellom anlegg og negativ påvirkning av ville bestander, først og fremst villaks. Etter hvert som oppdrettsindustrien har vokst seg til, har dette fått en stadig viktigere rolle. I tillegg kommer spørsmålene knyttet til hvordan oppdrettsvirksomheten kan innpasses i kystsonen uten å komme i unødig konflikt med annen virksomhet, noe som for så vidt berører alle tre hensyn.

Miljøaspektet er en viktig begrensende faktor for næringens vekst og hører inn under økologisk bærekraft. I det følgende skal vi imidlertid kun se nærmere på de to første, distriktpolitikk versus lønnsomhet, og ikke komme nærmere inn på miljøaspektet, fordi det er disse sammenhengene som har relevans for sammenligningen med torskesektoren.

4.3.1 Oppdrett og distriktpolitikk

Fra starten av var det klart definerte distriktpolitiske mål for oppdrettsnæringen. Dette kom eksplisitt til uttrykk både i den tidlige lovgivningen på området og i den næringspolitikken som ble ført. Slik det allerede er anført, kan man si at oppdrettsvirksomheten i stor grad ble regulert etter mønster fra den konvensjonelle fiskerinæringen. I målformuleringene for den nye kystnæringen, finner vi igjen de kjente formuleringer fra fiskeriene. I St meld nr 71 (1979–1980), som ledet frem til den første permanente oppdrettsloven i 1981, het det:

Det er en målsetting å oppnå størst mulig positiv samfunnsmessig effekt ved utbygging av fiskeoppdrettsnæringen gjennom etablering av flest mulig gode og trygge arbeidsplasser i distriktene.

Den distriktpolitiske målsettingen fikk gjennomslag på i hvert fall tre ulike måter. Dels gjaldt det reguleringsgrep som skulle sikre at oppdrettsnæringen forble en lokalt kontrollert bygdenæring, ikke en industri tuftet på stordrift eid utenfra. Til dette formålet ble det etablert størrelsesbegrensninger for de enkelte anlegg, samt eierskapsbegrensninger som skulle sikre lokale majoritetsinteresser. Som

⁴⁵ Aarset, B., S. E. Jakobsen, A. Iversen and G. G. Ottesen (2004). Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk. Fase I. Bergen, SNF: 63.

⁴⁶ Bjørndal, T. and K. Salvanes (1995). Perspektiv på fiskeoppdrett. Mellom marknad og regulering. Oslo, Det Norske Samlaget.

i fiskeflåten skulle hovedprinsippet i oppdrett være at en "eierstruktur basert på at eierne selv driver anleggene."⁴⁷ Dels ble nye konsesjoner tildelt med en klar distriktpolitisk profil, med prioritering av oppdrettsaktivitet i næringssvake områder.⁴⁸ I tillegg kan det distriktpolitiske motiv spores i organiseringen av omsetningen av oppdrettsfisk, som var regulert med hjemmel i Råfiskloven og et eget, lovbeskyttet salgslag for oppdretterne, Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS). I tråd med forutsetningen som ble lagt til grunn i konvensjonell fiskerinæring, lå det her en tanke om at den eierdrevne oppdrettsbedriften ville stå svakt i møtet med oppkjøperne, slik at lovbeskyttelse og forhandlede priser var på sin plass.

4.3.2 Liberalisering og markedstilpasning

Ideen om oppdrett som ei lokalt kontrollert bygdenæring fikk et grunnkudd og ble forlatt i løpet av 1990-tallet. Grunnlaget for dette ble vel lagt ved en generell liberaliseringstendens i samfunnet, som blant annet hadde fått uttrykk ved en viss svekkelse av kravet til lokalt eierskap samt opphevelse av restriksjonene på etablering av settefiskanlegg i 1985. Likevel var det først ved FOS-konkursen at en ny næringsmodell for alvor slo igjennom. Etter at FOS-systemet hadde fungerte bra i mange år med vekst, ble svakhetene åpenbare i en periode med fallende markedspriser og et system som garanterte oppdretteren en minstepris. Med garanterte priser fikk ikke oppdretterne signalet fra markedet om at produksjonen burde reduseres, eller kostnader kuttet. Med store kjøp til priser over eksportprisen gikk FOS dundrende konkurs, og tok med seg mange oppdrettere i dragsuget. I etterdønningene av FOS-konkursen ble omsetning av oppdrettsfisk tatt ut av Råfiskloven. I stedet ble omsetningen av oppdrettet fisk gjort til oppdretternes egen rettighet og ansvar. Dette var et første og viktig skritt på veien fra en næringsmodell der aktørene ble beskyttet mot markedets krav, fordi de skulle tjene distriktene, til et regime der de måtte ta fullt ansvar for egen drift, på linje med normaltilstanden i norsk næringsliv. Et annet skritt i samme retning kom også ved lettelsene i eierrestriksjonene i 1991. I Ot prp nr 55 (1990-91:) het det for eksempel at:

Dagens eierregulering fører til en tiltakende "utarming" av en av våre mest framtidsrettede distriktsnæringer. ... Skal oppdrettsnæringen fortsette å være en lønnsom og livskraftig distriktsnæring må det gis anledning til å søke kapital der det finnes.

Argumentet for justeringen var at lønnsomhet og konkurransekraft er en forutsetning for å beholde oppdrett som en livskraftig distriktsnæring. Selv om distriktsargumentet dermed stadig var med, er det et viktig skifte som har skjedd i forhold til før, da industrimodellen for næringen hadde vært betraktet som en trussel mot oppdrett som en lokalt eid bygdenæring.

Utover på 1990-tallet ble bevegelsen bort fra den gamle distriktpolitiske linjen i retning av en konvensjonell industrimodell ytterligere forsterket ved at norsk oppdrettsproduksjon og dens rammebetingelser ble gjenstand for nådeløs oppmerksomhet fra konkurrentlandene. Spørsmålet som ble reist etter hvert som en voksende produksjon av norsk oppdrettslaks nådde markedene, noen ganger til priser som de lokale konkurrenter ikke kunne matche, var om norske oppdrettere opptrådte innenfor rammen av gjeldende konkurranseregler, herunder om de dro fordeler av det norske reguleringsregimet. I forbindelse med overproduksjonskrisen som ledet til FOS-konkursen, hadde norsk oppdrettsnæring blitt anklaget for å dumpe subsidiert laks av konkurrenter i USA og i

⁴⁷ Oppdretsloven av 1981: § 1

⁴⁸ Aarset, B, Se Jakobsen, A. Iversen, GG Ottesen (2994) Lowerk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk. Fase I. SNF-rapport nr 01/04. SNF.

EU. Dette førte til omfattende prosesser som vi ikke skal gå nærmere inn på her.⁴⁹ Poenget i denne sammenhengen er at rammebetingelsene i oppdrettsnæringen gradvis har blitt justert, slik at de reguleringsformer anklagene om dumping tok utgangspunkt i etter hvert har blitt borte. Da forslag om ny akvakulturlov ble lagt frem i 2005, la regjeringen vekt på lønnsomhet og konkurransekraft som overordnet hensyn. Selv om næringens bidrag til "verdiskaping på kysten" stadig er med, stod ikke dette lenger sentralt. I stedet la en vekt på Akvakulturloven som et redskap som skal legge til rette for at næringsaktørene, gjennom lønnsom drift, skaper verdier på en samfunnsøkonomisk optimal måte.⁵⁰

Et viktig grep i den sammenheng var å skifte fokus i reguleringene fra hvem som skal eie virksomheten, til hvordan den skal drives. Det ble dermed innført adgang til overføring og pant av oppdrettskonsesjoner.

Deregulering av eierskapskrav i kombinasjon med rett til overføring og pant vil, etter departementets oppfatning, normalisere næringen i forhold til annen industri og gjøre næringen mer tilpasningsdyktig for å imøtekomme framtidige utfordringer (Ot prp nr 61, 2004–2005:10).

Med liberalisering av eierbegrensinger, kom en sterk konsentrasjon av eierskap, med dominans av noen få aktører. Allerede fra 1980-tallet syntes det klart at det kunne finnes stordriftsfordeler i næringen. Etter at det fra 1991 hadde blitt mulig å eie flere konsesjoner, skjedde en betydelig strukturendring i næringen,⁵¹ med utvikling av større enheter og sterk konsentrasjon av eierskap. Rundt årtusenskiftet, i en periode med meget god lønnsomhet, gikk de største norske oppdrettsselskapene også inn i en internasjonaliseringsbølge, med oppkjøp av anlegg i Chile, Nord-Amerika og Storbritannia.⁵² De "fem store" fra tidlig 2000-tallet er i dag alle en del av Marine Harvest, mens vi har sett en ny fremvekst av mellomstore (egentlig ganske store) selskaper, som Lerøy og Salmar. Oppdrettsnæringen har omtrent samme sysselsetting i dag som på midten av 80-tallet, selv om produksjonen er omtrent 25 ganger så stor og eksportverdien av oppdrettssektoren er større enn for villfisksektoren. Dette skyldes både automatisering og effektivisering. Mange funksjoner leveres av spesialiserte tjenesteleverandører og mye utstyrsutvikling skjer i en stor og innovativ leverandørindustri.⁵³ Disse er en vesentlig del av sysselsettingen i, og utviklingen av oppdrettsklyngen.

Konsentrasjonen i oppdrettsnæringen har gitt færre og større produksjonseenheter, samtidig som produksjonen har vokst og eierskapet har blitt konsentrert. Fusjoner og oppkjøp har gjort at det lokale eierskapet har blitt mye mindre, samtidig som mange funksjoner har blitt sentralisert til færre og større steder. Med større enheter har man også sett at næringen får behov for mer kompetent og spesialisert arbeidskraft. Fortsatt er det imidlertid mange selskaper som har hovedkontor i små og

⁴⁹ Nils Kristian S. Nilsen (2007). Troublesome trade. Phd dissertation. Tromsø: UiT.

⁵⁰ Ot prp nr 61, 2004–2005: 10.

⁵¹ Iversen, A. (2007). Organisering og lokalisering - en studie av oppdrettsnæringens funksjonelle og romlige organisering, Norges Handelshøyskole. Høyere avdeling/Cand.Oecon: 96.

⁵² Iversen, A. (2004). Internationalization processes in the salmon farming industry. IIFET 2004, Tokyo.

⁵³ Robertsen, R., O. Andreassen and A. Iversen (2012). Havbruksnæringens ringvirkninger i Troms. Tromsø, Nofima.

mellomstore byer, og produksjonen av oppdrettslaks og sysselsetting er fortsatt fordelt over hele kysten.⁵⁴

⁵⁴ Iversen, A. (2007) Organisering og lokalisering - en studie av oppdrettsnæringens funksjonelle og romlige organisering, Norges Handelshøyskole. Høyere avdeling/Cand.Oecon: 96.

5 Målkonflikter

5.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter vi målkonflikter i sjømatsektoren. Her er vi ved kjernen av utredningsoppdraget. Er det slik at det i rammevilkårene for sektoren, beskrevet i foregående kapittel, er nedfelt ulike og motstridende målsettinger? Er det i så fall etablert enighet om hvordan disse skal veies mot hverandre, eller oppstår det målkonflikter mellom dem?

Før vi går løs på denne problemstillingen minner vi om hva målkonflikt betyr i denne sammenheng. Slik vi tidligere har konstatert er det åpenbart at det ligger flere, ulike og til en viss grad motstridende verdier til grunn for forvaltning av sjømatsektoren. Slik er det i større eller mindre grad i alle sektorer og forvaltningsområder. I den figuren vi anvender for analyseformål (Figur 1, avsnitt 3.2), er dette et grunnpremiss, angitt ved kategoriene sosial, økologisk og økonomisk bærekraft. At ulike hensyn og delvis motstridende hensyn gjelder, betyr imidlertid ikke at det med nødvendighet oppstår målkonflikter. Målkonflikter oppstår bare når motstridende hensyn gjelder for samme saksfelt, men uten at det er etablert en tydelig og legitim samfunnsmessig prioritering mellom dem.



Figur 2 Verdimatrisen for forvaltning av sjømatnæringen, der pilene markerer de tre mulige dimensjoner der det kan oppstå målkonflikter. Se teksten for nærmere drøfting.

Vi skal i drøftingen i dette kapittel ta utgangspunkt i Figur 2. Slik vi tidligere har påpekt, kan det oppstå målkonflikter langs tre ulike dimensjoner.

For det *første* kan det oppstå målkonflikter mellom hensynet til sosial bærekraft og økologisk bærekraft. Enkelt sagt var det i særlig grad målkonflikter langs denne dimensjonen som kom til syne i torskereguleringene mot slutten av 1980-tallet, og som kom til uttrykk i den krisen som oppstod da kystfisket etter torsk ble stanset den 18. april 1989. Dette behandles nærmere i avsnitt 5.2

For det *andre* kan det oppstå målkonflikter i skjæringspunktet mellom hensynet til økologisk og økonomisk bærekraft. Slik vi skal se er det i utgangspunktet en grad av komplementaritet mellom disse to hensynene. De står i liten grad i motsetning til hverandre, siden godt forvaltede bestander gir et godt grunnlag for lønnsom drift. Likevel er ressursforvaltningen til en viss grad organisert uten

særlig stor interesse for de økonomiske og markedsmessige konsekvensene det har. Dette behandles nærmere i avsnitt 4.3.

For det tredje kan det oppstå målkonflikter i skjæringspunktet mellom hensynet til sosial og økonomisk bærekraft. Slik det vil ha framgått av det foregående, er det langs denne dimensjonen det er størst potensial for målkonflikter i sjømatsektoren, og da særlig innen hvitfisksektoren. Dette behandles nærmere i avsnitt 4.4.

I praksis kommer mesteparten av dette kapitlet til å fokusere på fiskerisektoren, og da særlig hvitfisk. Grunnen til det er ganske enkelt at de viktigste målkonflikter eller tendenser til utvikling av slike er å finne her. I avsnitt 4.5 skal vi redegjøre for situasjonen i oppdrettsnæringa.

5.2 Allmenningen og ressurs hensynet

Ressursforvaltning i moderne forstand kom relativt sent inn som et overordnet hensyn i norsk fiskeripolitikk. Dette hadde til dels sammenheng med svakheter ved det gamle havrettsregimet. Samtidig var det i Norge en klokkeetro på at overfiske ikke var et relevant problem i de norske fiskerier. I torskesektoren, der kystfisket med passive redskaper dominerte, var beskatningen i hovedsak rettet mot gytemoden fisk. Denne formen for beskatning, trodde man, representerte ingen trussel mot bestanden. I sildefisket, som var mer dynamisk og ekspansivt, gjaldt Hjorts læresetning om at kortlivede pelagiske fiskeslag ikke kunne overfiskes. Med utgangspunkt i den dominerende næringsmodellen, med små kystfartøyer eid av fiskerne, var den gjeldende oppfatning at ressursansvarlighet så å si var bygd inn i næringsstruktur, aktørtyper og mentaliteter.⁵⁵ Overfiske var knyttet til den type fiske en drev med i andre land, i form av kapitalistisk og industrielt organisert masseproduksjon, med trålteknologi som basis. Kampen mot overfiske kunne dermed primært føres ute, på den internasjonale arena og ha fokus på moderne trålfisket på de åpne hav. For norsk fiskerinæring derimot, gikk hensynet til bærekraftige kystsamfunn og bærekraftige bestander hånd i hånd, slik at eksplisitte tiltak for vern av ressursene ikke var påkrevd.⁵⁶

Fra 1970-tallet ble grunnlaget for denne romansen gradvis borte. Det er en lang og interessant historie,⁵⁷ som vi her brutalt oppsummerer i tre punkter. For det første demonstrerte sammenbruddet av sildebestanden på 1960-tallet at selv de mest robuste av fiskeressurser var sårbare for moderne teknologi og driftsformer og kunne fiskes ned. For det andre ga gjennombruddet for det nye havrettsregimet bedre rammer for en forsvarlig ressursforvaltning. For det tredje, og viktigst i denne sammenhengen, ga torskekrisa på 1980-tallet aksept for at også den konvensjonelle flåten bidro til overfisket og måtte være med å ta ansvar. Summen av dette var at ressursforvaltning, hensynet til økologisk bærekraft, ble etablert som den overordnede målsetting i norsk fiskeripolitikk. En viktig side ved dette var nettopp at forestillingen om at ressursforvaltning og samfunnshensyn gikk hånd i hånd dermed var brutt, og at en åpen allmenning med fri adgang til fisket ikke var forenlig med målet om bærekraftig ressursforvaltning.

⁵⁵ Maurstad, A. (1997) Sjøfiske og ressursforvaltning. Doktoravhandling. Universitetet i Tromsø. Nilsen, R. (1998) Fjordfiskere og ressursbruk i nord. Ad notam Gyldendal.

⁵⁶ Denne skisse er selvsagt en forenkling. I takt med introduksjon av industriell filetproduksjon og trålere i norsk fiskerinæring utover på 1950- og -60-tallet, ble bildet selvsagt mer komplisert.

⁵⁷ Christensen, P med flere (2014) Bind 4. Norges fiskeri- og kysthistorie. Fagbokforlaget

I hovedsak kan vi konstatere at det i dag ikke foreligger sterke målkonflikter i skjæringspunktet mellom sosiale og økologiske hensyn i fiskerisektoren. Selv om disse hensynene, som i norsk sammenheng særskilt angår distriktspolitikk og ressursvern, uten tvil står i motsetning til hverandre, er det etablert, etter en lang prosess, en viss enighet om hvordan disse hensynene skal veies mot hverandre. Et sentralt punkt ved dette kompromisset, kodifisert i Havressursloven og praktisert i ressurspolitikken, er at ressurs hensynet skal gå foran hensynet til bosetting og sysselsetting i distriktene når disse står i motstrid til hverandre. Dette kommer blant annet til uttrykk i prinsippet om den lukkede fiskeriallmenning.

Selv om det er bred enighet om ressurs hensynets forrang, og at det dermed i hovedsak ikke foreligger målkonflikter mellom dette og distriktshensynet, kan vi nevne ett mulig unntak. Det gjelder hensynet til det tradisjonelle samiske fisket. Selv om det ved innføringen av fartøkvotesystemet i kystfisket fortsatt var en viss mulighet for å drive på tradisjonelt vis innenfor åpen gruppe eller som fritidsfisker, innebar det sterke begrensninger for det småskalabaserte fjord- og kystfiske. Dette gjaldt samiske så vel som andre norske utøvere. I relasjonen til samiske fiskere kunne det imidlertid reises spørsmål om dette var i motstrid til forpliktelsen, akseptert via ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter,⁵⁸ om å ivareta det materielle grunnlaget for samisk kultur. Her kunne det foreligge en målkonflikt i egentlig forstand, siden dette verken var diskutert eller vurdert når fartøkvoteordningen ble etablert. Heller ikke her kan vi snakke om en realisert målkonflikt, siden dette i ettertid har blitt behandlet eksplisitt. Da Havressursloven ble vedtatt i 2007 var hensynet til det materielle grunnlaget for samisk kultur tatt inn som et eget punkt i §7. I Prop 70 L (2011-2012), som fulgte opp Kystfiskeutvalgets innstilling, førte til en rekke lovendringer i Deltakerloven, Havressursloven og Finnmarksloven. I tillegg ble det gitt politiske føringer i kvotefordelingen, slik at fiskere i de samiske virkemiddelområdene fikk tilgang til større kvoter.

I spørsmålet om samiske fiskerettigheter, som når det gjelder introduksjonen av ressursforvaltning og lukkingen av fiskeriallmenningen mer generelt, er det selvsagt mange som er misfornøyd med resultatet. Det er imidlertid lang vei fra en slik situasjon til en der vi kan snakke om verdikonflikt, særlig når det er gjennomført en politisk prosess med et uttrykt mål om å nå fram til en verdiavklaring.

5.3 Samfunnsøkonomi og ressursforvaltning

Vi har vist at hensynet til sosial bærekraft, i alle fall på kort sikt, kan stå i et motsetningsforhold til målet om økologisk bærekraft, slik at en eksplisitt samfunnsmessig prioritering er nødvendig for å unngå målkonflikt. I forholdet mellom økologisk og økonomisk bærekraft er det annerledes. Disse hensynene er i stor grad kompatible – de kan realiseres samtidig slik at de styrker hverandre.

For å vise det kan vi starte med å gjengi et samfunnsøkonomisk resonnement for optimal utnyttelse av fornybare naturressurser, for eksempel en fiskebestand.⁵⁹

⁵⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/samepolitikk/midtspalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o.html?id=451312>

⁵⁹ Hannesson, R. (1993) Bioeconomic Analysis of Fisheries, Fishing News Books. Se også NOU (2006: 16) Strukturvirkemidler i fiskeflåten: 25–33.

Ved utnyttelse av gratis naturressurser utgjør ressursen en mulighet til å realisere et ekstra overskudd ut over normal avkastning på arbeid og kapital. Dette kalles grunnrente eller ressursrente. Fornybare ressurser er, forutsatt at de forvaltes riktig, evigvarende dersom en nøyer seg med å høste tilveksten. I et åpent fiskeri vil utsikter til ekstra profitt føre til at nye aktører tiltrekkes fiske inntil tilveksten fra den gratis ressursen er redusert til å gi normal avkastning på arbeid og kapital. Ut fra en samfunnsøkonomisk betraktning vil altså fritt fiske innebære sløsing. For mye arbeid og kapital allokeres til fiskeriet, og grunnrenten går tapt. Subsidiert av et fritt fiske øker sløsing. Mer arbeid og kapital bindes i næringen og senker produktiviteten samtidig som samfunnets midler anvendt til subsidier vil ha alternativ anvendelse. Ved å lukke fiskeriene kan en bygge opp bestandene, redusere overkapasitet og i tillegg høste et ekstra overskudd i form av ressursrente.

En slik samfunnsøkonomisk betraktning gir omtrent samme resultat som det en kommer fram til ut fra et ressursbiologisk utgangspunkt. Også her vil en, for å oppnå et maksimalt langtidsutbytte av bestanden, anbefale strenge fangstbegrensninger og advare mot fritt fiske. Det er selvsagt enkelte nyanser. For eksempel er ressursbiologiens yndlingsmålsetting Maximum Sustainable Yield (MSY), som kan realiseres ved den fangsttinningsats som maksimerer biomasseuttaket fra en bestand. Økonomen anbefaler Maximum Economic Yield (MEY), maksimering av det økonomiske utbyttet, som realiseres ved en lavere fangsttinningsats og større bestand. Men det er en nyanseforskjell. I de grunnleggende spørsmål, at fritt fiske er uheldig og regulering av fangsttinningsats nødvendig, er økonomen og biologen helt på linje.

Vi påpekte ovenfor at etablering av fartøykvoteordningen i kystfisket etter torsk kan betraktes som del av en verdiavveiiingsprosess, der en søkte å etablere enighet om hvordan ressurs hensynet skulle balanseres mot andre hensyn. En viktig del av denne diskusjonen gjaldt nettopp spørsmålet om overkapasitet, kostnader og lønnsomhet. Med fartøykvoteordningen ble mange fiskere som tidligere hadde deltatt stengt ute. Hensikten var nettopp å fordele fangstmuligheten på et begrenset antall fiskere, slik at i hvert fall noen kunne ha et rimelig økonomisk grunnlag.

Vi kunne her ha gått videre med flere eksempler, som i spørsmålet om fiskerisubsidier eller når det gjelder spørsmålet om kapasitetsnedbygging og strukturpolitikk. Hovedpoenget er vel allerede godt nok belagt, nemlig at det i liten grad oppstår en motstrid mellom økonomiske og økologiske hensyn. Den motstrid som oppstår er kortsiktig, og den oppstår først og fremst fordi det er krefter som vil søke å opprettholde kapasiteten. Teknologiutviklingene gjør at fisket hele tiden blir mer effektivt, og at det blir behov for færre båter og færre fiskere for å fange den samme bestanden. I en slik forstand kan overkapasitet betraktes som en normalsituasjon. I en situasjon med overkapasitet, vil behovet for å betjene allerede investert kapital gi press på ressursen. Samtidig vil usikkerhet rundt kvoteråd gi ulike meninger om hvor mye som kan hentes ut. Som vi nevnte over, vil økonomens kvoteråd typisk være lavere enn biologens, men hvor i dette spennet skal kvotene legges? Skal man unngå motstrid mellom økonomisk og økologisk bærekraft, må man ha systemer som håndterer kapasitetstilpasningen.

Selv om det i utgangspunktet ikke vil oppstå målkonflikter mellom økologiske og økonomiske hensyn, kan en tenke seg to områder der det likevel kan oppstå en viss motstrid.

For det første har prosessen som leder fram til fastsettelse av totalkvoter for enkeltbestander (TAC) tradisjonelt vært fokusert på fiskeribiologiske kriterier, med forholdsvis liten interesse for de økonomiske og markedsmessige konsekvenser. På grunn av kritikk fra sektorens representanter og

som ledd i en utvikling av et nytt forvaltningsrammeverk, har det likevel skjedd en endring her. For eksempel har det siden 2003 vært enighet i fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland at torskekvotene ikke skal kunne endres med mer enn 10 prosent fra et år til et annet, blant annet av hensyn til markedet. Ordningen var i effekt fra 2004 til 2009. Stor øking i torskebestanden førte imidlertid til en langt større økning fra 2010 – opp til 30 prosent, med påfølgende markedsproblemer. Nofimas prosjekt om "Markedsbaserte høstingsstrategier" konkluderer med at stabilitet mellom år vil være en fordel for hele verdikjeden. Om dette sier Isaksen (2014):⁶⁰

"Konklusjonen er basert på at et jevnere fangstgrunnlag over tid vil gi aktørene muligheter til langsiktighet i markedsarbeidet for å innrette sine produkter der de finner best betalingsvilje. Et annet er hensynet til å unngå unødvendig kapasitetsoppbygging i alle deler av verdikjeden, hvilket i perioder med lave volum gir ugunstige kostnadsulempere for enkeltaktører – og for næringen som helhet – gjennom en "lock in" av både realkapital og humankapital".

Om en høstingsregel av den typen som er angitt over er tilstrekkelig for å sikre en fornuftig balanse mellom økonomiske og økologiske hensyn kan synes tvilsomt. En annen og mer finslipt mekanisme for dette ville være å kreve, etter modell av EU, at det ved forslag til betydelige reguleringsendringer rutinemessig blir gjennomført en konsekvensanalyse, slik at også markedsmessige, økonomiske og sosiale konsekvenser kunne trekkes inn på en systematisk måte.

For det andre kunne en tenke seg, etter hvert som forvaltningskonsekvensene av en økosystembasert tilnærming blir klarere, at det blir sterkere motstrid mellom økologiske og økonomiske hensyn. Slik det ble påpekt i omtalen av Havressursloven i forrige kapittel, har det her skjedd et skifte over tid. Under Saltvannsfiskeloven gjaldt forvaltningsansvaret primært de store, kommersielt viktige bestandene. Med Havressursloven er forvaltningsansvaret utvidet til alle organismer som er mål for eller berøres av høstingsaktivitet. Foreløpig har dette gitt små praktiske konsekvenser. I fisket etter lodde, som regnes som en nøkkelart i Barentshavet, er det etablert en høstingsregel som sikrer at det er tilstrekkelig lodde tilbake som mat for andre arter. Et annet eksempel er vern av kaldtvannskoraller, som har marginale konsekvenser for trålfisket i enkelte områder. Her må det imidlertid tilføyes at kunnskapsgrunnlaget på dette området foreløpig er spinkelt, og at konsekvensene kan bli tydeligere på sikt.

5.4 Distriktsnæring eller verdens fremste sjømatnasjon?

Her er vi framme ved spørsmålet om det er samsvar eller motstrid mellom sosiale og økonomiske hensyn. Eller sagt på en annen måte, kan verdens fremste sjømatnasjon samtidig huse en fiskerinæring i sin tradisjonelle rolle, som lokalt eid og desentralisert distriktsnæring? Eller må vi her velge mellom økonomisk lønnsomhet og sysselsetting i distriktene?

I oppdrettsnæringen, ble det rimelig klart allerede fra tidlig 1990-tall at sentrale rammevilkår (omsetning og eierskapsbegrensing), som skulle sikre næringen som distriktsnæring, la sterke begrensninger for markedstilpasset lønnsom drift. De samme rammevilkårene stod da også i motsetning til de formålene de skulle tjene for denne næringen. (se også avsnitt 5.5). Dette er selvsagt relevant også for fiskerisektoren, ikke minst fordi rammevilkårene i oppdrett var bygd med fiskeriene som forbilde. I oppdrettssektoren kan vi kanskje si at det vokste fram en tydelig

⁶⁰ http://torskeprogrammet.no/wp-content/uploads/2014/03/Notat_Kvotekonsekvenser.pdf

målkonflikt mellom hensynet til lønnsomhet og de distriktpolitiske virkemidlene. Denne ble så gjort opp ved at denne typen virkemidler gradvis ble tonet ned og etter hvert fjernet. Det er et relevant spørsmål om den samme utviklingsprosess kan komme til å skje i fiskeriene, om enn med en viss forsinkelse.

Før vi kan drøfte denne problemstillingen, må vi imidlertid avklare et annet spørsmål. Det angår om og i hvilken grad hensynene sosial og økonomisk bærekraft slik de er spesifisert for sektoren, kan imøtekommes samtidig eller om de står i motsetning til hverandre. Selv om det åpenbart var et slikt motsetningsforhold innen oppdrett, i alle fall i spørsmålet om størrelsesbegrensninger og omsetningsform, kan vi ikke uten videre anta at det samme gjelder i fiskeriene. Kanskje skyldes denne motsetningen i oppdrett særskilte økonomiske forhold (stordriftsfordeler), tekniske eller sosiale forhold som ikke gjelder i fiskeriene. I foregående avsnitt kunne vi konstatere at det er stor grad av sammenfall mellom hensynene til ressursforvaltning og økonomisk lønnsomhet. Selv om disse to er forankret i ulike mål, vil de i mange viktige spørsmål trekke i samme retning, for eksempel når det gjelder subsidier og overkapasitet. Spørsmålet vi reiser i dette avsnittet gjelder om det også kan være et slikt sammenfall mellom sosiale og økonomiske hensyn i fiskeriene. Med andre ord: Er den distriktpolitiske næringsmodellen i fiskeriene samtidig rasjonell i økonomisk forstand?

5.4.1 Førstehåndsomsetningen

Råfiskloven ble etablert i en situasjon med krise og markedssvikt i førstehåndsomsetningen. Siden en stor fiskerbefolkning led overlast i det uregulerte markedet, var det gode argumenter for å gi dem særskilt beskyttelse, og det fikk de med Råfiskloven. Råfiskloven hadde både en økonomisk og en fordelingspolitisk begrunnelse. Den økonomiske begrunnelsen er knyttet til at en fri prisdannelse, gitt de særegne forhold i råfiskmarkedet, ikke reflekterte en reell verdisetning av fisken. På grunn av strukturen i markedet, stod fiskekjøperen i en situasjon der de kunne diktere prisen. Den fordelingspolitiske siden av saken, som igjen er knyttet til en næringsmodell med fiskereide fartøyer og småskala kystfiske, kommer til syne i måten denne markedssvikten ble løst på, det vil si ved tiltak som ensidig styrket den ene part. En kan selvsagt diskutere forholdet mellom disse to hensynene. Det sentrale spørsmålet er likevel om de mekanismene som den gang ble etablert, kan forsvares under dagens forhold ut fra rent økonomiske hensyn. En slik begrunnelse kunne for eksempel, i tillegg til argumentet om markedssvikt, henvise til markedsordningen som enkel, robust og kostnadseffektiv. Den minimerer transaksjonskostnadene og skaper forutsigbarhet for kjøper så vel som selger. Siden salgsvilkår og omsetningsformer dessuten kan justeres etter forholdene, står den ikke i vegen for mer ordinære markedsløsninger, for eksempel auksjon, der vilkårene for dette er til stede.

Det er imidlertid vanskelig å se en rendyrket økonomisk begrunnelse for den avvikende organiseringen av førstehåndsmarkedet kan føre fram uten referanse til markedssvikt. For de større og mobile fartøyene, samt i regioner der det er reell konkurranse mellom kjøpere, er det neppe sunne økonomiske argumenter for en særskilt markedsregulering. Tvert imot er det gode grunner til å anta at en fri prisdannelse i førstehåndsmarkedet under slike vilkår vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi antar at argumentet om markedsmekanismens betydning for riktig ressursallokering er vel kjent, og skal ikke gå inn på dette i denne sammenhengen. Vi kan likevel påpeke to konkrete forhold som har betydning i førstehåndsmarkedet for fisk. Det *første* gjelder sesongproblemet. Minsteprisordningen er konstruert nettopp for å gjøre prisen lite følsom for slike vekslinger. Selv om dette skaper prisstabilitet, legger det samtidig grunnlag for å forsterke allerede sterke

sesongsvingninger. I et velfungerende marked vil prisen reflektere tilbud og etterspørsel, og dermed bidra til sesongutjevning.⁶¹ Det *andre* gjelder kvalitet. Selv om dagens markedsordning gir mulighet for trekk ved kvalitetssvikt, er det grunn til å tro at kvalitetsvariasjoner ikke får optimalt uttrykk i prissettingen. Under en ordinær markedsordning er det grunn til å forvente at kvaliteten i større grad vil reflekteres i prisen enn hva som i dag er tilfelle.⁶²

La oss så se nærmere på spørsmålet om markedssvikt. Under høringen i forbindelse med revisjonen av Råfiskloven i 2011–13, ble da nettopp dette anført av flere til forsvar av minsteprisordningen. Her er et eksempel:

*Råfisklaget viser til at det er mange små og mellomstore aktører som kan knive om leveransar, og ei sterkt desentralisert struktur medverkar til at markeds mekanismeane ikkje fungerer godt og det vert skapt regionale innkjøpsmonopol.*⁶³

Vi har liten grunn til å tro at dette er feil. Det ville også være interessant å undersøke omfanget av slik markedssvikt, for eksempel ut fra graden av reell konkurranse mellom fiskekjøpere i de ulike regioner, eller kvantum fisk som leveres fra fartøyer som ikke har reelle alternativer for salg av fangst. En slik undersøkelse er likevel ikke kritisk for resonnetet her. Forekomsten av markedssvikt er da uløselig knyttet til strukturen i næringen, det vil si eksistensen av en flåte med mange små og lite mobile enheter, i kombinasjon med en fåtallig kjøpergruppe. Når en tar dette strukturelle trekket for gitt, kan særordningene i førstehåndsomsetningen begrunnes med referanse til markedssvikt. Men betydningen av, og til en viss grad størrelsen til, en slik flåte er uløselig knyttet til det distriktpolitiske hensyn.

Det er dermed vanskelig å se at det er mulig å gi en god begrunnelse av særordningene i førstehåndsomsetningen ut fra en ren økonomisk betraktning.

5.4.2 Den fiskereide flåten

Deltakerloven slår fast at det primært er aktive fiskere som skal eie fiskefartøyer. Dette er direkte forankret i en distriktsnæringsmodell, der lokal kontroll og desentralisert struktur har stått sentralt. I den grad det er åpnet for unntak fra hovedregelen, ved at filetindustrien i sin tid fikk anledning til å anskaffe trålere, var det ut fra både økonomiske og distriktpolitiske argumenter. I sin tid hadde utbyggingen av de industrieide trålerne en økonomisk begrunnelse, siden dette var ledd i å realisere en produksjonsform – industrielt organisert filetproduksjon – som den gang ble antatt å kunne gi bedre lønnsomhet. Likevel var også dette knyttet til en klar distriktpolitisk argumentasjon, der industrietablering og arbeidsplasser i næringsvake strøk i Nord-Norge stod sentralt.

Det er dermed vanskelig å se at det er mulig å gi en god begrunnelse for prinsippet om en fiskereid flåte ut fra rent økonomiske hensyn.

⁶¹ Noen ganger vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å høste over svært kort tid. En grunn til det kan være at kvaliteten er best under en kort periode. En fri prisdannelse vil ikke tvinge fram en sesongutjevning, men reflektere den riktige prisen gjennom sesongen.

⁶² Sogn-Grundvåg, G., Henriksen, E. (2011) Markedssvikt på første hånd. Økonomisk fiskeriforskning, 21, 1, 60–69.

⁶³ Prop 93 L 2012-2013:22.

5.4.3 Strukturpolitikk og ressursrente

I hele etterkrigstida er det ført en fiskeripolitikk der hensynet til å opprettholde en stor og mangfoldig flåte har stått sentralt. Denne politikken har hatt en eksplisitt begrunnelse i distriktspolitiske argumenter. Med utgangspunkt i innføring av fartøykvoteordninger på 1990-tallet, har det imidlertid vært ført en strukturpolitikk som gjennomgående har gjort flåten mindre, med større og mer effektive fartøyer i alle flåtegrupper. Spørsmålet vi her skal ta opp gjelder om en slik strukturpolitikk kan begrunnes ut fra økonomiske hensyn alene.

Svaret på dette spørsmålet kan gis ved å referere til diskusjonen i kapittel 7 i St meld nr 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten. Temaet for dette kapitlet er ressursrentespørsmålet. For formålet her er det ikke nødvendig å gå detaljert inn i dette temaet. Poenget er at det ville være mulig å høste fiskeressursene mer økonomisk effektivt ved å tillate at flåten struktureres med dette som mål. Dermed kunne det også blitt skapt et grunnlag for å innkassere betydelige beløp til statskassen ved hjelp av en ressursrenteskatt. En beregning foretatt for 2002 antyder at det da, ved å fjerne overkapasitet og fornye flåten slik at bare de mest effektive fartøyer ble anvendt, kunne gitt grunnlag for å innkassere en årlig ressursrente på 7 milliarder kroner.⁶⁴

I redegjørelsen poengteres det her at selv om strukturpolitikken har redusert overkapasitet og bidratt til at den kan ta ut avkastning ut over det normale i flere flåtegrupper, er potensialet langt fra utnyttet fullt ut. Videre har en ved den strukturpolitikk som er ført, herunder å ikke innføre en ressurskatt, bevisst valgt å la denne ressursrenten tilfalle næringsutøverne.

*Fiskeressursene tilhører det norske folk i fellesskap. Slik sett ville det ikke være unaturlig om deler av den ressursrenten som realiseres i fiskeriene, tilbakeføres til samfunnet til dekning av allmenne samfunnsoppgaver (...). Samtidig må dette vurderes i forhold til effektene av at ressursrenten tilfaller næringsutøverne, og gjennom investeringer og aktivitet kommer samfunnene langs kysten til gode (...) Det er på den annen side også et alternativ at næringen bevisst reguleres ut fra hensynet til fiskeriavhengige distrikter, aktivitet langs hele kysten og en spredt flåtestruktur, slik at en mindre del av ressursrenten realiseres.*⁶⁵

Ut fra en økonomisk betraktning, slik regjeringen Stoltenberg så det, ville en strammere strukturpolitikk kombinert med en ressurskatt være fornuftig. Når regjeringen ut i fra en samlet samfunnsøkonomisk betraktning, til slutt kom til at den ikke ville foreslå innføring av en ressursavgift, var det ut fra en eksplisitt prioritering av distriktspolitisk karakter:

*Etter en helhetsvurdering har regjeringen kommet til det standpunkt at hensynet til kystsamfunnene tilsier at verdiskapingen i størst mulig grad bør forbli i næringen og i kystsamfunnene, som samfunnets investering i videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten.*⁶⁶

Det er lite vi kan tilføye her, bortsett fra konklusjonen: Selv om strukturpolitikken uten tvil også er motivert av lønnsomhetsmål, må innretningen og begrensningene i den strukturpolitikken som har blitt ført sees i lys av overstående. Den rådende politiske linjen har altså vært at ressursrenten ikke

⁶⁴ Strukturmeldingen refererer her til en analyse foretatt av SNF, SNF rapport 06/05.

⁶⁵ St meld nr 21 (2006–2007): Avsnitt 7.7.1

⁶⁶ St meld nr 21 (2006–2007): Avsnitt 7.7.2

skal innkasseres, men forbli i sektoren og kystdistriktene og der bidra til bosetting og sysselsetting som best den kan.⁶⁷

5.4.4 Distriktpolitikk og fiskeindustriens rammevilkår

Gjennomgangen så langt har vist at det ikke er sammenfall mellom hensynet til sosial og økonomisk bærekraft i de sentrale fiskeripolitiske virkemidler. Slik rammevilkårene for villfanget fisk er utformet, er de dels motivert av distriktpolitiske hensyn, dels av økonomiske hensyn, og disse står i et motsetningsforhold til hverandre. Dette betyr ikke at det nødvendigvis vil oppstå målkonflikter. Motstrid mellom ulike hensyn er tvert imot normalt, og kan håndteres ved at det etableres en samfunnsmessig prioritering. I gjennomgangen over fokuserte vi på de viktigste særordningene i fiskeripolitikken hver for seg. Her skal vi gå et skritt videre å undersøke hvordan de virker sammen innenfor rammen av en verdikjede. Slik vi allerede har sett, er det i rammevilkårene for verdikjedene basert på villfanget fisk, etablert en klar teigdeling. På den ene siden har vilkårene for fangst og førstehåndsomsetning en tydelig forankring i den tradisjonelle bygdenæringsmodellen og distriktpolitiske hensyn. På den andre siden er tilvirkning og eksport i hovedsak underlagt ordinære forretningsmessige vilkår. Dette betyr i utgangspunktet, at de to ulike hensynene bare i begrenset grad kommer i direkte berøring med hverandre. Likevel er de ulike delene av verdikjeden åpenbart ikke uavhengige av hverandre og det finnes punkter og gråsoner der de to næringsmodellene brynes mot hverandre. Vi skal her drøfte dette i relasjon til sesongprofilen i torskefiske, som gir en god illustrasjon av de praktiske og prinsipielle problemer som gjør seg gjeldende.

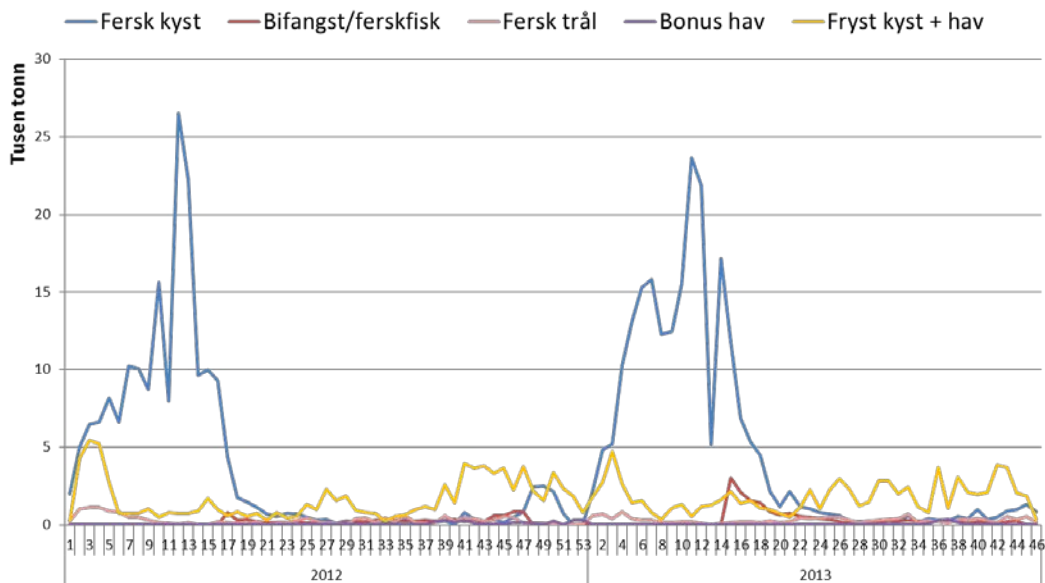
Strukturen i tilførselene av råstoff gir muligheter og setter begrensinger for neste ledd i verdikjeden, fiskeindustrien. Det er selvsagt mange relevante parametere her, inkludert pris, kvalitet, geografisk og tidsmessig fordeling, forutsigbarhet, ferskhetsgrad, fangsthåndtering etc. I det følgende skal vi spesielt fokusere på den tidsmessige dimensjon (sesongprofil), men vil også komme inn på noen av de andre.

Figur 3 viser ukentlige landinger av torsk i Råfisklagets distrikt gjennom 2012 og mesteparten av 2013. Mesteparten av det ferske råstoffet landes i første halvår og kvaliteten er varierende grunnet fangstskader og dårlig utblødning.⁶⁸ I perioder med dårlig vær kan råstofftilførselen svikte også i første halvår og sesongtoppen kommer med forskjellig styrke i ulike regioner avhengig av vandringsmønsteret.⁶⁹ Mens fryst torsk (og annen hvitfisk) vil være tilgjengelig for norsk hvitfiskindustri til verdensmarkedets priser, er tilførselen av fersk torsk fra kystflåten preget av en ekstrem sesongprofil. I 2012 ble 92 prosent av den ferske torsken fra kystflåten landet i første halvår. Tar en med trålerne landinger av fersk torsk, utgjør landingene i første halvår 90 prosent av totalen og inkluderes hyse og sei er de ferske landingene i første halvår 80 prosent.

⁶⁷ Her gjør imidlertid det overordnede og generelle verdivalget i den nordiske modellen seg gjeldende og legger føringer for strukturpolitikk så vel som samfunnsøkonomiske betraktninger. Selv om bosetting har vært tillagt så stor samfunnsøkonomisk verdi at næringen får beholde ressursrenten, så er dette ikke det eneste verdivalget. Næringen må være lønnsom nok til å tiltrekke seg arbeidskraft og kapital.

⁶⁸ Karlsen, K.M., Hermansen, Ø., Svorken, M. (2013) Driftsøkonomi og kvalitetsfeil i foredling av fisk – Resultater fra intervju med bedrifter og produksjonsforsøk. Rapport/report 29/2013.

⁶⁹ <http://torskeprogrammet.no/wp-content/uploads/2014/03/Kvoter-og-kvoteordninger-i-2012-og-2013.pdf>



Figur 3 Ukentlige landinger av torsk i Norges Råfisklags fordelt på fartøykvoter og kvoteordninger i 2012 og ferskfiskordningen i 2013. Rund vekt (Kilde: Norges Råfisklag).

I likhet med jordbær og festivaler har altså de fleste norske fiskerier et tydelig sesongpreg. Det er gode, naturgitte grunner til det. Et utpreget vandringmønster, med gytevandring i vinterhalvåret og beitevandring på vår og sommer, gir store variasjoner i fangstrater og avstand til fiskefelt. Størrelse og kvalitet på fisken og verdifulle biprodukter (lever og rogn) gjør at prisene også varierer over året. Noen ganger vil tilgjengelighet, kvalitet og nærhet være gunstig samtidig – som i skreifisket i Lofoten. Det er åpenbart rasjonelt for fiskeflåten å konsentrere fisket i slike perioder, siden inntektene da er høye og kostnadene lave. For fartøy som deltar i flere fiskerier, er det en ytterligere motivasjon å ta opp kvotene raskest mulig for å rekke neste sesong.

Mens det sesongbaserte fisket dermed kan være gunstig for flåten, skaper det betydelige utfordringer for neste ledd. Generelt skaper store svingninger og begrenset forutsigbarhet behov for betydelig overkapasitet i mottak og foredlingsledd, og også hyppige permitteringer av arbeidsstokken. Det bidrar til høye kostnader for bedriftene og samfunnet. I senere år, hvor stadig mer av fisken omsettes som foredlede produkter i supermarkeder heller enn i tradisjonelle fiskedisker, har leveringsdyktighet og forutsigbar kvalitet blitt viktigere kriterier i markedene. Spørsmålet om sesongutjevning og bufferordninger har derfor vært et viktig tema i norsk fiskeripolitikk i hele etterkrigstiden og eksemplene er mange og tydelige. Oppbygging av en trålerflåte, med dispensasjon fra eierbegrensningene, for sikre filetindustrien helårig råstoff er kanskje det mest ambisiøse tiltaket her. Men også økonomiske incentiver og kvotestimulering for levendelagring (tidligere sei, nå torsk), periodisering av trålfisket for å sikre råstofftilgang i filetindustrien, distriktskvoteordningen, bifangstordningen, ferskfiskordning samt bonusordning for den havgående flåten hører også med.⁷⁰

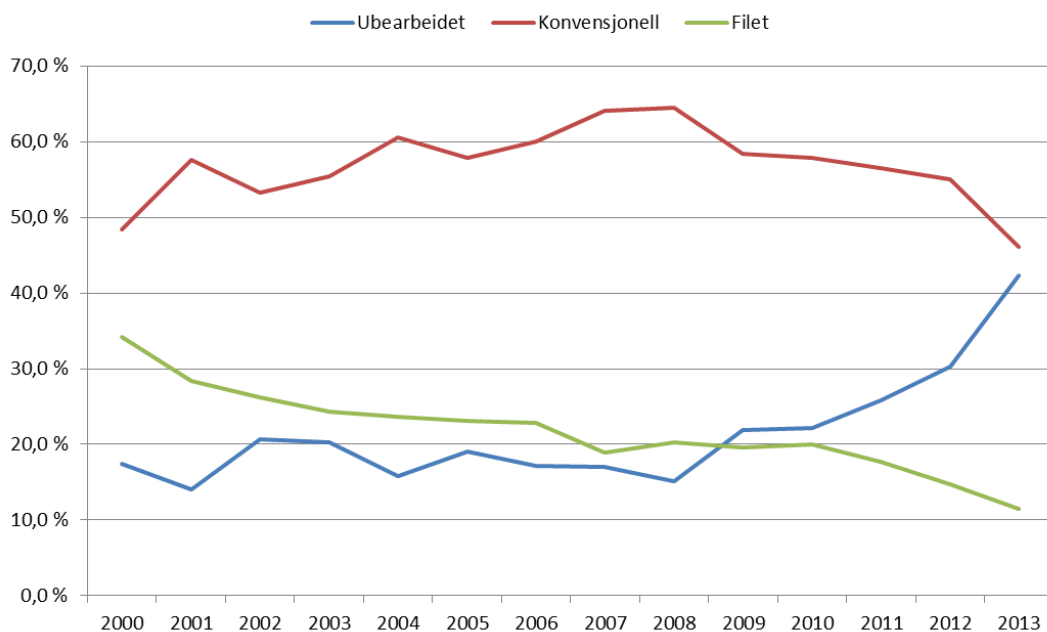
Samtidig motvirkes dette av andre virkemidler, primært forankret i distriktspolitiske hensyn, som legger til rette for at den sterke sesongprofilen opprettholdes. For det første gjelder dette minsteprisordningen, som gjør prisen mindre følsom for sesongsvingninger. For det andre gjelder

⁷⁰ <http://torskeprogrammet.no/wp-content/uploads/2014/03/Kvoter-og-kvoteordninger-i-2012-og-2013.pdf>

dette struktur- og fordelingspolitikken, som vedlikeholder en flåtestruktur med betydelig innslag av fartøyer som er væravhengige og har liten aksjonsradius. I tillegg opprettholdes samlet sett en viss overkapasitet i flåten, som gjennom samtidighet bidrar til det ekstreme sesongmønsteret. For det tredje innebærer prinsippet om en eier-drevet flåte at fiskeindustrien er forhindret i å investere i fiskefartøy for å kunne styre råvarestrømmen.

Mens det på den ene siden er satt i verk omfattende tiltak for å redusere og kompensere for sesongsvingningene av hensyn til fiskeindustrien, opprettholdes et sett av rammevilkår i flåteledd og førstehåndsomsetning som bidrar til å forsterke slike svingninger og som Figur 3 viser, har de dempende tiltakene kun en begrenset effekt.

Sterk internasjonal konkurranse i hvitfiskmarkedene og et høyt kostnadsnivå i Norge har bidratt til at vilkårene for norsk foredlingsindustri har blitt vanskeligere de siste årene. Samtidig føres en fiskeripolitikk som av distriktpolitiske grunner skjærer fiskeflåten mot markedssignaler, uten at konsekvensene av dette for fiskeindustrien tillegges vesentlig vekt. Resultatet kan avleses i strukturen i hvitfiskindustrien, som etter 1980-tallet har blitt redusert kraftig i antall bedrifter så vel som sysselsetting. Dette kan utdypes ytterligere med henvisning til Figur 4, som angir den relative fordelingen i anvendelse av torskeråstoff til eksport mellom de ulike verdikjedene kategorisert på ubearbeidet, konvensjonell og filet.



Figur 4 Utviklingen i eksport av ulike produktkategorier av torsk omregnet til rund vekt. "Ubearbeidet" er fersk og fryst ubearbeidet tosk. "Konvensjonell" er saltfisk, klippfisk og tørrfisk av torsk. "Filet" er fersk og fryst torskefilet. Kilde SSB.

Forskyvningen mellom produktkategorier har blant annet sammenheng med at de ulike verdikjedene i hvitfiskindustrien ikke er like sårbare for sesongvariasjoner. Sesongprofilen utgjør en forutsetning for produksjonen av høykvalitets tørrfisk. Produksjonen av saltfisk og klippfisk kan skje på industrielle betingelser hele året ved å benytte både ferskfisk og fryst fisk. Sesongsvingningene er mest problematisk for den delen av industrien som er avhengig av kontinuerlig tilstedeværelse i markedet

med ferske produkter av høy kvalitet. Den verdikjeden som i minst grad er sårbar for sesongsvingninger, og som øker på bekostning av andre, er fersk og fryst ubearbeidet torsk. En stor del av dette er rundfrosset fisk eksportert direkte fra fisker via fryseterminaler.

5.5 Verdivalg eller målkonflikt?

Til grunn for all forvaltning ligger det flere og til dels motstridende hensyn og mål. Dette betyr ikke at det nødvendigvis oppstår målkonflikter. Så lenge det er foretatt en adekvat prosess for samfunnsmessig avveining av de ulike mål, og rammevilkårene reflekterer dette, er det et verdivalg vi står overfor, ikke en målkonflikt. Regjeringen Stoltenbergs vurderinger i spørsmålet om innføring av ressurskatt i Strukturmeldingen er et godt eksempel. Hensynet til å innkassere ressursrenten til fordel for statskassen sto opp mot distriktpolitiske hensyn, og regjeringen kom til, etter å ha veid for og imot, at det distriktpolitiske hensyn veide tyngst.

Kan det samme sies om summen av rammevilkår for fiskerinæringen (villfanget fisk), der virkemidlene i første ledd i verdikjeden er begrunnet distriktpolitisk, mens de i påfølgende ledd i hovedsak er begrunnet av økonomiske hensyn? At det oppstår et motsetningsforhold, følger prinsipielt av den gjensidige avhengigheten mellom leddene i verdikjeden, og vi har ovenfor forsøkt å vise hvilke praktiske utslag dette har. Spørsmålet vi skal ta nærmere stilling til er om det også her har skjedd en bevisst og tydelig verdiavklaring.

Vi kan da starte med å konstatere at de ulike sider ved rammevilkårene i fiskerinæringen med jevne mellomrom har blitt tatt opp til politisk behandling. Deltakerloven ble således drøftet og revidert i 1998, strukturpolitikken ble gjennomgått i 2007, mens førstehåndsomsetningen ble behandlet i 2013.⁷¹ Det er velkjent at de distriktpolitiske hensyn står i et visst motsetningsforhold til økonomisk lønnsomhet, selv om dette ikke alltid har blitt like eksplisitt uttrykt som i diskusjonen om ressursrentespørsmålet referert over. Fordi spørsmålet om verdivalg har vært behandlet eksplisitt, er det vanskelig å snakke om en målkonflikt i egentlig forstand.

Vi kan imidlertid også konstatere at de er en viss uro i og rundt sektoren om innhold og balanse i denne avveiningen. Det er tegn til at denne misnøyen er økende og av en slik art at det kanskje gir grunnlag for å snakke om en gryende målkonflikt. Det er flere grunner til at spenningsforholdet mellom distriktpolitikk og lønnsomhet i sjømatsektoren er økende.

På den ene siden har det sammenheng med en situasjon, der hvitfiskindustrien har kommet i klemme mellom sterkt konkurransepress på den ene siden og distriktpolitisk begrunnede begrensninger på den andre. Råstoffmarkedet er rigget for å tjene fiskernes interesser, ikke for å legge til rette for foredling og markedsutvikling. Dermed har det oppstått en situasjon der aktørene i fiskeindustrien enten må forsone seg med den pågående forvitningsprosessen, og legge ned arbeidsintensiv foredlingsvirksomhet, eller mobilisere til kamp for bedre rammevilkår.

Når noen ser ut til å ha valgt det siste, kan det blant annet settes i sammenheng med slagordet om "Norge som verdens fremste sjømatnasjon," som vanskelig kan forstås annerledes enn et program for å se også hvitfisksektoren som en sammenhengende lønnsom verdikjede, og andre hensyn skal

⁷¹ Ot prp nr 67 (1997-98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (Deltakerloven). St meld nr 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten; Prop 93 L (2012-2013) Lov om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar (Fiskesalslagslova).

underordnes dette. At dette også tolkes som et varsel om bedre tider for de som i dag kjenner seg trengt oppi et hjørne, skal en kanskje ikke undres over.

Vi kan også notere at de distriktpolitiske motiver etter hvert har mistet noe av selvfølghetens kraft med referanse til sjømat og fiskeri. Dette har sammenheng med de endringsprosessene i sektoren som kan karakteriseres som et "hamskifte." Mens fiskerinæringen tradisjonelt sett fungerte som basisnæring og bosettingsgrunnlag på kysten, har strukturendring og modernisering gjort at sektoren i dag framstår som en mer ordinær, eksportorientert økonomisk virksomhet. I takt med dette har de distriktpolitiske motiverte reguleringstiltakene gradvis blitt modifisert og fått et redusert nedslagsfelt. Samtidig har mange av sektorens foretak, også blant kystfiskerne, blitt større og mer likestilt med ordinære økonomiske aktører, uten åpenbare behov for særbehandling og beskyttelsestiltak. Tidligere var det en selvfølge at fiskeripolitikk var synonymt med distriktpolitikk, og dette trengte knapt å begrunnes.⁷² I dag er det, slik som i Fiskesalgslagslovens formålsparagraf, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og bærekraftig ressursforvaltning som utgjør standard referanseramme og legitimeringsgrunnlag for alle forvaltningsinngrep i sektoren. Regjeringens diskusjon om ressursrentespørsmålet viste nok at slike kriterier fortsatt kan fravikes, forutsatt at dette skjer med åpne øyne og som en bevisst politisk prioritering. Uansett har distriktpolitiske hensyn her skiftet status, fra å være en grunnleggende forutsetning som kunne tas for gitt, til en særordning, som krever særskilt begrunnelse.

Dette kan igjen settes i sammenheng med sektorens samfunnsmessige status. I dag kan ikke fiskerinæringen betraktes som en autonom sektor, med eget navn og departement, men er lillebror i sjømatsektoren, som dessuten forvaltes sammen med annen næringsvirksomhet i et Nærings- og fiskeridepartement. I mange praktiske sammenhenger betyr dette lite – i alle fall på kort sikt. Men symbolsk og institusjonelt kan det få stor betydning. Slik vi har sett, utgjorde fiskerinæringen det institusjonelle forbildet da oppdrettsnæringen fikk sin første lov. I dag ser vi tendenser til at rollene er snudd, og at oppdrett utgjør referanserammen for å evaluere fiskerinæringen. Hvordan kan det ha seg at fersk laks selges til 33 kr per kg, mens fersk torsk bare oppnår i overkant av 12 kr per kg.⁷³ Den retoriske brodden i dette spørsmålet angår nettopp invitasjonen til en institusjonell sammenlikning der oppdrett utgjør idealet, mens hvitfisk, inkludert det distriktpolitiske arvegods, fremstår som et unntak.

På den andre siden holdes de distriktpolitiske argumenter stadig i hevd. Til tross for utstrakt modernisering og strukturendring, utgjør den tradisjonelle næringsformasjonen, som en lokalt forankret, småskala bygdenæring, fortsatt en betydelig og livskraftig del av fiskerinæringa. Også etter at moderniseringsprosessene næringa har vært i gjennom har redusert sysselsettinga til en brøkdel. En viktig grunn til det er selvsagt de rammebetingelser og virkemidler som er etablert nettopp med referanse til denne næringsformens interesser og behov. Likevel går dens betydning og mobiliseringspotensiale langt ut over det antallet aktører og omsetning skulle tilsi.

Forklaringen ligger i dens sterke støttespillere i og utenfor næringa. For det første kan vi notere den sterke samhörigheten mellom kystflåten og konvensjonelle tilvirkere, selv om det er vanskelig å vurdere betydningen av dette isolert. Det er viktig å ikke forutsette at konfliktlinjene her går entydig mellom flåteleddet på den ene siden og tilvirkerne på den andre. For det andre ivaretar kystfiskerne i

⁷² Hersoug, B. (2000) Er fiskeripolitikk distriktpolitikk?

⁷³ Gjennomsnittspris for fersk laks og fersk torsk omregnet til rund vekt i 2013.

tradisjonell form en svært viktig symbolsk funksjon i forhold til kystbefolkningen som helhet. Slik vi har sett fastslår Havressursloven at fisken "ligg til fellesskapet i Noreg," mens Deltakerloven etablerer prinsippet om at fiskefartøyer skal eies av aktive fiskere. Disse bestemmelsene reflekterer og autoriserer en rettsoppfatning om at fiskeressursene tilhører og skal utnyttes av kystens folk, representert ved kystfiskeren. I den åpne allmenningen var forbindelsen mellom kystfiskeren og kystbefolkningen uproblematisk, siden det stod alle fritt til å etablere seg som fiskere. Ved lukkingen av allmenningen har dette blitt mer problematisk. I den grad fartøykvoteordningen og struktureringsprosessen fører til at fiskerivirksomheten skifter form og begynner å anta kapitalistiske trekk, blir denne relasjonen straks problematisk. I debatten om "kvotearonere" og privatisering kommer dette til syne. Men så lenge kystfisket foregår trygt innenfor de tradisjonelle rammer, som en eierdrevet, småskala bygdenæring, er relasjonen intakt. Denne formen for kystfiske har derfor svært sterk symbolsk betydning, og den kan lett mobilisere sterk og bred folkelig støtte, særlig innen torskesektoren og i Nord-Norge. For det tredje kommer det at fangstleddet som helhet nyter godt av ordningene som er konstruert primært med tanke på kystflåten og legitimert av distriktspolitiske hensyn. Dels gir disse ordningene fiskerleddet en sterk posisjon og forhandlingsstyrke overfor andre ledd i verdikjeden. Slik det framgår av diskusjonen om ressursrenteskatt, anvendes det distriktspolitiske argument for å legitimere at ressursrenten beholdes i fangstleddet, og ikke inndras til fordel for staten. Her oppstår det dermed en sterk allianse, på tvers av geografi, driftsform og grad av modernisering og kapitalinnsats i flåteleddet, til forsvar av bestående privilegier, i distriktspolitikken navn.

Vi ser altså en tendens til polarisering. På den ene siden foregår det en betydelig mobilisering for sterkere vekt på verdiskapings- og lønnsomhetsmålene, under banneret om "Norge som verdens fremste sjømatnasjon." Dette understøttes av den sterke politiske oppslutningen om den nordiske modellen, i praksis uttrykt ved enigheten om betydningen av et høyt lønnsnivå, produktivitetsvekst og høy innovasjonstakt. På den andre siden ser vi også en viss mobilisering rundt de klassiske distriktspolitiske temaene, for eksempel ved forsøket på innstramming av leveringsplikten, Kystaksjonen, samt motstanden mot strukturering i flåten under 11 meter. Om dette vil kunne ut i en åpen målkonflikt, er likevel et annet spørsmål. Blant annet kan Sjømatindustriutvalget nettopp betraktes som et forsøk på å sivilisere den gryende konflikten, med håp om å etablere enighet om en ny og oppdatert verdiavveining.

5.6 Trålerne leveringsplikt

I et spørsmål kan vi likevel snakke om en pågående målkonflikt. Det gjelder trålerne leveringsplikt og den tilhørende bearbeidings- og aktivitetsplikt for de angjeldende bedrifter. Gode beskrivelser av dette saksfeltet finnes allerede, og dette skal ikke gjentas i detalj her.⁷⁴ Vi skal her omtale dette i kortform, som "leveringsplikt", men refererer da til hele settet av ordninger. I korthet dreier dette seg om trålere, som i sin tid ble anskaffet av filetbedrifter med den eksplisitte begrunnelse at de skulle bidra til et jevnere råstoffgrunnlag. Det ble gjort et eksplisitt unntak fra hovedprinsippet i Deltakerloven, der en slik begrunnelse etter hvert ble konsesjonsvilkår. Selv om mange av disse fartøyene har skiftet eier blant annet som følge av konkurser, har leveringsplikten blitt opprettholdt.

⁷⁴ Dreyer, B., Isaksen, J.R., Bendiksen, B.I., Rånes, S.A. (2006) Evaluering av leveringsplikten. Rapport/Report 1/2006; Finstad, B.-P., Henriksen, E., Holm, P. (2012) Fra krise til krise - forventninger og svik i norsk fiskerinæring. Økonomisk fiskeriforskning, 22, 1, 33–54; Henriksen, E. 2014. Bedrift og virkemiddel – Om den nordnorske fiskeindustrien med trålere. Praktisk økonomi & finans 30(2): 130–142. Oslo: Universitetsforlaget.

Tilsvarende har de bedriftene som står som mottakere av slik pliktfangst, en plikt til å ha aktivitet og bearbeide.

I 2003 ble innholdet i Leveringsplikten omgjort til en tilbudsplikt. Dette innebar at den fangsten som var omfattet av slik skulle tilbys de tilgodesette regioner til en regional referansepris, etablert ved bestemte regler. Bedrifter i tilgodesette regioner hadde dermed førsteretten til å kjøpe fangsten, men da til "markedspris".

Etter at det lenge hadde vært misnøye og diskusjon rundt Leveringsplikten, la fiskeriminister Berg-Hansen fram et forslag til innstramming i leveringsplikten i 2012. Dette forslaget møtte imidlertid sterk kritikk fra næringsaktørene, og ble trukket våren 2013. Det ble etterfulgt av nytt høringsforslag høsten 2013 om fleksible kvoteordninger. Under forutsetning av at råstoffet ble anvendt til fersk filet skulle industrieide trålere få spesialisere seg innenfor kvotegrunnlaget. Forslaget er ikke sluttbehandlet.

Mye har vært sagt og skrevet om leveringsplikten, og en full gjennomgang av alle sakens sider er ikke hensiktsmessig i denne sammenhengen. Poenget i denne sammenhengen er utelukkende å redegjøre for på hvilken måte dette kan sies å representere en målkonflikt. Leveringsplikten befinner seg i skjæringspunktet mellom to hensyn og normsystemer, nemlig distriktspolitikken på den ene siden og industripolitikken på den andre.

Sett fra et ordinært industripolitisk synspunkt, er leveringsplikten, dersom den håndheves stringent, et lite rasjonelt, for ikke å si kontraproduktivt, virkemiddel. For det første innebærer leveringsplikten at myndighetene griper direkte inn i disposisjoner som skal og bør være bedriftens eget ansvar, en praksis som det i dag utenom fiskeindustrien finnes lite igjen av. Som sådan representerer leveringsplikten et korporativt relikv fra en tid da koplingen mellom staten og næringslivet var mye tettere enn i dag. For det andre innebærer den en direkte intervensjon i markedet, ved at den pålegger bedriftene på sjø og land å gjøre disposisjoner som reduserer deres inntjening eller øker deres kostnader. I en situasjon der disse bedriftene, i hvert fall landsida av virksomheten, allerede er presset hardt økonomisk, bidrar dette neppe til ordningens formål.

Kampen om leveringsplikten har blitt stående som et viktig praktisk og symbolsk kjennemerke på at fiskeressursen tilhører kysten og skal utnyttes slik at den kommer kystens folk til gode. Siden leveringsplikten er skrevet inn som en konsesjonsbetingelse, oppfattes den som en konkret og forpliktende avtale om at fisken skal leveres og bearbeides til en bestemt bedrift og i et bestemt lokalsamfunn. Når bearbeidingsplikten ikke følges opp eller ordningen uthules, spesielt dersom den lokale bedriften er truet av nedleggelse, oppfattes det ikke bare som et avtalebrudd, det representerer et myndighetssvik på tvers av viktige prinsipper og rettsoppfatninger: et brudd med samfunnskontrakten. Leveringsplikten blir samtidig en viktig markør i en større kamp, om næringsmodeller, distriktspolitikk, næringsutvikling og fremtiden i nord. Siden de involverte bedrifter er store, industrielt organiserte selskaper, glir de lett inn i det tradisjonelle fiendebildet på kysten, den grådige kapitalisten som er ute etter å slå mynt på kystbefolkningens egne ressurser, uten å gi annet enn smuler tilbake.

Spørsmålet om leveringsplikten blir til en målkonflikt blant annet fordi det er vanskelig å få til kompromisser. Fiskeriminister Ludvigsen gjorde om leveringsplikten til en tilbudsplikt. Dette ga en løsning selskapene kunne leve med, fordi ordningen gav selskapene større fleksibilitet. Siden

leveringsplikten symbolsk og i navnet ble videreført, eger den seg stadig like godt som mobiliseringsgrunnlag, særlig når bedrifter er truet og lokalsamfunn som skulle nytt godt av den mister sitt folketal. En viktig grunn til det er nettopp at leveringsplikten representerer møtepunktet mellom de to motstående organiserende prinsipp og hensyn i fiskerisektoren.

5.7 Målkonflikter i oppdrettssektoren

I oppdrettssektoren hadde de sentrale rammevilkårene blitt bygd etter modell av tradisjonell fiskerinæring. For å sikre en desentralisert og lokalt forankret næring, ble det innført eierbegrensninger, der idealet var den eierdrevne, småskala oppdrettsbedrift. Eierbegrensningene hemmet mulighetene for å ta ut skalafordeler, samtidig som de gjorde den vertikale integreringen vanskeligere. Omsetningen ble organisert med basis i Råfiskloven, med omsetningsmonopol og minstepris. Denne modellen la imidlertid sterke begrensninger på markedstilpasning og lønnsomhet i verdikjeden. Under trykket av FOS-konkursen og dumpinganklagene på 1990-tallet ga dette opphavet til en målkonflikt, slik vi har definert det, der hensynet til økonomisk bærekraft stod i motstrid til hensynet til sosial bærekraft. Denne konflikten ble så gjort opp ved at rammevilkårene gradvis ble endret. Distriktshensynet kom i bakgrunnen, mens lønnsomhetsmålet fikk større gjennomslag. Oppdrettssektoren skiftet form, og falt inn i folden som en ordinær økonomisk sektor, med den nordiske modell og lønnsomhet som normgrunnlag.

Hvordan balanseres så de tre bærekraftshensynene i dagens oppdrettssektor? Diskusjonen over er særlig relevant i spørsmålet om balansen mellom hensynet til sosial og økonomisk bærekraft. Her representerte altså reformene etter 1990-tallet et markert skifte i retning av økonomisk bærekraft. Likevel betyr ikke det at oppdrettsnæringen ikke lenger er en distriktsnæring. Fordi en av de sentrale produksjonsfaktorene – gode lokaliteter – er spredt langs kysten, opprettholdes også et spredt lokaliseringmønster. Sysselsettingen i matfiskproduksjon er omtrent den samme i dag som på midten av 1980-tallet, selv om produksjonen er 25 ganger større. Dette skyldes stordrift og automatisering, samt at mange funksjoner røkterne tidligere utførte er flyttet ut til underleverandører. Vi har dermed fått en stor leverandørindustri til oppdrettsnæringen, og det er her vi har sett økningen i sysselsettingen. Også for utstys- og tjenesteleverandørene ser vi en rimelig spredt lokalisering. Den bidrar dermed også til næringens sosiale bærekraft, uten at denne sektoren på noen måte har vært regulert.

Kommunene har planmyndighet i kystsonen, og kontrollerer dermed tilgangen til nye oppdrettslokaliteter. Dermed er det også et visst grunnlag for å sikre en viss kompensasjon for kommunene ut over arbeidsplasser og skatteinngang. I tråd med dette diskuteres innføring av arealavgift. Her får man inn nye virkemidler som bidrar til legitimitet og sosial bærekraft. Tilgangen til gode lokaliteter er en av de største knapphetsfaktorene i næringen i dag. Sosial bærekraft blir dermed viktig, nærmest en forutsetning, for økonomisk bærekraft.

Når det gjelder forholdet mellom økonomisk og økologisk bærekraft ser vi muligheter for målkonflikter. Dette er riktignok mindre aktuelt i spørsmålet om sykdom, der de to hensynene trekker i samme retning. Det sentrale stridsspørsmålet i dag er avveining av hensyn til driftsbetingelsene i oppdrettssektoren og utviklingen i ville laksebestander. Både rømming og lus kan påvirke bestanden av villaks. Samtidig er både rømming og lus kostbart for næringen, og i næringens interesse å begrense begge deler. Det burde derfor ikke være noen motstrid mellom økonomisk og økologisk bærekraft.

Miljøhensynene påvirker imidlertid også næringens legitimitet, og dermed sosiale bærekraft, gjennom at næringens evne til å løse eller håndtere miljøproblemene blir viktig for å oppnå sosial bærekraft.

6 En ny samfunnskontrakt?

6.1 Innledning

I forrige kapittel drøftet vi om og i hvilken grad det i rammevilkårene i sjømatsektoren er innebygd målkonflikter. I arbeidet med å finne svar på dette spørsmålet måtte vi skille mellom fiskerisektoren på den ene siden og oppdrettssektoren på den andre. I oppdrett er det, slik vi har sett, i mindre grad motstrid mellom de ulike hensynene, i hvert fall de som er mest relevant for Sjømatindustriutvalget. En viktig grunn til det er at en ny samfunnskontrakt for oppdrettssektoren falt på plass i løpet av 1990 og 2000-tallet, bygd med hensynet til økonomisk lønnsomhet i sentrum, i store trekk i samsvar med løsninger foreskrevet i den nordiske modellen. For den tradisjonelle fiskerinæringen er situasjonen en ganske annen. Her vokste den bipolare modell fram i ruinene av en korporativ orden som falt sammen under sin egen vekt mot slutten av 1980-tallet. De distriktpolitiske hensyn ble opprettholdt for flåten og i førstehåndsomsetningen. I foredlingsindustrien og på eksportsiden ble det derimot gjennomført en liberalisering med vekt på ordinære lønnsomhets- og konkurransebetingelser. Vi kan likevel neppe snakke om helhjertet anvendelse av den norske modellen, siden første ledd i verdikjeden var etablert som frisone, underlagt andre hensyn og spilleregler. I den bipolare løsningen, som muligens på et tidlig tidspunkt hadde status som en legitim samfunnskontrakt, er det i dag tilløp til økende spenninger. På enkelte områder, slik vi så i forrige kapittel, kan vi kanskje snakke om mål- eller verdikonflikter. Dette reiser spørsmålet om det er behov for revisjon og nye verdiavveininger.

Trenger vi en ny samfunnskontrakt? Dette er tema for det avsluttende kapittelet i denne utredningen.

Det spørsmålet som da umiddelbart reiser seg gjelder hvilke alternativer som finnes. Hvis en skal vurdere en ny samfunnskontrakt, en ny enighet om sentrale verdivalg for fiskerisektoren, hvilke aktuelle kandidater har en å velge mellom? Hva er mulighetsrommet? Utgangspunktet for diskusjonen i dette kapitlet er at de mulige kandidater både skal være realistiske, balanserte og aktuelle. *Realistisk* betyr at det må være ha en viss forankring i eksisterende rammebetingelser og interessestruktur i sektoren. Vi forsøker med andre ord ikke å finne opp norsk fiskerinæring på ny, men bygger på næringsformasjoner og rammeverk som allerede eksisterer. *Balansert* betyr at de viktigste hensyn som allerede står sentralt fortsatt skal ivaretas (jmfør Figur 2), selv om balansen mellom dem kan komme til å endres. *Aktuell* betyr at vi tar hensyn til de endringer i omgivelser og strukturer som ligger bak og forårsaker spenninger og misnøye med den eksisterende samfunnskontrakt.

Ut fra disse kriteriene skal vi nøye oss med å presentere tre ulike alternativer. Den første, som vi kaller en "Markedsbasert industri," har økonomisk lønnsomhet som hovedprinsipp og er bygd i tråd med den nordiske modellen. Den er realistisk ved at den bygger på en normativ struktur som allerede gjelder generelt for norsk næringsliv, med betydelig nedslag i sjømatnæringa. Den er balansert fordi den også ivaretar samfunns- og ressurs-hensyn, om enn på andre måter enn i dagens fiskerinæring. Den er aktuell ikke bare fordi den er tematisert i Sjømatmeldingen, men også fordi den allerede er lagt til grunn med betydelig suksess i oppdrettssektoren.

Den andre modellen har fått tittelen "Ja takk, begge deler". Den er en to-modell-løsning slik som dagens bipolare modell, men anvender et annet teigdelingsprinsipp enn i dag. I stedet for å sette en

strek ved kanten, slik at fangstledd og førstehåndsomsetning reguleres etter andre prinsipper enn industri og eksport, trekkes her grensen mellom ulike næringsformasjoner. Foretak og verdikjeder som preges av industrielle organisasjonsformer underlegges rammevilkår som beskrevet under modellen "Markedsbasert industri" over, mens de tradisjonelle, småskala og eierdrevne næringsformer fortsetter under et regime som bygger på dagens regulering for flåteleddet. Dette alternativet er realistisk fordi det viderefører eksisterende rammevilkår, om enn i en mer avgrenset og målrettet versjon. Den er balansert på samme måte som dagens bipolare modell, og aktuell fordi den i større grad kan kombinere de hensyn som kommer i konflikt med hverandre.

Den tredje kandidaten er en videreføring av dagens kompromiss uten vesentlige endringer. Den er realistisk, balansert og aktuell rett og slett fordi det er den som i dag er gjeldende. Om den er stabil og legitim er imidlertid et annet spørsmål. For dette alternativet er det sentrale spørsmålet ikke hva den er, men hva den kan bli for fiskerisektoren.

6.2 "Markedsbasert industri"

Hvordan ville fiskerinæringen sett ut hvis vi gjorde rent bord, renset ut restene av den korporative arv og heller utviklet et sett av rammebetingelser med økonomisk lønnsomhet innenfor den nordiske modellen? Slik vi allerede har sett, var det omtrent det som skjedde i oppdrettsnæringen. Her ble forsøket på å regulere virksomheten etter modell av fiskerinæringen raskt gitt opp. Under presset fra beskyldninger om urent spill fra konkurrentlandene, ble de distriktspolitisk motiverte reguleringsformer fjernet og erstattet med konvensjonelle næringspolitiske prinsipper og rammevilkår. Nøyaktig hvor stor betydning dette har hatt for sektorens produktivitet, konkurransekraft og innovasjonsevne kan sikkert diskuteres. Det er uansett hevet over enhver tvil at oppdrettsnæringen siden 1990-tallet har hatt en formidabel vekst og i dag generer større verdier enn villfisksektoren. Lønnsomheten varierer med konjunktorene, men er langt høyere enn i torskesektoren. Om lag 80 prosent av laksen eksporteres uforedlet, men til gode priser og med gjennomgående høy kvalitet. Utvikling av nye produkter og valg av strategi er uansett opp til næringsutøverne, og er ikke et spørsmål myndighetene legger seg opp i. Med unntak av de begrensningene som omhandler vekst, blant annet begrunnet med hensynet til miljøet, har oppdrettsnæringen samme betingelser og forventninger som alle andre næringer. Nye konsesjoner er auksjonert bort til høystbydende til fordel for det offentlige og det diskuteres innføring av arealavgift til de kommunene som stiller areal til disposisjon for oppdrettsformål.

Å etablere et tilsvarende sett av rammebetingelser for den delen av sjømatnæringen som omfattes av Havressursloven, vil av åpenbare grunner ikke gi nøyaktig samme resultat som i den delen av næringen som omfattes av Akvakulturloven. Det er grunnleggende forskjell på fangst av viltlevende bestander og oppforing av fisk i merd. I fiskerisektoren utgjør hensynet til bærekraftig høsting en sentral og viktig oppgave, og rammevilkårene i sektoren vil nødvendigvis reflektere dette. Likevel, slik vi har sett, er det stor grad av sammenfall mellom hensynet til økonomisk og økologisk bærekraft i fiskerisektoren. Selv om rammebetingelsene dermed vil være forskjellige i fiskeri og oppdrett, har dette mer med hvordan de sentrale hensyn kan sikres enn med hvilke hensyn som skal prioriteres.

Den modellen vi har kalt "Markedsbasert industri", bygd primært med hensyn på økonomisk lønnsomhet, konkurransekraft og innovasjonsevne i tråd med den nordiske modellen, kan i praksis realiseres ved følgende endringer av eksisterende rammevilkår.

- Fiskesalgslagsloven endres slik at omsetningsmonopolet og minsteprisordningen opphører. Ansvaret for å sikre en fornuftig infrastruktur i førstehåndsomsetningen faller tilbake til fiskere og kjøpere. Ansvaret for ressurskontroll overføres i sin helhet til Fiskeridirektoratet
- Aktivitetskravet i Deltakerloven endres slik at alle juridiske personer som oppfyller bostedskravene kan eie merkepliktige fiskefartøy.
- Havressursloven og Deltakerloven endres slik at dagens kvotesystem med individuelle fartøyskvoter (IVQ) kan erstattes med fritt omsettbare kvoter (ITQ).
- Det innføres en ressursrenteskatt med sikte på at ressursrenten i hovedsak innkasseres til statskassen, slik at den kan allokteres innen rammen av statsbudsjettet.

Slike rammevilkår, der det økonomiske motivet er rendyrket, innebærer en "normalisering" og etablerer rammevilkår i fiskerinæringen som i dag er etablert i produksjon av oppdrettsfisk, og som det også finnes varianter av innen kraftproduksjon og i petroleumssektoren. Overgangen til en slik modell vil selvsagt gi en rekke strukturelle og andre typer av konsekvenser – det er noe av poenget – hvorav vi kan nevne følgende:

- Sterk strukturrasjonalisering på sjø og land, med utvikling av færre og større aktører.
- Bedre koordinering i verdikjedene, særlig mellom flåteledd og foredlingsindustri. Dette skjer dels ved større innslag av vertikal integrasjon, der flåte og foredling organiseres i samme selskap. Likevel vil etablering av mer effektive førstehåndsmarkeder også gi gode betingelser for slik koordinering via prismekanismen, slik at behovet for vertikal integrasjon begrenses.
- Fri prisdannelse gir større mulighet til å dempe sesongpreget og å differensiere prisen etter kvalitet.
- Utvikling av næringsklynger med sterkere innovasjonskraft i flåte og industri.
- Klarere ansvars- og arbeidsdeling mellom næringsaktører og myndigheter, med svekkede muligheter for politisk intervensjon. Tydelig avpolitisering av sektoren.
- Grensestridigheter og maktubalanse mellom fangstledd og industri oppheves.
- Som i oppdrettsnæringen vil dette gi regionale ringvirkninger primært der det er klare lokaliseringfordeler. I motsetning til oppdrett, der arealbehov og smittehensyn tilsier et spredt lokaliseringsmønster, kan stordriftsfordeler og klyngeeffekter trekke i retning av få og store næringscentre i fiskerisektoren. I torskesektoren er det rimelig å forvente at slike klynger vil vokse fram i Nord-Norge.
- Gjennomgående sterk vekst i produktivitet, lønnsomhet og konkurransekraft.

Ved overgang til en slik modell kan en altså forvente en sterk strukturrasjonalisering, med betydelige omstillingsbehov i tradisjonelle fiskerisamfunn. Etter prinsippene i den nordiske modellen skal virksomheter og bransjer som ikke er produktive og kan betale konkurransedyktig lønn avvikles slik at arbeidskraft og kapital blir tilgjengelig for annen og mer lønnsom anvendelse. De negative sosiale og regionale konsekvenser av dette skal ikke avbøtes ved å redde truede bedrifter, men ved generelle arbeidsmarkeds- og velferdstiltak.

I denne versjonen av "Markedsbasert industri" er lønnsomhetsmotivert rendyrket, uten særlig tanke for andre viktige samfunnsmessige hensyn og eventuelle overgangsordninger. Det er imidlertid enkelt å bygge inn restriksjoner for å imøtekomme andre hensyn eller utnytte infrastruktur som allerede finnes. Her kan nevnes følgende eksempler:

- Dagens fiskesalgslag, som har etablert omfattende systemer for omsetning av fangst og oppgjør mellom partene, kan anvendes som byggesteiner i utviklingen av et nytt system for førstehåndsomsetning basert på fri prisdannelse ved auksjon. Slike salgsorganisasjoner kan være eid av begge parter, og være avgiftsfinansiert etter dagens mønster. Slike organisasjoner kan også få ansvar for å bygge effektive føringsordninger i næringsklyngenes randsoner, slik at vilkåret for lønnsom drift langs større deler av kysten opprettholdes.
- Ordninger med omsettelige kvoter (ITQ) kan utformes på en rekke ulike måter, og det kan bygges inn restriksjoner og incentiver for å sikre viktige hensyn. For eksempel kan det bygges inn, slik som i dagens strukturpolitikk, restriksjoner på omsetning av kvoter mellom regioner. I et statlig kontrollert marked kan det etableres regler for salg eller leie av kvoter på korte og lange kontrakter. For å sikre at kapasiteten ikke ekspanderer kan det stilles krav om at deltakere i dette markedet i det minste må ha et merkeregistrert fartøy og helst ha kvoter i bunnen. Det kan lages forretningsregler som ivaretar allokering av råstoff geografisk og stiller betingelser innenfor hvilke perioder landingene skal skje og om det skal landes fersk.
- Enhver modell av den typen skissert her, der økonomisk lønnsomhet står i sentrum, vil møte legitimitetsutfordringer, siden det støter an mot dypt forankrede rettighetsoppfatninger knyttet til fiskeressursene. Som alle vet, tilhører fiskeressursene fellesskapet i Norge. En viktig presisering av dette prinsippet, særlig knyttet til torskeressursene, er at denne ikke tilhører det norske folk som sådan, men kystbefolkningen representert ved kystfisket i sin tradisjonelle form. Modellen "Verdens fremste sjømatnæring", som med stor sannsynlighet vil bli dominert av store, industrielt organiserte selskaper, vil lett bli oppfattet som et brudd med en slik rettighetsoppfatning. Det er kanskje formildende at disse industriselskapene da, under et stramt beskatningsregime, ikke lenger kan oppfattes som rene pirater, men er satt i allmuens tjeneste innenfor rammen av den nordiske modellen. Hvis dette ikke er tilstrekkelig, kan en kanskje gå et skritt til ved å etablere en regional forankring av eierskapet til ressursene. For eksempel kan det etableres regionale ressurselskaper, etter mønster av Finnmarkskommisjonen, som disponerer kvotene på vegne av kystregionene, og auksjonerer dem bort, eller leier dem ut til aktørene i næringen. Inntektene av dette disponeres til beste for kystbefolkningen etter nærmere spesifiserte prosedyrer.

6.3 Ja takk, begge deler

Utgangspunktet her er en todelt løsning. For den industrielt organiserte delen av fiskerinæringen, for eksempel mesteparten av pelagisk sektor samt havfiskeflåten, vil løsningen være den samme som skissert i modellen "Verdens fremste sjømatnæring" avsnitt 6.2. Det som særmerker "Ja takk, begge deler" er at en her ikke lar denne gjelde generelt, men i tillegg opprettholder et rammeverk tilpasset en tradisjonelt organisert, småskala og eierdrevet næringsform. Til en viss grad er dette en videreføring av dagens bipolare modell, men med et annet grensesnitt. I stedet for å trekke grensen på tvers av verdikjeden, på kanten mellom flåten på den ene siden og industrien på den andre, trekker en her grensen mellom verdikjeder organisert etter industrielt og tradisjonelt mønster. Siden løsningen for den industrielle sektoren er behandlet over, i avsnitt 6.2, skal vi nøye oss med å kommentere rammevilkårene for tradisjonelle sektorer, samt spørsmålet om grensedragning og -konflikter mellom de to.

Den tradisjonelle modellen kan i hovedsak sikres ved å bygge videre på prinsipper i dagens fiskeripolitikk, slik den er nedfelt i rammevilkårene for fiskeflåten og førstehåndsomsetningen.

- For utøverne i konvensjonell sektor opprettholdes bestemmelsene i Fiskesalgslagsloven, slik at omsetningsmonopolet og minsteprisordningen fortsetter.
- Aktivitetskravet i Deltakerloven strammes inn, slik at bare aktive fiskere kan eie fiskefartøy.
- Bestemmelsene i Havressursloven og Deltakerloven opprettholdes slik at det i tradisjonell sektor ikke er mulig å omsette kvote skilt fra fartøyet.
- Ressursrenteskatt skal ikke innkreves i tradisjonell sektor.

Et sentralt spørsmål for denne modellen angår hvor og hvordan en skal trekke grensen mellom industriell og tradisjonell sektor. En mulighet er selvsagt at dette kan løses ved innmelding, slik at det er opp til den enkelte næringsaktør å bestemme. En annen mulighet er at det skjer ved forhåndsbestemte geografiske og størrelsesmessige kriterier, for eksempel at tradisjonell sektor forbeholdes mindre fartøyer (11 evt 15 meter) i de tre nordnorske fylkene, og eventuelle enklaver ellers i landet.

Selv om distriktshensynet er det primære hensynet i denne modellen, vil selvsagt utøverne her stadig være avhengige av å drifte lønnsomt. Uten det vil de ikke kunne betale for nødvendig kapital og arbeidskraft, og det vil på sikt skje en forgubbing og forvitring på andre måter. En del av løsningen på dette er at det ikke innkreves en ressursrenteskatt. Imidlertid er dette også et spørsmål om tilgang til kvoter og konkurranse på fiskefeltet. Løsningen etablert for å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur kan her utvikles, slik at det etableres en kystsone der de industrielle fartøyer ikke har adgang, samtidig som tradisjonell sektor tildeles et godt kvotegrunnlag.⁷⁵

Poenget med modellen "Ja takk, begge deler" er å utnytte styrken i dagens bipolare løsning, men skifte fokus slik at virkemidlene på begge sider blir mer treffsikre. Industrialistene slipper fri fra det distriktpolitiske åket, og kan engasjere seg helhjertet i det de kan best, å drive verdiskaping på kommersielle prinsipper gjennom hele verdikjeden. De tradisjonelle utøverne kan videreføre etablerte driftsformer, tilpasset naturens svingninger og kystsamfunnets kultur, uten å komme på tverke i de industrielle verdikjeder. I kombinasjonen av disse får samfunnet tilbake det beste av to verdener, lønnsomme arbeidsplasser og levedyktige lokalsamfunn.

6.4 Alt ved det gamle, men likevel ikke "status quo"

De to modellene skissert over, inkludert et mangfold av variasjoner og kombinasjoner mellom dem, er scenarioer som spenner opp et mulighetsrom i diskusjonen om en ny samfunnskontrakt for sjømatsektoren. I en slik drøfting er det likevel en tredje modell som har mye større tyngde, og som til syvende og sist blir utfallet dersom en ikke lykkes å komme til enighet om et nytt kompromiss. Det er "status quo", forlengelse av dagens todelte modell. Det er selvsagt ingen katastrofe. Selv om vi kan spore tegn til uenighet og gryende målkonflikt, er det trygt innenfor det en må regne som normalt i et pluralistisk samfunn. Hvis det rådende fiskeripolitiske kompromiss har gjort jobben så langt, tåler det nok to-tre tiår til.

Kanskje det, men likevel er, som vi allerede har vært inne på, situasjonen ikke helt stabil. Det er tegn til økende spenninger i grenselinjen mellom de to regimene. En viktig grunn til det er det stadig

⁷⁵ I utgangspunktet er de tradisjonelle tilvirkerne, med fokus på produksjon av tørrfisk og saltfisk, allerede godt tilpasset en slik driftsform, og det er vanskelig å se at det trengs særskilte tiltak for dem. Det kan imidlertid oppstå grensetvister dersom førstehåndsprisen i industriell sektor blir svært høy, og det dermed blir et spørsmål om fiskere innenfor tradisjonell sektor kan selge der.

økende presset på sektoren, generert i skjæringspunktet mellom sterk konkurranse og prispress i globale sjømatmarkeder og et høyt kostnadsnivå i Norge. Ressurssituasjonen for norsk fiskerinæring er bedre enn noen gang. Samtidig utøver kostnads- og effektivitetspresset et sterkt trykk mot virksomheten. Spørsmålet er om dagens bipolare modell, om den videreføres, gir rammevilkår som kan sikre at sektoren kan tilpasse seg og fornyes, eller om den leder mot forvitring, rekrutteringssvikt og forgubbing.

På flåtesida er strukturpolitikken den sentrale strategi for å løse dette problemet. Logikken i denne strategien er effektivisering, ved systematisk flåtenedbygging for å redusere kostnader. I foredlingsleddet gjør den samme løsningen seg gjeldende med utgangspunkt i logikken i den nordiske modellen. Men her er det lagt til en ekstra byrde, siden flåteleddet er politisk privilegert og reservert mot effektiviseringstiltak, og ikke trenger å spille på lag med resten av verdikjeden. Dette fører til nedbygging av foredlingsleddet i enda sterkere takt enn i flåten. Flåten klarer seg dessuten rimelig godt, i hvert fall på kort sikt, fordi en uansett kan eksportere fersk eller fryst uforedlet fisk til verdensmarkedets priser. Samlet sett betyr det at de eksisterende rammevilkårene peker mot en minimumsversjon av sektoren, med fokus på å hente ut råstoffet til lavest mulig kostnader, med basis i minstepriser, mens systematisk arbeid for å øke verdien av råstoffet får lite oppmerksomhet.

Samtidig med denne generelle forvitningsprosessen, svekkes grunnlaget for fiskerisektoren som distriktsnæring. Det skjer ikke bare fordi sektoren bygges ned, og dermed generelt får mindre betydning. Tyngdepunktet i næringen forskyves også mot dens industrielle del, mens den tradisjonelle del forvitrer. I dette scenarioet, vil dermed "status quo" ikke nødvendigvis vedlikeholde dagens situasjon, men realisere en industrialiseringsmodell med de fleste av nedsidene og få av oppsidene antydnet under "Markedsbasert industri".

