

Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk

En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet

Petter Holm (Norges fiskerihøgskole, UiT – Norges arktiske universitet) og Edgar Henriksen (Nofima)





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 350 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunnalsøra:

Sjølseng
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140
E-post: post@nofima.no
Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA

Rapport

	ISBN: 978-82-8296-381-7 (trykt) ISBN: 978-82-8296-382-4 (pdf) ISSN 1890-579X
Tittel: Om legitimitetsspørsmål i ressurs- og kvotepolitikken En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet	Rapportnr.: 20/2016 Tilgjengelighet: Åpen
Forfatter(e)/Prosjektleder: Petter Holm (Norges fiskerihøgskole, UiT – Norges arktiske universitet) og Edgar Henriksen (Nofima)	Dato: 23. november 2016
Avdeling: Næring og bedrift	Ant. sider og vedlegg: 31
Oppdragsgiver: Nærings- og fiskeridepartementet	Oppdragsgivers ref.:
Stikkord: Legitimitet, produktivitet, strukturering av fiskeflåten.	Prosjektnr.: 21130
Sammendrag/anbefalinger: <p>Hva er de viktigste legitimitetsutfordringer i kvote- og ressurspolitikken? I denne rapporten forsøker vi å gi svar på dette spørsmålet. Legitimitet angår relasjonen mellom styrende og styrte, nærmere bestemt om styringsinngrep har oppslutning blant de som berøres av dem. I fiskerierne finner vi de sentrale legitimitetsutfordringer i spenningsforholdet mellom to ulike forventninger til sektoren. På den ene siden gjelder det fiskerienes tradisjonelle rolle som samfunnsbærende næring langs kysten. På den andre siden gjelder det kravet til at fiskerisektoren må ha konkurransekraft og være lønnsom. I økende grad står disse forventningene i motsetning til hverandre. Samtidig har det fiskeripolitiske kompromiss om avveining mellom dem kommet under press. Det er i fraværet av en bred enighet om fiskerinæringen sitt samfunnsoppdrag det oppstår legitimitetsutfordringer. I rapporten redegjør vi for bakgrunnen for denne situasjonen og hvordan legitimitetsutfordringene kommer til uttrykk.</p> <p>Analysen tar utgangspunkt i den situasjonen som oppstod i fiskerinæringen i 1989-90, da grunnlaget for dagens fiskeripolitiske kompromiss ble utmeislet. Den direkte foranledning til dette skiftet var en ressurskrise, som banet veien for en bred samfunnsmessig aksept for at hensynet til miljømessig bærekraft måtte være overordnet i fiskeripolitikken. Denne enigheten ligger fast og har blitt ytterligere styrket over tid. Omtrent samtidig med gjennombruddet for hensynet til miljømessig bærekraft fikk økonomiske hensyn større gjennomslag i fiskeripolitikken, blant annet ved at fiskerisubsidiene ble avviklet. Dette innebar en nedprioritering av det hensynet som tidligere hadde vært overordnet, nemlig fiskerienes rolle som samfunnsbærende virksomhet på kysten.</p> <p>Kilden til legitimitetsutfordringene i fiskerierne er å finne i denne endringen, som ikke hadde en sterk og tydelig samfunnsmessig forankring. Tvert imot, den faktiske og kontante prioriteringen av økonomiske hensyn har blitt underkommunisert ved en fiskeripolitisk retorikk der hensynet til fiskerierne som samfunnsbærende sektor stadig står i høysetet. Resultatet er en utydelig fiskeripolitikk, der de faktiske prioriteringer ikke klart gjenspeiler det erklærte verdifundamentet for fiskerinæringen.</p> <p>Over tid har så motsetningen mellom de økonomiske og samfunnsmessige hensyn ved fiskeripolitikken blitt skjerpet. Lønnsomhetskravet har, sammen med det strukturelle press som gjelder i et av verdens rikeste og dyreste land, gradvis tynnet ut fiskerinæringen. Fiskerierne har blitt mindre, med færre, større og strammere organiserte virksomheter, med redusert sosial bærekapasitet. Selv om dette er en nødvendig og ønsket utvikling, innebærer det at kontrasten har blitt større mellom den praktiske realiteten og den fiskeripolitiske retorikken, der fiskerierne fortsatt legitimeres ut fra sin samfunnsbærende funksjon. Dette settes særlig på spissen idet lønnsomhetshensynet peker mot store aktører konsentrert i enkelte sterke fiskeriregioner, mens samfunnshensynet tilsier ordninger som opprettholder fiskerivirksomhet som mulighet og rettighet langs hele kysten.</p>	

Forts. Sammendrag/anbefalinger:

Rapporten avsluttes med en diskusjon om hvordan legitimitetsutfordringene i fiskerinæringen eventuelt kan løses. Utgangspunktet her er antakelsen om at problemets kilde er en utydelig fiskeripolitikk, der motsetningen mellom økonomiske lønnsomhetshensyn og samfunnsmessige hensyn har blitt dekket over og ufarliggjort snarere enn gjort eksplisitt og tydelig som samfunnsmessig dilemma. Det følger av dette at eventuelle løsninger, uansett hvilken vei de går, må bringe praktiske prioriteringer og erklærte fiskeripolitiske verdistandpunkter nærmere hverandre. Selv om en ærligere fiskeripolitikk, der samsvaret mellom overordnede mål og praktiske prioriteringer danner et bedre fundament for å løse legitimitetsutfordringene, er antakelig veien fram like viktig som resultatet. Situasjonen tilsier en bred deliberativ prosess, slik at de dilemmaer og avveininger som gjør seg gjeldende kan få en adekvat samfunnsmessig forankring. Fraværet av en slik prosess var forståelig i 1989-90, da reformen ble drevet fram av en krise. Dagens situasjon representerer en god anledning for å reparere denne forsømmelsen.

English summary/recommendation:

This report describes and analyses the legitimacy issue in Norwegian fisheries, focusing on the compromise between the different sustainability dimensions. There is a growing tension between the stated political goals and practical policy. An important political goal is that the industry should contribute to the settlement and employment in coastal areas, whereas in practice it is more important to enhance productivity to increase the industry's ability to be competitive in the Norwegian labor market, as well as in global markets. This creates tensions in the sector, which tend to weaken the legitimacy of the fishery policy. The report explores the legitimacy issue, and discusses whether and how this problem can be solved.

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Norges fiskerihøgskole (NFH), UiT – Norges arktiske universitet, har hatt prosjektledelsen, mens Nofima har bidratt til gjennomføringen av prosjektet. Petter Holm (NFH) og Edgar Henriksen (Nofima), har skrevet rapporten. Vi takker Jahn Petter Johnsen (NFH), Kathrine Tveiterås (NFH), Bent Dreyer (Nofima), Ingrid Kvalvik (Nofima) og Jan-Frederik Danielsen (Nærings- og fiskeridepartementet) for kommentarer. Forfatterne er ansvarlige for alle analyser og konklusjoner.

Tromsø 23. november 2016

Innhold

1	Innledning.....	1
2	Perspektiver og begreper	3
3	Om samfunnskontrakten for fiskerinæringen	5
3.1	Fisk som samfunnsbærer.....	5
3.2	Ressurshensynet blir overordnet	6
4	Alternative samfunnskontrakter.....	12
4.1	Den "norske modellen"	12
4.2	Oppdrett.....	13
4.3	Den norske modellen i fiskeriene?	17
5	Legitimitetsproblemer i fiskeriene	19
5.1	Førstehåndsmarkedet	19
5.2	Pliktregimet	21
5.3	Strukturpolitikken.....	22
5.4	Kampen om fiskeriene: Mørkemenn og liberalister.....	22
5.5	Legitimeringskjeden	24
5.6	Når legitimeringskjeden går i revers	28
6	Mot en ny samfunnskontrakt?.....	30

1 Innledning

Legitimitet angår relasjonen mellom styrende og styrte, det vil si om og i hvilken grad de målsettinger og virkemidler de styrende har iverksatt, har oppslutning blant de som berøres av dem. Graden av legitimitet for et styringsinngrep blir påvirket av om de berørte parter er enige i det, for eksempel ved at det sammenfaller med deres verdisyn og interesser. Siden ulike berørte parter vil ha ulike syn og interesser, er det likevel sjelden mulig å finne løsninger som alle er like fornøyde med. Styringsinngrep vil derfor som oftest innebære kompromisser, der ingen får det helt som de vil. Spørsmålet om legitimitet blir da mer et spørsmål om rimeligheten i slike kompromisser, og om de berørte parter har tiltro til prinsipper og prosedyrer som er anvendt for å nå fram til dem.

De sentrale legitimitetsutfordringer i fiskerinæringen oppstår i spenningsforholdet mellom to ulike forventninger til sektoren. På den ene siden gjelder det fiskerienes tradisjonelle rolle som samfunnsbærende næring langs kysten, ofte referert til som "hensynet til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene" eller liknende. På den andre siden gjelder det hensynet til økonomisk lønnsomhet og konkurransekraft. Av ulike grunner har det samfunnsmessige kompromiss om avveiningen mellom disse hensynene kommet under stadig større press, noe som gir opphav til legitimitetsutfordringer i sektoren. I rapporten redegjør vi for hvorfor disse utfordringene har oppstått, og hvordan de kommer til uttrykk.

Kapittel 2 redegjør for de perspektiver og begreper vi har anvendt i analysen.

Kapittel 3 inneholder en historisk analyse av samfunnskontrakten i fiskerierne, og hvordan denne har endret seg over tid. Et hovedpoeng her er at fiskerienes tradisjonelle rolle som samfunnsbærer fortsatt utgjør et viktig legitimitetsgrunnlag for sektoren, selv om kravene til økonomisk lønnsomhet og konkurransekraft stadig blir viktigere. I dette kapitlet gis en kortfattet framstilling av fiskerienes verdifundament og samfunnsmessige rolle, og hvordan denne er nedfelt i forvaltningsinngrep og rammebetingelser.

Kapittel 4 ser nærmere på hvordan samfunnskontrakten i fiskerisektoren utmerker seg i forhold til andre næringssektorer. Det er flere grunner til at en slik sammenlikning er relevant. For det *første* gir det god mening å sette fiskerinæringen i perspektiv ved å sammenlikne den med andre sektorer. For det *andre* anvendes samfunnskontrakten i andre sektorer i økende grad som referanseramme og ideal for fiskerierne. I den drakampen om fiskerierne som nå foregår, mobiliseres slike modeller som grunnlag for reformforslag. I kapitlet beskrives først den "norske modellen", det vil si standardmodellen for hvordan relasjonene mellom partene i arbeidslivet og staten er ordnet. Deretter presenteres forvaltningen av oppdrettsnæringen, som har gått vegen fra en fiskerimodell til den norske modellen. Til slutt drøfter vi hvordan implementeringen av den norske modellen kunne se ut for norsk fiskerinæring.

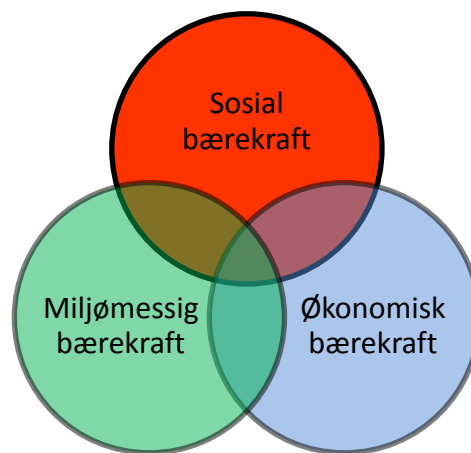
Kapittel 5 gjennomgår de sentrale legitimitetsutfordringer i fiskerinæringen. Utgangspunktet her er at samfunnskontrakten er i ulage: De etablerte kompromisser og verdiavveininger har ikke lenger oppslutning fra sentrale aktørgrupper i næringen og i opinionen, samtidig som det er vanskelig å få oppslutning om nye kompromisser. Dette kommer til uttrykk i form av legitimitetsutfordringer, det vil si konfliktområder der ulike hensyn og verdier brynes mot hverandre i en polarisert og lite løsningsorientert form. En viktig kilde til slike utfordringer er å finne i det uavklarte og økende spenningsforholdet mellom hensynet til fiskerienes rolle som samfunnsbærende sektor på den ene

siden, og hensynet til økonomisk lønnsomhet på den andre. I kapitlet viser vi hvordan dette kommer til uttrykk på tre områder, striden om førstehåndsmarkedet, om pliktregimet og om strukturpolitikken. På dette grunnlaget går vi inn i en nærmere analyse av grunnstrukturen i legitimitetsproblemet, og utvikler rundt dette et begrep om "legitimeringskjeden" i fiskeripolitikken.

I det avsluttende kapittel 6, drøfter vi hva som skal til for å reparere legitimitetsproblemet i fiskerisektoren. Et hovedsynspunkt her er at legitimitetsproblemet har sitt grunnlag i en tvetydig fiskeripolitikk, der den faktiske prioritering av økonomisk lønnsomhet i liten grad har fått uttrykk i eksplisitte målsettinger, som i stedet framhever hensynet til fiskeriene som samfunnsbærende virksomhet. Uansett hvilken verdiavklaring for fiskeriene en kommer fram til, er det en sentral forutsetning at denne har bred forankring i fiskeriene og samfunnet for øvrig.

2 Perspektiver og begreper¹

Legitimitet angår altså om en politikk har oppslutning blant de berørte parter, og da særlig om deres tiltro til prosedyrene som er anvendt for å komme fram til rimelige løsninger. For å forstå hva legitimitetsspørsmålet i norsk fiskerinæring dreier seg om, kan vi ta utgangspunkt i Figur 1². Figuren beskriver de ulike verdiene fiskeriene forvalter, og blir forvaltet med hensyn på, i møtet mellom tre ulike, men delvis overlappende hensyn, nemlig sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft.³ 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 verdiene fiskeriene forvalter, og forvaltes med hensyn på, i møtet mellom sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft

Når det gjelder *sosial bærekraft* i fiskerisektoren, 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. Det er også nedfelt i havressursloven, som slår fast at ressursene eies av felleskapet og at de blant flere hensyn skal medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. I tillegg kommer deltakerloven, som sikrer at ressursene forblir under kontroll av aktive og selveiende fiskere bosatt i kyst-Norge, også med formål å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Hensynet til *miljømessig bærekraft* er ivarettatt av et omfattende system for ressursforvaltning, med omdreiningspunkt i fiskekvoter fastsatt etter internasjonale forhandlinger med utgangspunkt i vitenskapelig rådgivning. I tillegg er dette hensynet ivarettatt gjennom en strukturpolitikk som skal sikre en kontinuerlig tilpasning av flåtekapasitet til ressursgrunnlaget. Ressursforvaltningshensynet er 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. Det er også forankret i

¹ Dette kapitlet bygger på Holm og Henriksen (2014): Mot en ny samfunnskontrakt. Tromsø: UiT.

² van Tatenhove (2011) Integrated marine governance: Questions of legitimacy. MAST 10(1): 87-113.

³ Charles (2001) Sustainable fishery systems. Oxford: Blackwell.

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 virksomheten ikke kan fortsette uten tilstrekkelig lønnsomhet eller på tvers av allmenne regler om arbeidsmiljø og konkurransevilkår. Siden midten av 1990-tallet har fiskerisektoren ikke mottatt statlige subsidier i vesentlig omfang, og må derfor tilpasse seg de økonomiske rammer gitt av tilgjengelige fiskekvoter og det markedene betaler. Hensynet til sektorens økonomi er sikret dels gjennom det generelle lovverket om økonomisk virke og arbeidsmiljø, dels gjennom de relevante sektorlover, som for eksempel fiskeeksportloven. Tilpasningen av flåten til ressursgrunnet, som vi nevnte i avsnittet om miljømessig bærekraft, er selvsagt også viktig for økonomisk bærekraft. Et sentralt virkemiddel i gjeldende forvaltning er strukturkvoteordningene, hjemlet i deltakerloven, som er det viktigste praktiske instrumentet for kapasitetsnedbygging og konsentrasjon av kvoter på færre aktører. Tidligere ble subsidiene også brukt til å fjerne overkapasitet i både snurpeflåten og kystflåten (kondemneringsordninger).

Et viktig spørsmål angår hvordan de tre ulike hensynene påvirker hverandre. Dels kan de være komplementære, slik at prioritering av et hensyn samtidig ivaretar et annet. For eksempel vil det være slik at hensynet til miljømessig og økonomisk bærekraft er komplementære når det gjelder spørsmålet om overkapasitet, siden dette representerer en økt risiko for overfiske og samtidig gir unødige kostnader. I Figur 1 vil dette inntreffe der sirklene for økonomisk og miljømessig bærekraft overlapper hverandre. Dels kan de ulike hensyn stå i motsetning til hverandre. Prioritering av et hensyn innebærer da at et annet må nedprioriteres. Et eksempel på dette inntrådte 18. april 1989, da kystfisket etter torsk ble stanset fordi kvoten var oppfisket. Før denne datoen hadde hensynet til sosial bærekraft hatt prioritet over ressurs-hensynet. Etterpå gikk hensynet til ressursen foran hensynet til kystflåten frie tilpasning. Siden da har ressurs-hensynet hatt prioritet foran hensynet til sosial bærekraft.⁴

I situasjoner der ulike hensyn ikke kan oppfylles samtidig, vil det eksistere en målkonflikt. Dette er likevel ikke ensbetydende med at det vil oppstå legitimitetsproblemer. I de fleste forvaltningsområder vil motstridende målsettinger gjelde samtidig. Det er normalt og uproblematisk i den grad det kan etableres enighet om hvordan slike hensyn skal veies mot hverandre, for eksempel ved eksplisitte prioriteringsregler. Enighet om slike verdiprioriteringer, etablert i en adekvat samfunnsmessig prosess, kan vi kalle en samfunnskontrakt.⁵ Legitimitetsproblemer oppstår i situasjoner der ulike hensyn gjelder samtidig, men uten at det er etablert enighet om hvordan dette skal håndteres.

Slik vi skal se i det følgende, er det i skjæringspunktet mellom sosial og økonomisk bærekraft det oppstår legitimitetsproblemer. Det betyr ikke at hensynet til miljømessig bærekraft er mindre viktig eller representerer enklere utfordringer for sektoren. Når denne dimensjonen i mindre grad er aktivisert, har det tvert imot sammenheng med at det råder en grunnleggende enighet om at fisket skal foregå med utgangspunkt i sterke bestander. Selv om utfordringene med hensyn til det grønne skiftet er betydelige for fiskerinæringen, og muligens kan endre rammene for legitimitetsdebatten på sikt, er det foreløpig få spor av dette.

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

⁵ Holm og Henriksen (2014). Mot en ny samfunnskontrakt. Utredning for Tveteråsutvalget. Tromsø: UiT.

3 Om samfunnskontrakten for fiskerinæringen

I dette kapitlet gis en kort historisk skisse av de særskilte rammevilkårene i fiskerisektoren. Formålet med framstillingen er å forklare hvorfor samfunnskontrakten har blitt utformet slik den har i fiskerisektoren, og hvordan den har blitt justert og tilpasset nye betingelser over tid. Kort sagt kan fiskerihistorien deles i tre faser. Den første strekker seg fra 1890 (Trollfjordslaget) til slutten av 1980-tallet (fiskestansen 18. april 1989). I denne perioden bygges det opp en næringsstruktur og rammebetingelser rundt kystfiske som samfunnsbærende virksomhet på kysten. Sosial bærekraft hadde prioritet foran miljømessig og økonomisk bærekraft. På slutten av 1980-tallet inntraff det en ressurskrise som medførte en omfattende revisjon av samfunnskontrakten. Som en følge av dette, i den andre fasen, ble hensynet til miljømessig bærekraft og økonomisk bærekraft oppgradert, mens hensynet til sosial bærekraft ble modifisert og nedgradert. Dette kompromisset har i lang tid fungert som et rimelig akseptert og avklarende kompromiss innad i næringen og mellom næringen og samfunnet, til tross for at det fremdeles har høylytte kritikere. Det bærer imidlertid på innebygde spenninger, særlig ved at hensynet til økonomisk bærekraft i praksis prioriteres foran hensynet til sosial bærekraft, uten at dette har fått et tydelig fiskeripolitisk uttrykk. Den tredje fasen, som vi nå er inne i, er preget av ny uro, med drakamp og reformarbeid. Sjømatindustriutvalget og Kvoteutvalget tjener som eksempler på reforminitiativ og forsøk på å få til et nytt kompromiss. Selv om resultatene av slike initiativ foreløpig er uavklart, skal vi avslutningsvis (i kapittel 6) drøfte noen aktuelle alternativer.

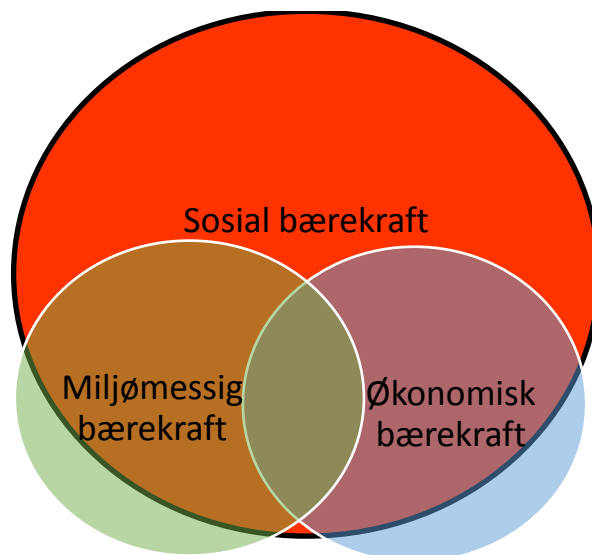
3.1 Fisk som samfunnsbærer

I motsetning til mange andre naturressurser som det er naturlig å sammenlikne med – fossekraft, mineraler og petroleum – særmerkes fiskeressursene ved at de har vært lett tilgjengelig for folk flest, uten krav til store investeringer. Med små krav til utstyr og kapital, har fisken og da særlig torskeressursene, tjent som grunnlag for bosetting og næringsutvikling langs kysten. I motsetning til fossekraft, mineraler og petroleum, som ble tilgjengelig for utnyttelse via ambisiøse prosjekter i statlig regi, ble fisken tatt i bruk og forvaltet av og for kystens folk. Det har satt spor. Med utgangspunkt i fiskens rolle som samfunnsbærer har det vokst fram et institusjonelt rammeverk der dette ble innskrevet som premiss og verdigrunnlag. Når råfiskloven (i dag fiskesalgslagsloven) og deltakerloven noen ganger omtales som "fiskernes grunnlover", er det nettopp fordi de konstituerer et bestemt verdifundament for sektoren. Formuleringen "av hensyn til bosetting og sysselsetting langs kysten" oppsummerer effektivt dette verdigrunnlaget, og er et presist uttrykk for kjernen i fiskerienes samfunnskontrakt.

- Utgangspunkt og bærende prinsipp er den (relativt) åpne fiskeriallmenning, der enhver kystbeboer hadde rett og praktisk mulighet til å drive fiske for matauk og som næringsvirksomhet.
- Hensynet til overfiske (miljømessig bærekraft) var ikke i fokus. Ut fra synspunktet om at passive redskaper ikke representerer en trussel mot bestandene, forutsatte man at ressurs-hensynet er ivarettatt på strukturelt nivå. Overfiskeproblemet tilskrives aktive redskaper, primært trålere, og er dermed et problem for andre fiskerinasjoner.
- Med dette utgangspunktet bygges det i løpet av første halvdel av 1900-tallet et institusjonelt rammeverk som legger til rette for desentralisert, småskala og fiskereid kystfiske. Råfiskloven etablerer en markedsordning som gir beskyttelse mot markedssvikt og manipulasjon fra

kjøpersiden. Prinsippet om at fiskefartøyer skal eies av aktive fiskere etableres som hovedprinsipp i fiskerilovgivningen (i dag uttrykt i deltakerloven).

- Mens forholdene ble lagt til rette for småskala kystfiske, ble det etablert barrierer som gjorde det vanskelig for utenforstående industrialister og spekulanter å etablere seg i fisket. (Lofotloven; Trålerlovene; Lov om Eiendomsrett, videreført som hovedprinsipp i dagens deltakerlov).
- I forbindelse med det ambisiøse prosjektet i etterkrigstiden for å modernisere og industrialisere fiskerinæringen, ble hovedprinsippene i den etablerte samfunnskontrakten likevel videreført.
 - Hovedavtalen for fiskerinæringen, hvis formelle målsetting var å bidra til effektivisering, etablerte samtidig en ordning der staten fikk ansvar for å opprettholde lønnsnivået i sektoren. Dette innebar et eksplisitt og institusjonalisert unntak fra prinsippet om økonomisk lønnsomhet i fiskerisektoren.
 - Industrialiseringsprosjektet, med fokus på bygging av filetindustri basert på trålere og frossenfisk i nord, ble realisert, men med en eksplisitt forpliktelse til at denne industrien skulle betjene hensynet til bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene. Dette prinsippet ble etter hvert bygd inn i konsesjonsvilkårene for fiskeindustribygg med trålere, og er opphavet til det mye omtalte pliktregimet i næringen.



Figur 2 Samfunnskontrakten fram til 1989, med kystfisket som samfunnsbærende virksomhet

Hovedtrekkene i denne samfunnskontrakten kan oppsummeres med referanse til Figur 2, der sosial bærekraft er det primære. Hensynet til miljømessig bærekraft forutsettes ivaretatt som komplementært hensyn (kystfiskets iboende bærekraft), mens lønnsomhetsbegrepet er definert slik at det er sammenfallende med sosial bærekraft (lønnsomheten i fiskerisektoren er definert slik at det gjelder lønnsnivået i sektoren, som sikres ved statlige subsidier).

3.2 Ressurshensynet blir overordnet

Kombinasjonen av en åpen allmenning, rask teknologisk utvikling, subsidier og industrialiseringstiltak i sektoren, bidro etter hvert til å undergrave den tradisjonelle samfunnskontrakten. At næringsformasjonen ikke var bærekraftig i miljømessig og økonomisk forstand, var klart for mange

allerede ved inngangen til 1980-tallet. Likevel overlevde systemet enda i 10 år. Da kom det til en omfattende reform, utløst av en ressurskrise. En raskt økende fangstkapasitet sammen med et unnfalende reguleringsregime for kystflåten, førte til et omfattende overfiske. Illusjonen om kystfiskets iboende ressursansvarlighet sprakk. Ressurshensynet fikk gjennomslag som et selvstendig og overordnet premiss i fiskeripolitikken. I praksis kan dette tidfestes til 18. april 1989, da kystfisket etter torsk ble stanset midt i Lofotsesongen fordi kvoten var oppfisket. Ressurshensynet gikk for første gang foran hensynet til kystsamfunnenes ve og vel, en prioritering som siden er holdt i hevd.

Torskekrise utløste dette skiftet. For å forstå hvordan det skjedde, må en ta i betraktning utviklingen av et nytt havrettsregime, som hadde blitt forhandlet fram innenfor FN-systemet over flere 10-år. Et viktig gjennombrudd hadde skjedd i 1977, da Norge sammen med en rekke andre land etablerte økonomiske soner på 200 nautiske mil utenfor grunnlinja. Dette ga kyststatene råderett, men også forvaltningsansvar for ressursene i sonen. Det var posisjonen som ansvarlig ressursforvalter som kom til uttrykk da norske myndigheter tok mot til seg og stanset kystfisket på vårparten i 1989. Selv om dette kom som et sjokk for mange langs kysten, hadde det vært i emning lenge. For det *første* hadde det blitt etablert et internasjonalt system for vitenskapelig bestandsestimering og fastsettelse av årlig totalkvote for kommersielle bestander. Dette ga kyststatene et felles faktagrunnlag for hvor mye det var forsvarlig å fiske. Det understreket også ansvaret til den enkelte kyststat for å håndheve totalkvotene, slik at de ikke ble overskredet. For det *andre*, og som en direkte konsekvens, hadde det blitt bygd opp et nasjonalt system for regulering og kontroll av fisket, i form av konsesjoner, deltakeradganger og fartøyskvoter. Da den norske fiskeriallmenningen avgikk ved døden den 18. april 1989, var det derfor snakk om et dødsfall som både var godt varslet og omhyggelig forberedt.

Lukkingen av kystfisket fordi kvoten var tatt innebar altså et verdiskifte, der ressurshensynet for første gang gikk foran hensynet til fisket som samfunnsbærer. Dette var et foreløpig høydepunkt i en møysommelig prosess for å utstyre kyststaten med kunnskaper og instrumenter slik at den kunne utøve rollen som ansvarlig ressursforvalter. Samtidig var det starten på en ny og vanskelig prosess for å håndtere den situasjonen som dermed hadde oppstått. Med utgangspunktet i havforskernes dystre prognoser for torskebestanden, var det akutte spørsmålet hvordan fisket skulle reguleres til neste år? De fleste var enige om at det eksisterende reguleringsopplegg, med fritt fiske inntil kvoten var oppfisket, ikke var en farbar vei. I løpet av 1989 ble det derfor utviklet et fartøyskvotesystem for kystflåten, der bare de fartøyene som hadde fisket over et visst nivå de siste tre årene fikk være med. De som ikke kvalifiserte seg, ble likevel ikke stengt helt ute, men kunne fiske en mager trøst av en kvote innenfor "åpen gruppe".

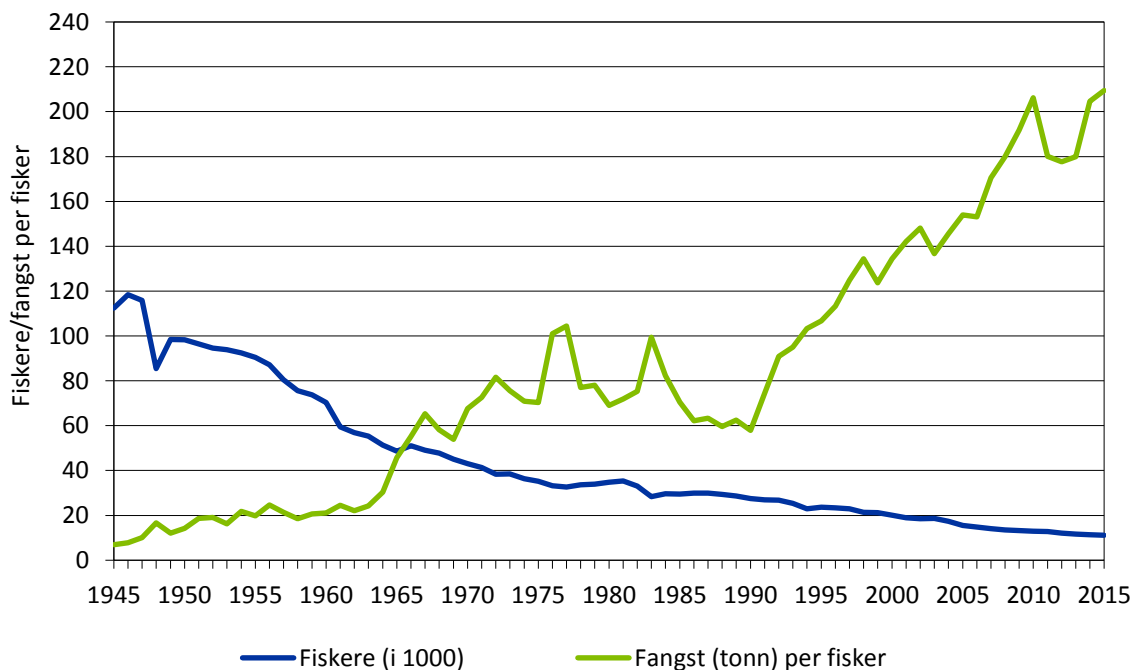
Det er fartøyskvoteordningen i kystflåten vi konkret henviser til når vi sier at fiskeriallmenningen har blitt lukket. I stedet for at enhver kan delta i fisket og har mulighet til å skaffe seg en levevei der, innebar fartøyskvoteordningen at yrkesfisket i praksis var forbeholdt en avgrenset og lukket gruppe av forhåndskvalifiserte fiskere. Slik hadde det riktignok vært lenge for trålerne. Men restriksjonene her var etablert som beskyttelsestiltak for kystfiskerne, slik at allmenningen ikke skulle røves bort av kapitalister, industrialister og andre fremmedelementer i kystsamfunnet. Med fartøyskvoteordningen ble allmenningen stengt for kystfiskerne, etterhvert med deres egen aktive medvirkning og samtykke.

Allmenningen hadde vært den bærende institusjon for norske fiskerier og kystsamfunn, i kulturell, økonomisk og politisk forstand. Nå var det slutt, med omfattende varige endringer som nødvendig konsekvens. At dette måtte skje, er likevel ikke vanskelig å se om en tar utgangspunkt i det nye havrettsregimet og etableringen av kyststaten som ressursansvarlig aktør. Allmenningen kunne ikke

overleve innenfor slike rammer. Til tross for at det i prosessen kom forslag om forvaltning på regionalt nivå ble det nasjonale nivået foretrukket.

Omtrent samtidig med at miljømessig bærekraft overtok som det aller viktigste hensynet i fiskeripolitikken, ble hensynet til økonomisk bærekraft oppgradert. Det skjedde som et ledd i en allmenn liberalisering av norsk økonomi. Også på dette området var det nye internasjonale forpliktelser som gjorde seg gjeldende, med EFTA-avtalen fra 1989 og EØS-avtalen tre år senere som ga lettelse i handel med fisk. Etter hvert har også GATT og WTO hatt som klar politikk å fjerne handelshindre og subsidier. Med disse avtalene ble konkurransevridende statsstøtte forbudt, noe som rammet de sentrale virkemidlene i Hovedavtalen. Som en konsekvens ble overføringene over Hovedavtalen redusert kraftig i løpet av få år, og selve avtalen ble opphevet i 2004. Selv uten EØS-avtalen ville neppe subsidiene ha overlevd. Til det hadde de for stor kontraproduktiv effekt. I tillegg kom FAO med sine anbefalinger for ansvarlige fiskerier på midten av 1990-tallet.

Kombinasjonen av ressursreguleringer med et kvotetak støpt i betong, og et handelsregime som ikke tillot statlige subsidier, innebar nye rammebetingelser for fiskerisektoren. Inntil 1990-tallet hadde ressursknapphet, i form av ugunstige kombinasjoner av små kvoter og lave markedspriser, blitt håndtert på en helt særegen måte. Når fisket selv ikke ga god nok inntjening, kunne problemet finne sin løsning i forhandlinger med staten. I disse forhandlingene utgjorde argumentet om fiskeriens samfunnsbærende rolle et sterkt forhandlingskort for sektoren. I allmenningen gikk fiskerier og kystsamfunn i ett, og støttesystemet forsterket båndet mellom dem. På 1990-tallet ble det fundamentalt annerledes, med en økonomisk ramme diktet av ferdig fastlagte totalkvoter og gjeldende eksportpriser. Denne rammen kunne selvsagt svinge betydelig fra år til annet, avhengig av kvotestørrelsen og økonomiske konjunkturer. Prinsipielt sett var likevel mulighetsrommet definert og avgrenset på en måte som brøt drastisk med tidligere tider, både i økonomisk, politisk og kulturell forstand.



Figur 3 Antall fiskere (deltid og heltid) og fangst per fisker i Norge i perioden 1945–2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Det er viktig å forstå nøyaktig hva denne endringen i rammebetingelser innebar. Siden kvotene tidligere ikke hadde vært håndhevet strengt, fikk overfisket konsekvenser for bestandene og dermed på størrelsen av fangstene på lengre sikt. Selv med generøs tilgang på statsstøtte kunne dette ikke fullt ut oppveie inntektssvikten som fulgte av ressurskrisen. Reformene ved inngangen til 1990-tallet førte ikke til en markert endring av utviklingen i sysselsettingen i sektoren. Dette framgår av Figur 3, som viser utviklingen i antall fiskere og gjennomsnittlig fangst per fisker i perioden 1945 til 2015.

Som vi ser av Figur 3 har antallet fiskere sunket jevnt og trutt, fra en topp på om lag 120 tusen umiddelbart etter krigen til i overkant av 11 tusen i 2015. Til tross for åpen adgang og generøse subsidier, har fiskerisektoren gradvis og ubønnhørlig blitt mindre og mindre. Samtidig, både som årsak og konsekvens, har produktiviteten i sektoren økt. Ved hjelp av større, moderne fartøyer og ny teknologi, har hver fisker blitt mer effektiv målt i tonn fangst per fisker. Når det gjelder nedgang i sysselsetting i fiske, ser vi få spor etter lukkingen av allmenningen. Den bidro ikke til en massiv avgang fra sektoren, den jevne avgangen fortsatte som før, som om ingenting hadde hendt.

Figuren forteller likevel om en viktig endringsprosess i fiskeriene, som reformene på 1990-tallet formaliserte og satte i system. Tradisjonelt har sektoren hatt en funksjon som "employer of last resort", en åpen mulighet for å skaffe seg arbeid og inntekt når andre muligheter sviktet, slik det skjedde under kriseårene i mellomkrigstiden. De store sysselsettingstallene rett etter krigen reflekterer også dette. Dermed kunne sektoren også avgi store mengder arbeidskraft til andre sektorer i etterkrigstida. Det er dette figuren over viser. Dette var også anerkjent av Storting og regjering allerede rett etter krigen. I nasjonalbudsjettet for 1947 heter det at det må legges vekt på "å bygge ut de næringer som gir størst utbytte av arbeidskraften", nemlig industrien⁶. Målene om økt levestandard for befolkningen kunne bare skje ved produktivitetsøkning. Fiskeriene nevnes eksplisitt som en lavproduktiv næring, og i nasjonalbudsjettet ble det uttrykt en målsetting om å redusere antallet fiskere fra 115 tusen til 40 tusen.

Over tid har denne avskallingen også endret fiskerisektoren. For å kunne konkurrere om arbeidskraft, og tiltrekke seg ny kompetanse etter hvert som den gamle går ut på dato, må sektoren stadig bli mer produktiv. Da Norge gikk inn i oljealderen, og ble til et av verdens rikeste og dyreste land, ble denne problemstillingen åpenbar og akutt. Likevel har dette kravet, og konsekvensene av det, vært tydelig i hele etterkrigstiden, slik Figur 3 viser.

Med utgangspunkt i sektorens nye rammebetingelser, kunne det strukturelle problemet ikke lenger ignoreres (allmenningen) eller overlates til myndighetene (fiskerisubsidiene), men måtte løses internt, ved hjelp av fiskeripolitiske instrumenter konstruert eksplisitt for oppgaven. Dermed er vi framme ved fartøykvoteordningen og strukturpolitikken, som er fiskerisektorens funksjonelle svar på tilpasningsproblemet ved et fastlåst kvotetak.

Etableringen av fartøykvoteordningen var utløst av torskekrisen i 1989, som gjorde det åpenbart for alle at ressurs hensynet måtte ha første prioritet. Men hadde dette vært det eneste hensynet som gjaldt, kunne en saktens ha fortsatt med åpent konkurransefiske kombinert med fiskestans (olympisk fiske). Et slikt system var likevel uakseptabelt, nettopp fordi det ville undergrave muligheten for å bygge en stabil og moderne næringsvirksomhet på fiskeressursene. Allmenningen, der alle som vil har adgang, ville spredt fisken tynt utover. For å sikre fiskeriene som en konkurransedyktig sektor, som

⁶ St. meld. nr. 10, 1947: 15.

kunne tilby sikre og godt betalte arbeidsplasser i konkurranse med andre næringer, måtte kvotene anrettes i store nok porsjoner. Dette var et sentralt verdivalg for sektoren, og det er det fartøykvoteordningen grunnleggende sett handler om.

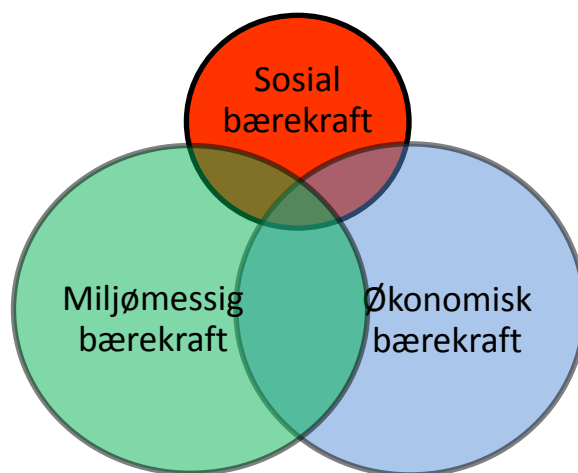
Da fartøykvoteordningen ble innført, skjedde det under sterk tvil fra så vel næringsaktører som forvaltning, og med klare forutsetninger om at det skulle være et midlertidig krisetiltak. Allmenningsprinsippet skulle fortsatt gjelde som bærebjelke for norsk fiskerinæring. Fartøykvotene var et unntak, en nødløsning inntil torsken returnerte i mer normal mengde. Slik gikk det ikke. Fartøykvotene ble permanente, og dannet modell for de andre fiskeriene. Grunnen til det er lett å forstå med utgangspunkt i resonnementet over. Det samfunnsmessige kravet til sektoren om stadig økende produktivitet har ikke avtatt over tid. Bedring i ressurstilgangen kunne nok utsette dette presset, men ikke oppheve det. I tillegg kom det praktiske problemet knyttet til utfasingen av statsstøtten i første halvdel av 1990-tallet. Etter hvert som torsken faktisk kom tilbake og kvotene ble mer normale, ble statsstøtten redusert. Torskekrisen var over mens fartøykvoteordningen hadde vunnet aksept i sentrale næringsorganisasjoner og fortsatte. Mot slutten av 1990-tallet slet flåteleddet med lønnsomheten og sentrale deler av næringen etterspurte nye innstramminger. Utviklingen var blant annet drevet fram av de effektiviseringene som teknologiske innovasjoner førte med seg.

Svaret på dette problemet ble den såkalte strukturkvoteordningen. Denne mekanismen så dagens lys i havfiskeflåten, da under navnet "enhetskvoteordningen". Prinsippet her var grunnleggende det samme som i dagens ordning, nemlig at eier av et fiskefartøy kunne kjøpe et annet fiskefartøy. Begge kvotene, kunne så overføres til ett av fartøyene, mot at det andre blir tatt permanent ut av fisket. På denne måten ble kapasiteten redusert, samtidig som de som solgte seg ut fikk kompensasjon. Samtidig innebar det en ordning for å samle flere kvoter på færre hender, og la dermed grunnlaget for å imøtekomme samfunnets generelle krav om produktivitetsøkning for å kunne konkurrere om arbeidskraft.

Ved inngangen til 1990-tallet hadde den gamle samfunnskontrakten spilt fallitt. Den tradisjonelle næringsformen hadde blitt erstattet av et nytt regime, der hensynet til ressursene var overordnet, med kravet om lønnsomhet og produktivitetsvekst som en god nummer to (Figur 4). Som en konsekvens av dette, hadde det tradisjonelle hensynet til fiskeriene som samfunnsbærende næring blitt nedprioritert. Dette skiftet er kanskje aller tydeligst i kontrasten mellom de sentrale bærerne av det gamle regimet, fiskeriallmenningen og hovedavtalen og bærerne av den nye orden, fartøykvoteordningen og strukturpolitikken. Likevel var hensynet til sosial bærekraft ikke satt helt på sidelinja. I den nye samfunnskontrakten ble flere tradisjonelle virkemidler og symbolbærere videreført på en måte som understreket kontinuitet snarere enn brudd.

For det *første* gjaldt det råfiskloven og deltakerloven, som ikke ble direkte berørt. Dermed var et viktig fundament for den tradisjonelle oppfatningen av fiskeriene, som en småskala distriktsnæring opprettholdt. For det *andre* ble nye fiskeripolitiske instrumenter, fartøykvotene og strukturkvoteordningen, utformet nettopp for å imøtekomme hensynet til fiskerienes samfunnsbærende rolle. Dette skjer i form av en hel serie begrensninger og sikringsmekanismer, slik at fordelingseffektene av ordningene holdes under streng kontroll. Fordelingsregimet kan på sett og vis betraktes som en arv fra fiskeriallmenningen, der alles rett til å delta har blitt forvandlet til et prinsipp om at ingen skal kunne gjøre seg stor på andres bekostning. For det *tredje* kan hensynet til fiskerienes rolle som

samfunnsbærer spores til fraværet av ressursrentebeskatning. I stortingsmeldingen om strukturpolitikken⁷ drøftet den daværende regjeringen dette, og kom da til at hensynet til kystsamfunnene tilsa at verdiskapingen i størst mulig grad burde forbli i næringen og i kystsamfunnene som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten. Regjeringen, med full støtte i næringskomitéen, ville derfor ikke innføre en ressursavgift i fiskeriene. Forutsetningen om at ressursrenten gjør best nytte i kystsamfunnet, og at den derfor ikke bør innkreves i form av skatt, har hatt bred tilslutning i Stortinget og regjeringen. Om, og i hvilken grad, denne forutsetningen holder er ikke undersøkt nærmere. At dette resonnementet samsvarer godt inn i den tradisjonelle oppfatningen om fiskerienes rolle som samfunnsbærende sektor på kysten, er det derimot ingen tvil om.



Figur 4 Samfunnskontrakten i fiskerinæringen siden begynnelsen av 1990-tallet

Endringen i samfunnskontrakten på begynnelsen av 1990-tallet innebar et kompromiss, en ny balanse mellom miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Selv om prioriteringen av miljømessige og økonomiske hensyn var sterk og klar i den nye orden, falt ikke hensynet til kystsamfunnet helt ut. Hensynet til fiskerienes rolle som samfunnsbærende sektor på kysten har dermed blitt opprettholdt som en fiskeripolitisk fanesak. Likevel er den faktiske prioritering av slike hensyn av en helt annen karakter enn før og i praksis underordnet kravet til at næringen skal være konkurransedyktig i globale markeder og om arbeidskraft.

I dette kapittelet har vi beskrevet det historiske grunnlaget for fiskerisektorens særegne utvikling, med utgangspunkt i fiskeressursenes rolle som samfunnsbærende sektor på kysten. Vi så hvordan dette hensynet har blitt bygd inn i institusjonelle strukturer og videreført, samtidig som andre viktige samfunnsmessige hensyn – miljømessig og økonomisk bærekraft – har fått økt betydning. I takt med fiskerisektorens tilpasning til krav om ansvarlig ressursforvaltning og en liberalisert økonomisk politikk, har det tradisjonelle samfunnsoppdraget dermed blitt svekket. Det eksisterende kompromisset, som i hovedsak kom på plass tidlig på 1990-tallet, har derfor kommet under økende press. På den ene siden står økonomisk bærekraft sentralt i sektoren, og slik må det være i en eksportrettet næring. På den andre siden videreføres en rekke ordninger som symbolsk og praktisk understreker sektorens rolle som samfunnsbærende sektor på kysten. Det er dette uavklarte spenningsforholdet som er kilden til de viktigste legitimitetsutfordringer i fiskeriene.

⁷ St.meld. nr. 21 (2006 -2007). Strukturpolitikk for fiskeflåten.

4 Alternative samfunnskontrakter

Det foregående kapitlet skisserte den historiske utviklingen i fiskerinæringen, med hovedvekt på å forklare dagens situasjonen. Dagens samfunnskontrakt i fiskeriene er omstridt, og dens materielle og økonomiske fundament endres raskt. Det er mange grunner til det, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel. Før vi gjør det, skal vi imidlertid se nærmere på hvordan samfunnskontrakten i fiskerisektoren utmerker seg i forhold til andre næringssektorer. En interessant sammenlikning her ville være samfunnskontraktene i ulike primærnæringer, for eksempel i landbruket. Parallellene mellom fiskeri og landbruk er sterke og klare, særlig med hensyn til deres historiske rolle som samfunnsbærende næringer i distriktene. Når vi likevel ikke går inn i en slik sammenlikning, har det sammenheng med grunnleggende forskjeller i rammebetingelser. Norsk landbruk er orientert mot hjemmemarkedet, med omfattende beskyttelse i form av skjermingsstøtte og andre subsidier. I fiskeriene, som er sterkt eksportorientert, har muligheten for å gi slik støtte blitt mye mindre de siste 10-årene, og de fleste former for statsstøtte er avviklet og Hovedavtalen opphevet. Dette betyr at fiskeriene siden 1990-tallet har vært direkte eksponert for markedskrav med tilhørende sett av handelspolitiske normer. Dette gir rammebetingelser for fiskeriene som er fundamentalt forskjellig fra landbruket. En mer relevant sammenlikning er derfor oppdrettsnæringen, som møter mange av de samme utfordringer som fiskeriene. Som grunnlag for denne analysen skal vi starte med en kort gjennomgang av den "norske modellen", som kan betraktes som en generell mal for samfunnskontrakten for konkurranseeksponerte næringer. Vi avslutter med en drøfting av hvordan en samfunnskontrakt bygd på "den norske modellen" kunne bli implementert i norsk fiskerinæring.

4.1 Den "norske modellen"

Norsk økonomisk politikk har i hele etterkrigstiden vært preget av det som beskrives som den nordiske eller norske arbeidsmarkedsmodellen (heretter kalt den norske modellen). Modellen har sterk politisk oppslutning, og har som mål å bygge privat og offentlig velstand på et produktivt arbeidsliv som kan delta i den globale konkurransen. Mens "frontfagmodellen" sikrer at konkurranseutsatte næringer får legge tunge premisser for lønnsdannelsen, hindrer tariffavtaler at bedrifter som ikke hevder seg i konkurransen kan skyve problemene over på arbeidsstokken ved å senke lønningene. Over tid har dette ført til at de mest produktive bedriftene, næringene og regionene har sikret seg arbeidskraft. Med referanse til modellen, er det utviklet et standardisert sett av rammebetingelser og normer som gjelder generelt for næringsvirksomhet i Norge. Den norske modellen kan dermed betraktes som en generalisert samfunnskontrakt, som oppsummerer og spesifiserer de sentrale forventninger, ansvarsdeling og bytteforhold som skal gjelde mellom partene i næringslivet og staten.

Fellestrekk for de nordiske 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. 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. Konkrete uttrykk for modellen finnes i institusjoner som for eksempel Arbeidstilsynet og NAV, og i lovgivningen som regulerer lønns- og arbeidsvilkår, for eksempel ved permitteringer, 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. De to viktigste verdivalgene i modellen er å sikre et produktivt arbeidsliv, og at denne produktiviteten skal finansiere offentlig og privat velstand. Et sentralt virkemiddel for å sikre produktivitet er mobilitet og motivasjon til å ta i bruk ny og effektiv teknologi. Arbeid og kapital skal allokteres 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.

I praksis innebærer den norske modellen dermed en sterk og klar arbeids- og ansvarsdeling mellom næringslivsaktører og myndigheter. Mens myndighetene gir en sterk velferdsgaranti til arbeidstakerne, som både innebærer et sosialt sikkerhetsnett og bistand i arbeidsmarkedet, kommer denne samtidig med en forpliktelse til å ikke gripe inn i omstillingsprosesser i næringslivet. Når det noen ganger sies at "næringsministerens verktøykiste er tom", er dette en henvisning til en politisk handlingsregel om å ikke gripe selektivt inn i slike omstillingsprosesser, for eksempel når hjørnesteinsbedrifter trues med konkurs.⁸ Bedriftenes primære ansvar og oppgave er på sin side å drive effektivt – gjerne ved å ta i bruk ny teknologi - og legge grunnlag for produktivitetsvekst. Det er denne produktivitetsveksten som gir grunnlaget for utvikling av velferdssamfunnet.

I den norske modellen går altså hensynet til det store fellesskapet – velferdsstaten – foran hensynet til de bedrifter og lokalsamfunn som rammes direkte av omstillingstiltak. I fiskeriene er denne prioriteringen mindre tydelig, ved at hensynet til bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene framheves som en sentral del av fiskeripolitikken. Mens den norske modellen er konstruert nettopp for å forhindre at lokale omstillingsprosesser blir gjenstand for politisk mobilisering, har fiskeripolitikken trekk som inviterer til og autoriserer slik mobilisering. Der den norske modellen er bygd på en tydelig prioritering av det store fellesskapet framfor lokale interesser, er en slik prioritering ikke institusjonalisert i fiskeripolitikken. Selv om de sentrale fiskeripolitiske virkemidler bygger på en aksept av at sektoren må tilpasse seg innenfor rammen av økonomiske lønnsomhetskrav, understrekes samtidig fiskerienes betydning som samfunnsbærende virksomhet. Det er denne dobbeltheten og målkonflikten, der den faktiske prioriteringen mellom hensynet til økonomisk bærekraft og hensynet til sosial bærekraft ikke er tydelig uttrykt og forankret, som kommer til uttrykk som legitimitetsproblemer i fiskeripolitikken.

4.2 Oppdrett

En sammenlikning av samfunnskontraktene i henholdsvis fiskeri og oppdrett er interessant av tre grunner. For det *første* ble oppdrett organisert etter modell av fiskerinæringen, og illustrerer dermed den sterke normgivende kraft fiskeriene har hatt på kysten og i forvaltningen. For det *andre* kom denne modellen i oppdrettsnæringen etter forholdsvis kort tid under press og ble etter hvert avvirket. Det kan gi hint om noen av forutsetningene for at en slik modell skal fungere. For det *tredje* sammenfaller den nye samfunnskontrakten for oppdrett i hovedsak med den norske modellen, og antyder dermed et mulig scenario for fiskerisektoren.

⁸ <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Makten-i-verktoykassen-6396593.html>

Den første oppdrettsloven fra 1973 etablerte en samfunnskontrakt for fiskeoppdrett etter modell fra tradisjonell fiskerinæring, med tette koblinger mellom lokale aktører og kystsamfunn.

Oppdrettsvirksomhet skulle primært lokaliseres i distrikter med få alternative arbeidsplasser, den skulle bidra til å opprettholde bosetting, og til å styrke lokale fiskemottak og fiskeforedlingsbedrifter. På samme måte var omsetning av oppdrettsfisk regulert med hjemmel i råfiskloven. Et eget, lovbeskyttet salgsmonopol for oppdrettsfisk, Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS), ble etablert. Med direkte referanse til fiskeriene var premisset at små, eierdrevne oppdrettsbedrifter ville stå svakt i møtet med oppkjøperne, slik at lovbeskyttelse og forhandlede priser var på sin plass. Akkurat som i fiskerinæringen stod hensynet til sosial bærekraft sentralt. Oppdrett skulle sammen med fiskeriene primært bidra til bosetting og sysselsetting i distriktene; miljømessige og økonomiske hensyn fikk komme i andre rekke.

Det er mange likhetstrekk mellom fiskeri og oppdrett, men også viktige forskjeller. En av dem er at oppdrett ikke er begrenset av en tydelig ressursgrense, slik tilfelle er med villfanget fisk. Det betyr selvsagt ikke at oppdrett unngår hensynet til miljømessig bærekraft. Mange av de store utfordringer for næringen knyttet til lakselus, rømming og sykdom er nettopp eksempler på det. Likevel er disse av en annen karakter enn overbeskatning. Mens den tradisjonelle fiskerisektoren er grunnleggende innelåst av ressurstaket, kan oppdrettsnæringen ekspandere i takt med at utfordringene i sektoren finner sin løsning. Slike forskjeller fikk ikke stor oppmerksomhet i 1973. Da var det i stedet det nære naboskapet til fiskeriene som satte dagsorden. Etter hvert som sektoren vokste, ble imidlertid forskjellene tydeligere og satte samfunnskontrakten under økende press.

Ideen om oppdrett som ei lokalt kontrollert bygdenæring etter mønster av fiskeriene fikk et grunnskudd og ble forlatt i løpet av 1990-tallet. Grunnlaget for det var en generell liberaliserings-tendens 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 i 1991 at en ny næringsmodell for alvor slo igjennom. Etter at FOS-systemet hadde fungert 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. 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 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 EU. Dette førte til omfattende prosesser som vi ikke skal gå nærmere inn på her⁹. Poenget i denne sammenhengen er at rammebetingelsene i oppdrettsnæringen gradvis har blitt justert, slik at de reguleringsformene som 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 ble det lagt vekt på at akvakulturloven skal legge til rette for at næringsaktørene, gjennom lønnsom drift, skaper verdier på en samfunnsøkonomisk optimal måte¹⁰.

Et viktig grep i den sammenhengen 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 eierbegrensingene 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 næringen¹¹, 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.¹² 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 1980-tallet, selv om produksjonen er omtrent 25 ganger så stor, og eksportverdien av oppdrettet fisk har siden 2006 vært større enn av vill fisk. Dette skyldes både automatisering, effektivisering og flere runder med tildeling/auksjonering av nye konsesjoner. Mange funksjoner leveres nå av spesialiserte tjenesteleverandører, og mye utstyrsutvikling skjer i en stor og innovativ leverandørindustri¹³. Disse er en vesentlig del av sysselsettingen i, og utviklingen av oppdrettsklyngen.

Konsentrasjonen i oppdrettsnæringen har gitt færre og større produksjonsenheter, samtidig som produksjonen har vokst og eierskapet har blitt konsentrert. Fusjoner og oppkjøp har svekket lokalt eierskap, 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.

⁹ Nils Kristian S. Nilsen (2007). Troublesome trade. Phd dissertation. Tromsø: UiT.

¹⁰ Ot prp nr 61, 2004–2005: 10.

¹¹ Iversen, A. (2007). Organisering og lokalisering - en studie av oppdrettsnæringens funksjonelle og romlige organisering. Bergen: Norges Handelshøyskole.

¹² Iversen, A. (2004). Internationalization processes in the salmon farming industry. IIFET 2004, Tokyo.

¹³ Robertsen, R., O. Andreassen and A. Iversen (2012). Havbruksnæringens ringvirkninger i Troms. Tromsø. Nofima.

Fortsatt er det imidlertid mange selskaper som har hovedkontor i små og mellomstore byer, og produksjonen av oppdrettslaks og sysselsetting er fortsatt fordelt over hele kysten¹⁴.

I oppdrettssektoren ble altså rammevilkårene fra starten 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 vertikal og horisontal integrasjon 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 opphav til en målkonflikt, der hensynet til økonomisk bærekraft stod i motstrid til hensynet til sosial bærekraft. Denne konflikten ble så løst ved politiske valg som innebar 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 norske modellen som normgrunnlag.

Sammenliknet med fiskeri er det i oppdrettssektoren tatt et tydelig oppgjør med den gamle samfunnskontrakten. I tradisjonell fiskerinæring har en uavklart prioritering mellom hensynene til sosial og økonomisk bærekraft ført til legitimitetsproblemer. Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er dermed om oppdrettssektoren slipper unna legitimitetsproblemer.

Det ikke vanskelig å finne uttrykk for legitimitetsproblemer i den offentlige debatten om oppdrettsnæringen. Et ferskt eksempel kan være debattboka til journalist Kjersti Sandvik¹⁵, som tar utgangspunkt nettopp i oppdrettssektorens svake forankring langs kysten. Forklaringen på dette, ifølge Sandvik, er den manglende tilbakeføring av verdiene til lokalsamfunnene. Overskuddet går til eierne, som ofte befinner seg i utlandet eller i alle fall langt unna. Etter hvert som næringen har blitt rasjonalisert og sentralisert merker folk på kysten lite til de positive ringvirkningene av en svært produktiv oppdrettsvirksomhet. Men desto mer får de negative historiene plass i det offentlige ordskiftet og påstander om forurensing, lakselus og medisinerer er vanlige. Villaks og sjøørret blir borte, og torsken skyr fjorder der det er oppdrettsvirksomhet. Tilsvarende argumenter har vært framført av andre framtrepende samfunnsdebattanter, som Morten Strøksnes¹⁶, Gunnar Grytås¹⁷ og Skjalg Fjellheim¹⁸, og gis næring i kystnettverkets kampanje for å innføre arealavgift i oppdrettsnæringen¹⁹.

Slike påstander avvises regelmessig fra næringens representanter som løse påstander uten grunnlag i fakta,²⁰ uten at det har nevneverdig effekt. En viktig grunn til kritikkenes gjenstridighet er nettopp at den ikke kan forstås som kunnskapsdrevet. I stedet representerer den et verdistandpunkt, der oppdrettsvirksomhet på kapitalistisk grunn, uten en tydelig forankring på kysten, for eksempel ved lokalt eierskap eller arealavgift, ikke oppfattes som legitim. I fraværet av en slik forankring får kystbefolkningens tradisjonelle mistanke til grådige handelsmenn og hensynsløs kapitalisme fritt

¹⁴ Iversen, A. (2007) Organisering og lokalisering - en studie av oppdrettsnæringens funksjonelle og romlige organisering. Bergen: Norges Handelshøyskole.

¹⁵ Kjersti Sandvik (2016) Under overflaten: En skitten historie om det norske lakseeventyret. Oslo: Gyldendal.

¹⁶ <http://www.aftenbladet.no/meninger/Sagaen-om-laksefolket-3218559.html>

¹⁷ Gunnar Grytås: Kvotobaronar – privat rikdom, utarma fiskevær. Oslo: Samlaget.

¹⁸ <http://nordnorskdebatt.no/article/oppdrettseventyrets-pris>

¹⁹ <http://kystnettverk.no/nyhetsarkiv/arealavgift/>

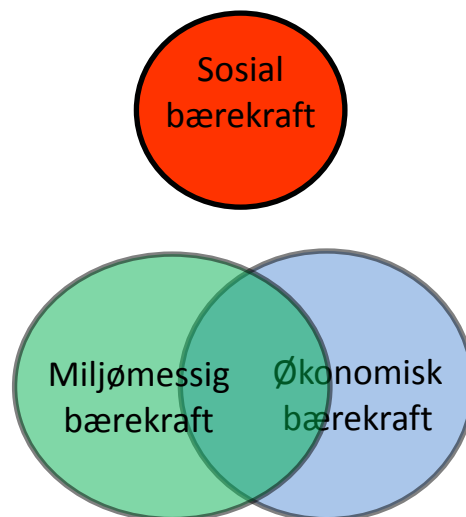
²⁰ <http://nordnorskdebatt.no/article/nord-norge-trenger>

spillerom og det blir lett å hekte på argumenter om oppdrettssektorens uheldige sider, også når de ikke er dokumentert. På lengre sikt, og i samvirke med en generell modernisering av kystsamfunnene, kan det kanskje forventes at slike holdninger svekkes. En eventuell innføring av arealavgift kan også bidra til større lokal aksept. Foreløpig kommer legitimitetsproblemet tydelig til uttrykk i anklagene om en oppdrettsnæring som leverer profitt til utenlandske eiere, og etterlater seg fjorder fulle av lus, dritt og annet ubehag.

4.3 Den norske modellen i fiskeriene?

Samfunnskontrakten i oppdrettssektoren har blitt revidert og framstår nå som en variant av den norske modellen. Kan det samme skje i tradisjonelle fiskerier? Dette skal drøftes nærmere i neste kapittel, med fokus på hvilke legitimitetsproblemer det kan avstedkomme, og hvilke det kan løse. Her skal vi nøye oss med å beskrive hvordan en slik modell kan se ut i praksis. En reformstrategi for å bygge om fiskerisektoren etter den norske modellen ville avvikle alle ordninger som er begrunnet med referanse til sosiale bærekraftshensyn på den ene siden, og styrke de ordninger som åpner for økt konkurranse og effektivitetsgevinster på den andre. Sentrale tiltak ville da inkludere følgende:

- Endre prinsippene i deltakerloven, slik at sjømatindustribedrifter (også utenlandske) i tillegg til aktive fiskere kan eie fiskefartøyer og kvoter
- Avvikle kvotefordelingsregimet og strukturpolitikken, og erstatte det med et system med omsettelige kvoter og konsesjoner
- Innføre ressursrentebeskatning
- Styrt avvikling av pliktregimet
- Utvikle førstehåndsomsetningen med utgangspunkt i nøytralt eierskap til salgslagene, slik at markedsplassen for omsetning av råfisk ikke lenger er under fiskernes kontroll men organiseres mer i tråd med en hensynet til verdiskaping.



Figur 5 Samfunnskontrakten etter den norske modellen, der miljømessige og økonomiske hensyn er et sektoransvar, mens hensynet til sosial bærekraft ivaretas av allmenne velferds- og arbeidsmarkedsordninger i samfunnet

I denne modellen, som i store trekk er den samme som ble foreslått av flertallet i Tveteråsutvalget²¹, er det et fokus på økonomisk bærekraft, men uten at det går på bekostning av hensynet til miljømessig bærekraft. Hensynet til sosial bærekraft, det vil si fiskerienes tradisjonelle rolle som samfunnsbærende virksomhet på kysten, blir ikke lenger et sektoransvar, men løftet ut og ivaretas av samfunnets generelle institusjoner, i arbeidsmarkedstiltak og i distriktpolitikken. Dette innebærer også at konsekvensene av effektiviseringsprosesser, for eksempel konsentrasjon av kvoter og endring av lokaliseringmønstre, ikke lenger omfattes av politiske styringsambisjoner, men betraktes som nødvendige og samfunnsnyttige konsekvenser av beslutninger som ligger til næringssektoren.

Hovedtrekkene i den reviderte samfunnskontrakten kan oppsummeres med referanse til Figur 5, der miljømessig og økonomisk bærekraft er primære. Hensynet til økonomisk bærekraft er tydelig oppgradert, mens sosial bærekraft ikke lenger er et sektoransvar. De samfunnsmessige konsekvenser som følger av tiltak innenfor fiskerisektoren, for eksempel ved at industribedrifter legges ned eller at kvotene konsentreres i enkelte distrikter eller regioner, vil her ikke være gjenstand for politiske intervensjoner. Selv om dette kan gi store endringer i fiskerisektoren, særlig i en overgangsfase, er dette i tråd med gjeldende praksis i næringslivet generelt, for eksempel i oppdrettssektoren. På samme måte som i oppdrettsnæringen kan en forvente at en slik modell vil gi opphav til legitimitetsproblemer. Til en viss grad kan dette motvirkes ved en ressursrentebeskatning som tydelig markerer at ressursene tilhører fellesskapet, samt en fiskeripolitikk der det er bedre samsvar mellom erklærte målsettinger og sentrale virkemidler. Likevel vil fraværet av lokal forankring i kystsamfunnet gi opphav til samme type av legitimitetsproblemer som i oppdrettsnæringen. På grunn av fiskerienes sterke historiske forankring som samfunnsbærende sektor på kysten, er det også grunn til å tro at legitimitetsutfordringene her vil være betydelig sterkere enn de vi ser i oppdrettsnæringen.

²¹ NOU 2014: 16 (2014): Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

5 Legitimitetsproblemer i fiskeriene

At det oppstår legitimitetsutfordringer i fiskerinæringen har sammenheng med at det er stort sprik mellom uttalt og praktisert politikk. De etablerte kompromisser og verdiavveininger har ikke lenger oppslutning fra sentrale aktørgrupper, samtidig som det er vanskelig å få oppslutning om nye kompromisser. Det er dette som kommer til uttrykk i form av legitimitetsutfordringer, det vil si konfliktområder der ulike hensyn og verdier står mot hverandre i en polarisert og uforsonlig form. Slik det framgår av kapittel 3 over, er den sentrale kilden til slike legitimitetsutfordringer å finne i det uavklarte og økende spenningsforholdet mellom hensynet til fiskerienes rolle som samfunnsbærende sektor på den ene siden og hensynet til økonomisk lønnsomhet på den andre.

I dette kapittelet skal vi analysere slike legitimitetsutfordringer. Det faglige grunnlaget her er det vi kan kalle en "diskursanalyse", der strukturen i argumentene som anvendes i den offentlige samtalen om fiskeriene er i fokus. Begrepet "den offentlige samtale" skal her forstås i bred forstand, slik at lovtekster, stortingsmeldinger, forskningsrapporter og avisinnlegg inngår som kilder for relevante argumenter. En slik diskursanalyse er viktig for å forstå legitimitetsutfordringene, ganske enkelt fordi det er i den offentlige samtalen at disse kommer til uttrykk.

Nedenfor skal vi først beskrive strukturen i sentrale konfliktområder i fiskerinæringen. Selv om legitimitetsutfordringene i sektoren kommer til uttrykk på en rekke saksfelter, skal vi trekke fram tre konfliktfelter som er særlig gjenstridige. Det er striden om førstehåndsmarkedet, om pliktregimet og om strukturpolitikken. Dette er konflikter som i hovedsak utkjempes internt i sektoren, og bare unntaksvis får bredere offentlig oppmerksomhet. Likevel skjer dette av og til, gjerne i forbindelse med fiskeripolitiske reformprosesser. I det andre avsnittet ser vi nærmere på et eksempel, der samfunnsredaksjonen i avisa Nordlys gikk til angrep på fiskeriministeren. Kapitlet avsluttes med en mer systematisk analyse av de diskursive strukturer i den fiskeripolitiske debatten.

5.1 Førstehåndsmarkedet

Førstehåndsmarkedet er regulert i henhold til fiskesalgslagsloven, som gir salgslag, kontrollert av fiskerne, lovbeskyttede rettigheter i omsetningen av fisk i første hånd. Den historiske bakgrunnen for dette, uttrykt ved etableringen av råfiskloven i 1938, var et asymmetrisk maktforhold i førstehåndsomsetningen som satte fiskerne i en svak forhandlingsposisjon i råfiskmarkedet. Med råfiskloven ble dette rettet opp ved å gi fiskernes organisasjoner lovbeskyttet posisjon, dels i form av monopolrettigheter i omsetningen og dels i form av retten til å avgjøre prisfastsettelsen dersom kjøpere og selgere ikke kom fram til enighet. Selv om råfiskloven er revidert flere ganger, sist i 2013 da den også fikk nytt navn (fiskesalgslagsloven), gjelder stadig de samme hovedprinsippene. Organiseringen av førstehåndsmarkedet er til tross for gjentatte forsøk på å komme fram til kompromisser, et felt der verdikonflikten mellom sosial og økonomisk bærekraft spilles ut som en interessekonflikt mellom fiskerne og fiskeindustrien.

I dagens situasjon er den typen av markedssvikt råfiskloven opprinnelig skulle løse blitt mindre påtrengende, med gjennomgående færre, større og mobile aktører som har tilgang på oppdatert markedsinformasjon ved hjelp av moderne teknologi. Likevel kan en ikke se bort fra at slik markedssvikt kan forekomme. Under høringen i forbindelse med revisjonen av Råfiskloven i 2011–13, ble da nettopp dette anført av flere til forsvar av minsteprisordningen:

Råfisklaget viser til at det er mange små og mellomstore aktører som kan knive om leveransar, og ei sterkt desentralisert struktur medverkar til at markedsmechanismane ikkje fungerer godt og det vert skapt regionale innkjøpsmonopol.²²

Selv om dette kan være riktig, er omfanget av slike problemer antakelig forholdsvis begrenset i tid (under høysesongen) og rom (til regioner med en svak mottaksstruktur) og vil kunne løses ved andre virkemidler enn de fiskesalgslagsloven åpner for. Selv om det materielle og praktiske grunnlaget for ordningen dermed er svekket, har fiskesalgslagsloven stor symbolsk betydning, og omtales ofte (sammen med deltakerloven) som "fiskernes grunnlov". I denne sammenhengen, der vi er interessert i de diskursive strukturer i fiskeridebatten, er vi særlig opptatt av hvordan fiskesalgslagsloven, med lovbeskyttelse og minstepris som de sentrale virkemidler, aktiviserer en historisk forankret grunnfortelling om fiskeriene. Lovbeskyttelsen av fiskerne reproducerer dem i det tradisjonelle bildet, som svake og støttestøtverdige, som potensielle ofre for mektige markedskrefter, representert ved fiskekjøpere. Fiskesalgslagsloven er dermed et av instrumentene som i symbolsk forstand vedlikeholder den tette relasjonen mellom fiskerne og kystsamfunnet, i allianse mot en truende omverden der nyliberalisme og kapitalistiske krefter herjer fritt. Mens fiskerne blir kystsamfunnets helt i denne fortellingen, reproduceres fiskekjøperne som motstandsfigurer. I en verden der fiskerne står i overhengende fare for å bli utnyttet, faller fiskekjøperne lett inn i den tradisjonelle rollen som mektige handelsmenn og nessekonger, som ved lovbeskyttelsens eventuelle bortfall står klar til å utnytte fiskerne og ta med seg verdiene ut av kystsamfunnet.

Denne grunnfortellingen om kysten, fiskerne og fiskekjøperne vedlikeholdes og autoriseres av bestemmelsene i fiskesalgslagsloven. Samtidig kan den, fordi den gjennom årenes løp har blitt til en del av kystkulturen og identitetsgrunnlaget for folk på kysten, enkelt mobiliseres i den offentlige debatt. Dette skjer regelmessig i forbindelse med reformprosesser, der denne fortellingen blir en viktig ressurs for de som mobiliserer til forsvar for etablerte institusjoner. I slike debatter konfronteres myten om fiskerihelten med en helt annen fortolkning av situasjonen. Det er fortellingen om fiskeriene som en teknisk-økonomisk struktur, med konkurransekraft og fortjeneste som overordnede verdier. I denne versjonen av tingenes tilstand er rollene snudd opp ned. I verdikjedeperspektiv representerer fiskesalgslagsloven (sammen med deltakerloven) et brudd i logikken, der første ledd er underlagt andre typer av hensyn og rammebetingelser enn de påfølgende. I stedet for en nøytral markeds plass, organisert slik at det effektivt formidler informasjon og legger et godt grunnlag for verdiskaping gjennom kjeden, er markedet rigget til fordel for fiskersiden, med kvalitetsproblemer og kriminalitet som noen av mange uheldige sider.²³ Selv om begrunnelsen for slike ordninger, å hindre markedssvikt, i utgangspunktet er grei nok, kan det være vanskelig for kjøpersiden å akseptere at dette hensynet skal overstyre hensynet til økonomisk lønnsomhet. Det hjelper selvsagt ikke at argumentasjonen for fiskernes monopolstilling er nært knyttet til en grunnleggende mistenksomhet, der fiskeindustrien og dets representanter, når det er opportunt, blir framstilt i negative ordlag. Den konkurrerende fortellingen, eller motdiskursen, handler om en produktiv, markedsorientert og globalt

²² Prop 93 L 2012-2013:22.

²³ Ekerhovd, N-A., L. Nøstbakken & F. Skjeret (2015). Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa. Rapport 4/15. Senter for Samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Bergen.
<http://www.snf.no/Default.aspx?ID=12&mode=detail&RowId=8&ViewPID=3&PubID=13684>

konkurransedyktig sjømatnæring, som kan hevde seg i konkurransen om arbeidskraft i et av verdens dyreste land.

5.2 Pliktregimet

Dette gjelder trålnes leveringsplikt og den tilhørende bearbeidings- og aktivitetsplikt for de angjeldende bedrifter.²⁴ Vi skal her omtale dette i kortform, som "leveringsplikt" eller "pliktregimet", men refererer da til hele settet av ordninger. I korthet dreier det seg om trålere, som i sin tid ble anskaffet av filetbedrifter med den eksplisitte begrunnelse at de skulle bidra til en jevnere råstofftilførsel. Det krevde unntak fra hovedprinsippet i deltakerloven. Selv om mange av disse fartøyene har skiftet eier, blant annet som følge av konkurser, har leveringsplikten blitt opprettholdt som et konsesjonsvilkår. Tilsvarende har de bedriftene som står som mottakere av slik fangst, en plikt til å ha aktivitet og bearbeide fisken.

I 2003 ble innholdet i leveringsplikten omgjort til en tilbudsplikt. Dette innebar at den fangsten som var omfattet av slik plikt skulle tilbys et utvalg bedrifter i de tilgodesette regioner til en 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 innstramning i leveringsplikten i 2012. Dette forslaget møtte imidlertid sterk kritikk fra de berørte næringsaktører, Råfisklaget og Norges Fiskarlag, og ble trukket våren 2013²⁵. 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. I høringsrunden ble forslaget møtt med bastant motstand fra berørte næringsaktører, Råfisklaget og Norges Fiskarlag, og ble skrinlagt. Sjømatindustriutvalget foreslo en styrt avvikling av pliktregimet, der en kommisjon skulle vurdere avviklingsordninger. I sjømatmeldingen var regjeringens standpunkt at det var lite aktuelt å videreføre dagens ordning, siden den ikke fungerer etter hensikten. Likevel gikk en ikke inn for å avvikle ordningen, siden "det er vanskelig å forutse alle konsekvenser av at ordningen oppheves"²⁶, men en mellomløsning, å regionalisere leveringspliktene, slik at fangsten tilbys alle anlegg i en større region.

Leveringsplikten befinner seg i skjæringspunktet mellom to normsystemer, nemlig hensynet til fiskeriene som samfunnsbærer og hensynet til økonomisk lønnsomhet. Sett fra et ordinært næringspolitisk synspunkt er pliktregimet åpenbart et lite hensiktsmessig virkemiddel i en eksportrettet sektor. Pliktregimet innebærer 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 i norsk næringspolitikk. Slike intervensjoner innebærer at bedriftene på sjø og land pålegges å gjøre disposisjoner som reduserer deres inntjening eller øker deres kostnader. I en situasjon der disse bedriftene, i hvert fall landsiden av virksomheten, allerede er presset hardt økonomisk, bidrar dette neppe til ordningens formål. Pliktregimet er og blir et slående eksempel på ordninger som er i direkte

²⁴ 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.

²⁵ Henriksen, E. (2014) Bedrift og virkemiddel. Om den nordnorske fiskeindustrien med trålere. Praktisk økonomi og finans. Tema: Norsk sjømatnæring. Universitetsforlaget. PP 130 – 142.

²⁶ Meld.st. 10 (2015 - 2016): 53

motstrid til hensynet til økonomisk lønnsomhet og som bryter med den generelle næringspolitikken i den norske modellen.

På den annen side, grunnen til at pliktregimet ikke er avviklet for lengst er at det utgjør et viktig praktisk og symbolsk markering av at fiskeressursen tilhører fellesskapet, representert ved bestemte kystsamfunn og skal utnyttes slik at *"den kommer kystens folk til gode"*. Leveringsplikten er skrevet inn som en konsesjonsbetingelse, og framstår dermed som en konkret og forpliktende avtale, en samfunnskontrakt, som innebærer at fisken skal leveres til, og bearbeides i, bestemte bedrifter og lokalsamfunn. Når slike avtaler ikke følges opp, eller ordningen uthules ved at den reformuleres som tilbudsplikt, oppfattes det ikke som en konsekvens av at virkemiddelet ikke fungerer etter hensikten. I stedet er det et avtalebrudd på tvers av viktige prinsipper og verdier; et brudd med samfunnskontrakten. Pliktregimet blir samtidig en viktig markør i en større kamp, om verdigrunnlag, næringsmodeller og framtiden på kysten. 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 tradisjonelle ressurser.

5.3 Strukturpolitikken

Strukturpolitikken er, slik vi har vært inne på tidligere, det sentrale norske instrumentet for implementering av hensynet til økonomisk bærekraft i fangstleddet. Det er direkte koplet til fartøykvoteordningen, og skaper lønnsomhet ved å tillate at totalkvoten over tid fordeles på færre fartøyer, slik at de overflødige fartøyer og fiskere kan trekkes ut av aktivt fiske. Strukturpolitikken hører dermed primært inn under hensynet til økonomisk bærekraft og passer godt inn i den norske modellen. Den er samtidig forenlig med hensynet til miljømessig bærekraft, særlig fordi den kan bidra til reduksjon av overkapasitet og dermed potensialet for overfiske. På den andre siden står strukturpolitikken i et visst motsetningsforhold til sosiale bærekrafthensyn, slik det er utformet i den norske konteksten. Det er fordi strukturpolitikken målbærer og konkretiserer samfunnets krav til effektivisering av fiskeriene, som over tid bidrar til at dens samfunnsbærende evne blir mindre. For de som mener at hovedmålet for fiskeripolitikken skal være å skape *"lys i husan"* på kysten, framstår strukturpolitikken som et naturlig angrepspunkt.

Strukturpolitikken inneholder likevel elementer som må betraktes som et forsøk på å etterkomme slike hensyn. Dels gjelder dette dens innebygde sikringsmekanismer, slik at strukturprosessen iverksettes innenfor, men ikke mellom, ulike fiskerier, lengdegrupper og geografiske områder. Dels gjelder det avkortningsmekanismen, som gir en viss strukturgevinst også til fartøyer som ikke selv utnytter ordningen. Dels gjelder det unntaket for strukturordningen for kystflåten under 11 meter, den fartøygruppen som i sterkeste grad viderefører den tradisjonelle næringstilpasningen fra den gang fiskeriallmenningen var åpen for alle. Selv om strukturpolitikken innebærer nedbygging av fiskeriene i antall fartøyer og fiskere, bidrar disse unntaks- og sikringsordningene til en sterk, symbolsk markering av hensynet til fiskerienes samfunnsbærende rolle.

5.4 Kampen om fiskeriene: Mørkemenn og liberalister

Fiskernes særstilling i råfiskmarkedet, pliktregimet og strukturpolitikken er arenaer der hensynet til sosial bærekraft brytes mot hensynet til økonomisk bærekraft. Slik eksemplene viser, oppstår det her lett verdikonflikter der det ikke er enkelt å finne kompromisser og skape akseptabel balanse mellom

de ulike hensyn. Tvert om, det er en tendens til at frontene blir sterke og polariserte, med små muligheter for å diskutere mellomløsninger. Et illustrerende eksempel starter med samfunnsredaktør Lasse Jangås' kommentarartikkel i Nordlys 14. januar 2016, som er skrevet som en direkte utfordring til den ferske fiskeriminister, Per Sandberg ("Er du klar, Per?").

Kommentaren slår an tonen i ingressen, som konstaterer at "det er for sent når Coca Cola eier den norske fisken". Kjernen i nødropet til ministeren er en fiskeripolitikk som etter redaktørens mening legger til rette for at sterke kapitalkrefter tar kontroll over norske fiskeressurser:

"25 år etter at norske myndigheter la til rette for at private investorer kunne overta retten til fellesskapets fiskeressurser, står en rekke kystsamfunn ribbet tilbake. En stor del av disse rettighetene sitter nå på noen få og rike hender. Og akkurat nå – mens du er fersk som fiskeriminister – står vi overfor nok en skjebnetime. Jeg føler det haster med å gjøre deg oppmerksom på dette, ikke bare for kystbefolkningens skyld, men for nasjonen. Folk flest. Dette handler nemlig om hvor mye av fellesskapets – altså folk flests – ressurser som skal foræres de som allerede kontrollerer så kolossalt mye. Det er ikke så komplisert. Regjeringskollega Høyre vil nå at de minste fiskebåtene, de under 11 meter, skal struktureres. Strukturering betyr kort og godt at fiskerne skal kunne samle flere fiskekvoter på ett fartøy ved å kjøpe kvoter fra andre. Men når markedskreftene slippes fri, vet vi at kjøp og salg av kvoter vil føre til at makta samles på enda færre hender. Etablerte fiskere som ikke makter å stå imot lukrative tilbud, kan selge kvoter de har fått tildelt av staten med milliongevinst. Og unge, aktive fiskere stenges ute, fordi prisene stiger og kvotene dermed kan shoppes i stor skala av "kvotebaroner" som Kjell Inge Røkke."

Med utgangspunkt i dette perspektivet, der den rådende fiskeripolitikken har ført rettighetene til fisken fra de små til de store, og fra nord til sør, med kystbefolkningen i nord som taperen, er samfunnsredaktørens oppfordring til ministeren krystallklar:

"Har du planer om å bli den første fiskeriministeren som våger å si nei til Røkke, Per? Har du tenkt å bli en fiskeriminister for folk flest?"

I en leder publisert en drøy måned senere, har Nordlys' redaksjon konkludert med at ministeren ikke kommer til å følge en slik oppfordring. Under overskriftens "Sandbergs mørke kraft" konkluderer lederen, skrevet av Skjalg Fjellheim, med at ministeren vil videreføre regjeringens "ultra-liberalistiske og uansvarlige fiskeripolitikk":

"Etter at Sandberg har vært statsråd i halvannen måned, er det allerede nå klart at han for Nord-Norges vedkommende blir en vandrende katastrofe som fiskeriminister. Alt tyder på at han vil gjøre ubotelig skade for bosetting og næringsliv i en lang rekke nordnorske kystsamfunn. Sandberg er en dogmatisk liberalist, og har ingen intensjon om å låne øre til vanlige folk. Han lytter kun til de store, rike og mektige i næringen. Det som gjelder, er å oppheve alle begrensninger i eierkonsentrasjoner så raskt som mulig, slik at også den minste kystflåten kan ofres. (...) Sandberg tar nå åpenbart sikte på [å] overføre eierskap og ressurser til en liten gruppe investorer og et fåtall redere. Trolig har ingen norsk fiskeriminister noensinne hatt en mer mangelfull forståelse av at fisk er en nasjonal ressurs som tilhører oss alle i fellesskap. Og sjelden eller aldri har Fremskrittspartiets slagord om at de er partiet "for folk flest", hatt en hulere klang."

Per Sandberg har stilt seg i spissen for en mørk kraft som vil begå et historisk ran av verdier og rettigheter fra kystbefolkningen i Nord-Norge."

Selv om de retoriske virkemidler Nordlysredaktørene her tar i bruk kanskje er sterkere enn vanlig, er det lett å gjenkjenne den posisjonen de inntar. Det er nettopp hensynet til fiskerienes samfunnsbærende rolle som gir kraft til dette argumentet. Slik det framgår, forholder Jangås og Fjellheim seg i liten grad til spørsmål om økonomisk lønnsomhet og effektivitet. Slike hensyn avskrives enkelt under henvisning til liberalisme og markedskrefter i fri dressur, gjerne i kombinasjon med påstander om den minste flåtens fortreffelige egenskaper. Det stødige blikket på fiskerienes samfunnsbærende rolle gjør det selvsagt nærliggende å betrakte den posisjonen Nordlys har inntatt som tilbakeskuende og noe urealistisk. Vi vil likevel advare mot å avskrive den som et marginalt fenomen, med liten støtte utenom en virkelighetsfjern urban elite. Tvert imot kan en anta at slike argumenter og holdninger har betydelig gjenklang langs kysten, kanskje særlig i nord. Grunnlaget for dette er en fiskeripolitikk der tiltakene for å håndtere de økonomiske realiteter i økende grad står i motsetning til de symbolske ordninger som legitimerer dem. Økonomisk lønnsomhet er, og må være, et sentralt hensyn i fiskerinæringen, ganske enkelt fordi det ikke finnes levedyktige alternativer i en næring som må konkurrere om arbeidskraft og markeder. Likevel er fiskeripolitikken rikelig utstyrt med ordninger og symboler som understreker fiskerienes rolle som samfunnsbærende virksomhet. Sentrale fiskeripolitiske institusjoner, som fiskesalgslagsloven, deltakerloven, pliktregimet og fordelingsprosessene, reproducerer næringen i tradisjonell form og holder fram et bilde der fiskerne og kystsamfunnet står sammen, forent i kamp mot truende markedskrefter og grådige industrialister. Coca Cola, det ypperste eksemplet på multinasjonal kapitalisme, er derfor et effektivt skremmebilde i norsk fiskeridebatt. Når Jangås og Fjellheim varslers, på vegne av kystbefolkningen i nord, om ranet av Nord-Norge, er det fordi sentrale elementer i fiskerilovgivningen legger opp til og autoriserer dette bildet.

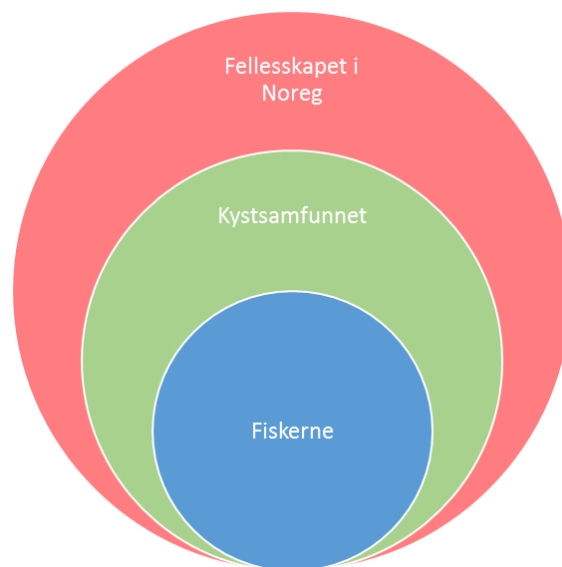
5.5 Legitimeringskjeden

Hensynet til fiskerienes sosiale bærekraft er i norsk fiskeripolitikk knyttet til fiskeriets tradisjonelle rolle som samfunnsbærende sektor på kysten. I fiskerilovgivningen er dette hensynet nedfelt i flere paragrafer. Det mest prinsipielle utgangspunktet for forvaltningen av de viltlevende marine ressurser er likevel havressurslovens §2, der det heter at disse ressursene "ligg til fellesskapet i Noreg". Spørsmålet vi skal drøfte i det følgende er da hvilket fellesskap dette er, hvem og hva som faller innenfor og utenfor, og hvordan dette fellesskapets interesser i praksis er sikret. Nå er selvsagt de regler og inngrep som havressursloven og andre deler av fiskerilovgivningen autoriserer nettopp utformet for å sikre overordnede formål og verdier, inkludert fellesskapets interesser i fiskeressursene. I en drøfting av legitimitetsutfordringer er det likevel et spørsmål om hvor godt og tydelig slike regler og ordninger fungerer. I praktisk forstand oppstår dette spørsmålet særlig knyttet til fiskerienes raske historiske transformasjon, fra å være en næringsvei med bredt nedslagsfelt på kysten til å bli en forholdsvis liten og tett organisert økonomisk sektor. I lys av denne transformasjonen kan det oppstå usikkerhet om fiskernes og fellesskapets interesser fortsatt faller sammen, og om de forvaltningsordningene som er iverksatt for å sikre fellesskapets interesser er sterke og tydelige nok.

Dette er direkte relevant for spørsmålet om legitimitetsutfordringene i sektoren. Problemstillingen her gjelder relasjonen mellom det brede fellesskap nevnt i havressurslovens §2 og de grupper og individer som i mer konkret forstand utnytter fiskeressursene, de fiskeriavhengige kystsamfunn og fiskerne. Spørsmålet har blitt mer komplisert etter at allmenningen ble lukket og adgangen til å utnytte ressursene har blitt forbeholdt stadig færre. I fiskeridebatten kommer dette blant annet til syne i

diskusjonen om privatisering, fiskepirater og kvotebaroner. Slike begreper bygger på forestillinger om at enkelte aktører urettmessig har tilegnet seg kontroll over ressurser som egentlig "ligger til fellesskapet i Norge". Når Jangås og Fjellheim snakker om ranet av kysten og Nord-Norge, er det nettopp en påstand om at fellesskapets interesser ikke lenger er forsvarlig sikret.

Norsk fiskeripolitikk er bygd på en argumentasjonsrekke som vi skal kalle en legitimeringskjede. Når denne kjeden er intakt, kan de overordnede verdier og hensyn, formulert med referanse til det brede fellesskapet, oversettes til konkrete ordninger, slik at de realiseres i praksis ved måten fisket utøves på. De tre sentrale leddene i kjeden er fiskerne, kystsamfunnet og det norske fellesskapet. I norsk fiskeripolitikk har "kystsamfunnet" spilt en sentral rolle som bindeledd mellom det brede fellesskapet i Norge og gruppen av fiskere. Det er i rollen som kystsamfunnets representanter at fiskerne kan bidra til å sikre fellesskapets interesser. Den historiske forankringen her er allmenningsprinsippet, der folk langs kysten selv har utnyttet fiskeressursene, eller i hvert fall hadde mulighet til det. Det brede folkelige fellesskap som nevnes i havressursloven falt da i stor grad sammen med kystsamfunnet, de som direkte og indirekte var avhengig av fiskeressursene som livsgrunnlag. Fiskerne, som i praktisk forstand utnyttet fiskeressursene, var på sin side vanskelig å skille ut fra kystsamfunnet; de fisket i egenskap av samfunnsmedlemmer og på vegne av sine respektive familier. Ved allmenningsprinsippet var forbindelseslinjen mellom fellesskap, kystsamfunn og fiskere direkte og sømløst; de falt inn i hverandre som i en russisk matrjosjka-dukke (Figur 6). Siden fiskernes interesser gikk i ett med kystsamfunnets interesser, som igjen var uttrykk for et bredt og åpent folkelig fellesskap, var særskilte tiltak for å overvåke og etterprøve denne kjeden ikke nødvendig.



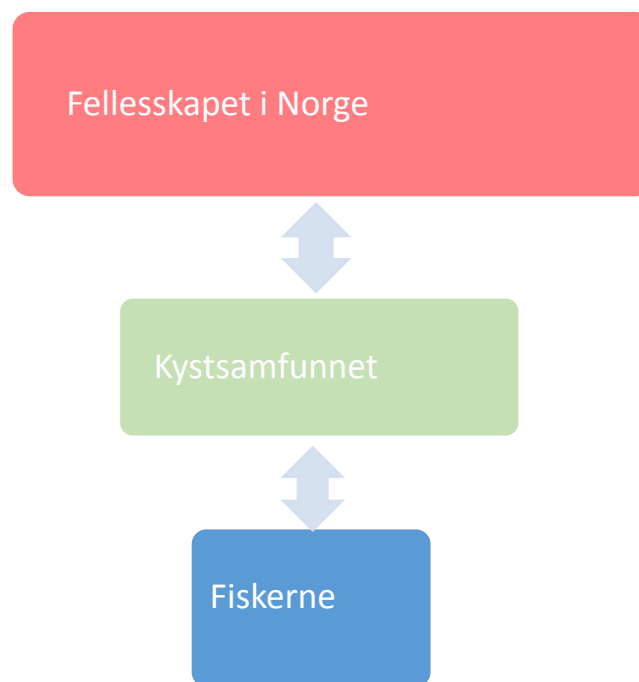
Figur 6 Relasjonen mellom fiskerne, kystsamfunnet og det norske fellesskapet i allmenningen

Spørsmålet har blitt mer komplisert etter at allmenningen ble lukket og adgangen til å utnytte ressursene har blitt forbeholdt stadig færre. Legitimeringskjeden skiftet da form, ved at fiskerne, kystsamfunnet og det norske fellesskapet ble tydeligere skilt fra hverandre.

Det innebar likevel ikke at denne legitimeringskjeden ble mindre sentral i fiskeripolitikken. Tvert om, kan en kanskje si. Fordi tapet av allmenning var så politisk vanskelig, ble det lagt stor vekt på å opprettholde den i omtrent samme form som tidligere. Men i stedet for at de tre leddene faller inn i

hverandre, slik som i allmenningen, må legitimeringskjeden nå vedlikeholdes ved et system av symbolsk substitusjon, slik at fiskerne kan framstå som representanter for kystsamfunnet, mens kystsamfunnet kan framstå som representanter for det norske fellesskapet. Mange av de sentrale institusjoner i fiskeripolitikken som faller under hensynet til sosial bærekraft kan nettopp forstås som mekanismer som vedlikeholder denne legitimeringskjeden.

Fordelingsregimet knyttet til fartøykvoteordningen og sikringsmekanismene i strukturpolitikken er en arv fra allmenningen og en kompensasjon for dens bortfall. De sikrer likebehandling, demper store omfordelingseffekter mellom fartøygrupper og regioner, og motvirker at enkelte aktører blir store på andres bekostning. I og med at disse mekanismene sikrer videreføringen av en "differensiert fiskeflåte" med bredt nedslagsfelt langs kysten, representerer de et sterkt bånd mellom fiskerne og kystsamfunnet. Dette er kanskje aller tydeligst i unntaksordningene for den minste flåten, dels i form av videreføringen av allmenningen i åpen gruppe, dels ved at strukturkvoteordningen ikke er gjort gjeldende for fartøy under 11 meter.



Figur 7 Relasjonen mellom fiskerne, kystsamfunnet og fellesskapet i Norge etter fartøykvoteordningen

På samme vis reproducerer råfiskloven og deltakerloven viktige forbindelseslinjer mellom fiskerne og kystsamfunn slik det var konstituert i allmenningen. Ved å opprettholde ideen om fiskerne som svak gruppe, med behov for lovbeskyttelse, vedlikeholdes samtidig forbindelseslinjen til kystsamfunnet. Fiskerne er ikke som andre næringslivsaktører, fanget i et system som fører med seg markedets logikk og produktivitetsjagets omstillingsprosesser. I stedet er de stadig forankret i tradisjonelle verdier og lokale hensyn. I kampen om pliktregimet settes dette på spissen: Lokalsamfunnets skjebne stilles opp mot markedets logikk. Forslaget om tilbakeføring av pliktfisken til kystflåten innebærer nettopp å gjenopprette forbindelsen mellom kystsamfunnet og fiskerne. Et slikt forslag framføres som regel uten forankring i argumenter eller dokumentasjon som tilsier at de lokale ringvirkninger per tonn fangst er større i kystflåten enn i trålerflåten. Forslaget trenger strengt tatt ingen materiell begrunnelse fordi de

korresponderer med den sentrale fiskerimyten om skjebnefellesskapet mellom fiskeren og kystsamfunnet.

En viktig side ved fiskeripolitikken dreier seg altså om å vedlikeholde forbindelsen mellom fiskerne og kystsamfunnet. Dette er forståelig siden nettopp denne forbindelsen ble satt på spill ved introduksjonen av fartøykvoteordningen i 1990. Til sammenlikning er det mye mindre oppmerksomhet rundt forbindelsen mellom kystsamfunnet og det bredere norske fellesskapet. En grunn til det er muligens at de fleste kommuner i Norge er kystkommuner, eller naboer til slike. I deltakerlovens § 5 stilles det for eksempel krav at fartøyfører og minst 50 % av mannskapet skal være bosatt i kystkommuner eller nabokommuner til slike. I praksis er det ikke mange kommuner som faller utenfor en slik definisjon, og så lenge bostedskravet innfris for fartøyfører og minst 50 % av mannskapet, kan resten av mannskapet rekrutteres fra alle bosatte i Norge eller fra EØS-området. Når denne bestemmelsen ble tatt inn i loven, var det kanskje ikke primært i et forsøk på å definere begrepet om kystsamfunn, men for å etablere en akseptabel grenseoppgang i relasjon til EØS-avtalen. Likevel er det relevant her, siden det innfører et begrep om kystsamfunnet som gjør det vanskelig å avgrense mot hele fellesskapet i Norge. Og når vi teller opp kystkommuner og nabokommuner omfattes 86 % av befolkningen.

En tilsvarende argumentasjon, der skillet mellom kystsamfunn og fellesskapet i Norge viskes ut, legges til grunn i de politiske vurderinger bak beslutningen å ikke innføre ressursrentebeskatning i fiskeriene. En slik beskatning er i utgangspunktet en mekanisme som på en enkel og forståelig måte realiserer fellesskapets interesser i fiskeressursene. Som sådan ville en slik beskatning følge naturlig av prinsippet i havressurslovens §2, særlig hvis den tradisjonelle legitimeringskjeden svikter. Når en slik beskatning ikke har vært innført, er det nettopp ut fra en argumentasjon om at fellesskapets interesser er bedre tjent med at ressursrenten anvendes lokalt. I Innst. S nr. 50 (1992–1993) ga Sjøfarts- og fiskerikomiteen som begrunnelse for ikke å støtte Fiskeridepartementets forslag om å innføre en differensiert avgift for å stå oppført i merkerregisteret at *"verdiskapingen i størst mulig grad skal bli værende i distriktene for å sikre bosetning og sysselsetting."* Dette prinsippet har siden blitt gjentatt ved en rekke anledninger. I St.meld. nr. 51 (1997–1998) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring (Perspektivmeldingen), som ble fremlagt 18. juni 1998, konstaterte daværende regjering at adgangen til å delta i fiske- og fangstkvoter tildeles vederlagsfritt fra samfunnet, slik at ressursrenten i sin helhet tilfaller næringsutøverne. Dette ble sett på som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene. Næringskomiteen sluttet seg til dette i behandlingen av stortingsmeldingen i Innst. S.nr. 93 (1998–1999). I St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*, mente regjeringen den gang at hensynet til kystsamfunnene tilsier at verdiskapingen i størst mulig grad bør forbli i næringen og i kystsamfunnene som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten. Regjeringen ville derfor ikke innføre en ressursavgift i fiskeriene. I Innst. S. nr. 238 (2006–2007) fra Næringskomiteen støttet flertallet i næringskomiteen regjeringens vurderinger av at ressursrentebeskatning ikke skulle innføres. Det ble vist til at verdiskapingen av våre nasjonale fiskeressurser i størst mulig grad skal komme kystsamfunn som er avhengige av fiskeriene, til gode. Komiteflertallet viste til at ressursrenten i fiskerinæringen tas ut i form av et stort antall fartøyer og stor aktivitet langs kysten, og bidrar til å sikre sysselsetting og bosetting. Innen rammen av normal lønnsomhetsutvikling ville en ressursrentebeskatning drive frem et betydelig økt strukturpress i næringen.

5.6 Når legitimeringskjeden går i revers

Slike argumenter reproducerer den tette forbindelseslinjen mellom fiskerne og kystsamfunnet, slik vi viste til over. At ressursrenten forblir i næringen er også godt for kystsamfunnet. Samtidig er dette i tråd med interessene til det store fellesskapet; uinnkrevd ressursrente er "*samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten.*" I denne legitimeringskjeden foregår en motstandsløs oversettelse mellom de tre begreper, slik at fiskerne, kystsamfunnet og det store fellesskapet glir over i hverandre. Til en viss grad er dette en refleksjon av fiskernes sterke status på kysten. Tradisjonelt sett har fiskerne som gruppe hatt en sterk stilling som kystsamfunnets hovedsmenn, med betydelig sosial og kulturell kapital til sin disposisjon. Det har derfor vært tatt som en selvfølge at fiskernes interesser er sammenfallende med fellesskapets interesser, uten at særskilte tiltak for å etterprøve om en slik antakelse holder er påkrevd. Samtidig kan forestillingen om de fiskeriavhengige distrikter trekke veksler på en generell distriktpolitisk diskurs, der oppfatningen er at det som er godt for utkanten også er godt for det norske samfunn som sådan. I den grad fiskerne aksepteres som fellesskapets ombud i fiskeriene, er legitimeringskjeden intakt og anklager om privatisering, pirater, kvotebaroner og ran av kysten vil ha liten klangbunn.

Grunnen til at det likevel oppstår legitimitetsproblemer er en utvikling der de forestillinger og forutsetninger denne kjeden bygger på i stadig mindre grad stemmer overens med den materielle og sosiale virkelighet den befinner seg innenfor.

For det *første* har fiskerne endret seg. Den selveiende kystfisker har selv blitt kapitaleier og reder. Selv om det nok stadig finnes kystfiskere med trekk av den tradisjonelle fiskarbonden, har de fleste kommersielle kvoteeiere fiskere i dag mer til felles med Kjell Inge Røkke enn det mange vil like å innrømme. For det *andre* har kystsamfunnet endret seg. Den fattigslige fiskeriallmuen, med fiskeriene som bærebjelke og sikkerhetsnett, finnes ikke lenger. I stedet er Norge, inkludert kystsamfunnet, et av verdens rikeste samfunn. Kystallmuen er, som størsteparten av den norske befolkningen, forvandlet til en velstående middelklasse, med utsikt til god utdanning og sikker jobb, og med tilgang til et sosialt sikkerhetsnett og gode helseordninger hvis uhellet skulle være ute. For det *trede* har kapitalismen skiftet ham. Der den tidlige væreieren, med utgangspunkt i en åpen allmenning og en svak stat, framstod som svært truende for fiskerne og kystbefolkningen, er situasjonen i dag en ganske annen. I norsk næringsliv generelt er kapitalistiske og industrielle selskaper betraktet som legitime og viktige deltakere. Slike selskaper er satt i samfunnets tjeneste, og opptrer i hovedsak disiplinert innenfor rammene av rettsstaten og spillereglene etablert i enighet mellom partene i arbeidslivet. Når kapitalistiske og industrielle aktører er anerkjent som legitime og allierte i næringslivet generelt, hvorfor skal de da behandles med institusjonalisert mistenksomhet i fiskeriene? I tillegg til dette kan en kanskje si at fellesskapets interesser har blitt omdefinert, særlig etter det grønne skiftet og fallet i petroleumsprisene. Spørsmålet om "Hva skal Norge leve av etter oljen?", dreier seg nettopp om dette, med fornybare ressurser og sjømatproduksjon som et av de nærliggende svarene.

Selv om slike endringsprosesser utgjør en viktig kontekstuell faktor for de legitimitetsproblemer som nå viser seg, har antakelig strukturprosessen i fiskerisektoren mer direkte betydning. Selv om strukturpolitikken er et kompromiss mellom hensynene til økonomisk og sosial bærekraft, er balansen mellom de to ikke stabil. Strukturkvoteordningen gir som vi har sett anledning til å samle kvoter på færre fartøyer, for eksempel ved at det åpnes for fartøyer som kan fordoble eller tredoble sitt kvotegrunnlag på en åpen markedsarena. Etter en tid, avhengig av ressursituasjonen og kostnadsforhold, vil de fleste som har mulighet ha kjøpt opp det de kan, og de fleste som er interessert

i å selge seg ut har cashet inn gevinsten. Det sies da at en gitt fartøygruppe er fullstrukturert. Siden ressurstaket ligger fast, vil imidlertid den økonomiske effekten av dette avta over tid. Det hjelper selvsagt heller ikke at strukturkvotene må betales med markedspris, og dermed i seg selv bidrar til økt kostnadsnivå. Siden vinningen for de gjenværende etterhvert spises opp av økte kostnader, oppstår det da et press for ytterligere strukturering, ikke bare for å øke antall kvoter per fartøy, men også for å slå sammen kvotegrupper. For at strukturmekanismen skal fungere, må kvotegruppene ha en viss størrelse. Dette betyr at hensynet til økonomisk bærekraft, kvotekonsentrasjon og kapasitetstilpasning, kommer i et økende motsetningsforhold til dens legitimerende sider, som er nært knyttet til fordelingsregimet. Med den eksisterende strukturprosessen, blir altså motsetningsforholdet mellom sosial og økonomisk bærekraft stadig mer tilspisset.

Den sentrale legitimeringskjeden i norsk fiskeripolitikk er bygd på samsvaret mellom fiskerne, kystsamfunnet og det norske fellesskap. Etter introduksjonen av fartøykvote ble denne kjeden sårbar, og et stortilt legitimeringsarbeid har vært påkrevd for å vedlikeholde den. Slik strukturkvoteordningen er bygd opp, har den vært utformet for å bidra til slikt vedlikehold. Samtidig virker den på lengre sikt til å lage brudd i legitimeringskjeden. Når strukturprosessen presser fram stadig færre fiskere, avvikling av de geografiske bindingene, eller fører til at unntaket for den minste flåten oppheves, kuttet båndet mellom fiskerne og kystsamfunnet. Siden kystsamfunnet fungerer som mellomledd mellom fiskerne og det brede norske fellesskapet, brytes hele legitimeringskjeden. Dette innebærer samtidig at begrunnelsene for mange av de andre særordningene i fiskeripolitikken svekkes. Hvorfor skal fiskerne som har tatt farvel med kystsamfunnet ha lovbeskyttede rettigheter i råfiskmarkedet? Hvorfor skal bare aktive fiskere kunne eie kvoter og fiskefartøyer, når fiskebåtrederiene uansett er vanskelig å skille fra ordinære kapitalistiske bedrifter? I fraværet av en sterk forbindelseslinje mellom fiskerne og kystsamfunnet, kan arsenalet av tradisjonelle legitimeringsmekanismer lett komme til å fungere i revers. I samme stund som denne forbindelsen ikke lenger står til troende, skifter fiskeren ham. I stedet for kystsamfunnets helt framstår han da som pirat, oligark og kvotebaron. På sett og vis er myten om ranet av kystbefolkningen allerede skrevet inn og autorisert i gjeldende fiskeripolitiske dokumenter, som det som vil skje hvis fiskesalgslagsloven og deltakerloven svekkes. I forlengelsen av den pågående strukturprosessen vil denne myten miste sin legitimerende funksjon. I stedet vil den, i kontrasten mellom fiskeripolitikkens symbolske og materielle sider, i større grad fungere som basis for en kritikk av fiskeripolitikkens svik mot sine egne idealer. Jangås' og Fjellheims mørke visjoner kan nok sies å drive denne typen av kritikk vel langt. Men siden den målbærer en kritikk som har sine røtter i uavklarte avveininger mellom hensynet til økonomisk og sosial bærekraft, er det likevel god grunn til å ta den alvorlig.

6 Mot en ny samfunnskontrakt?

Vi har i den foregående analysen gitt en diagnose av legitimitetsproblemet i fiskerisektoren. Problemstillingen her angår om og hvordan problemet kan repareres. Hvordan kan en gjenopprette balansen mellom sosial og økonomisk bærekraft? Kan det tenkes en ny samfunnskontrakt, et nytt kompromiss som skaper en bedre og mer akseptabel balanse mellom ulike hensyn?

Slik vi har vist, er hovedkilden til legitimitetsproblemene i fiskeripolitikken spenningsforholdet mellom økonomisk og sosial bærekraft. På grunn av det stadig økende samfunnsmessig kravet til effektivitet, har dette spenningsforholdet økt over tid. Det kommer til uttrykk ved at legitimeringskjeden settes i revers. I stedet for å fungere integrerende, som en realistisk grunnfortelling om hvordan fiskeriene utfører sitt samfunnsoppdrag i tråd med sentrale verdier, virker den i økende grad delegitimerende og kan anvendes for å framstille fiskeripolitikken som et svik mot kysten og fellesskapet. Utfordringen er altså å finne fram til en samfunnskontrakt som etablerer en fornuftig og tydelig balanse mellom sosiale og økonomiske hensyn.

Analysen i denne rapporten har tatt utgangspunkt i den situasjonen som oppstod i fiskerinæringen i 1989-90, da grunnlaget for dagens fiskeripolitiske kompromiss ble utmeislet. Den direkte foranledningen var en ressurskrise, som banet veien for en bred samfunnsmessig aksept for at hensynet til miljømessig bærekraft måtte være overordnet i fiskeripolitikken. Denne enigheten ligger fast og har blitt ytterligere styrket over tid. Omtrent samtidig med gjennombruddet for hensynet til miljømessig bærekraft i fiskeripolitikken, fikk økonomiske hensyn større gjennomslag i fiskeripolitikken, blant annet ved at fiskerisubsidiene ble avviklet. Dette innebar en nedprioritering av det hensynet som tidligere hadde vært overordnet, nemlig fiskerienes rolle som samfunnsbærende virksomhet på kysten. Kilden til dagens legitimitetsutfordringene i fiskeriene er å finne i denne omveltningen, som hverken var godt forankret i eller kommunisert til de berørte parter og samfunnet mer generelt. Tvert imot, den faktiske og kontante prioriteringen av økonomiske hensyn har blitt underkommunisert ved en fiskeripolitisk retorikk der hensynet til fiskeriene som samfunnsbærende sektor stadig står i høysetet. Resultatet er en utydelig fiskeripolitikk, der de faktiske prioriteringer ikke klart gjenspeiler det erklærte verdifundament for fiskerinæringen.

Over tid har så motsetningen mellom de økonomiske og samfunnsmessige hensyn ved fiskeripolitikken blitt skjerpet. Lønnsomhetskravet har, sammen med det strukturelle press som gjelder i et av verdens rikeste og dyreste land, gradvis tynnet ut fiskerinæringen. Fiskeriene har blitt mindre, med færre, større og strammere organiserte virksomheter, med redusert sosial bærekapasitet. Selv om dette på mange måter har vært en nødvendig og ønsket utvikling, innebærer det samtidig en økende avstand mellom den praktiske realitet på den ene siden, preget av strukturrasjonalisering, og den fiskeripolitiske retorikk på den andre siden, der fiskeriene fortsatt feires ut fra sin samfunnsbærende funksjon. Dette settes særlig på spissen idet lønnsomhetshensynet peker mot store aktører konsentrert i enkelte sterke fiskeriregioner, mens samfunnshensynet tilsier ordninger som opprettholder fiskerivirksomhet jevnt fordelt langs hele kysten. I denne situasjonen slår legitimeringskjeden i revers, slik at fiskeripolitikken kommer til anvendelse for å kritisere den fiskeripolitiske praksis i stedet for å begrunne den.

I drøftingen av legitimitetsutfordringene i fiskerinæringen har vi tatt utgangspunkt i at problemets kilde er en utydelig fiskeripolitikk, der motsetningen mellom økonomiske lønnsomhetshensyn og samfunnsmessige hensyn har blitt tildekket i stedet for å holdt fram som et viktig sosialt dilemma. Det

følger av dette at eventuelle løsninger, uansett hvilken vei de går, må bringe praktiske prioriteringer og eksplisitte fiskeripolitiske verdistandpunkter nærmere hverandre. Selv om en ærligere fiskeripolitikk dermed er en forutsetning for å løse legitimitetsutfordringene, er antakelig veien fram like viktig som selve resultatet. I stedet for å søke etter et columbi-egg, som på mirakuløst vis forener alle motstridende forventninger, synes situasjonen å påkalle en veloverveid politisk prosess med bred samfunnsmessig deltakelse. Da kan de dilemmaer og avveininger som realiseres i konkrete prioriteringer bedre forklares og forstås, slik at den oppnår en bedre og mer legitim samfunnsmessig forankring. Fraværet av en slik prosess var beklagelig, om enn forståelig i 1989-90, da reformen ble drevet fram av en krise. Dagens situasjon representerer en god anledning for å reparere denne forsømmelsen.

