

Politiske og institusjonelle samfunnsbindinger

Edgar Henriksen², Bjørn-Petter Finstad¹ & Petter Holm¹⁺²

1 Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø

2 Nofima AS, Muninbakken 9-13, Breivika, 9291 Tromsø

Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF) har besluttet å gjennomføre et femårig forskningsprogram for å belyse årsakene til at torskesektoren har lav lønnsomhet – «Økt lønnsomhet i torskesektoren». Programmet gjennomføres av Nofima og er organisert i fem arbeidspakker. Arbeidspakken «Politiske og institusjonelle samfunnsbindinger» ser nærmere på de ulike målene, ut over de rent bedriftsøkonomiske, som sektoren forventes å bidra til. Første leveransen er levert i form av en artikkel i fagtidsskriftet «Økonomisk Fiskeriforskning». I artikkelen «Fra krise til krise – forventninger og svik i norsk fiskerinæring» (Finstad m.fl., 2012) drøftes årsakene til at utviklingen i filetindustrien, spesielt i Finnmark, framstår som en sammenhengende krise uavhengig av store eller små kvoter, og med og uten leveranser av utenlandsk råstoff. Med tillatelse fra tidsskriftet gjengis den delen av artikkelen som omhandler «institusjonelle tilpasninger for en global fiskevarehandel» i en noe omskrevet form. Interesserte lesere finner hele artikkelen i «Økonomisk Fiskeriforskning» Nr. 1 - 2012 eller på Nofimas hjemmeside (<http://www.nofima.no/nyhet/2012/06/krisen-som-ikke-tar-slutt>).

Institusjonelle tilpasninger for en global fiskevarehandel

Norske filetbedrifter har vanskelig for å hevde seg i det globale fiskevaremarkedet. Det er flere årsaker til dette. Her vil norske institusjonelle tilpasninger, som har og har hatt betydning for konkurransesituasjonen, bli belyst. Endringene er nok mest merkbare for filetindustrien, men de har også betydning for utviklingen av øvrige produksjonsformer og for resten av fiskerisektoren. Sektorens økende eksponering for internasjonale konkurransebetingelser henger sammen med institusjonelle tilpasninger i Norge. Til en viss grad kan en si at de strukturelle endringene som kommer så godt til syne i filetsektoren, er lagt til rette for og sanksjonert ved en serie reformprosesser og lovendringer i Norge. Nedbygging av statsstøtten til fiskerisektoren og endringene av rammebetingelsene i råfiskmarkedet er særegne for fiskerinæringa og vil bli belyst under.

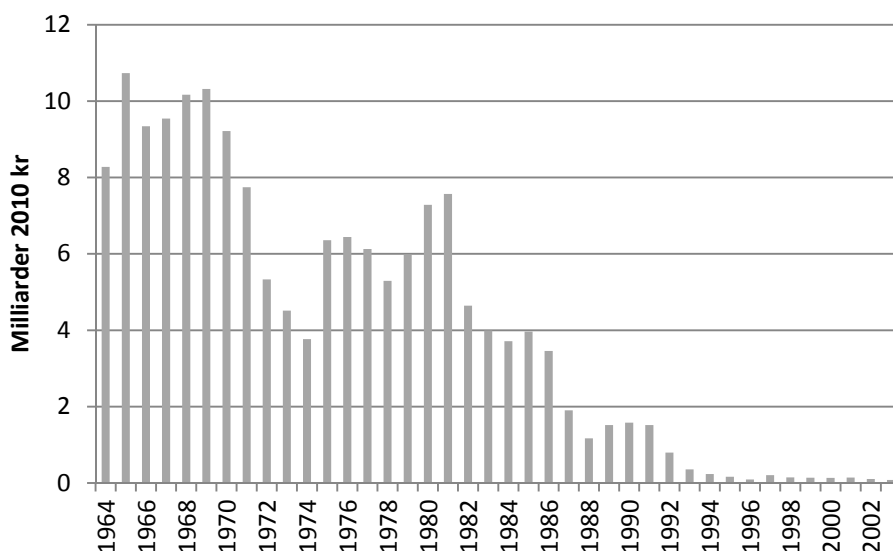
Generelle institusjonelle forhold som omhandler alle sektorene i økonomien har også betydning. Arbeidsmarkedet, med lav ledighet og høyt lønnsnivå har stor betydning for lønnsomheten i norsk produksjon. I den norske (eller nordiske) arbeidsmarkedsmodellen samhandler offentlige institusjoner og partene i arbeidslivet for å sikre produktiviteten. Modellen har som forutsetning at virksomheter som ikke er lønnsomme med det norske kostnadsnivået skal forsvinne og «avgj» arbeidskraften til lønnsomme bedrifter. Her vil vi imidlertid begrense oss til å omtale de forholdene som er særegne for fiskerinæringa.

Avvikling av Hovedavtalen

Filetindustrien ble bygd opp som ledd i et ambisiøst moderniseringsprosjekt, der mange former for myndighetsintervensjon kom til anvendelse, inkludert økonomiske subsidier. Brox (1984) beskriver filetbedriftene som "institusjoner" som i likhet med skoler og sykehus ikke kunne gå konkurs. Årsaken var at de kunne skjermes fra lønnsomhetskrav og konkurranse ved hjelp av subsidier. Selv om støtten til filetsektoren hadde sin særegne begrunnelse i lys av den relativt lave utviklingsgraden i nordnorsk næringsliv, må den også sees i sammenheng med en generøs subsidiering av fiskerisektoren generelt. Svake resultater i fiskerinæringen og en målsetting om å sikre at fiskeribefolkningen holdt tritt med lønnsutviklingen i industrien, medførte økende statsstøtte til fiskerinæringen fra slutten av 50-tallet. Fra 1964 ble det etablert en hovedavtale for fiskeriene, med staten og Norges Fiskarlag som avtalepartnere. Selv om fiskernes interesseorganisasjon ble utpekt som statens forhandlingsmotpart og størstedelen av subsidiene ble utbetalt i fangstleddet, var avtalen både formelt og i praksis innrettet for å sikre høyt og stabile inntektsforhold for sektoren som helhet (Holm, 1991).

I følge avtalen var subsidiene dimensjonert for å kompensere for svingninger i ressurstilgang og markedsforhold. Hensynet bak var å sikre stabil og god lønnsomhet i alle næringsledd, slik at fiskerisektoren kunne bidra til å opprettholde sysselsetting og bosetting på kysten (Holm, 1991). Dette var igjen koplet direkte til forhandlingssystemet i råfiskmarkedet, regulert i Råfiskloven og med minstepriser som et viktig instrument. Med Hovedavtalen var det altså etablert en direkte forbindelse mellom sektorens økonomiske tilstand og de overordnede samfunnsmessige målsettinger. At staten hadde forpliktet seg til å yte økonomisk støtte ble direkte begrunnet med utgangspunkt i fiskerienes rolle som samfunnsbærende sektor på kysten (Hallenstvedt, 1982; Holm, 1991).

Figur 1 viser statsstøtten til fiskerisektoren, i faste kroner, gitt over Hovedavtalen fra 1964 til 2004, da den formelt ble sagt opp av Stortinget. Figuren bekrefter påstanden om massiv offentlig støtte på 1960-tallet. Etter 1980 ser vi en gradvis nedbygging av statsstøtten. En viktig bakgrunn for denne reduksjonen er etableringen av det nye havrettsregimet og etableringen av 200 mils økonomiske soner fra 1977. Innenfor det gamle havrettsregimet, med åpen adgang og hard internasjonal konkurranse om fiskeressursene i Barentshavet, var det uten tvil rasjonelt, sett fra norsk side, å subsidiere fiskeriene. Hensikten var å øke effektiviteten og den samlede kapasiteten i norsk fiskerinæring, slik at større andeler av fisken i internasjonale farvann kunne fanges av norske fiskere og bearbejdes i norske industrianlegg. At andre fiskerinasjoner satset på samme strategi og dermed skapte en samlet overkapasitet og etter hvert desimerte bestander, er en annen sak. Dette er et viktig eksempel på "allmenningens tragedie" (Hardin, 1968) og var en av de sentrale faktorene bak etableringen av det nye havrettsregimet (Holm, 2001). Poenget i denne sammenhengen er nettopp at etablering av 200 mils soner ga norske myndigheter, alene eller i samarbeid med andre kyststater, kontroll over ressursene. Med dette var den økonomiske rasjonaliteten for å fortsette med fiskerisubsidiene radikalt endret. Mens Hovedavtalen før 1977 hadde gitt mening, var den ved det nye havrettsregimet direkte kontraproduktiv. I denne situasjonen vil fiskerisubsidier ikke kunne avhjelpe lønnsomhetsproblemer i næringen, bare forsterke dem ytterligere (Brochmann, 1981; Hannesson, 1978).



Figur 1 Bevilgninger over hovedavtalen til subsidier av norsk fiskerinæring i faste kroner

Selv om regimeendringen som førte til avviklingen av fiskerisubsidiene skjedde i 1977, tok det tid før dette slo inn og ble tatt til følge i fiskerisektoren (Holm, 2001). Mens Hovedavtalen ble kritisert og mistet legitimitet ut over i 1980-årene, var det først ved inngåelser av internasjonale handelsavtaler på begynnelsen av 1990-tallet (EFTA, senere WTO og EØS) at statsstøtten ble bygd ned og Hovedavtalen endelig avviklet.

Nedbyggingen av statsstøtten og avviklingen av Hovedavtalen er interessante på flere måter. For det *første* innebar det at filetbedriftene, i likhet med de andre aktørene i fiskerinæringen, ble eksponert for lønnsomhetskravet fra internasjonale markeder på en mer direkte og hardhendt måte. Mens de tidligere, i kraft av å være hjørnesteiner, knapt kunne gå konkurs, ble dette nå gradvis en nærliggende og reell mulighet. For det *andre* hadde Hovedavtalen inngått som et element i en større korporativ og proteksjonistisk næringsformasjon der statsstøtten ble legitimert ut fra fiskerienes samfunnsmessige rolle. Mot at staten tok ansvar for lønnsnivået, skulle fiskerisektoren bidra til å opprettholde bosetting og sysselsetting på kysten. Med bortfallet av Hovedavtalen var dette oppdraget svekket på to måter. Dels rent praktisk ved at fraværet av subsidier og økt vekt på lønnsomhet ville innebære færre og mer effektive enheter. Dels ideologisk ved at de årlige støtteforhandlinger falt bort som offentlig arena. Med dette mistet fiskerisektoren den viktigste diskursive anledning til å forklare og begrunne fiskerienes samfunnsmessige rolle.

Reformer i grenseflaten mellom fangst- og foredlingsledd

Hallenstvedt (1982) har beskrevet organisasjonsmønsteret i norsk fiskerinæring slik det vokste fram med utgangspunkt i krisesituasjonen i mellomkrigstida. Et hovedmønster er en tredelt struktur, der fangst, foredling og eksport har vært organisert hver for seg og i motsetning til hverandre, med separate næringslover og organisasjoner. Dette var en del av et proteksjonistisk mønster som skapte en innadvendt oppmerksomhetsstruktur. Med en spissformulering sier Hallenstvedt at næringen var organisert med "ryggen mot markedene", til tross for at over 90 prosent av fisken gikk til eksport.

Mens en slik næringsstruktur nok hadde sine grunner og ga mening i den tiden den ble etablert, har den gradvis kommet under press, dels som følge av det nye havrettsregimet (Holm, 2001), dels som følge av liberaliseringen av det internasjonale handelsregimet (Arbo

& Hersoug, 1997). Selv om mye av det gamle mønsteret stadig er intakt, har det også skjedd viktige endringer. I foregående avsnitt har vi beskrevet endringene i de statlige støtteordninger i fiskerierne. I det følgende skal vi se nærmere på en annen endring, nemlig speilvendingen av Sjøgrenseloven av 1992 (Ot.prp.nr. 61, 1991–92). Dette bidro til en fundamental endring av relasjonene mellom flåte og foredlingsledd, noe som skulle få særlig betydning for filetsektorens posisjon i råfiskmarkedet.

Inntil speilvendingen av sjøgrenseloven i 1992 gjaldt et generelt forbud mot utenlandske landinger av fisk i Norge. Dette forbudet, som det riktignok kunne dispenseres fra ved søknad, hadde sin bakgrunn i en helhetlig strategi for norsk fiskerinæring, der en så flåteledd og landindustri i sammenheng. Rent konkret var forbudet begrunnet i to hensyn. For det *første* var det for "å hindre at utenlandske fiskere oppretter baser på norskekysten". Dette hadde sin opprinnelse under tida med fritt fiske. Etter at Norge etablerte 200 miles økonomiske soner (1977) og dermed fikk kontroll med de viktigste fiskeressursene i norske farvann, ble dette hensynet mindre aktuelt. For det *andre* var formålet med ilandføringsforbudet å sikre stabile og gode pris og avsetningsforhold i førstehåndsomsetning og eksport (Ot.prp.nr. 61,1991–1992). Det er særlig dette punktet, som angår forholdet mellom fangstledd og landindustri, som er relevant i denne sammenhengen. Torskefiskeutvalgets bemerkninger til dette spørsmålet i 1957 er oppklarende:

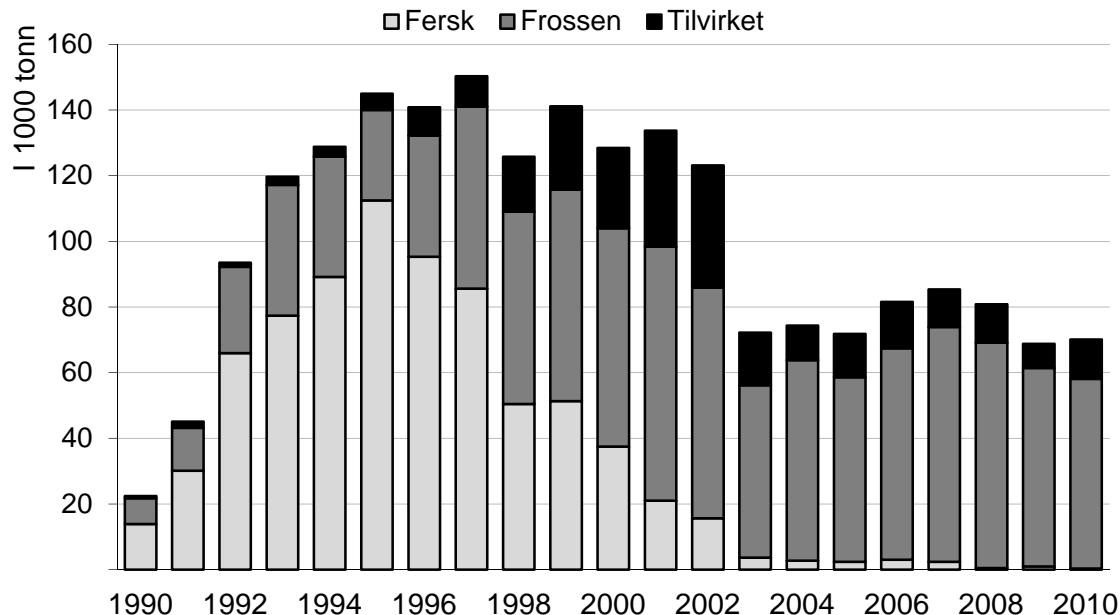
I den offentlige debatt er det i den senere tid reist spørsmål om en bør søke å løse fryserinæringens råstoffproblemer ved å tillate ilandføring av ferskfisk fra utenlandske trålere. Ved vurdering av dette spørsmål må en ta i betraktning at de norske fiskere ikke har disponert en flåte av større båter som kunne dekke fryserienes råstoffbehov. Går en inn på utvalgets forslag om bygging av fartøyer med særlig sikte på fryserienes behov, synes grunnlaget for de aktuelle forslag om landingsrett for utenlandske trålere å falle bort. (Torskefiskeutvalget 1957: 69)

Det kompromisset som her skisseres, og som ble lagt til grunn ved oppbyggingen av filetindustrien på 1950 og -60-tallet, innebar en gjensidig forpliktelse mellom fangstledd og landindustri. Mens filetindustrien, sammen med den øvrige fiskeindustri, skulle ta imot fangster og bidra til å sikre fiskerne gode og stabile priser, var det flåtens oppgave – og da særlig trålerne – å sikre råstoffleveransene til fiskeindustrien. Avtalen var balansert og gjensidig forpliktende, slik at fiskerne skaffet råstoffet og industrien foredlet det. Sjøgrenselovens bestemmelse om ilandføringsforbud for utenlandske fartøyer representerte en institusjonalisering av de gjensidige forpliktelser og arbeidsdelingen mellom sektorleddene.

Speilvendingen av sjøgrenseloven i 1992, der det generelle forbudet mot utenlandske landinger ble erstattet med en generell tillatelse, var en svekkelse av denne næringsmodellen. Det var flere grunner til at speilvendingen ble mulig og skjedde på dette tidspunktet. Foruten at det nye havrettsregimet var på plass, noe som hadde gjort frykten for utenlandske baser på norskekysten mindre aktuell, kom speilvendingen som et av flere elementer i en mer omfattende revisjon av fiskerilovgivningen som hadde sammenheng med den norske EØS-prosessen. Samtidig med at sjøgrenseloven ble speilvendt, ble råfiskloven justert. I tillegg ble Tilvirkerloven samt lov om konjunkturreguleringsfond for torskefiskerierne opphevet (Ot.prp.nr. 61, 1991–92). Disse lovendringene må igjen sees i sammenheng med andre endringer, særlig inngåelsen av Frihandelsavtalen i EFTA i 1989 og den nye Fiskeeksportloven i 1990 (Ot.prp.nr. 27,1989–90). Til sammen var dette en omfattende endring av rammebetingelser for fiskeindustrien, og representerte et oppgjør med et gjennomorganisert og proteksjonistisk omsetningsregime.

I tillegg til dette var det to mer praktiske forhold som spilte inn. Det ene var ressurskrisen i torskefiskeriene på begynnelsen av 1990-tallet, som gjorde at fiskeindustrien slet med råstofftilførselen og elendige økonomiske resultater. Den andre var Sovjetunionens fall, som gjorde det mulig, i hvert fall på kort sikt, å utnytte en annen råstoffkilde. Omveltningene i øst hadde nemlig som en av sine mer spuriøse konsekvenser ført til at den russiske trålerflåten stod klar til å selge sine fangster i Finnmark. En speilvending av sjøgrenseloven ville dermed oppheve en byråkratisk hindring for å løse den akutte råstoffkrisen for den norske filetindustrien. Som det framgår av Figur 2 varte direkteimport av russisk ferskfisk i en forholdsvis kort periode. Fra midten av 1990-tallet begynte importen av ferskfisk å skrumpe inn og ble gradvis erstattet av rundfrost fisk i transit.

På lengere sikt fikk speilvendingen av sjøgrenseloven større betydning ved at den svekket grunnlaget for den gamle næringsmodellen, bygd på gjensidige forpliktelser mellom flåte og industri. Når fiskeindustrien fikk mulighet for å hente råstoff i internasjonale markeder, måtte selvsagt fiskerne ha tilsvarende mulighet til å selge sitt råstoff internasjonalt. Speilvendingen av sjøgrenseloven, i samvirke med den generelle liberalisering av fiskerilovgivning, fungerte dermed som startpunkt for og legitimering av en ny praksis. Med etableringen av de såkalte frysehotellene, der råfisken lagres i påvente av eksportsalg, kom det i løpet av kort tid på plass en infrastruktur som gjorde at fiskerne kunne utnytte det voksende globale råstoffmarkedet. Speilvendingen, som i utgangspunktet var ment å lette situasjonen for filetindustrien og som møtte motbør fra fiskernes organisasjoner i høringsrunden (Ot.prp.nr. 61, 1991–1992), la grunnlaget for at vesentlige deler av flåteleddet ble løsrevet fra sin avhengighet av landindustrien.



Figur 2 Landinger av torsk fra russiske fiskerfartøy i Norge omregnet til rund vekt (Kilder: Fiskeridirektoratet, Norges Råfisklag og Sevryba)

Speilvendingen av sjøgrenseloven svekket altså det lovmessige grunnlaget for den gamle næringsmodellen og bidro til at relasjonene mellom fartøyer og bedrifter ble annerledes. Etter hvert fikk dette også konsekvenser på tvers av de etablerte avtalerelasjonene mellom fartøyer og industribedrifter. Slik vi allerede har sett fikk trålerne, i tråd med innstillingen fra Torskefiskeutvalget, innpass i norsk fiskerinæring i kraft av å være forsyningsinstrumenter for filetindustrien. I mange tilfeller var denne koplingen lagt inn som eksplisitte klausuler i de enkelte trålernes konsesjonsvilkår, slik at de hadde plikt til å levere sine fangster (eller deler av den) til bestemte filetanlegg (Dreyer *et al.*, 2006). Med utgangspunkt i den gamle næringsmodellen og innenfor det korporative forhandlingsregimet, der norsk fangst i hovedsak skulle leveres og bearbeides i Norge, var slike leveringsforpliktelser forholdsvis uproblematisk. Forpliktelsene angikk primært fordeling av råstoffet mellom anlegg i Norge, med minsteprisen som et greit utgangspunkt for å beregne oppgjøret mellom partene. I takt med at de gjensidige forpliktelsene mellom flåteledd og industri ble svekket, samtidig som frysehotellene ga mulighet for direkteeksport av rundfrossen fisk til høyere priser, ble leveringsforpliktelsene mye mer tyngende og problematiske. I mange tilfeller kunne nå bedriften ikke betale den pris for fisken de hadde kontraktsmessig rett til, men som ellers kunne oppnås ved direkteeksport. Å overholde leveringsforpliktelsene ville dermed innebære et direkte tap for trålselskapet. I praksis innebar dette et økende mislighold av leveringsforpliktelsene (Flåten, 2002; Dreyer *et al.*, 2006; Trondsen & Ørebech, 2012).

Kontroversene rundt trålernes leveringsforpliktelser viser hvordan globaliseringsprosessen gradvis har trengt inn i norsk fiskerinæring og utfordrer den gamle samfunnskontrakten. I utgangspunktet regulerer slike leveringsavtaler forholdet mellom en selger og en kjøper, slik at det er opp til sistnevnte, det vil si det begunstigede landanlegg, å forfølge saken dersom de avtalte leveranser uteblir. Når denne mekanismen i mange tilfeller ikke har vært tilstrekkelig for å sikre fiskeindustrien råstoff, kan det selvsagt ha gode grunner sett fra bedriftenes perspektiv. De mange kontroversene i forbindelse med leveringsforpliktelsene det siste tiåret må forstås nettopp fordi leveringsforpliktelsene i sin tid ble etablert ut fra – og stadig oppfattes som – et forhold som går ut over det rent forretningsmessige. Leveringsavtalene gjelder ikke bare fartøyets forhold til bedriften, men springer ut av de forpliktelser fartøy og bedrift har i fellesskap til lokalsamfunnet. Når slike forpliktelser er skrevet inn i trålernes konsesjonsvilkår, kan det ikke være opp til bedriften å bestemme om de skal gjøres gjeldende eller ikke. Leveringsforpliktelsene er – ut fra dette perspektivet – en institusjonell garanti for lokalsamfunnets plass i verdiskapningen i fiskeriene. Brudd på leveringsforpliktelsene forstås dermed ikke bare som et svik mot den begunstigede bedrift, men også som et svik mot det kystsamfunn der bedriften befinner seg.

Globaliseringsprosessen har gjort det vanskelig å følge opp leveringsforpliktelsene. Ved evalueringen av leveringsforpliktelsene ved begynnelsen av 2000-tallet kom departementet og regjeringen fram til at de etablerte kontrakter ikke lenger kunne tolkes bokstavelig. Fra 2003 ble forskriftene endret slik at leveringsplikten ble omgjort til en tilbudsplikt. De begunstigede bedrifter hadde ikke lenger krav på å motta fangstene, bare forkjøpsrett til markedspris etter en særskilt prosedyre (Dreyer *et al.*, 2006). Med dette er pliktelementet i leveringsplikten svekket. I stedet for en relasjon mellom tre parter, der lokalsamfunnets interesser i saken var gjort eksplisitt og sanksjonert ved offentlige konsesjonsvilkår, har leveringsforpliktelsen blitt til en rituell øvelse mellom fartøy og bedrift uten praktisk betydning eller mulighet for offentlig intervensjon.

I en pressemelding fra juni 2012 (FKD, 2012) annonserer Fiskeri- og Kystdepartementet at det kan bli aktuelt å stramme inn ordningen med leveringsplikt for trålerne. Mens en slik innstramming kan sees som en håndsrekning til utsatte fiskerisamfunn, vil det ikke forandre på de underliggende økonomiske forholdene som førte til endringene i 2003. Det er et åpent

spørsmål om dette vil bidra drar til å styrke lønnsomheten som er forutsetningen for en langsiktig løsning.

Referanser

- Arbo, P. & B. Hersoug (1997). The globalization of the fishing industry and the case of Finnmark, *Marine Policy*, 21: 2.
- Brochmann B. (1981) Virkinger på lang sikt av statsstøtte til fiskeriene. Serie C: Fiskeriøkonomi No. 1/81. Institutt for Fiskerifag, Universitetet i Tromsø.
- Brox, O. (1984). Nord-Norge: Fra allmenning til koloni. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Dreyer, B., J.R. Isaksen & B.I. Bendiksen (2006). Evaluering av leveringsplikten. Rapport 1/2006. Fiskeriforskning, Tromsø
- FKF (2012). Vil sikre råstoff hele året. Pressemelding Nr.: 50/2012. Fiskeri- og Kystdepartementet.
- Finstad, B-P., Henriksen, E. & Holm, P.(2012). Fra krise til krise – forventninger og svik i norsk fiskerinæring. Økonomisk fiskeriforskning. Årgang 22. Nr. 1-2012:pp33-54.
- Flåten, O. (2002). Samfunnsøkonomisk utredning av ordningen med leveringsvilkår. Utredning for eierskapsutvalget. Norges Fiskerihøgskole, Tromsø.
- Hallenstvedt, A. (1982). Med lov og organisasjon. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hannesson, R. (1978). Economics of Fisheries. Bergen – Oslo – Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hardin, G. (1968). Tragedy of the commons. *Science*, 162, pp. 1243–1248.
- Holm, P. (1991) Særinteresser versus allmenninteresser i forhandlingsøkonomien. Om hovedavtalen for fiskerinæringa. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 32, pp. 99–119.
- Holm, P. (2001). The Invisible Revolution. The Construction of Institutional Change in the Fisheries. A dissertation for the degree of Doctor Philosophiae. Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø, Tromsø.
- Ot.prp.nr. 27 (1989–90). Tillegg til Ot.prp. nr. 3 for 1989-90 om lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer
- Ot.prp.nr.61 (1991–92) Om endringer i fiskerilovgivningen. Fiskeridepartementet
- Torskefiskutvalget (1957). Innstilling fra Torskefiskutvalget 1957. Vedlegg til st.meld.nr 71 for 195
- Trondsen, T. & P. Ørebech (2012). Rettsøkonomi for fornybare ressurser: Teori og empiri, med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser. Universitetsforlaget, Oslo.