

UiT
NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Om legitimitetsspørsmål i ressurs- og kvotepolitikken

Petter Holm (NFH) og Edgar Henriksen (Nofima)

Presentasjon for Styringsgruppen i Torskeprogrammet
09022016



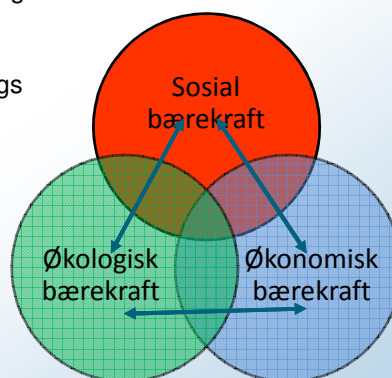
Hva er legitimitet?

- Angår relasjonen mellom styrende og styrte:
 - Legitimiteten til et tiltak har sammenheng med om de berørte parter er akseptere det
- Siden ulike berørte parter vil ha ulike interesser, kan ikke alle få det som de vil:
 - De fleste tiltak er kompromisser
- Legitimitet handler derfor også om:
 - Rimeligheten i slike kompromisser
 - Om de berørte parter har tiltro til prinsipper og prosedyrer som er anvendt for å nå fram til dem

Samfunnskontrakten

Fiskeripolitikken legitimeringsgrunnlag kan forstås i spennet mellom:

- Sosial bærekraft:
 - Bosetting og sysselsetting langs kysten
- Økologisk bærekraft:
 - Livskraftige bestander
- Økonomisk bærekraft:
 - Lønnsomhet og konkurransekraft



En samfunnskontrakt er et legitimt kompromiss om prioriteringer i situasjoner der ulike hensyn står i motsetning til hverandre

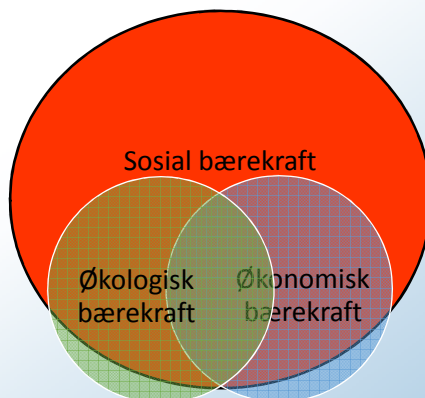
Samfunnskontrakt 1: Fisk som samfunnsbærer (1890-1989)

- Åpen allmenning som bærebjelke
- Overfiske er et problem for andre land; kystfiske med passive redskaper kan ikke gi overfiske
- Institusjonelle rammer med den selveiende kystfisker i sentrum:
 - Råfiskloven gir stabile markedsbetingelser
 - Prinsippet om at aktive fiskere er forbeholdt retten til å eie fiskefartøyer
 - Barrierer mot industrielle aktører (trål og industrielle fartøyer)
- Ved industriprosjekt etter krigen ble samfunnskontrakten konsolidert
 - Hovedavtalen
 - Pliktregimet



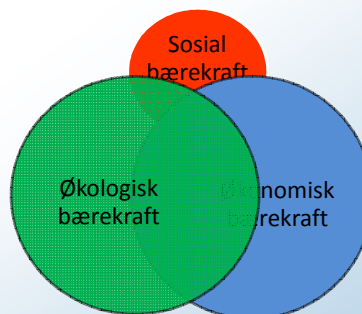
Samfunnskontrakt 1: Fisk som samfunnsbærer (1890-1989)

- I en moderne kontekst ble denne samfunnskontrakten ustabil:
 - Den undergravde sin egen eksistens ved mangelen på mekanismer for kapasitetstilpasning
 - Statssubsidier kunne ikke redde stumpene i det lange løp
- Skiftet kom under trykket av internasjonale forpliktelser:
 - Kyststatens ressursansvar (havrettsregimet)
 - Nytt handelsregime (EFTA, EØS)



Samfunnskontrakt 2: Økologisk bærekraft i sentrum (1990-20??)

- Økologisk bærekraft er overordnet
 - Fartøykvoteregimet
 - Allmenningen avvikles
- Oppgradering av hensynet til økonomisk bærekraft
 - Avvikling av fiskerisubsidiene
 - Strukturkvoteordningen
- Selv om økologisk og økonomisk bærekraft har prioritet i denne samfunnskontrakten, opprettholdes noen elementer i den gamle samfunnskontrakten.
 - Råfiskloven
 - Prinsippet fiskereide fartøyer
 - Fordelingsregimet (Trålstigen; Finnmarksmodellen; beskrankninger i strukturkvoteordningen)
 - Pliktregimet
 - Fravær av ressursrentebeskatning



Samfunnskontrakt 2: Økologisk bærekraft i sentrum (1990-20??)

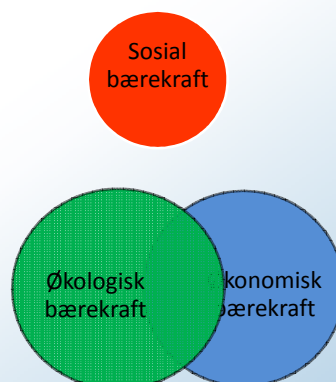
- I det lange løp blir også denne samfunnskontrakten ustabil:
- Den undergraver sin egen eksistens ved et uavklart forhold mellom økonomisk og sosial bærekraft
 - Økonomisk bærekraft har prioritet i praktisk politikk
 - Sosial bærekraft vedlikeholdes ved symbolpolitikk og i et fordelingsregime under press



Samfunnskontrakt 3: Fisk i nasjonens tjeneste (fra 20??)

For eksempel samfunnskontrakten foreslått av Tveteråsutvalgets flertall:

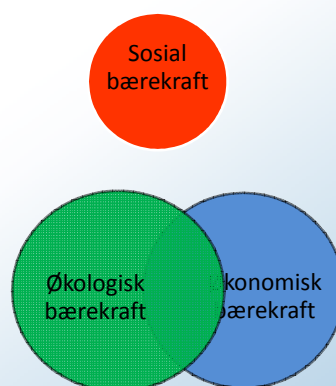
- Nøytral markedsordning for råfisk
- Slippe andre enn aktive fiskere til som eiere av fiskefartøyer, inkludert fiskeindustribedrifter
- Styrt avvikling av pliktregimet
- Avvikle kvotefordelingsregimet og strukturpolitikken, og erstatte det med et system med omsettelige kvoter
- Ressursrentebeskatning



Samfunnskontrakt 3: Fisk i nasjonens tjeneste (fra 20??)

En slik samfunnskontrakt er i tråd med den nordiske modellen og gjeldende politikk i Havbrukssektoren

- Overlater konsekvensene av næringsaktørens disposisjoner til samfunnets generelle velferdsordninger og arbeidsmarkedstiltak
- Klarer forvaltningsoppdraget ved et skatteregime slik som i petroleum eller vannkraft
- Vil være stabilt når det har satt seg
- Mangler gjennomslagskraft fordi sterke vetogrupper autoriseres av den eksisterende samfunnskontrakt



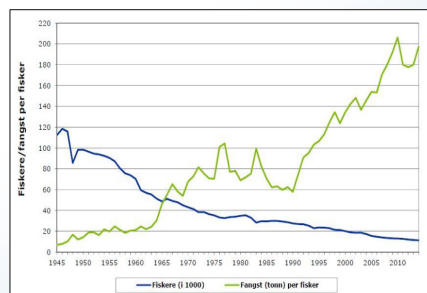
Legitimitetsutfordringer i ressurs- og kvotepolitikken

- Prinsippet om at økologisk bærekraft har prioritet ligger fast og har bred legitimitet
- Legitimitetsutfordringene ligger i spenningsforholdet mellom økonomisk og sosial bærekraft
- Den praktiske prioritering av økonomisk bærekraft står i økende grad i motsetning til sosial bærekraft, uten at dette er etablert som et tydelig politisk kompromiss
- Den proklamerte samfunnskontrakt er annerledes enn den som faktisk gjelder



Strukturpolitikken

- Strukturkvoteordningen er et praktisk instrument for kvotekonsentrasjon og kapasitetsnedbygging
- Behovet for en slik ordning oppstår idet kvotetaket hardner til og subsidiene avvikles.
- Strukturordningen tar omsetter samfunnets økende produktivitetskrav til en praktisk mekanisme for kapasitetsnedbygging tilpasset fiskerisektoren
- Strukturordningen reflekterer både hensynet til økonomisk og sosial bærekraft



Strukturpolitikken: økonomisk og sosial bærekraft

Økonomisk bærekraft

- Strukturpolitikken primære funksjon er kapasitetsnedbygging og kvotereduksjon
- Strukturpolitikken formidler et økende produktivitetskrav fra samfunnet til fiskeriene
- Dette utfordrer fiskerienes rolle som samfunnsbærende sektor, fordi dens bæreevne på sikt reduseres
- Dette er i seg selv ingen legitimitetsutfordring: Det er bedre med en liten sektor som bærer godt en stor sektor uten bærekraft

Sosial bærekraft

- Gruppeinndelingen, slik at strukturkvoter kan flyttes innen men ikke mellom:
 - Kyst og hav
 - Lengdegrupper
 - Geografiske områder
- Unntaket for fartøyer <11m
- Avkortingsprinsippet (20% til gruppa)
- Slike mekanismer:
 - Reduserer omfordelings-effekter (på kort sikt)
 - Er en arv fra den åpne allmenning, der alle hadde adgang

Strukturpolitikken i spennet mellom økonomisk og sosial bærekraft

- Strukturkvoteordningen fungerer i relasjon til en effektivitetsgradient:
 - Noen aktører ser seg tjent med å selge
 - Noen aktører ser seg tjent med å kjøpe
- Med nye omdreininger av strukturpolitikken legger press på fordelingskompromissene
- Det er et innebygd motsetningsforhold mellom hensynet til økonomisk og sosial bærekraft i strukturpolitikken, som gradvis blir mer framtrepende over tid.
- Siden hensynet til økonomisk bærekraft i praksis har prioritet i den grad denne motsetningen settes på spissen, er det sosial bærekraft som må vike

Strukturpolitikken i spennet mellom økonomisk og sosial bærekraft

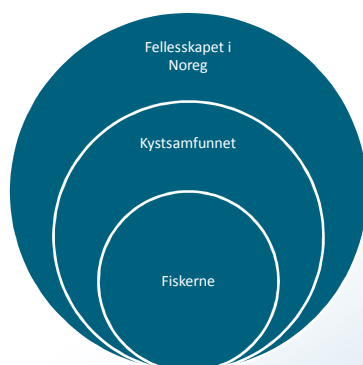
- Bærebjelken i dagens samfunnskontrakt:
 - Kompromisset mellom sosial og økonomisk bærekraft
 - Når dette kompromisset trues, er det en sterk legitimitetsutfordring
- Legitimitetskjeden
 - Fellesskapet i Noreg
 - Kystsamfunnet
 - Fiskerne
- Det er den sosiale bærekraft som binder fiskerne til kystsamfunnet, og som derved sikrer fellesskapets interesser
- «Kvotearonere» og «privatisering» oppstår når kjeden svikter

Legitimitetskjeden



Legitimitetskjeden

Allmenningen



Fartøykvoteregimet



Hvordan gjenopprette legitimiteten i ressurs- og kvotepolitikken?

- Premisser:
 - At strukturprosessen skaper tvil om fiskernes og kystfellesskapets interesser er sammenfallende
 - Særlig dersom den viktigste mekanisme som vedlikeholder denne relasjonen (fordelingsregimet) svekkes
 - At slik tvil får feste i fraværet av direkte instrumenter for etterprøving
- Et nærliggende alternativ er da å etablere tydeligere mekanismer for å sikre fellesskapets interesser uavhengig av fiskernes disposisjoner
- Ressursrenteskatt
 - Symbolsk og praktisk markering av fellesskapets interesser
 - Åpner for at fiskerne kan slippes fri som næringsaktører
- Begrensninger:
 - Fiskeriene kan gå tapt som kulturelt fundament og identitetsbærer
 - Manglende symbolsk kraft i et skatteregime
- Reparasjon:
 - Kan gjenopprettes ved hvem som disponerer slike midler og hvordan de anvendes: Regionale ressurselskaper
 - Kan innkreves i en kvoteauksjon: Der fellesskapets interesser blir uttrykt som en offentlig, årlig seremoniell handling