





Arbeidspakke 1 - Politiske og institusjonelle samfunnsbindinger

Oppsummering av funn og presentasjon av
artikkel der Grønland, Norge og Island
sammenlignes.

Edgar Henriksen og Petter Holm
Nærings- og fiskeridepartementet 18.03.2015

Kunnskapsutvikling om:

- Hvilke politiske og institusjonelle samfunnsbindinger som er knyttet til norsk torskesektor
- Øke forståelsen for bakgrunn og kontekst for etablering/avvikling av slike politiske og institusjonelle samfunnsbindinger
- Sammenligne politiske og institusjonelle samfunnsbindinger i torskesektoren med tilsvarende bindinger i andre deler av norsk sjømatnæring og øvrig norsk industri

18.3.2015

NFD - Torskeprogrammet



Arbeidspakken har ført til publikasjonene av flere artikler og et bokkapittel i tillegg til en rekke leserinnlegg og kroniker. Artikkene og bokkapitlet er referert avslutningsvis i presentasjonen.

Ulike og sprikende hensyn

- **Konkurransen om arbeid og kapital**
 - Den norske (nordiske) arbeidsmarkedsmodellen
 - Dyr arbeidskraft og billig kapital
- **Globalisering gir endrede forutsetninger**
 - Konkurransen skjerpes
 - Subsidier ut (WTO/EØS)
- **Historie veier tungt**
 - Forventninger og oppfatninger endres ikke over natten
 - Lover og reguleringer endres nødvendigvis ikke når forutsetninger endres.
 - Fra virkemidler til symboler.

Kriser for hus med lys i!

- «Fra krise til krise»
 - Fiskeindustri - et ambisiøst, men gjenstridig moderniseringsprosjekt
 - Forventninger om staten som garantist
 - Svik
 - Politisk lock-in
- Lys i husan (fisk og olje i nord)
 - Petroleum – nasjonaløkonomi og statsfinanser
 - Et kostnadsnivå som tvinger fram økt arbeidskraftproduktivitet

18.3.2015

NFD - Torskeprogrammet



Planleggingen av en nordnorsk fryseindustri startet under krigen i Fiskeridirektoratet og av Londonregjeringen. Planene ble tatt lagt til grunn for gjenreisinga. De var basert på tre forhold.

1. Nord-Norge trengte industrialisering for å henge med i den økonomiske utviklingen
2. Det var (og er) i Nord-Norge og spesielt i Finnmark at fisk er tilgjengelig i over størstedelen av året
3. En antakelse om at fryst fisk, og spesielt fryst filet til vesteuropeiske og nordamerikanske forbrukere, var framtidig markedsvinner

I utsikter til bedre pris fikk planene også tilslutning fra fiskerne.

Stort offentlig politisk og finansielt engasjement

Staten aktiv inn på eiersiden: FiNoTro

Subsidier til resten av filetindustrien, til investeringer, rentestøtte og drift. I tillegg fikk fisk anvendt til fielt mest råstoffsubsidier.

Men vi fikk også parallell oppbygging av konvensjonell sektor. Filetindustrien kom derfor ikke til erstatning for, men i tillegg til konvensjonell industri.

Industrieide trålere kom som følge av forsyningsvansker. Problem var da som nå sesong og flåtestruktur:

Norsk oppbygging av en trålerflåte var også et alternativ til forsyning av utenlandske trålere. I en pågående konkurranse om ressursene ble norske

trålere foretrukket.

Men unntak fra Deltakerloven måtte til

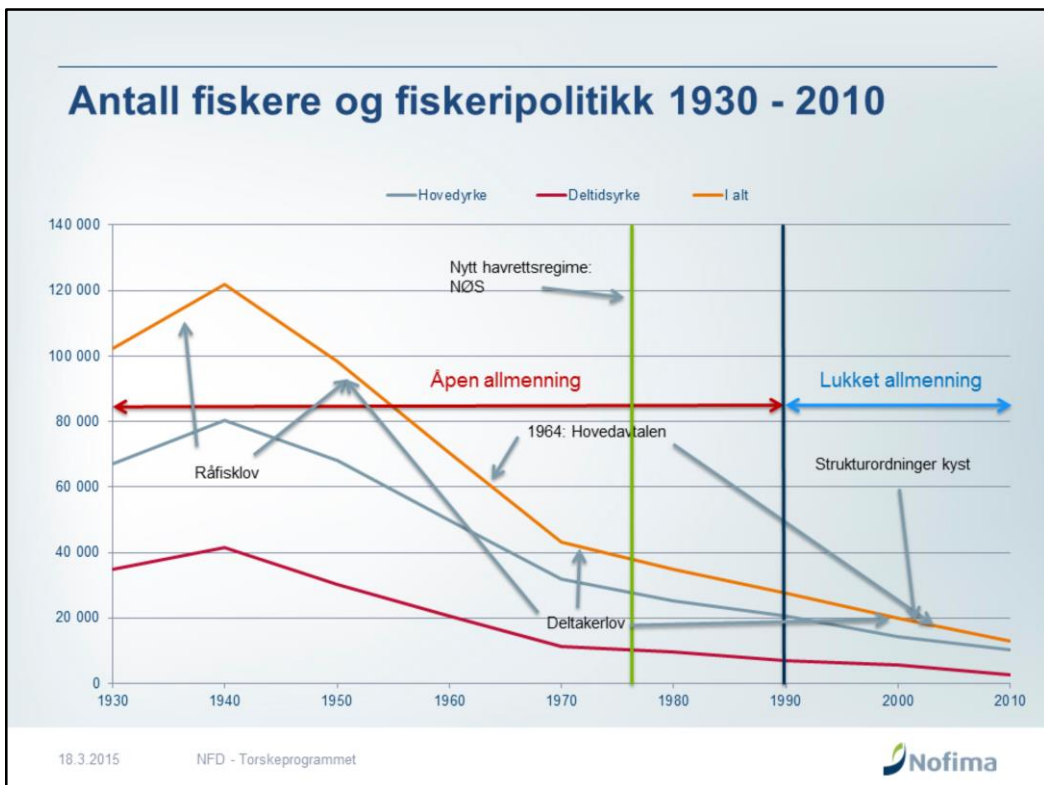
Først til Nestlé Findus, de andre kom etter hvert. Sist kom FiNoTro fordi fiskerne i styret var sterkt i mot.

Det var ikke bare Norge som satset på fryst filet (også Tyskland, Storbritannia, Island og Canada m fl.) – og antakelsen om fryst filet som markedsvinner holdt ikke. Det viset seg etter hvert at det «gammeldagse» produksjonsformene til de gamle markedene (Sør-Europa) var de mest lønnsomme.

Ambisjonene ble imidlertid ikke justert etter realiteter og vi fikk stadige redningsaksjoner for industrikonseptet. Dette har reist og befestet forventninger om staten som garantist for bosetting og sysselsetting i utvalgte fiskerisamfunn. Når politikerne mangler vilje og/eller evne til å levere løsninger som det ikke lengre er økonomisk grunnlag for (opprettholde sysselsetting og bosetting), oppfattes dette som et svik.

I en situasjon der steder og regioner ender som tapere uansett, låser man seg (lock-in) til løsninger som tiden har løpt fra og bidrar på den måten til å blokkere eller forsinke alternative løsninger.

Petroleumssektoren i nord er etablert på andre forutsetninger. Nasjonal økonomisk vekst og hensyn til statsfinanser overstyrer hensyn til sysselsetting og bosetting, og skiller seg på den måten ut fra «filetprosjektet». Positive regionale ringvirkninger er ikke en forutsetning, men en «bonus». Når sektoren ekspanderer nordover medfører dette ikke noe kvalitativt nytt, men eksponerer lokale arbeidsmarkeder for konkurranse om lokal arbeidskraft, noe som fiskerinæringa får merke. Det gir imidlertid en mulighet for tiltrengte alternative sysselsettingsbærere i nord. Dette ser imidlertid ikke ut til å påvirke lokale holdningen til de gamle ordninger (jrf. flytting av anlegg fra Rypefjord til Forsøl innenfor Hammerfest kommune).



Kilde utvikling i antall fiskere: Fiskeridirektoratet.

I januar 2014 trådte den nye Fiskesalgsloven i kraft. Den nye loven erstatter den tidligere Råfiskloven. Selv om den nye loven er mer omfattende og omfatter ressurskontroll, er det stor grad av kontinuitet mellom den gamle og den nye loven. Det viktigste elementet i loven står fast, nemlig at fiskernes godkjente salgslag har monopol på all førstehåndsomsetning av marine levende ressurser. Av dette monopolet følger en rett til å fastsette en minstepris: "Det kan fastsetjast minstepris for førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressurser.

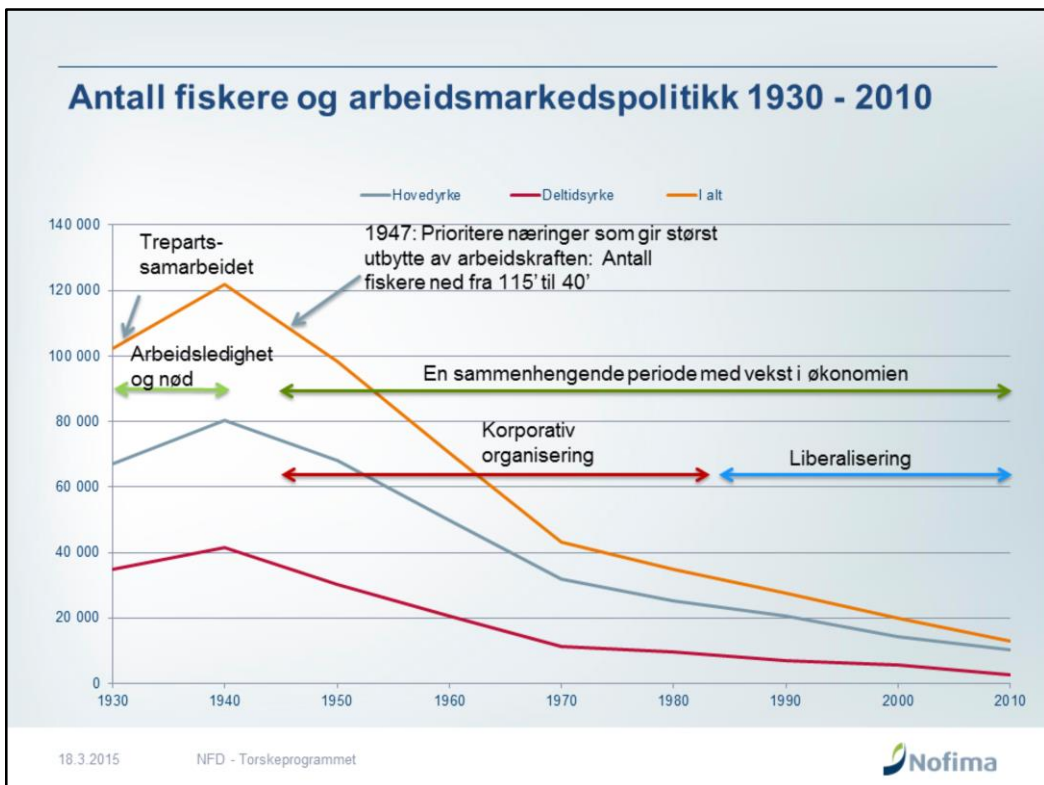
Deltakerloven av 1999 samlet alle regler om adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst (konsesjonslovgivningen) i én lov. Loven kom til erstatning for en rekke tidligere lover:

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

I tillegg ble ordningen med fiskeristøtte, med årlige forhandlinger innen rammen av Hovedavtalen, bygd ned på 1990-tallet og senere avviklet helt. Hovedavtalen og støttesystemet må forståes i lys av den korporative organisasjonsstrukturen i etterkrigstiden. Innenfor dette forhandlingssystemet var markedsmekanismen til

en viss grad satt ut av spill. I stedet foregikk det forhandlinger mellom næringsleddene, der prisene ble fastsatt for å oppnå en rimelig fordeling mellom leddene. Hovedavtaleforhandlingene tok utgangspunkt i hvilket støttenivå som måtte til, gitt fangstkvantum og markedspriser, for at fiskerne skulle oppnå et rimelig inntektsgrunnlag, etter at de andre næringsleddene hadde fått sitt. Innenfor dette systemet var det dermed staten som satt med det endelige ansvaret for de økonomiske resultatene i sektoren.

Den stødige nedgangen i sysselsetting i flåten har liten sammenheng med reguleringene i flåteleddet. Det er verd å merke seg at lukking av allmenningen, og debatten og strukturering, i den senere tids offentlige debatt har blitt tillagt stor vekt for utviklingen i antall fiskere. Da har man et vesentlig problem når utviklingen før 1990, eller for den saks skyld før 1977 (EEZ), skal forklares.



I st.meld nr 1., 1947 signaliseres etterkigstidas politikk: Næringer som gir størst utbytte av arbeidskraften skal prioriteres. (se for øvrig side 9) Eksplisitt nevnes at antall fiskere bør ned fra 115 tusen til 40 tusen. Dette har to formål: Allokere arbeidskrafta til mer produktive sektorer og samtidig øke produktiviteten i fiskerisektoren. Det er derfro den generelle økonomiske politikken, som det bred politisk enighet om, og ikke fiskeripolitikken som er mest avgjørende for sysselsetting i fiske. Konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår er avgjørende for hvor mange som er fiskere. Fra fiskernes side, og da spesielt Norges Fiskalag, argumenteres det på samme måte når behov for strukturelle endringer skal begrunnes.

Den dominerende samfunnskontrakten

Den nordiske økonomiske modellen

- Trepartssamarbeid for å sikre offentlig og privat velstand
- Åpen for teknologiske og organisatoriske innovasjoner og internasjonal konkurranse
- Sentraliserte lønnsoppgjør der “frontfagene” får legge premissene
- Lønnskompresjon innenfor og mellom sektorer

18.3.2015

NFD - Torskeprogrammet



Trepartssamarbeid for å sikre at økt offentlig og privat velstand er finansiert av et stadig mer produktivt arbeidsliv.

- Etablert på 30-tallet og har blitt lagt til grunn for den økonomiske politikken av vekslende regjeringer.
- Produserer gode resultater og har stor oppslutning legitimitet.

Åpen for teknologiske og organisatoriske innovasjoner og internasjonal konkurranse

Sentraliserte lønnsoppgjør der “frontfagene” får legge premissene for å sikre næringslivets konkurransekraft.

Lønnskompresjon innenfor og mellom sektorer.

- Ulønnsomme bedrifter eller bransjer kan ikke velte problemene over på arbeidsstokken.
- Et «oljesmurt» kostnadsnivå øker presset på andre næringer.
- Sektorer eller bedrifter som ikke er lønnsomme kan tape i konkurransen om arbeid og kapital.
- Til tross for oppslutning og legitimitet, gir de romlige konsekvensene av modellen fortsatt støy.

Arbeidskraftproduktivitet

- Regionalmeldingen
- Næringsmeldingen
- Sjømatmeldingen

18.3.2015

NFD - Torskeprogrammet



Meldinger lagt fram for Stortinget i perioden 2012-13 av regjeringen Stoltenberg. Arbeidskraftproduktiviteten overstyrer det meste!

Regionalmeldingen

Opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret.

Det er virksomheter med høy verdiskaping per ansatt som det i framtida vil være lønnsomt å satse på.

Næringsmeldingen

Størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi og arbeid til alle gjennom styrket produktivitetsvekst, konkurranseevne og lønnsomhet.

Norge ikke ha billig arbeidskraft, og det er derfor viktig med høy verdiskaping per arbeidstime.

Omstillingssolidaritet – offentlig sikkerhetsnett og virkemidler for å stimulere mobilitet.

Sjømatmeldingen

Produktiviteten i flåten økes for at næringen skal holde tritt med effektivitets- og velferdsutviklingen i samfunnet for øvrig.

Lokalisering i et høykostland stiller særlige krav til markedsorientering, teknologiutvikling og utnyttelse av naturlige fortrinn.

Det eneste eksemplet på at konkrete problemstillinger i en avgrensa sektor nevnes eksplisitt, hvitfiskindustrien i Nord-Norge og tilhørende trålere.

Hva med andre næringer?

- Omstillinger i nyere tid
 - Kraftkrevende
 - Solcelle
 - Treforedling
- Ønske om, men ingen intervensjon
 - NAV og kompetanseheving
- Forskjellig fra fiskerinæringa
 - Intervensjon helt ned på produktnivå ut på offentlig høring
 - Legitimeres i unntak fra deltakerloven

18.3.2015

NFD - Torskeprogrammet



Felles for omstillingen i andre næringer er at de får gå sin gang også når hele samfunn blir rammet av kriser eller strukturrasjonalisering.

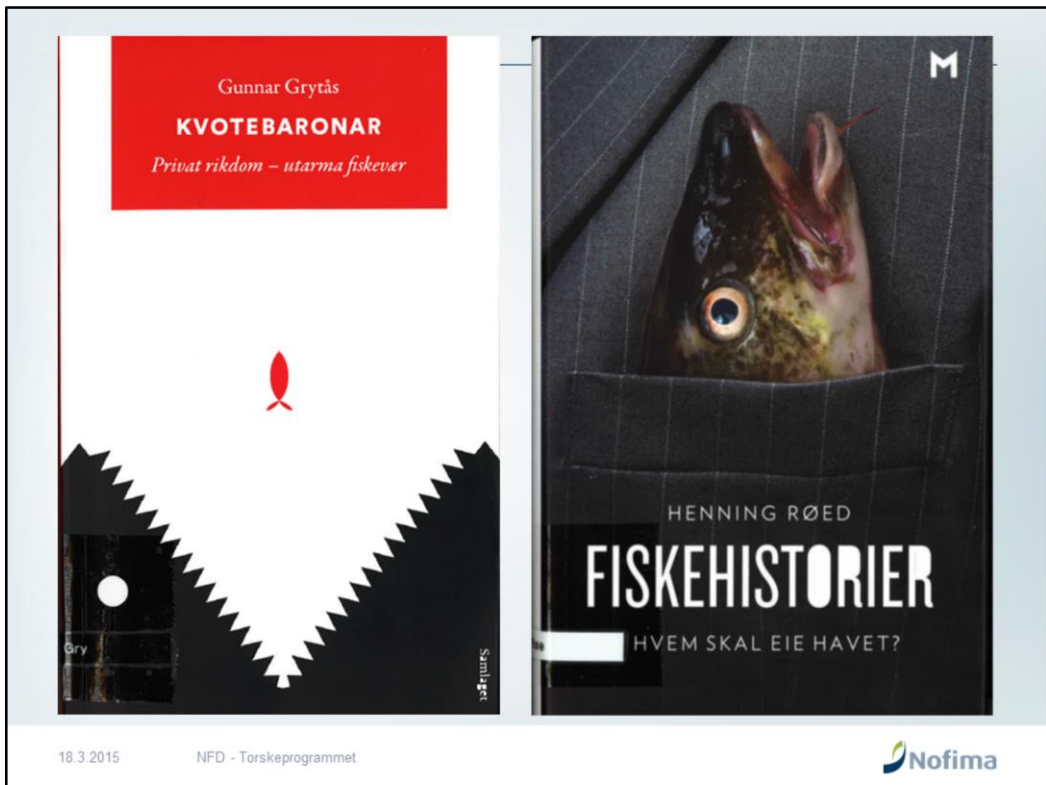
Om dette sier Bye & Hope (2006):

«Dette argumentet (nedbygging av bedrifter) får imidlertid ofte større oppmerksomhet enn det fortjener, bl.a. fordi nedbemanningen rammer bestemte mennesker her og nå, mens fordelene kommer senere og fortøner seg som mer abstrakte. Man bør i denne sammenheng huske at det i dag ikke er mange arbeidsledige blant de industriarbeiderne som mistet jobben i den forrige store avskallingen i 2002-2003. Huttunen med flere (2006) viser at norsk økonomi har vist seg betydelig mer omstillingsdyktig enn det mange har fryktet forut for nedleggelser av enkelte bedrifter.»

Nedleggelsene i kraftkrevende industri, solcelleindustrien og treforedlingsindustrien skjedde altså ikke uten politisk mobilisering og krav om statlig intervensjon. Mobiliseringen har midlertid ikke ført til at staten har gått inn med spesifikke økonomiske eller legale tiltak for å bevare ulønnsomme bedrifter. Svaret har vært generelle tiltak for å bedre næringsrammevilkår, forskning og statens generelle virkemidler (NAV) for å lette de sosiale omkostningene ved omstilling i næringslivet.

Samfunnskontrakten utfordres

- Norge, Island og Grønland
 - Reguleringer innføres, men motvillig og ikke før man er nødt
 - Unntak: Utlendinger er en trussel mot ressursen og må vekk!!
- Også fiskeren trengte beskyttelse
 - Lukking av allmenningen
 - Ressursoppbygging + effektivisering = verdifulle rettigheter



To nylig utgitte bøker som på ulikt vis ønsker å sette fordeling av kvoterettigheter og eiendomsrett til ressursene under debatt. Forfatterne har det til felles at de er kritiske til dagens utvikling og spesielt at ressursene kontrolleres av stadig færre.



6. februar 2015

Tromsø-erklæringen "stopp ranet av kysten vår" er signert av kystfiskarlaget ved Paul Jensen (i midten bak), Kystopprøret Gjennets Kystnorge, LO (Tromsø), Naturvernforbundet (Tromsø), Fagforbundet (Tromsø), Tromsø Nei til EU og Troms Natur og Ungdom og Arne Nilsen. Foto: Jørn Mikal Hagen.

Tromsø-erklæringen signert i dag:

- Ranet av kysten må stoppes

18.3.2015
NFD - Torskeprogrammet


Det har ulmet lenge, men vinteren 2014 startet er kystopprør som spredde seg fra Mehamn og Sørover. Opprøret kulminerte med en making utenfor Stortinget i mars 2014. Misnøyen fikk ny næring når «Tveteråsutvalgets innstilling» ble sluppet.

Hvorfor svekkes legitimitet

- Vanskelige avveieringer
- De «begunstigede» gikk fra å være motvillige til tilhengere
- Leverer svakere på sosial bærekraft
- Politikerne overrasket av fordelingsvirkningene

18.3.2015

NFD - Torskeprogrammet



Både på Island og i Norge ble avveieringer og detaljer rundt lukkeprosessen overlatt til byråkrater i organisasjoner og departementer. Dette skjedde dels på grunn av at feltet er vanskelig, men også på grunn at beslutninger som innskrenker gruppers rettigheter sjelden er populære, heller ikke når de er godt begrunnet. Politikerne har heller mer eller mindre motvillig godtatt løsningene, enn tatt de prinsipielle og grunnleggende debattene om blant annet fordelingsvirkninger både mellom aktører og romlig.

De mest innflytelsesrike organisasjonene på fiskesiden (Fiskarlaget og Fiskebåt i Norge) godtok motvillig lukkingen. Når ordningen har ført til verdifulle rettigheter, er man de sterkeste forsvarene av lukkingen og motsetter seg ofte at andre får tildelt kvoter, uansett hvor aktverdige formålene måtte være. Diskusjonene med myndighetene går på og hvordan rettighetsforvaltningen skal bidra til at fiskeflåten holder tritt med den generelle produktivitetsutviklingen og i konkurransen om arbeidskraft, og når det er riktig å sette inn strukturtiltak.

Færre fiskere fører til at sysselsetting og bosetting svekkes og mest i ensidig avhengige fiskerisamfunn. Tilsvarende effektiviseringsprosessene går også i fiskeindustrien. Næringa er utsatt for effektiviseringspresset fra global konkurranse og teknologiske forbedringer og kravet om produktivitet som ligger i den nordiske modellen. Uten reguleringer eller lukking ville sannsynligvis sysselsettingseffektene blitt like negative eller verre. Den «populære» forklaringen er imidlertid lukking av allmenningen og at kvotene samles på stadig færre hender.

Et annet funn er at selv om man var klar over at lukking av allmenningen førte til at rettigheter fikk verdi, så har den raske verdiøkningen av effektiviseringen, kombinert med kvoteøkningene, kommet som en overraskelse. Dette har skapt vinnere og tapere og en betimelig fordelingspolitisk debatt. Overføring av fellesskapets eiendom til en stadig mindre gruppe privilegerte, har blitt et betent tema med steile politiske fronter. På Island er det innført ressursrentebeskatning, men den er liten målt mot de verdiene som eksklusive rettigheter genererer og temaet debatteres heftig. I Norge ble ressursrentebeskatning diskutert i St.meld.nr. 21 (2006 – 2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten. Det ble konkludert med at den ikke skulle strekkes in til fellesskapet, men tilfalle kystbefolkningen representert ved fiskerne.

Det er lite som tyder på at moderniseringsprosessene og teknologiutviklingen vil endres slik at presset mot sysselsetting og bosetting og vil bli mindre. Det er også vanskelig å se for seg hvilke grep som kan gjøres innenfor dagens regime som både kan gi en globalt konkurransedyktig torskesektor og innfri ambisiøse forventinger om bosetting og sysselsetting. Systemet som opprinnelig var designet for å beskytte ressursen og yrkesfiskeren har imidlertid produsert tapere og vinnere. Gitt dagens utviklingstrekk er det mest åpenbare grepet for å sikre offentlig eierskap, fordelingsvirkninger og legitimitet, ressursrentebeskatning.

Bygd på følgende publikasjoner

- Finstad, B.-P, E. Henriksen & P. Holm (2012). Fra krise til krise – forventninger og svik i norsk fiskerinæring. Vekst og fall i nordnorsk fiskeindustri, Økonomisk Fiskeriforskning, (22), 1, s. 33-54. <http://torskeprogrammet.no/wp-content/uploads/2014/03/Finstad-Henriksen-Holm-ny.pdf>
- Holm, P., K. Tveiterås, B.P. Finstad & E. Henriksen (2013). Lys i husan? Fisk og petroleum som modernitetsbærere i nord. I Svein Jentoft, Jens-Ivar Nergård, Kjell Arne Røvik (red). Hvor går Nord-Norge? Bind 3: Politiske Tidslinjer, 361-376. Stamsund: Orkana Akademisk.
- Henriksen, E. (2014). Bedrift og virkemiddel – om den nordnorske fiskeindustrien med trålere. Regnskap og revisjon, 30(2) s. 130-142.
- Holm, P., J. Raakjær, R. Becker Jacobsen & E. Henriksen (2015). Contesting the social contracts underpinning fisheries - Lessons from Norway, Iceland and Greenland. Marine Policy 55 (2015) 64–72.
- Dreyer B., P. Holm (Universitetet i Tromsø) og E. Henriksen (2015). Økt lønnsomhet i torskesektoren. Sluttrapport Arbeidspakke 1 – Politiske og institusjonelle samfunnsbindinger. Nofima. Rapport 12/2015.



Takk for oss

www.nofima.no