Allmenningsressurser i nord – fellesskap og grunnrente

ALLMENNINGSRESSURSER I NORD – FELLESSKAP OG GRUNNRENTE

Ragnar E. Nilsen, Ottar Brox,
Einar Eythorsson og Svein Jentoft (red.)

Orkana Akademisk

Allmenningsressurser i nord
Fellesskap og grunnrente
Ragnar Elias Nilsen, Ottar Brox, Einar Eythorsson og Svein Jentoft (red.)

© Ragnar Elias Nilsen, Ottar Brox, Einar Eythorsson, Svein Jentoft, Torbjørn Trondsen, Peter Th. Ørebech, Ola Flåten, Eirik Eriksen Heen, Knut Heen, Siri Søreng, Johan Klemet Hætta Kalstad, Jan Åge Riseth, Arvid Viken, Laura Tolnov Clausen og Jørn Cruickshank.

Denne boken utgies med åpen tilgang (Open Access), og er regulert av åndsverkloven og betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY 4.0.

Creative Commons-lisens CC-BY 4.0 tillater andre å kopiere og distribuere verket i ethvert medium eller format, og materialet kan benyttes til ethvert formål. Det må refereres korrekt til verk og forfatter, og referanse til Creative Commons-lisensen og hvilke endringer som eventuelt er gjennomført må inkluderes. Referanser til originalverket skal ikke presenteres på en slik måte at det gies inntrykk av at forfatter eller utgiver støtter gjenbruker eller gjenbrukers anvendelse av verket. Enhver anvendelse av materialet i dette verket kan ikke begrense andres rett til gjenbruk av materialet.

For en fullstendig beskrivelse av Creative Commons-lisensen se følgende nettside:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.no

ISBN trykket bok: 978-82-8104-547-7
ISBN PDF: 978-82-8104-548-4
ISBN EPUB: 978-82-8104-549-1
ISBN HTML: 978-82-8104-550-7
ISBN XML: 978-82-8104-551-4

DOI: https://doi.org/10.33673/OOA20231

Foto forside: © Adrian Bugge / BONO 2023 (er ikke omfattet av CC-lisens)
Design: Design Baltic

Boken er utgitt med støtte fra UiT Norges arktiske universitet

Orkana Akademisk 2023
Orkana forlag as, 8340 Stamsund

www.orkana.no
post@orkana.no

INNHOLD

FORORD: ALLMENNINGER I NORD – FELLESSKAP OG GRUNNRENTE 7

KAPITTEL 1: INNLEDNING: FORVALTNING AV FELLES NATURRESSURSER 11
Ragnar Elias Nilsen, Ottar Brox, Einar Eythorsson og Svein Jentoft

KAPITTEL 2: SLIK BLIR KYSTFOLKETS ALLMENNING PRIVATISERT 37
Ottar Brox

KAPITTEL 3: FISKERIPOLITIKKENS PREMISSTRØMMER 53
Svein Jentoft

KAPITTEL 4: «PLIKTTORSKEN» SOM FORSVANT – KOMMER DEN TILBAKE? 73
Torbjørn Trondsen og Peter Thomas Ørebech

KAPITTEL 5: OVERSKUDD OG RESSURSRENTE – MER FOR NORD-NORGE? 101
Ola Flåten, Eirik Eriksen Heen og Knut Heen

KAPITTEL 6: FJORDFISKENEMNDAS BETYDNING FOR SAMISKE FISKERIER 135
Av Svein Jentoft og Siri Ulfsdatter Søreng

KAPITTEL 7: OMSETTELIGE KVOTER OG SOSIAL KAPITAL 165
Einar Eyþórsson

KAPITTEL 8: MODERNE PASTORAL REINDRIFT I STABILITET 185
Johan Klemet Hætta Kalstad og Jan Åge Riseth

KAPITTEL 9: TURISME, NATURRESSURSER OG GRUNNRENTESKATT 215
Arvid Viken

KAPITTEL 10: NORDKAPP – SUPERPROFITT OG LOKALT SINNE 241
Arvid Viken

KAPITTEL 11: ALLMENNINGEN I FORANDRING. NORSK VANNKRAFT MELLOM LOKALE HENSYN OG GLOBALE UTFORDRINGER 265
Laura Tolnov Clausen og Jørn Cruickshank

KAPITTEL 12: INDUSTRIALISERING PÅ NATURRESSURSER – VANNKRAFT OG PETROLEUM 295
Ragnar Elias Nilsen

KAPITTEL 13: HVORDAN SKAPER VI STØRRE ØKONOMISKE ULIKHETER? 321
Ottar Brox

FORFATTERPRESENTASJON 334

Forord

ALLMENNINGER I NORD – FELLESSKAP OG GRUNNRENTE

I denne boka er temaet utnyttelse av felles eide naturressurser, også kalt allmenninger. I Nord-Norge og Norge er disse et avgjørende bidrag til samfunnsutvikling og velstand. Vi analyserer hvordan høsting og regelutforming i noen naturressursnæringer er organisert. Stikkord for vinkling er rettigheter for og langsiktig bærekraftig og lønnsom utnyttelse av naturressurser. Med det grønne skiftet er rike forekomster av forskjellige naturtilganger blitt spesielt viktige. Og ikke mindre viktig er systematisering og diskusjon av de omfattende erfaringene vi har for forvaltning av disse.

Den pågående strømkrisa, strid om fiskeoppdrett og om bruk av vasskrafta har løftet spørsmålet om høsting av naturressurser øverst på den nasjonale politiske dagsordenen. I Norge og på Island dreier en konflikt seg om fordeling av fangstretter i det som i et globalt perspektiv er uvanlig rike fiskeriallmenninger. I Sápmi, og i Nord-Norge og i Trøndelag, diskuteres omfattende ny vindkraftutbygging i reinbeiteområder. Og det strides om rett til kontroll over, og inntekter fra, raskt voksende næringer som turisme og fiskeoppdrett. En type ressursutnyttelse viser seg ofte å virke til fortrengsel for andre.

Island er blitt pioneområde for privatisering av folkets felles fiskeriallmenning. Introduksjon av markedsomsetning av både ressursadgang og av ressurser kommer så i Norge innen fiskeri, vasskraft og fiskeoppdrett fra

rundt 1990. De liberaliserende reformene har samfunnsmessige og økonomisk uoversiktlige og juridisk diskutable konsekvenser som bare i begrensa grad er utredet, slik vi ser det på Fosen.

Gjennom bidrag i denne boka dokumenteres det hvordan det fra gammelt av har vært slik at egen høsting i forskjellige ressursallmenninger gir rettighet. Det vises hvordan institusjonalisering av slik rett har bidratt både til sosial likhet og til ansvarlighet i form av langsiktig bærekraftig utnyttelse. Samfunnsbygging gjennom fungerende og relativt jamt fordelt ressursutnyttelse blir følgelig en integrert del av norsk modernisering og demokratisering, slik dette nå kan ses som en avgjørende del av den samiske og nordnorske erfaringa.

Nord-Norge er fra sentralt hold utpekt som viktig nasjonalt satsingsområde, slik Vestlandet ble det etter oljefunnet på Ekofiskfeltet i 1969. Det er talende at det viktigste problemet i landsdelen når dette skrives, er mangel på arbeidskraft. Den mangfoldige og dels rike ressurstilgangen i nord er en åpenbar grunn til dette. Da blir det avgjørende både for landsdel og land å utvikle kunnskap om betingelsene for langsiktig bærekraftig ressursutnyttelse. I den ressursøkonomiske faglitteraturen er nøkkelbegrepet grunnrente, den verdien naturen yter ut over normal godtgjørelse av innsatsfaktorer. Med innretning mot grunnrenterealisering og ansvarliggjørende medforvaltning gir boka faglige bidrag til å fremme innhold i det grønne skiftet.

Et iøynefallende trekk ved myndighetenes satsing i Nord-Norge er at den regionen som har vært definert som tilbakeliggende, nå skal bli så viktig. Bidragene i boka er ment som det vi oppfatter som sårt tiltrengt kunnskapsutvikling for satsing i nord. Et slående trekk ved myndighetenes innsats i høstingsnæringer er den åpenbare mangelen på fokusering på folks innsats gjennom medforvaltning og oppbygging av nødvendige institusjonelle ordninger i de felles disponerte høstingsnæringene. Utvikling av etablerte og nye ressursnæringer framstilles som nødvendig for landsdelens og nasjonens utvikling. Men denne satsingen fremmes uten at det klargjøres hvordan disse ressursene faktisk i stor grad har vært og fortsatt er bidrag til at Norge er en godt organisert og velstående nasjonalstat med stor grad av sosial likhet.

Denne boka er et resultat av et lagarbeid der 16 bidragsytere med ulik disiplinær bakgrunn har bidratt. Vi takker Reindriftens Utviklingsfond, Troms og Finnmark fylkeskommune og Fiskarlaget Nord for bidrag til

publisering. I tillegg har utgivelsen fått støtte fra Open Access-ordninga ved UiT Norges arktiske universitet. Nataliia Strukova ved studieadministrasjonen ved Institutt for samfunnsvitenskap ved universitetet har vært til stor hjelp på datasida og når det gjelder korrespondanse. Og ledelsen for Skjervheimseminaret på Voss har velvillig stilt Ottar Brox' foredrag om skaping av sosial ulikhet til disposisjon. Vi takker også Orkana Forlag for redaksjonell hjelp.

Ragnar Elias Nilsen, Ottar Brox, Einar Eythorsson og Svein Jentoft
30.03.2023

Kapittel 1: Innledning

FORVALTNING AV FELLES NATURRESSURSER

Ragnar Elias Nilsen, Ottar Brox, Einar Eythorsson og Svein Jentoft

Temaet for denne boka er forvaltning av felles naturressurser, det vil si flere aktørers delte utnyttelse av naturtilganger. Her dreier det seg om fisk i havet, vannkraft, olje/gass, beiteland og utmarksressurser, samt utnyttbare land- og sjøarealer. Denne typen delt bruk eller høsting av felles naturgitte goder ses best i kontrast til privat utnyttelse av en ressurs – der det altså er én eier – typisk en bonde med familie som står som bruker av jorda som hun eller han eier.

Den – historiske og nåtidige – store samfunnsmessige betydninga av naturressurser i Norge gir to interessante og perspektiverende utgangspunkt for boka. Det første vi vil slå fast, er at disse naturressursene over de siste tiårene har fått økt betydning for vårt land. Stikkordene vestlig avindustrialisering og overgang til det såkalte grønne skiftet er inntak til forklaringer. Med flytting av det globale industrielle tyngdepunktet fra Vesten til Øst-Asia og med behov for nye typer naturressurser som avgjørende innsatsfaktorer for mer bærekraftig industri og tjenesteyting og for matforsyning, blir forekomst av ulike typer kommersielt utnyttbare naturressurser et økonomisk fortrinn. Det andre, og for oss viktigste utgangspunktet, er den spesielt store betydninga av felles naturressurser i Nord-Norge.

Det innarbeidede norske begrepet for ressurser basert på delt utnyttelse er allmenning. Det tilsvarende begrepet på engelsk er «commons». Allmenningen i norsk og samisk sammenheng har ikke bare dreid seg om fellesbeite for dyr. Det har også dreid seg om felles adgang til

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/1
Lisens: CC BY 4.0

utmarksressurser generelt. I norsk og samisk sammenheng betyr dette dermed også naturtilganger som ved og tømmerhogst, bærsanking, fiske i ferskvann og jakt. I en skjellsettende høyesterettsdom fra 2001 ble innbyggerne i Manndalen i Kåfjord i Troms tilkjent kollektiv eiendomsrett til utmarksressursene i et område som kalles for Svartskogen, på grunnlag av vedvarende delt bruk av bygdefolk.[1]

Delt høsting av flere naturressurser

Her til lands har den innarbeidede åpne adgangen til havet gjort at allmenningsbegrepet også i økende grad blir brukt om høsting av de rike fiskeressursene som i sesonger er tilgjengelige nær kysten. Under landets modernisering og i dag spiller utnyttelse av nye typer felles naturressurser en avgjørende rolle for nasjonal utvikling. Vannkrafta som skapes av elver og fosser, ble grunnlag for mye av den norske industrialiseringa fra rundt det forrige hundreårsskiftet. Og med politiske grep ble krafta fra elvene gjort til delte ressurser, forvaltet av kommuner og stat. Etter funnet på Ekofisk i 1969 ga oljen og gassen på sokkelen oss en ny felles statsforvaltet naturressurs for nasjonal inntektsskaping og industribygging. Her valgte ansvarlige politikere og embetsverk en annen løsning enn den danske. Danmark satte forvaltninga av funnene på sin sokkel bort til et privat konsortium, A.P. Møller.

Den økte oppmerksomheten om naturressursenes betydning skyldes åpenbart flere forhold. Den vestlige og norske avindustrialiseringa fra 1960-tallet presser fram behov for nye vekstområder som erstatning for den tapte industrien. En internasjonal fagdebatt om temaet felles naturressurser settes i gang i noen fagmiljøer. Noen stikkord for fagdebatten er allmenningens tragedie, grunnrenterealisering og ressursenes forbannelse. Økonomer og biologer har vært faglige pionerer på dette området.[2]

I tillegg til fagdebatt og nasjonal avindustrialisering ser ei norsk forklaring på oppmerksomheten rundt temaet ut til å være, slik det har kommet fram i arbeidet med denne boka, å finne i vårt lands spesielle avhengighet

[1] Bjerkli, B. «'Tradisjonell kunnskap' i rettssalen.» I *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, årg. 26, nr. 2 (2015): 129–146.

[2] Et slikt pionerbidrag fra økonomi som det stadig vises til, er: Gordon, H. Scott, «The Economic Theory of Common Property Resource: The Fishery». I *Canadian Journal of Political Economy*, årg. 62 (1954): 124–163. Zoologen Garrett Hardins artikkel: «The Tragedy of the Commons» i *Science* fra 1968 blir det mest innflytelsesrike fagbidraget, i alle fall når det gjelder offentlig politikk. For bruk av økonomisk analyse på mange norske fellesressurser, jf. Flåten, O. og Skonhoft, A. (red.), *Naturressursenes økonomi*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 2014.

av delte naturressurser. Da snakker vi om summen av betydelige ressursforekomster. Det vil si fisken i havet, vannkrafta i våre mange fosser, utaskjærs olje og gass på den langstrakte sokkelen, og nærmere halvparten av våre såkalte villmarksområder er faktisk beiteland. Så kommer attraktive landskaps- og sjølokaliteter for nyere næringer som fiskeoppdrett, reiseliv og vindkraft. Med denne opplistinga kan en se en stor betydning av delte naturressurser for vår nasjonale utvikling.

Innen samfunnsfag er begreper som fellesforvaltning og medforvaltning blitt utviklet som nødvendige redskaper for å beskrive og analysere den felles utnyttelsen.[3] I denne tradisjonen fremmes både en teoretisk og en empirisk kritikk med det en oppfatter som et individualiserende og for ensidig syn på høstingsaktørene som maksimerende eller profittsøkende. En peker på at brukere skaper ordninger for å regulere uttaket av ressursen seg imellom, og at det etableres slike ordninger i samspill mellom brukere og offentlige myndigheter. Dette samspillet med offentlige myndighetsorganer er, som Svein Jentoft understreker, avgjørende for at reguleringer i ressursforvaltning skal fungere.[4] Men med dette er også en fungerende allmenning avhengig av politikk og moral, det vil si av at høstere deler tillit til samfunn eller statsorgan. Og dermed er det, ifølge Jentoft, slik at utnyttelse av delte naturressurser dreier seg om mer enn økonomi. Det dreier seg også om deltakelse i sivilsamfunn og nasjonalsamfunn.

Bygdeallmenningen har typisk vært fellesforvaltning på det lokale nivået. I jordbruk, reindrift, innlands- og elvefiske og i sjøfiske har utøvere som familieenheter sjøl bygd opp felles ordninger som regulerer adgang og høsting. For bruken av vannkraft og særlig av petroleumsressursene på sokkelen har utnyttelsen fordret større enheter enn enkeltindivider og hushold for å kunne ta ut ressursen. I vannkraft har kommunene vært den viktigste enheten for å fremme utbygging,[5] mens staten er blitt den nødvendige aktøren for å håndtere en svært krevende fellesskapelig utbygging og forvaltning av utaskjærs olje og gass.

I den aktuelle individualistiske tenkinga eller samfunnsorganiseringa som nå preger et vestlig kapitalistisk land som Norge, er den rådende tankegangen at økonomi eller næringsorganisering drives av enkeltpersoner

---

[3] Ostrom, E. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action.* New York: Cambridge University Press, 1990; McCay, B. og Jentoft, S. «Market or Community Failure? Critical Perspectives on Common Property Research.» I *Human Organization*, årg. 57, nr. 1 (1998): 21–29.

[4] Jentoft, S. «Institutions in the fisheries: what they are, what they do, and how they change.» I *Marine Policy*, årg. 28 (2004): 137–149.

[5] Thue, L. *Strøm og styring. Norsk kraftliberalisme i et historisk perspektiv.* Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1996.

eller enkeltbedrifter. Med tanke på denne tenkemåten er det nok overraskende for mange at felles eller delt naturressursutnyttelse spiller en så stor rolle for utvikling og velstand. Både fiskestammene i havet, oljen og gassen på sokkelen, fallrettighetene til vannkrafta og kyst-, land- og sjøarealer for fiskeoppdrett, reiseliv eller framtidig havvindlokalisering tilhører det norske og samiske folket i fellesskap. Mens det vidstrakte beitelandet for tamreindrifta her til lands er delt mellom samiske reindriftsfamilier.

I en åpen allmenning må altså brukerne av fellesressursen konkurrere seg imellom om adgangen til og utnyttelsen av fisken, beitelandet eller sjøarealet. De har ikke eksklusiv adgang til en teig av dette godet reservert for seg sjøl, slik som gårdbrukeren har til den inngjerda private jorda på sin eiendom. Fordeling av rett til uttak og ordninger som skal sørge for rett til uttak av ressursen, og ordninger som skal sikre at ressursen vedlikeholdes, blir sentralt.

Rettigheter og grunnrente

Med det tematiske fokuset som lanseres, er det mulig å se det særegne for den regionen som er utgangspunkt for analysen i denne boka. Nord-Norge har vært og er i en norsk og vestlig sammenheng preget av en spesielt åpen tilgang på ulike utnyttbare, og altså mye felles, naturressurser. Ottar Brox har sagt at den i prinsippet åpne adgangen til slike naturressurser er bakgrunnen for at landsdelen hadde raskere befolkningsvekst enn resten av landet under moderniseringsperioden fra 1800 til 1950.[6] Det som landsdelen manglet av industri, ble kompensert gjennom god tilgang på rike fiskeforekomster i havet, som periodisk kommer heilt inn mot land. På lignende måte har relativt fri tilgang på dyrkingsland og beiteområder på land virket til at folk har kunnet skaffe seg eget utkomme. I denne perioden var det, slik Brox slår fast, bedre plass for befolkningsekspansjon i Nord-Norge enn sørpå.

Det er altså viktig for det tematiske fokuset i denne boka at omfattende periodiske innsig av for eksempel torsk og sild, samt at dyrkings- og beitemuligheter for jordbruk og reindrift, har vært såpass åpent tilgjengelige. For innflyttere som ville slå seg ned, var det med et slikt ressurstilfang mulig å sikre seg ei knapp pengeinntekt og et livsgrunnlag ved å kunne være sjølforsynt med mat. Herunder var jo særlig sjøfisk og beite goder

[6] Brox, O. *Nord-Norge – fra allmenning til koloni.* Oslo: Universitetsforlaget, 1996.

som kunne utnyttes gjennom felles innsats for de som ville være med på fiske eller i drift av reinflokker. At viktige ressurser i nord på denne måten var muligheter som kunne utnyttes i fellesskap, har gitt grunnlag for en oppfatning av at dette var ressurser som skulle deles blant de involverte. Det vil si blant de som har vært villige til å gjøre en innsats i, og som har hatt kunnskaper om, utnyttinga av disse godene. Kravet om egen innsats for å få del i inntektene har også vært et grunnlag for den sosiale likheten som skapes under den nordnorske moderniseringa. Ressursbruk skaper ressursrett, slik Høyesterett konfirmerer i Svartskogdommen. Grunnlag legges for institusjonalisering av felles rettsoppfatning om denne typen kopling mellom bruk og rett til bruk. De relativt åpne ressurstilgangene har lagt grunnlag for en kombinasjon av sikring av levekår, muligheter for en vid deltakelse i modernisering og for institusjonell påbygging for rettighetsfesting av slik vid deltakelse. Følgen har vært en spredning av matproduserende og eksportrettede lokale samfunn i landsdelen, fundert på bærekraftig høsting av ulike allmenninger i tillegg til drift av den private jorda.

Høsting har altså på den ene sida lagt grunnlag for sedvanebaserte rettigheter til bruken av fisken i havet eller beitegrunnlaget i utmarka. På den andre sida har ressurshøsting gitt grunnlag for inntekter til brukerne og de som har stått for håndtering og videre salg av fisk, kjøtt, pelsverk og lignende. Den periodiske rike tilgangen på naturressurser i nord gir grunnlag for inntekter for de som høster og omsetter produktene fra utnyttelsen av disse. Og for den viktigste og lettest omsettbare handelsvaren – tørrfisken – har Nord-Norge sikret landets viktigste eksportprodukt over flere hundreår. Den vindtørkede skreien har nedfelt seg i synlige overskudd, for eksempel i form av tidlige byetableringer, i form av staselige væreierbygninger eller i form av store kirkebygg som Nidarosdomen i Trondheim eller den såkalte Lofotkatedralen i Vågan. Størrelsen på den siste var ikke bestemt av lokale behov, men av hensyn til å skaffe plass for i alle fall noen av de mange tusen fiskerne som årlig har vært samlet i det som har vært karakterisert som verdens største sesongfiskeri, på den vandrende torskens viktigste gyteplass.

Som inntak til forståelse av utnyttelse og fordeling av overskuddet benytter vi grunnrentebegrepet. Ved god salgspris for tørrfisken eller reinkjøttet og rasjonell organisering av høsting og omsetning kan det skapes grunnrente. Slik blir det realisert en relativ merverdi som ses som egenverdi

på sjølve ressursen. Det er naturens eget bidrag. Med kombinasjonen av dette begrepsparet – rettigheter og grunnrente – konkretiserer vi analysen av virksomheten i forskjellige ressursnæringer. Adgang til og kontroll over forskjellige typer naturgrunnlag samt driftsorganisering og fordeling av inntektene fra høstinga fokuseres.

Fiskeriallmenningen

Fisken i havet er en viktig norsk, nordnorsk og samisk – og islandsk – delt naturressurs som håndteres i denne boka. I utgangspunktet har alle norske og islandske statsborgere hatt adgang til de store fiskeressursene i disse to kyststatenes territorialfarvann. Ottar Brox og Einar Eythorssons artikler analyserer overgangen til en mer lukket og privatisert adgang til denne fiskeriallmenningen etter innføring av såkalte båtkvotesystemer – først på Island og så i Norge. Omleggingа i begge land hadde som formål å øke lønnsomheten i flåten ved å få ned kapasitet og ved å skape konkurranse for effektiv drift, der tidsavgrensede fiskerettigheter skal ende opp hos de mest lønnsomme båtene.

Med bidragene «Slik blir kystfolkets allmenning privatisert» og «Omsettelige kvoter og sosial kapital. Hvorfor ble Island det første land i verden til å innføre ITQ, og hva skjedde i fiskeværene og det islandske samfunnet?» tematiserer Brox og Eythorsson den dramatiske omleggingа i fiskerier og kystsamfunn i Norge og på Island. Videre drøfter de hva slags større samfunnssammenheng omleggingа i disse nasjonalt viktige næringene blir en del av i de to landene. Både på Island og i Norge har en viktig konsekvens av båtkvoteordningene blitt en gradvis lukking og privatisering av fiskeriallmenningen. I Norge har det blitt gjort ved utestengelse av tusenvis av småskalafiskere, en utestengelse som skjer med til dels juridisk tvilsomme metoder, ifølge Brox.

Med en gitt fiskemengde og et dominerende ønske hos næring og myndigheter om å «effektivisere» fisket føres ressursen over til færre, større og mer kapitaliserte båter og rederier. Brox viser til at sjøl om myndighetene kunne ha et ønske om dempet fangstinnsats med båtkvoteordninga, bidrar denne til et investeringskappløp i flåten etter 1990. Redere og fiskere satser på fornying av båtene gjennom dels store investeringer, åpenbart for å stå sterkere i striden om de økte totalkvotene. Men som Brox

understreker: Økt samlet fangstkapasitet ut over det som er nødvendig for å høste ressursen, fører til minket, ikke økt lønnsomhet.

På Island fører omdanninga etter innføringa av individuelt omsettelige kvoter til rask konsentrasjon av rettigheter hos færre store rederier. Særlig hos ett – Samherji – som Eythorsson viser. Her blir så fangstrettigheter omgjort til verdipapirer i et spekulativt finansmarked, og med det skapes grunnlag for de gigantiske konkursene i islandsk bankvesen. Endelig fører denne rettighetskonsentrasjonen og konserndanninga til en internasjonalisering med nykolonialt preg gjennom oppkjøp av fiskerirettigheter i fattige land. Også norsk bankvesen har bidratt til transaksjoner for et islandsk rederi som involverte bestikkelser for å sikre rederiet adgang til fangstrettigheter i Namibia.

Den samfunnssammenhengen som Eythorsson viser, er at omorganiseringa i form av innføringa av individuelt omsettelige kvoter (individual transferable quota – ITQ) i fiskerinæringa undergraver den samforstanden eller tilliten som tidligere rådde i det islandske samfunnet. Overføringa av den klart dominerende nasjonale naturressursen på Island fra alle eller mange til noen få har en stor samfunnskostnad.

Et problem i norsk sammenheng med denne overgangen til kvotesamling på større fartøy er svekking av det kystnære fisket med små båter. I Norge bygger kystfisket på et særlig fortrinn, og da særlig nord for Vestfjorden. Dette ses konkret ved spesielt gode vilkår for fangst på stor og gytemoden torskefisk under de faste og sesongpregede gyte- og næringsinnsigene. Her fordres lavere innsats i arbeidstid, båt og redskap samt i bruk av drivstoff enn i det havgående fisket. Det kystnære fisket bidrar følgelig til en kombinasjon av relativt god miljømessig bærekraft og lønnsomhet gjennom konsentrasjon av høsting på gytemoden fisk nær land. Med bruk av utvelgende, passive redskap på mindre båter sikres i tillegg daglig levering av høykvalitets og fersk voksen fisk til fordel for lokale fiskebruk.

I artikkelen «Fiskeripolitikkens tallrike premisstrømmer» får Svein Jentoft fram et annet paradoksalt og åpenbart internt motstridende trekk i den norske fiskeripolitikken. Han tar utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsens klassiske artikkel som understreker fiskerienes preg som en næring som er åpen for innvirkning fra andre næringer og fra internasjonal innflytelse.[7] På

[7] Dahl Jacobsen, K. «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet.» I *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2 (1965): 147–160.

basis av Norges posisjon som tung internasjonal fiskeriaktør, sier Jentoft, har våre myndigheter engasjert seg gjennom FN til fordel for småskalafiskeres sosiale vilkår og politiske rettigheter på det globale planet. Men som han peker på, er det vanskelig å se at dette engasjementet for småskalafiskeres vilkår gjenfinnes i den interne, nasjonale fiskeripolitikken.

I det nyere arbeidet for FNs bærekraftsmål fram mot 2030 blir det lagt opp til å inkludere bruk av ikke-utnyttede ressurser i havet og på havbunnen. Her, hevder Jentoft, problematiseres imidlertid ikke konkurransen med småskalafiskeres samfunn og livsgrunnlag som følge av denne satsinga. Han viser til at det fra myndighetshold settes lit til det som kalles «den blå økonomien» for framtidig økonomisk vekst. Det benyttes et nyliberalt perspektiv der markedsøkonomi og profitt framheves, men der det blir mindre av folk og samfunn innen denne forståelsesrammen.

Økte investeringer og minket lønnsomhet

Det kan også ses på som utslag av utvikling av liberalisering eller privatisering av den viktigste nordnorske fellesressursen at det innføres såkalte «lettelser» i leveringsplikten for trålere, slik Torbjørn Trondsen og Peter Ørebech viser i sin artikkel: «Trålkvotene som forsvant. Kommer de tilbake?» Etter liberaliseringa har også en økende andel av totalkvoten blitt overlatt til først større og mer mobile autolinebåter og så til andre typer store kystfiskebåter med frysekapasitet som leverer til direkte eksport av frossen fisk. Nå er det de små og mellomstore kystbåtene som står for leveransene til fiskeindustrien langs kysten, og som på denne måten sikrer arbeid og bosetting på land. Her ser vi altså at konsesjonene og kvotene som er blitt tildelt til trålere med den begrunnelse at de skulle sikre heilårsdrift til fiskebruk som kystflåten ikke har kunnet stå for, er blitt snudd til det motsatte av det som var hensikten med loven da denne ble vedtatt.

Den privatøkonomiske lønnsomheten til de båtene og rederiene som i økende grad dominerer i de norske fiskeriene, er blitt prioritert, med undergraving av spredt fordelt eierskap i fiske som resultat. Følgen ble at Riksrevisjonen kom med hard kritikk av dagens norske fiskeripolitikk i sin rapport i april 2020,[8] slik de to forfatterne redegjør for.

[8] *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst og havfisket.* Dokument 3:6 (2019–2020). Riksrevisjonen, 2019.

Rettighetskonsentrasjon til færre kvoteeiere og stordriftsstimulering i politikk og næring etter reformen i 1990 er også hovedpoenget i samfunnsøkonomene Ola Flåten, Knut Heen og Erik Heens artikkel, med tittelen «Overskudd og grunnrente. Mer til Nord-Norge?». Her setter de spørsmålstegn ved det faglige grunnlaget for båtkvoteordninga som har til formål å sikre bedre lønnsomhet og grunnrenterealisering i næringa.

De tre økonomene får fram at det blir tydelig ulike resultat av forskjellige måter å måle lønnsomhet på. Det like og mest brukte utgangspunktet for fag, næring og myndigheter for vurdering av lønnsomheten er den såkalte driftsmarginen. Denne marginen måler oppnådd driftsresultat i prosent av inntekt. Men så kan overskudd måles som bedriftsøkonomisk eller som samfunnsøkonomisk lønnsomhet og som totalkapitalrentabilitet. Den siste er blitt et nødvendig resultatmål for å fange opp den økte kapitalinnsatsen, slik denne i dag er blitt viktig som følge av det omfattende kjøpet og salget av kvoter.

Endelig ses grunnrente som det overskuddet av høsting som skapes ut over vanlig lønnsomhet i næringslivet i samfunnet ellers, det vil si som et mål på verdien av sjølve naturressursen. I dag tapes eller usynliggjøres dette naturgitte bidraget fra landets rike fisketilgang, slår forfatterne fast. Men da ikke fordi det er overutnytting av ressursen og derav svake fiskebestander i havet. Grunnrenten tapes, som Flåten, Heen og Heen sier, fordi kostnadene for kjøp av fisketillatelser, altså kvoter, er blitt så store. Som de konkluderer, er den norske fiskeflåtens totalavkasting litt mindre enn det som er gjennomsnittet i andre norske bedrifter. Følgelig er situasjonen at det norske fisket, til tross for sunne bestander i det som i dag kanskje er verdens fiskerikeste havområder, og til tross for det som ses på som en svært moderne og effektiv fiskeflåte, ikke klarer å oppnå bedre lønnsomhet enn annen næringsvirksomhet. Den merverdien ut over vanlig inntekt som ligger i svært rik tilgang på naturressurser som kan høstes med begrensa fangstinnsats nær kysten på voksen innsigsfisk, blir generelt ikke realisert fordi fisken tas opp av båter med for store kostnader i form av investeringer i utstyr og kvoter.

Måten en måler resultat og overskudd på, er ikke bare et teknisk-faglig spørsmål. Slike mål er også uttrykk for hva slags valg av verdier som skal legges inn som grunnlag for næringsvirksomheten, og valg av type lønnsomhetsvurdering er som sådan uttrykk for politisk prioritering. Ønsket om langsiktig grunnrenterealisering prioriterer hvordan intensjon om

vedvarende vedlikehold og avkastning av denne fornybare naturressursen kan sikres.

I tråd med dette diskuterer de tre økonomene Stortingets vedtatte fiskeripolitiske målsettinger i forhold til de ulike lønnsomhetsmålene. De peker på at ei uttrykt målsetting om sikring av spredt økonomisk virksomhet og bosetting langs kysten delvis kommer i motstrid til ei samfunnsøkonomisk lønnsomhetsmålsetting. Omfattende kjøp og salg av fangstrettigheter sikrer økt omsetning av verdiene som skapes i fiskerinæringa, og med det økt nasjonalprodukt. Men denne økte samfunnsøkonomiske omsetninga vil komme andre til gode enn de som bor rundt om i fiskevær, det vil si de som prøver å få til lokal vekst eller vedlikehold av virksomhet, bosetting og kunnskapsgrunnlag på basis av fiske og fiskeindustri. Her kommer ikke politikere og forvaltning bort fra at de må fatte omstridte beslutninger dersom deres egne vedtatte målsettinger skal realiseres.

Flåten, Heen og Heen vurderer fiskeflåtens sammensetning i forhold til de ulike målsettingene. Og de kommer ut med en omfordeling av totalkvoten som de mener vil gi ei kompromissløsning mellom ei viss realisering av grunnrente og økt sysselsetting og landing av fisken til videre håndtering i nord. Denne løsninga består i ei økning av kvoteandel til den mindre fiskeflåten under elleve meter og til konvensjonelle havfiskebåter, det vil si store autolinebåter, på 50 % i hver av disse fartøygruppene, samt ei økning til trålere på 18 %. Denne fisken skal tas fra de tre ulike gruppene av kystfiskefartøy på mellom 11 og 30 meter.

Også statlig og kommunal godkjenning av oppdretteres rett til å ta ut biter av skjermede sjø- og landareal til eksklusiv bruk for oppdrett betyr privatisering av tidligere allmenning. Dette skjer dels ved båndlegging av areal og dels ved ukontrollert spredning av betydelig forurensing fra de åpne merdene. Prosessen som er i gang i villfisknæringa med privatisering av felles naturressurser, forsterkes av denne svært ekspansive marine næringa i nord. Nå er det stagnasjon i lakseoppdrett i Sør-Norge på grunn av sykdomsutbrudd. Følgen av dette sammenbruddet i sør er at reine og sykdomsfrie fjordlokaliteter i nord blir ekspansjonsområde for de statsautoriserte storeierne av konsesjoner fra Sør-Norge og fra utlandet.

Flåten, Heen og Heen understreker særlig den ekstragevinsten, eller det betydelige privatiserte grunnrentebidraget, hos oppdrettere, som også er en bieffekt av det statlige konsesjonssystemet. De peker på den ekstrainntekten som skapes hos aktører med tilstrekkelig kapital til å kjøpe

seg konsesjon gjennom statlige auksjoner for disse, eller som skaffer seg ekstra statlig autoriserte driftsrettigheter ved å kjøpe dem fra andre oppdrettere. Og de peker på hvordan disse oppdretterne som er «inne» i det konsesjonsbestemte systemet, er vernet mot friere konkurranse på grunn av et konsesjonssystem med høye adgangskostnader.

Medforvaltning i reindrift og fiske

Også i artikkelen om den samiske tamreindrifta, skrevet av Johan Klemet Kalstad og Jan Åge Riseth, står problemet med begrensning av høstingsinnsats for å kunne realisere lønnsomhet hos utøvere og i næring sentralt. I artikkelen med tittelen «Moderne pastoral reindrift i stabilitet: Røros-Femund versus Vest-Finnmark» får forfatterne fram klare og vedvarende forskjeller i oppnådd driftsresultat i de to reinbeitedistriktene. Sjøl om flokkstørrelsen er omtrent den samme, har brukerne i Røros-Femund over tid bedre avkastning enn de i Vest-Finnmark. Dette oppnås gjennom en kombinasjon av to faktorer: en mer intensiv driftsmåte og en bedre oppnådd samforstand om deling av beiter og enighet om flokkstørrelse i Røros-Femund i forhold til i Vest-Finnmark. Ved bruk av sammenliknende analyse får Kalstad og Riseth fram hvordan etablering av samforstand gjennom fungerende medforvaltning gir godt driftsresultat og bærekraft som resultat.

Regional reindriftsforvaltning spiller sammen med brukerne i Røros-Femund beitedistrikt på en slik måte at en her oppnår enighet om riktige flokkstørrelser hos brukerne av allmenningen. Med dette vises et unntak fra regelen om allmenningens nødvendige tragedie med opphav i Garrett Hardins rådende artikkel på fagfeltet og i politikken.

Også innen et annet samisk høstingsområde, nemlig i fjordene i Finnmark og Nord-Troms, søkes det oppnådd reguleringsordninger i retning av medforvaltning i samspill mellom myndigheter og høstingsutøverne.

I denne nordligste og fiskerikeste delen av Norge analyserer Svein Jentoft og Siri Ulfsdatter Søreng i «Fjordfiskenemndas betydning for samiske fiskerier» den nyetablerte ordninga for områderegulering av fisket i fjordene i områder med sjøsamisk fiske. Ordninga er kommet i stand etter at Fiskeridepartementet avviste den enstemmige innstillinga fra Kystfiskeutvalget under ledelse av tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith. I innstillinga var konklusjonen et forslag om en egen regional

forvaltningsordning for Finnmark som var rettet inn på å sikre større deltakelse og mer regional og lokal råderett over nære marine fellesressurser. Ei slik favorisering av sjøressursene for lokal høsting ville være i tråd med den ordninga som etter aksjonen mot utbygginga av Alta-Kautokeinovassdraget og Samerettsutvalgets innstilling er blitt etablert på land i Finnmark.

Innholdet i fjordforvaltningsordninga nå er forbud mot bruk av aktive fiskeredskaper som not og trål i disse områdene. Og ordninga går ut på etablering av den såkalte Fjordfiskenemnda. Denne nemnda skal stå for håndhevinga av ordninga innenfor de såkalte fjordlinjene som skal sikre særskilt beskyttelse for fiske med mindre båter under 15 meter og utvelgende redskaper, det vil si garn og krokredskap, i sjøsamiske fjordområder. Dette er den typen passive redskaper som lokale fiskere har brukt i fjorder og sund fra Ofoten og nordover, og som har gitt akseptable inntekter fra rike fiskeforekomster. Inntekter fra fisk i sjøen har de siste årene har blitt supplert med fangst av kongekrabbe i fjordene i den østlige halvdelen av Finnmark.

Dilemmaet blir, som Jentoft og Søreng sier, at nemnda har fått tildelt en rådgivende, ikke en besluttende rolle. Med det kan forfatterne, på linje med Sametinget, slå fast at det ikke er oppnådd reell medforvaltning fra samisk hold gjennom etableringa av nemnda. Så med det er ikke FN-organet for ernæring og landbruk (FAO) sine retningslinjer, med krav om likeverdig samarbeid mellom statsorganer og lokale utøvere, blitt ivaretatt.

Grunnrente, turisme og monopolet på Nordkapp

I sine to artikler om turisme gir Arvid Viken oss både en allmenn og en konkretisert innføring i grunnrenteproblematikk. I den første, «Turisme, naturressurser og grunnrente», viser han hvordan slik grunnrente kan og faktisk blir realisert og anvendt både i turismen og i andre næringer. I den andre, «Nordkapp – superprofitt og lokalt sinne», gir han oss en analyse av forholdene rundt et konkret eksempel. Det handler om den lange og bitre striden om det ikoniske turistmålet Nordkapp. Her står konflikten om ekstraprofitten, eller altså grunnrenten, som skapes av utnyttelse av platået på Nordkapp sentralt. Viktig for Viken er påpekinga av at turismen utnytter fellesgoder i samfunnet, som slående natur, infrastruktur eller kulturarv, men da i det alt vesentlige uten å betale noe for denne utnyttelsen.

Han gir oss imidlertid eksempler fra andre land på tungt belastede turistdestinasjoner som krever inn avgifter fra overnattingssteder. Dette er å se på som godtgjørelse for at turister får nyte opplevelser og bruke fellesgoder i Venezia eller Roma. Verdifulle fellesgoder får en pris, og som sådan kan slike avgifter betraktes som en innkassering av grunnrente som fellesgoder bidrar med.

Viken peker på dilemmaet med den vide norske allemannsretten. Med den komparativt sett frie adgangen til utmark og til høsting av havets ressurser som er typisk for Norge, kommer den åpne adgangen som allemannsretten gir, inn som en egen attraksjon som det norske reiselivet kan kapitalisere på. Dermed oppstår dilemmaet, ifølge Viken. Nemlig at det er en sentral verdi hos oss at en skal kunne ferdes fritt i utmark og også utnytte delte goder som finnes her. Da blir det, som han sier, et brudd med norsk kultur å begynne å ta betaling fra turistene for dette.

Viken får også fram det tofoldige preget i den raskt voksende næringa i Nord-Norge. Med kapitalsterke nasjonalt og internasjonalt opererende reiselivsaktører på den ene sida og arbeidsintensive småbedrifter, ofte enkeltpersoner, med tilbud om allehånde aktiviteter for vinter- og sommerturisme på den andre sida. I artikkelen om Nordkapp fokuseres lokalpolitiske og økonomiske konsekvenser av det mest kjente eksemplet på ekstern og storkapitalbasert reiselivsetablering i nord, altså det som karakteriseres som «monopolet på Nordkapp-platået». Også her skapes det en type dualstruktur der lokale drivere utnytter mulighetene som er et resultat av de mange nordkappturistene som besøker hovedattraksjonen på sjølve platået. Men på Nordkapp er situasjonen spesiell. Og det lokale sinnet som Viken avdekker, framstår som berettiget.

Han viser at stridens kjerne heilt siden 1928 har vært at suksessive eksterne eiere har ervervet seg foreløpig eiendomsrett gjennom festeavtaler med ulike offentlige instanser. Det lokale nivået ved Nordkapp kommunes ønsker om å stå som deltaker i eller driver av den inntektsbringende attraksjonen innenfor egne kommunegrenser er blitt avvist. Viken dokumenterer den store ekstraprofitten eller grunnrenten som de eksterne eierne i form av hurtigruteselskaper og eksterne hotellkjeder på denne måten har kunnet skaffe seg. Dette har de eksterne aktørene gjort ved utbygging av tilbud på platået, ved å ta inngangspenger og ved å kreve parkeringsavgift. Som forfatteren understreker, strekker sinnet seg ut over ergrelse begrunnet i at også lokale og regionale politiske instanser har åpnet opp for den

eksterne og svært innbringende kontrollen over dette ikoniske reiselivsmålet. Den lokale splittelsen kommer også fram som et resultat av at bruken av platået er blitt et skjemmende eller belastende symbol som hefter ved lokalsamfunnet, det vil si over den makta og det pengeoverskuddet som eksterne aktører kan skaffe seg over verdifull felleseiendom lokalt og regionalt i Finnmark.

Viken viser også de ødeleggende interne partipolitiske motsetningene i kommunen som følger av striden om kontrollen over Nordkapp-platået. En konflikt som førte til et dramatisk regimeskifte i Nordkapp ved siste kommunevalg, og som nå har ført til at sittende ordfører har blitt sykemeldt på ubestemt tid.

Med denne dokumenterte framstillinga av motsetninger og konfliktnivå på grunn av forvaltninga av en fellesressurs får vi en illustrasjon på at lokale og regionale attraksjoner oppfattes som et naturgitt delt gode. Attraktiviteten ved platået på Nordkapp ses på som en type ressurs som skal fordeles på flere i en kontekst som det samiske og det norske. Men artikkelen gir også et eksempel på hvor store kostnader som kan påføres et lokalsamfunn i strevet med å oppnå ei slik legitim forvaltning av en fellesressurs. Vikens artikkel avdekker at oppgjør med det ofte forekommende koloniale preget i det som Ottar Brox har karakterisert som Norges mest ressursrike fylke, kan ha en høy pris. At vårt største og svært ressursrike fylke i en slik situasjon krever å få beholde sin egen stemme for å fremme sine interesser, bør ikke være overraskende.

Ressursrettigheter for færre

Det vi får demonstrert i artikkelen av Arvid Viken om reiselivsutvikling i Nordkapp og i analysene av leveringsplikt for trålere og i forvaltning av konsesjoner i lakseoppdrett og konsesjoner og kvotesystem innen fiske, er følgende: Under drift av næringsvirksomhetene utvikles heilt andre resultat enn de som var tenkt med de opprinnelige målsettingene for de statlige driftstillatelsene.

Som en type motmakt her er bruken av det samiske interessant, slik Jentoft og Søreng demonstrerer dette. Urfolkstatusen til samene setter en type grense for hvor langt næringa og den norske staten ved Fiskeridepartementet kan gå i å overse denne etniske minoriteten og deres hevdvunne rettigheter i eget nærområde. Dermed må myndigheter og

rådende krefter i næringa gjøre et unntak fra det de mener skal være det rådende prinsippet om ei enhetlig nasjonal fiskeriforvaltning, det vil si uten hensyntaking til lokale og regionale nærhetsprinsipper i slik forvaltning. Med unntaket gjennom fjord linjer og egen fjordfiskenemnd blir bruken av aktive og kapitalkrevende fangstmåter underlagt ei strengere regulering i fjordene i Finnmark og Nord-Troms enn ellers. Det blir tatt hensyn til at nærhet til en ressurs gir rett til en særskilt innflytelse over hvordan ressursen skal forvaltes, men da altså med særskilt referanse til samisk urfolksrett som grunnlag for unntaket.

Men ellers framstår altså økninga av den eksternt kontrollerte høstinga av naturressurser fra lokale samfunn og fra Nord-Norge over de siste tiårene som en hovedtendens innen fiskeri, oppdrett og turisme. Trass i at løyvet om drift av platået på Nordkapp skulle sikre reiselivsutvikling i Nordkapp kommune og i Finnmark, vedlikeholdes det eksterne monopolet og den eksterne inntjeninga. Konsesjonene til bedriftseide trålere ble opprinnelig gitt for å sikre heilårslevering til landanleggene. Men det blir kystflåten som ender opp med å stå for nødvendige leveranser til fiskeindustrien og med det å holde oppe ressursfordeling til, og aktivitet i, noen av fiskeværene. Og den opprinnelige hensikten med konsesjonene til lakseoppdrett var å utvikle en ny attåtnæring for bygdene. Men utenforstående eiere som kan innkassere årlige millioninntekter, blir å overta stadig mer av oppdrettsanleggene.

Det som demonstreres, er sterke aktørers adgang til og utnytting av ordninger under et framvoksende neoliberalt regime, der endringer i det politiske klimaet for mindre offentlig regulering fører til at det ikke blir gjennomført endringer i tiltakene som sørger for at de opprinnelige hensiktene med ordningene blir forsøkt ivaretatt.

Det er altså lite av medforvaltning å spore fra brukere eller lokalbefolkning når det gjelder bruk av delte naturressurser innen fiskeri, oppdrett og naturressursfundert turisme. Tvert imot går utviklinga i retning av privatisering der rettigheter til fiskeforekomster og deler av kystsonen eller der areal for turistvirksomhet overlates til enkeltutøvere gjennom kvoter, konsesjoner og arealtilgang.

Denne privatiseringa og disse monopoliseringstendensene – dels med statlig og kommunalt mellomværende – av ressursadgangen under liberaliseringa har, som vist, problematiske konsekvenser når det gjelder fordeling. Attraktive rettigheter til fisk og til verdifulle kyst- og landarealer stykkes

opp og kommer på færre hender. Den nevnte relativt vide geografiske og sosiale fordelinga av ressursadgang og inntjeningsmuligheter, som har vært så typisk for Nord-Norge under moderniseringa, undergraves.

I lys av denne negative utviklinga når det gjelder fordeling av ressursrettigheter i noen næringer, blir det viktig med den relativt positive utviklinga som Kalstad og Riseth avdekker med hensyn til medforvaltning i reinbeitedistriktet Røros-Femund. For her makter utøvere og et regionalt statlig forvaltningsorgan sammen å komme fram til ei fungerende fellesorganisert fordeling av den sams beiteressursen. Med dette vedlikeholder relativt mange av utøverne sitt økonomiske grunnlag og med det sin rett til høstinga av fellesressursen. Noe som ikke hadde vært mulig dersom en i dette beitedistriktet hadde sett den samme konsentrasjonen av høstingsrettigheter som det en har fått i fiskeriene etter ressurskrise og liberalisering gjennom privatiserende båtkvoteordning.

Tillit og felles naturressurser

Tilsvarende har den kystsamiske befolkninga søkt, og et stykke på veg oppnådd, en type lokal deltakelse i forvaltning, men dog ikke på nivå med den aktive medforvaltninga som vi ser for utøverne i Røros-Femund. Utgangspunktet i fjordene er bygd på etablert lokal og fordelende praksis med fangst på kystnær fisk med små båter i Nord-Troms og Finnmark. Her har Fjordfiskenemnda blitt et foreløpig resultat av dette, slik Jentoft og Søreng viser. En må kunne hevde at den samiske befolkningsgruppa har hatt et fortrinn i arbeidet med å få til en mer deltakende regulering av fisket gjennom sin anerkjente urfolksstatus. Det viktige i vår sammenheng blir imidlertid at lokale samiske høstere gjennom reindrift og fiskeri demonstrerer hvordan det er mulig å komme videre i retning av en fungerende inkluderende medforvaltning av felles naturressurser. Det demonstreres en type forvaltning som åpenbart må til for å fremme en kombinasjon av ansvarliggjøring hos deltakere, en langsiktig bærekraftig ressursutnyttelse og endelig en ikke-ekskluderende regulering blant utøverne som baserer seg på utvelgende fiskeredskaper og nær, begrensa fangstinnsats eller på tilbakeholdenhet når det gjelder egen flokkstørrelse.

Begreper som medforvaltning og tillit mellom myndigheter på den ene sida og høstere og brukere av en ressurs på den andre sida åpner for en videre analyse av delt forvaltning av felles naturressurser. En kan se at også

andre enn aktive høstere kan oppfatte seg som delaktige i spørsmål om utnyttelse, vedlikehold og fordeling av ressursen. Her er utgangspunktet at viktige nasjonale naturtilganger hos oss, som fisk, vannkraft og olje/gass, ser ut til å oppfattes, og dels er definert, som folkets felles eiendom. Og tilsvarende på Island, der Einar Eythorsson understreker de videre negative konsekvensene det har hatt for det islandske samfunnet som har fulgt ordninga med kjøp og salg av fiskerirettigheter. Ut fra eksempelet Island kan en se en prosess med rask kvoteopphopning hos noen få av deltakerne av tidligere vidt fordelte fiskerettigheter, finansspekulasjoner med etterfølgende omfattende bankkonkurser samt korrupsjon, alt med utgangspunkt i et delt nasjonalt fellesgode. Følgen blir, som Eythorsson understreker, svekket tillit mellom myndigheter og befolkning i den fiskeriavhengige nasjonen.

Tilsvarende kan det ut fra et tillitsperspektiv på forholdet mellom myndigheter og befolkning se ut til at vi har fått den samme effekten på et annet naturressursområde hos oss, nemlig forvaltninga av den felles nasjonale ressursen vannkraft.

Høsting og industri: vannkraft og petroleum

Institusjonelle ordninger for vannkraft og andre allmenningsnæringer diskuteres i boka både av Laura Tolnov Clausen og Jørn Cruickshank i «Allmenningen i forandring. Norsk vannkraft mellom lokale hensyn og globale utfordringer» og i Ragnar Elias Nilsens «Industrialisering på naturressurser: Eksempler fra vannkraft og petroleum». Ottar Brox på sin side analyserer vannkraft og telefonsamband under tittelen «Hvordan skaper vi større økonomiske ulikheter?». Her trekker Brox linjene fra sin egen oppvekst på Senja og fram til dagens situasjon, det vil si fra bygdedugnad for utbygging av et lokalt kraftverk og andre fellestiltak og fram til dagens situasjon, der det kommer krav om at folk skal betale for det som de må kunne oppfatte som sin egen eiendom.

Det å analysere de to viktige naturressursene vannkraft og olje/gass og disses betydning for utvikling fordrer et nasjonalt perspektiv. I alle fall dersom en, som i denne boka, ønsker å få fram hvordan etableringa av forvaltningsordninger for felles naturressurser har fremmet viktige bidrag til verdiskaping og jamt fordelt velstand. Stikkord for spørsmålene som stilles, blir om høsting yter grunnrente, om hvordan rettighetene til

ressursadgang etableres, om hvordan fornybare ressurser høstes langsiktig og bærekraftig, om ressursbidraget styrker eller svekker mulighetene for industrialisering og diversifisering, og endelig om hvordan overskudd av ressursfundert virksomhet fordeles – geografisk og sosialt.

I dag må konsesjonslovene for vassdrag vurderes som et avgjørende bidrag til vår nasjonale utvikling. I Tolnov Clausen og Cruickshanks artikkel vises hvordan vannkrafta blir gjort til statlig eller kommunal eiendom. Særlig Johan Castberg argumenterte for å knytte kontrollen over denne avgjørende nasjonale ressursen til distriktene for å sikre utvikling i disse. Den etter hvert svært rikelige vannkrafta skulle brukes til det som kalles for alminnelig forsyning, og til industri, det vil si til å forsyne heimer og virksomheter rundt om i heile landet med sikker og rimeligst mulig strømforsyning.

På den ene sida var hensikten at vannkrafta skulle bli en sentral del av nasjonsbygginga for Norge som land – og det ble også resultatet. På den andre sida ble det lagt inn premisser for rettighetskontroll og kompenserende lovverk som spesielt har tilgodesett de lokale enhetene som huser ressursen. Med den geografisk spredte naturressursen som vannkrafta representerer i en norsk sammenheng, ble det med denne kompensasjonen til det lokale høstingsområdet lagt inn et element i institusjonsbygginga som har bidratt til både geografisk og sosial fordeling.

Som forfatterne understreker, står utnyttelsen her også i en utbredt lokal norsk allmenningstradisjon som gjelder flere typer naturressurser. Den dominerende kommunale og statlige eiendomsretten over vannkraftressursen overlever liberaliseringa eller markedsrettinga av strømsalget som kommer gjennom energilova av 1990.

Nilsens artikkel, som sammenligner vannkraft og petroleumsutvinning, viser hvordan praksisen med lokal og regional kompensasjon innen vannkraftforvaltning føres videre innen den statlig styrte organiseringa for olje- og gassutvinning på sokkelen. Og den viser hvordan den lokalt og regionalt lokaliserte tilknyttede ressursen legger grunnlag for nasjonalt viktige etableringer. På begge disse nasjonalt viktige høstingsområdene ser vi hvordan den statlige forvaltninga eksplisitt tar hensyn til lokale og regionale interesser når rettigheter innen – og inntekter fra – disse viktige norske naturressursområdene skal sikres. Rogaland og Stavanger-regionen lå nær til de første funnene på norsk sokkel, og vannkrafta var og er lokalisert til enkelte distrikter og bestemte lokalsamfunn. At lokal og regional

kompensasjon for stedlig uttak av felles naturressurser ikke er noen selvfølge, ser en gjennom sammenligning med den svenske utviklinga. I svensk politikk er det slik at lokalisering av vannfall og mineralforekomster ikke åpner for tilsvarende kompensasjon når nasjonal utnyttelse av slike ressurser realiseres.[9] I kontrast står denne typen kompenserende hensyntaking sentralt i vår allmenne norske nasjonale politikkutforming, slik materialet om utnyttelsen av vannkraft og olje- og gassressurser viser.

I vannkraft har det over tid vært variabel realisering av grunnrente, sjøl om Tolnov Clausen og Cruickshanks artikkel i høyeste grad illustrerer hvordan det i dagens situasjon realiseres grunnrente av norsk vannkraft. Men dette gjøres også i den privatiserte grunnrenterealiseringa i lakseoppdrett, som vist av Flåten, Heen og Heen i denne boka. Og realisering av slik påvist privatisert grunnrentehøsting av reiselivsbetinga inntektshøsting av attraksjonen Nordkapp vises også i Vikens artikkel. Følgen av betydelig overskuddsskaping eller grunnrenterealisering i de næringene som her er analysert, er konflikter om hvordan denne overskuddsinntekta som er skapt gjennom våre felles naturressurser, skal fordeles. Tolnov Clausen og Cruickshank får fram innholdet i denne typen strid gjennom framstillinga av konflikten rundt Sanderud-utvalgets innstilling. Det har også vært, og er fortsatt, sterk strid om grunnrenteskattlegging innen oppdrett. Første runde her var avvisninga av Ulltveit-Moe-utvalgets innstilling om grunnrenteskatt i oppdrett, slik denne kom etter svært sterk lobbyvirksomhet fra næringa mot Solberg-regjeringa. Andre runde kom da regjeringa fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet måtte skaffe ekstra skatteinntekter for å få statsbudsjettet i balanse. Da ble de nye mulighetene som var avdekt i Ulltveit-Moe-innstillinga, benyttet. Og forslaget nå er at det skal tas grunnrenteskatt fra oppdrettsnæringa fra 2023.

Allmenningen – nordnorske og norske problemer og løsninger

Den sterke konflikten om grunnrenteskatt i oppdrett og den aktuelle krisa i landets strømorganisering har – som utfordringa fra olje- og gassutvinninga tidligere – løftet allmenningsproblemer inn som sentrale i vår offentlige debatt.

[9] Jakobsson, E. «Industrialisering av älvar. Studier kring svensk vattenkraftutbyggnad 1900–1918.» *Avhandlingar från Historiska institutionen i Göteborg*, nr. 13. Göteborg, 1996.

De ulike delte naturressursene vi tematiserer i denne boka, viser oss mangfoldet av problemer som oppstår når så mye av vår økonomi og vårt samfunn har vært, og er, bygd på disse ressursene. Men bidragene og det tidsspennet vi benytter, viser også hva slags løsninger som har gitt og gir bidrag til avhjelping av det som i faglitteraturen går under betegnelser som «allmenningens tragedie» og «ressursenes forbannelse».

Det har vært en fordel å ha det nordnorske som utgangspunkt for dette bokarbeidet. Nordpå har offentlig debatt og forskning over tid vært opptatt av hvordan felles benyttede naturtilganger skal gi grunnlag for folks levekår og for samfunnsutvikling. Deling av fisken og det felles beitelandet, sikring av tilstrekkelig strømforsyning for utvikling i landsdelen og spørsmål om adgang til utnyttelse av verdifulle steder for oppdrett, turisme og vindkraft presser fram spørsmål om rettigheter og deling av ressursgrunnlag, om lønnsomhet og om naturgrunnlagets langsiktige bærekraft og om realisering av grunnrente.

Samer og nordmenn, og finske innvandrere, har i utgangspunktet gjennom sosiale fellesskap og gjensidig tilpasning skapt løsninger for å løse allmenningsutfordringene i nord. Som vist har behov for felles løsninger gjort at høstere sjøl har etablert felles ordninger eller institusjoner. Egenproduserte ordninger viser seg å kunne fungere lokalt og regionalt. Et lokalt eksempel er samisk utmarksbruk i Svartskogen i Kåfjord. En regionalt fungerende ordning er kystfiskernes eget lofotoppsyn, som Jentoft og Kristoffersen framhever som en forvaltningsordning der fiskerne er aktive i organisering og utforming av ordninga.[10] Oppsynet er altså en lokalisert, synlig og iverksatt – altså institusjonalisert – regelutøvelse med aktiv innflytelse fra deltakende fiskere. Ordninga er bygd på den reguleringa for havdeling og redskapsbruk som ligger i den nordnorske kystkulturen.

Kystfiske og for dette fungerende felles reguleringsordninger og mottakssteder med fiskekjøpere – på nordnorsk såkalte fiskebruk – er sjølgrodde løsninger som ikke er basert på sentral styring eller planlegging. Landanleggene som står for kjøp, for eventuell konservering og for videresalg, er både lokalt og eksternt eide. Dette samvirket mellom fiskere, regelfestede gjensidige tilpasninger på havet og kjøpere på land er eksempler på det som Ottar Brox har karakterisert som et «hus som blir til mens man bor».[11] Dette er sosial praksis blant fiskere og drivere av landanlegg som

[10] Jentoft, S. og Kristoffersen, T.I. «Fishermen's Co-management: The Case of the Lofoten Fishery.» I *Human Organization*, årg. 48, nr. 4 (1989): 137–154.

[11] Brox, O. *Dit vi ikke vil. Ikke-utopisk planlegging for det neste århundre.* Gjøvik: Exil Forlag, 1995.

finner fungerende løsninger på problemer under bruk av ressursallmenninger i det daglige. Som videreføring av slik praksis har Brox fra før foreslått mannskvoter i fisket, en ordning som vil gi bedre mulighet for mer lokal og individuell begrensning av fangstinnsats enn dagens ofte kapasitetsstimulerende båtkvoteordning. Denne ordningen har vært gjeldende i Norge fra 1990 og på Island tidligere, som Brox og Eythorsson, samt Flåten, Heen og Heen, viser at allment fører til stimulering av de mest ekspansive fiskerne og til sentralisering av ressursrettighetene. Bakgrunnen her er at stimulansen til kjøp og salg av fiskerirettigheter som følge av den statlige kvoteordninga undergraver fiskeriallmenningen. Økonomene i boka viser nå hvordan dette rådende norske kvotesystemet i tillegg også svekker totallønnsomheten i fiskeflåten slik at det i dag generelt ikke realiseres synlig grunnrente i det norske fisket.

Jentoft og Kristoffersen har tidligere vist, og Jentoft og Siri Søreng peker i denne boka på, varianter av medforvaltning som institusjonalisert løsningsforsøk for langsiktig bærekraftig og ansvarliggjørende forvaltning, i boka eksemplifisert med fjordfiskenemnder i samiske fjorder. I tråd med dette foreslår Flåten, Heen og Heen omfordeling av totalkvote med klar økning for mindre båter og større linebåter samt litt økning for trålere. Dette for å kunne realisere kryssende fiskeripolitiske målsettinger om samtidig optimalisering av grunnrente, lønnsomhet i flåten og nordnorsk spredt bosetting og verdiskaping. Det siste er også på linje med Ørebech og Trondsens forslag, med den vekta de legger på vedlikehold av leveringsplikt for trålere. Til dette bidrar også Riksrevisjonens kritikk av norsk fiskeripolitikk. Hovedpoenget fra revisjonen er at politikken over de siste tiår har ført til en drastisk konsentrasjon av bruksretten over vår nasjonale fiskeriallmenning. Konklusjonen er at denne samlinga av råderett over kvoter og inntjening er i strid med norsk fiskerilovgivning.

Kalstad og Riseth demonstrerer i sin artikkel det store potensialet i en fungerende ordning for medforvaltning. Forbedret driftsutbytte i et reinbeitedistrikt sikres over tid og rettigheter til fellesressursen vedlikeholdes hos utøverne for denne samiske tamreindrifta. Dette er ei ordning for gjensidig fordeling av en etablert fellesressurs, som vi gjennom sammenlikning ser at vanskelig vil kunne la seg realisere i fisket under det nåværende kvoteregimet i denne næringa. Kalstad og Riseth viser at samiske reindriftsutøvere og forvaltningsorgan sammen har etablert ei ordning for opprettholdelse av allmenningen.

Viken viser oss bakgrunnen for en motsatt erfaring: Lokale myndigheter overkjøres over lang tid av eksterne interesser i strid om disposisjonsretten over en attraktiv turistdestinasjon som med en talende betegnelse kalles «monopolet på Nordkapp». Hotellkjeder som før Rica og nå Scandic har med skiftende lokale og regionale støttespillere vedlikeholdt kontrollen over platået, med opprivende lokale konflikter og en nå pågående rettsprosess som resultat. Dette er en prosess der en kjennelse fra Hålogaland lagmannsrett nå underkjenner Scandics rett til å ta høye parkeringsavgifter for å kunne besøke allmenningen på platået. I skrivende stund blir Scandics anke over lagmannsrettens dom avvist av Høyesterett, og med det underkjennes hotellkjedens rett til å ta ut inntekter av parkeringa på fellesarealet på Nordkapp. Men konflikten blir en illustrasjon på følgende: Striden viser at sikring av deling av ekstraordinære inntekter fra, og egen råderett over, felles lokale naturressurser som fisk, land- og sjøareal og strøm fra vannkraft i ressursrike Nord-Norge og Finnmark kan være svært omstridt og sosialt kostbart å få realisert.

I Norge blir vannkraft og olje og gass fra starten definert som et nasjonalt og statlig ansvarsområde for utbygging og drift. Konsekvensen av måten forvaltningsordningene bygges opp på, viser seg etter hvert å fungere slik at det realiseres betydelig grunnrente av høsting av disse to naturressursene. Men den nasjonale satsinga kommer med et viktig og interessant forbehold: I konsesjonslovverket for vassdrag legges det i utgangspunktet inn vilkår om at steder og områder som huser ressursen, skal ha kompensasjon for nasjonens ressursutnyttelse av denne. Tolnov Clausen og Cruickshank, Nilsen og Brox understreker dette med å vise hvordan oppfatninga av vannkraft som også en geografisk fordelt allmenningsressurs i den norske sammenhengen bidrar til at det lokale nivået styrkes på dette området. Kommunene og staten blir de viktigste utbyggerne og eierne av norsk vannkraft. Nilsen viser så hvordan det geografiske innslaget i forvaltningssystemet for vassdrag også spiller inn da petroleumsvirksomheten utenfor Rogaland og Vestlandet bygges opp, med både statlig viktig institusjonsetablering og utbygging av en omfattende leverandørindustri med tyngdepunkt på Vestlandet som kommer etter dette.

Under liberaliseringa dempes fellesskapspreget ved forvaltninga av vannkraftressursen gjennom markedsomsetning av strømsalget etter 1990 og – som Brox spissformulerer – ved oppbygging av egne større og

regionaliserte kraftselskap som skal konkurrere om oss eiere – altså folket – som kunder.

Vannkrafta fortsetter – og øker klart – grunnrenteinntjeninga til det offentlige over de siste tre årene, men nå til et politisk uønsket høyt nivå. Dette rammer den nyvalgte regjeringa fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet gjennom ansvar for uventet og svært rask prisstigning på elkrafta like etter tiltredelse. Det uventede ved denne prisstigninga må jo åpenbart også være en konsekvens av det som vassdragshistoriker Lars Thue har pekt på i samband med vedtaket om den klart markedsrettede energiloven av 1990.[12] Med det komplekse saksfeltet det dreier seg om, var det mye som var uklart for stortingsrepresentantene. Usikkerheten om innholdet i og konsekvensene av den svært viktige reformen dreide seg altså om ei grunnleggende endring i organiseringa av den naturressursen som karakteriseres som vårt nasjonale arvesølv.

Sikker og rimelig lokal og regional vannkraftforsyning og statlig tilrettelegging for industri bygd på vannkraft og petroleum legger grunnlag for to bølger av industriell utvikling i Norge. Nilsen viser at forholdet mellom ressurstilgang og industriutbygging oppviser et i hovedsak positivt, men likevel blandet resultat når det gjelder forholdet mellom rikelig ressurstilgang og økonomisk utvikling. Stikkord for problemene innen disse bransjene er enkel bulkproduksjon og «boom and bust» – det siste altså dramatiske opp- og nedturer. De privat drevne industribedriftene i Mosjøen og Ulsteinvik viser seg å være avhengige av egen oppbygging av konkurransedyktig virksomhet over et relativt langt tidsrom. Det er altså snakk om relativt autonome bedriftsinterne og markedsrettede utviklingsprosesser av sjølstendig og innovativ produksjon knyttet til de to typene naturressurser som det her er snakk om. Satsing på industriell produksjon mer ensidig bygd på lett tilgang på ressursen, som fører til rask oppstart eller forsert vekst, framstår ikke som en god industriell strategi ut fra disse eksemplene.

Her må, i det forsøket vi gjør på sammenlikning mellom næringer eller ressurstyper, konklusjonen være dels forskjellig når det gjelder forholdet mellom ressurstilgang og landindustri når det gjelder fiskeriene. Bakgrunnen for denne slutninga er den sterke avhengigheten mellom høsting og industri i fisket. Kvaliteten på den ferske råvaren som industrien mottar, er avhengig av rask levering fra fangstleddet. Dette krever fleksibel tilpasning til sesongdrifta i industrien, slik mange bedrifter i dag

[12] Thue, L. Op.cit., s. 114.

praktiserer, for eksempel gjennom den veksten de har hatt i fiske og fiskeindustri i kystflåten og tilknytta anlegg noen steder i Finnmark gjennom supplementet som er kommet med krabbefisket.

Samtidig er det altså et hovedfunn i denne boka at bruk av en industriell modell på høsting av naturressurser fører galt av sted. Best illustreres vel den manglende fungeringa av denne modellen i erfaringene med forsøkene på å bygge opp såkalt vertikal integrasjon gjennom kombinasjonen av frossen filetproduksjon og tråldrift. For her var det snakk om en veritabel modellinvasjon fra industri til høsting som lå til grunn for feilslått statlig industriell satsing i fiskeriene under modernisering. Det viktige flerfaglige bidraget som kommer fram i denne boka med tanke på slik modellbruk, er følgende: Naturressurshøsting trenger noe annet enn industriell tenking for å sikre langsiktig bærekraft slik denne kan komme til uttrykk i vedvarende realisering av verdien av det som naturen yter, altså gjennom grunnrente.

Referanser

Bjerkli, B. «'Tradisjonell kunnskap' i rettssalen.» I *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, årg. 26, nr. 2 (2015): 129–146. https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2898-2015-02-04

Brox, O. *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni.* Oslo: Universitetsforlaget, 1984.

Brox, O. *Dit vi ikke vil. Ikke-utopisk planlegging for det neste århundre.* Gjøvik: Exil Forlag, 1995.

Dahl Jacobsen, K. «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet.» I *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årg. 6 (1965): 147–160.

Flåten, O. og Skonhoft, A. *Naturressursenes økonomi.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 2014.

Gordon, H.S. «The Economy of Common Property Resource: The Fishery.» I *Canadian Journal of Political Economy*, årg. 62 (1954): 124–163. https://doi.org/10.1086/257497

Hardin, G. «The Tragedy of the Commons.» I *Science*, årg. 162 (1968): 1243–1248. https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243

Jakobsson, E. *Industrialisering av älvar. Studier kring svensk vattenkraftutbyggnad 1900–1918.* Avhandlingar från Historiska institutionen i Göteborg, nr. 13. Göteborg, 1996.

Jentoft, S. «Institutions in the fisheries: what they are, what they do, and how they change.» I *Marine Policy*, årg. 28 (2004): 137–149. https://doi.org/10.1016/S0308-597X(03)00085-X

Jentoft, S. og Kristoffersen, T.I. «Fishermen's Co-management: The Case of the Lofoten Fishery.» I *Human Organization*, årg. 48, nr. 4 (1989): 137–154. https://doi.org/10.17730/humo.48.4.k045637kv290u886

McCay, B. og Jentoft, S. «Market or Community Failure? Critical Perspectives on Common Property Research.» I *Human Organization*, årg. 57, nr. 1 (1998): 21–29. https://doi.org/10.17730/humo.57.1.372712415k227u25

Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Dokument 3:6 (2019–2020). Riksrevisjonen, 2019.

Sachs, J. og Warner, A.M. «Natural resources and economic development. The curse of natural resources.» I *European Economic Review*, årg. 45, nr. 4–6 (2001): 827–838. https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8

Thue, L. *Strøm og styring. Norsk kraftliberalisme i et historisk perspektiv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1996.

Kapittel 2

SLIK BLIR KYSTFOLKETS ALLMENNING PRIVATISERT

Ottar Brox

Denne artikkelen er en kritisk drøfting av noen sider ved endringene i norsk fiskeripolitikk etter 1990, særlig fordelingseffektene av «båtkvoteregimet» som da ble introdusert. Like viktig er spørsmålet om dette regimet er egnet til å sikre fiskets ressursrente for det nasjonale fellesskapet. Her kan vi sammenlikne fisket med andre ressursbaserte *næringer* – for eksempel oljeutvinning. Dersom ressursrenten av oljen var blitt tatt vare på etter samme prinsipp som man brukte for fisket, kunne prosessen fått dette forløp: Da utvinninga av nordsjøolje kom i gang omkring 1970, vedtok den ansvarlige statsråden at eiendomsretten til all norsk olje skulle tilhøre de selskap som innen 1980 hadde investert mest i utvinningsutstyr.[1]

De viktigste konfliktene i norsk fiskerinæring har lenge vært spørsmålet om hva slags redskaper de økonomisk best stilte kunne bruke, uten at det gikk for sterkt ut over de fiskerne som ikke var i stand til å finansiere det mest effektive utstyret, men måtte greie seg med juksa. Den moderne versjonen av denne interessemotsetninga er konflikten mellom trålerrederiene og kystfiskerne med mindre båter, som de fleste har vært i stand til å finansiere sjøl, i alle fall etter 2. verdenskrig.

[1] Første versjon av denne artikkelen ble trykt i *Samfunnsøkonomen* nr. 3-2019.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/2
Lisens: CC BY 4.0

Kapital, arbeidskraft og fordeling i høstingen av fiskeriallmenningen

Spørsmålet kan også stilles slik: Hva slags rolle skal kapitalinnsatsen spille i forhold til arbeidsinnsatsen i denne næringen? Slik kunne vi ha spurt da juksefiskerne jagde bort skipsrederens dampbåter fra Trollfjorden i 1890 – med det for den nasjonale økonomien positive resultat at han måtte investere sin kapital i et moderne skipsverft i Harstad, heller enn i høsting av skrei – noe som åttringflåten klarte utmerket med sine enkle redskaper og arbeidskraft uten alternative inntektskilder i tida februar–april.

Slik var det også da Erik Brofoss og Reidar Carlsen gjennom Nord-Norgeplanen av 1952 førte sin seige kamp mot det arbeidsintensive fisket – som de mente hemmet utviklinga av fiskeriindustrien. Nord-Norgeplanleggerne ville ha trålere – av hensyn til denne industrien, men da trålerne kom, eksporterte rederne heller fangsten til bearbeiding i land med dårligst mulige lønninger. Men er ikke dette problemet såpass enkelt som at fartøyer og redskaper blir stadig mer effektive, mens arbeidskraft i Norge blir stadig dyrere? Slik er det jo i andre næringer – og særlig i industrien. Må det da ikke være slik i fiskeri-«industrien» også? Er ikke det forklaringa på at sjarkene (fiskebåter som er mindre enn 11 meter) forsvinner, og at trålerne øker sin andel av fangsten?

Og er det ikke også slik at allmenningsressurser er nødt til å bli overutnytta og derfor ødelagt – slik felles beiter blir det? «Frihet til å høste allmenningsressurser innebærer ruin for alle!» mente biologen Garrett Hardin i 1968.[2] Av dette trekker mange den slutning at allmenninger bør privatiseres. Denne «naturloven» er det lett å misbruke. Da Hardin besøkte Universitetet i Oslo for noen år siden, sa han at han angra på den siterte formuleringa – for det han mente å si, gjaldt *uregulerte* allmenninger – som beitemarker der hvem som helst kan slippe løs så mange dyr vedkommende vil. Fellesbeiter der rettighetshaverne har bestemt hvor mange beitedyr som kan komme innafor gjerdet, og er enige om hvor mange hver av dem kan slippe løs der, kan fungere til evig tid, sa allmenningsteoretikeren. Men trålertalsmenn slår framleis om seg med Hardins kasserte formulering. Vi må bare slå fast at om nordmenn var enige om hvor mye som kunne høstes av hvert fiskeslag, og om hvor mye hver enhet (som fisker, reder, båt eller mannskap) fikk lov til å fiske,

[2] Hardin, G. «The tragedy of the commons.» I *Science*, årg. 162 (1968): 1243–1248.

ville det ikke være noen argumenter for privatisering av allmenninger i et demokratisk samfunn.

Det burde være mulig å bli enige om fordelinga av det tillatte kvantumet – men da må vi bli enige om at fiske er *høsting* og ikke *produksjon*. Den som eier en industribedrift, som en møbelfabrikk, kan kjøpe en maskinhøvel av siste modell – og regne med å øke produksjonen og tjene mer, samtidig som landets nasjonalprodukt blir større.

Men situasjonen er ikke slik når det gjelder høsting: Kornbonden får ikke bedre, men heller dårligere økonomisk resultat om han erstatter sin flere år gamle, men fullt brukbare skurtresker med en ny og dyrere maskin. For åkeren hans er ikke større enn den var før han kjøpte den nye skurtreskeren. Anskaffelsen ville – absurd nok – bare lønne seg for kornbonden om staten eksproprierte naboenes åkrer og lot den investeringsvillige bonden få dem – helst gratis. Da ville kanskje anskaffelsen bli lønnsom for denne bonden. Men neppe for naboene eller for det nasjonale fellesskapet.

Som vi skal se, er det omtrent dette som har skjedd i norske fiskerier siden 1990 – da båtkvotesystemet ble innført. I mange år hadde situasjonen stort sett vært slik at økt innsats i denne næringen – flere garn, linebolker, tråltimer og så videre – ikke økte den samlete norske fangsten, men bare de samlete norske *kostnadene*. Derfor burde ikke våre fiskerimyndigheter ha vært så opptatt av å øke kapitalinnsatsen i vår fiskerinæring, men heller av å redusere innsatsen og slik forbedre det økonomiske resultatet – for landet som helhet. For at det skal være klart: Siden vi ikke lenger kan regne med å finne nye fiskefelter, kan vi bare forbedre det økonomiske resultatet av norsk fiskerinæring ved å redusere innsatsen. Da reduserer vi for det første fangstkostnadene, men også risikoen for nedfisking av fiskestammene.

Når den viktigste utfordringen var å redusere fangstinnsatsen til et nivå som gjorde det mulig å vedlikeholde fiskebestandene, må det være lett å se at dette måtte være særlig vanskelig i etterkrigstida: Tallet på fiskere hadde steget svært sterkt under sysselsettingskrisen mellom krigene. Men mange av dem hadde knapt nok robåter å hjelpe seg med, og de var svært ivrige etter å skaffe seg sjarker så snart krigen var slutt. Mange gamle nordlandsbåter ble også bygd om til sjarker med en liten glødehodemotor på slutten av 30-åra og under krigen. Og det er lett å undervurdere hva en liten «Sabb» i bestefars gamle åttring betydde i økt mobilitet – og reduksjon av helseslit. Tallet på mindre fiskebåter (under 30 fot) med motor vokste med hundrevis i mange nordnorske kystkommuner på 1930-tallet og i den

første etterkrigsperioden. På Ytre Senja (Berg og Torsken kommuner) vokste sjarkflåten fra 62 i 1934 til 307 i 1962. For landet som helhet forteller SSB om en vekst fra om lag 10 000 «åpne motorfarkoster» i 1930 til det tredoble på 1960-tallet.

Men viktig var også bedringa i fiskeprisene. Råfiskloven av 1938 innebar at prisnivået – til fisker – fra matmangeltida under krigen ble vedlikeholdt av det nye forhandlingssystemet, som ga fiskerne langt større innflytelse.

Både havforskere og økonomer har vært opptatt av å tilpasse fangsten til situasjonen i havet – men de fleste foreslåtte løsninger har vist seg å skape vanskelige problemer.

Eksempler:

- Fisket kan stoppes av statlige myndigheter når den samlete flåten har brakt på land det kvantum som havforskerne mener kan høstes uten at de følgende årsklasser av arten kan bli for små. Men da er det en viss risiko for at det kan skje noe som både fiskere og politikere kan betrakte som urettferdig: Om fisken søker mot land i nord først, kan nordflåten komme til å fiske opp det tillatte kvantum – før søringene kommer i nærheten av de aktuelle mulighetene. Eller at været er førsteklasses i øst, mens det er kontinuerlig landligge gjennom det meste av sesongen i vest.
- En annen risiko er at det blir «kappfiske», som innebærer at mange skippere og redere skaffer seg unødvendig fangstkapasitet for å sikre seg mest mulig av det tillatte kvantumet – noe som innebærer sløseri med kapital og arbeidskraft.

Av slike og liknende grunner har norske fiskerimyndigheter importert «båtkvotesystemet», som innebærer at hvert fartøy blir tildelt et visst kvantum – per år eller sesong. Det skal i prinsippet innebære at urettferdig fordeling mellom landsdelene kan unngås, og at unødvendige investeringer ikke skal lønne seg. Hvis en skipper eller en reder veit hvor mange tonn han har lov til å fiske, kan han skaffe seg nøyaktig det han har bruk for av båt og bruk.

For den som vil ha mer kunnskap om båtkvotesystemet, finnes det en omfattende litteratur – det meste på engelsk – bøker og artikler som stort sett anbefaler denne løysinga på de problemer som overkapasitet i fangstleddet skaper – for bestandene, fiskerne og for kystfolket generelt. Men

jeg vil gå videre med en kritisk sammenfatning av hvordan etableringa av dette systemet for ivaretakelse og fordeling av fisken i havet har foregått i vårt eget land.

Da «omsettelige fartøykvoter» kom til Norge

Det var kriseår i norsk fiske på slutten av 1980-tallet. I Finnmark var særlig kobben så plagsom at fiskerne fikk ødelagt garnbruket sitt, og mange klaget over at det knapt nok var kokfisk å få. Mye av denne krisen skyldtes nok også at snurpenotflåten hadde redusert den loddebestanden som både torsken, andre fiskeslag og varmblodige dyr skulle leve av.

Som de fleste andre ikke-fiskere fikk jeg informasjon om det nye rettighetssystemet i lokalavisene. De trykte detaljerte lister over båter i kystkommunene – med tall for hvor mange tonn min barndoms naboer hadde lov til å fiske. De som hadde vært «passive» de siste par kriseåra før 1990, altså latt det som var igjen av de viktigste bestandene være i fred – som de finnmarksfiskerne som la båten i fast fortøyning og fant seg annet arbeid når det var «svart hav» – opplevde altså å bli nektet kvote. Mange interessante detaljer om fiskerorganisasjonenes deltakelse i denne prosessen finnes i journalisten Gunnar Grytås' bok *Kvotebaronar*.[3]

For å henge bjella på katten: Båtkvotesystemet ble innført på en måte som ga de kapitalsterke rederiene alle fordeler, mens kystflåten ble systematisk og ubønnhørlig redusert – med juridisk ganske tvilsomme metoder. Det innebar store ressursrettigheter for redere og noen skippere, *men også sterkt økte fangstkostnader for den samlete flåten, og dermed for den nasjonale økonomien*.[4] Hovedprinsippet i båtkvotesystemet er at *størrelsen på fartøyet* bestemmer hvor mange tonn eieren har lov til å fiske. Det kunne høres ut som om dette innebar nullvekst og teknologisk stagnasjon, altså at den flåten som vi tilfeldigvis hadde i 1990, skulle vedlikeholdes, men ikke vokse – verken i antall eller ved at fiskere eller redere skiftet en liten båt ut med en større.

Men det nye regimet innebar ikke «fastfrysing» av fiskeflåten slik den var ved inngangen til 1990-tallet. Realiteten var at dette systemet – som skulle føre til bedre tilpassing mellom innsats og utbytte – noe som måtte innebære *mindre fangstinnsats* – førte til et *investeringskappløp*. Fartøyer

[3] Grytås, G. *Kvotebaronar.* Oslo*:* Det norske samlaget, 2014.

[4] Brox, O. «Fiskerirevolusjonen i 2005. Om teori, intensjoner, pervertering og konsekvenser.» I D.H. Claes et al. (red.), *Politikk i grenseland. Festskrift til Øyvind Østerud*. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

ble både ombygd, forlenget og nybygd under det nye regelverket – og ble tildelt kvoter i samsvar med størrelsen – *om det bare kunne legitimeres som* «modernisering» eller «fornyelse» av fiskeflåten. Rederier ble etablert med lite innslag av yrkesfiskere blant aksjeeierne. Lenge etter reformen kunne Aftenposten fortelle (24/2-2012) at fiskebåter for milliardbeløp var under bygging på Nord-Vestlandet.

Vi må anta at den viktigste begrunnelsen for Fiskeridepartementets reformer omkring 1990 var at fangstkapasiteten måtte tilpasses det kvantum som kunne høstes av «årets avling» uten å risikere nedfisking av bestanden. Da må det vel være paradoksalt at reformen var *en sterk impuls til å investere mer*?

For at kvotesystemet skulle kunne legitimeres, måtte den økte trålerkapasiteten derfor kombineres med reduksjon i småbåtflåten. Det ble for det første forsøkt oppnådd ved å inndra kvoter som ble «misligholdt», det vil si ikke fullt ut utnyttet, som når sjarkfiskere hadde fått levert et par tonn *under* den tildelte kvoten. Slike historier sirkulerte i avisene: En eldre sjarkfisker kom fra Lofoten etter å ha fått opp to tonn mindre skrei enn den kvoten som han hadde fått tildelt. Men han hadde tenkt seg på Finnmarka på vårparten og regna sjølsagt med at det ville være en smal sak å få levert de to tonnene som mangla. Men så blei kona sjuk, slik at han måtte holde seg heime hele våren. Det førte til at han fikk et brev fra Fiskeridirektøren som gikk ut på at han hadde «misligholdt» kvoten, som derfor ble inndratt.

Maurstad[5] forteller om sjarkfiskere som ikke fisker mer enn de trenger til sine husholdsutgifter – som kan variere – men som etter 1990-reformen også måtte fiske *mer* enn de hadde planlagt – for å være sikre på å få beholde kvoten.

Noe som er minst like juridisk tvilsomt – eller som i alle fall burde være interessant for de lovkyndige – må være at en fisker som på grunn av alder eller helse ville «legge inn årene», kunne *selge* den kvoten som han hadde disponert av fellesskapets fisk, til en reder som ville fiske mer. Dette kalte statsråd Ludvigsen «en velfortjent ytelse fra samfunnet til gamle slitere», i en samtale med forfatteren. (Dersom du eller jeg *selger* noe som vi ikke eier, kan vi få besøk av lensmannen!) *Juridisk* må vel dette kalles en «innovativ» form for eldreomsorg: Kårkallen kan selge det som han sjøl og naboene hittil har hatt en tusen år gammel rett til å leve av – for å gi plass

[5] Maurstad, A. «To Fish or Not to Fish: Small-Scale Fishing and Changing Regulations of the Cod Fishery in Northern Norway.» I *Human Organization*, årg. 59, nr. 1 (2000): 37–48.

for aksjeselskaper (som i motsetning til kystens hushold er ubegrenset i sine inntektsbehov).

Men mer skulle komme: Fiskeriminister Ludvigsen la 3. april 2005 fram ei ny forskrift om «strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten». Av paragraf 7 framgår at «strukturkvoter» tildeles for «et år ad gangen» til de rederiene som har hatt slike kvoter, men at «senere tildeling skjer uten ny prøving». Det ble straks omtalt i mediene som privatisering («evigvarende kvoter») av fellesressursene i havet.

Det er ellers god grunn til å tolke det knappe flertallet i høyesterettsdommen av 23. oktober 2013 slik at våre myndigheter har adgang til å tilbakekalle slike eiendomsliknende fordeler – båtkvoter – som statsråd Ludvigsen prøvde å definere som privat «eiendom» i april 2005. Det argumentet at rederiene hadde investert millioner i «god tro», slik at de var lovbeskyttede *eiere* – og derfor måtte få sin eiendomsrett til fiskekvoten fastslått – ble avvist av Høyesteretts flertall med det argument at de hadde fått «låne» kvoten lenge nok til å få dekning av de investeringene som var nødvendig for å kunne utnytte den. Må ikke det tolkes som en prinsipiell avvisning av at fiskeriministeren med administrativ beslutning skulle kunne privatisere felleseiendom?

Båtkvotesystemet har også hatt viktige konsekvenser for rekruttering til et kystfiske av nordnorsk type: Ungdom har lært yrket av far, eldre brødre eller erfarne naboer som hadde bruk for en «skårunge» om bord. Siden det ikke var *fiskeren*, men «båten», altså båteieren eller rederiet, som fikk kvote, kunne eieren etter 1990 forbedre sitt økonomiske utbytte – og øke ulykkesrisikoen – ved å sende skårungen på land og fiske aleine.

Det kan heller ikke være tvil om at når det var *rederen* som ble tildelt en *båt*-kvote, og ikke fiskeren som ble tildelt en *manns*-kvote, så betydde det et kraftig politisk inngrep i *fordelinga* av samfunnets fellesgoder – uten at det på noen måte var utredet, begrunnet og vedtatt av folkevalgte organer. Med mannskvoter ville det sannsynligvis også bli langt færre aleinemenn på havet – og et hyggeligere arbeidsliv om bord: *Mann er manns gaman!* Det er godt for et menneske å slippe å spise måltidene sine aleine.

I denne sammenhengen bør det kunne nevnes at nordmenn i *alle* partier gir uttrykk for glede over at forskjellene er mye mindre her enn i andre rike land, og at det er et viktig mål å hindre større ulikheter. Her er det nok store sprik mellom idealer og realiteter – og en god del å oppnå gjennom

fornyelse av fiskeripolitikken. Samfunnsøkonomisk kan det neppe være tvil om at båtkvotesystemet må kalles en fiasko – men en fiasko som blir ignorert av alle som har ansvar for at nasjonens fellesressurser tas vare på:

- Det ble innført i en situasjon der innsatsen i norsk fiske var så stor at totalfangsten ikke økte med flere tråltimer eller flere garn og liner i sjøen. Det kan tydeligvis ikke gjentas ofte nok at når fangsten ikke kan økes ved økt innsats, er det bare *redusert* innsats som kan gjøre norsk fiske samlet mer lønnsomt.
- I en slik situasjon satte altså myndighetene med sitt kvoteregime i gang et investeringskappløp, der unødvendige investeringer – med negative virkninger for norsk økonomi – *ga investor rett til knappe og verdifulle naturressurser – gratis*!
- Det er velkjent at slike «superprofitter» som redere har oppnådd under dette regimet, er mye større enn det som kan oppnås ved investering i industri eller annen virksomhet som faktisk øker nasjonalproduktet. Systemet kanaliserer altså kapital – som *kunne* ha vært investert i for eksempel lønnsom industri – i samfunnsøkonomisk ulønnsomme retninger.

Andre måter å tilpasse fangstinnsatsen på

Utfordringa for norsk fiskeripolitikk er sjølsagt først og fremst å tilpasse fangstinnsatsen til det som er nødvendig – når havforskerne har observert og regna seg fram til hvor mye som kan høstes av hver fiskebestand – for ikke å risikere de konsekvensene som det ukontrollerte sildefisket fikk på 1960-tallet. Deretter gjelder det å finne ut hvilke fiskere – skippere/redere, partsrederier eller aksjeselskaper – som sammen skal få jobben med høstinga. For å redusere høstingskostnadene mest mulig har kanadiske fiskeriøkonomer argumentert for at det må bli arrangert *auksjoner*, for eksempel slik at det rederiet som byr mest for kvotene, får jobben. Da blir «grunnrenten» maksimal – altså det som rederiet må betale til det folket som i fellesskap eier ressursene. (Mer om dette nyttige, men for nordmenn flest nesten ukjente begrepet *grunn- eller ressursrente* i en rapport fra Maktutredningen: Moene i Østerud 2002[6].) Det er lett å forstå at

[6] Moene, K.O. «Fordeling, effektivitet og grunnrente.» I Ø. Østerud (red.), *Ressursmakt og grunnrente*. Rapport nr. 24. Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Unipub, 2002.

alle fiskere helst vil ha fisken gratis, men like lett forståelig at kvotene må tildeles rettferdig – og på en måte som hindrer at fiskestammene nedfiskes.

Nå er det ikke min hensikt med denne lille artikkelen å skissere og begrunne et nytt og bedre system for fordeling av fiskeressursene. Men det er ikke vanskelig å vise at det som har foregått siden 1990, best kan karakteriseres med den engelske termen «rent-seeking», et ord som Wikipedia oversetter med «tilkaringsvirksomhet». Det er heller ingen mangel på alternative forslag med langt bedre fordelingsvirkninger. Professor Svein Jentoft har foreslått at *kommunene* tildeles fangstkvoter, noe som naturligvis kan gjøre det mulig å unngå at tradisjonelle fiskerisamfunn avfolkes, sjøl om det ikke er noen mangel på interesserte rekrutter.[7] Men det finnes flere alternativer: I boka *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?*[8] har jeg skissert et system med *mannskvoter*, som også kunne være et effektivt middel til sikring av full sysselsetting.

For den som godtar at høstingsjobben må gjøres med minst mulig kostnader, er det ikke mulig å unngå å gi fiskeriadministrasjonen stryk:

1. Om relativt billige fangstmetoder med mindre båter og passive redskaper erstattes av svært store og dyre fartøyer og botntråling, betyr det ikke nødvendigvis mer rasjonelt høstingsarbeid. De store overskott i rederier under båtkvoteregimet kan enklest og mest kontrollerbart forklares med at sjølve *retten til å fiske* (som forsøkes gjort til *eiendom*) er overført fra kystflåten til trålerrederiene. Om staten eksproprierer Olas jord og lar Per få den gratis, skyldes ikke Pers eventuelle økonomiske suksess at han er en dyktigere bonde, eller at han skaffer seg bedre maskiner enn det Ola hadde.
2. Men Fiskeridirektøren bør ha regnskapsmateriale som kan gjøre det mulig å finne de reelle, empiriske kostnadene per tonn førsteklasses filet brakt på land ved de forskjellige måtene å drive fiske på. Da må *alt* med – også lakseforverdien av det avfallet som må gå på sjøen.
3. Det er nesten utrolig at trålerredernes «influensere» har klart å innbille så mange at det nye regimet – gjennom den «frihet» som «fiskerne» har fått – er blitt mer økonomisk effektivt! (Jeg har hørt dem fortelle et publikum av fiskerifolk at det som har skjedd, er at «fiskerne», som vel må være en villedende betegnelse på en del *rederi-*

[7] Jentoft, S. *Røtter og vinger. Kystkulturen i globalsamfunnet.* Stamsund: Orkana, 2001.
[8] Brox, O. *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal, 1989.

er, nå er «frigjort fra byråkratisk maktbruk».) De som forfatteren fra barndommen av har vært vant til å kalle «fiskere», har tvert imot blitt *fratatt* sin frihet til å leve av de ressursene som fikk forfedrene til å slå seg ned i havgapet.

4. For å ta med et argument som sjelden er framført i slike diskusjoner og antakelig aldri er tillagt vekt: Samtidig som for mye kapital brukes til å bygge ut en fiskeflåte som for lenge siden er blitt for stor, tar vi inntektsmulighetene fra folk som på grunn av adressen har dårlige muligheter for å skaffe seg andre inntekter: Kapital som kunne ha vært brukt til mer produktive formål, som ny industri, slenger vi etter den nasjonaløkonomisk ulønnsomt investerte kapitalen – den store og for dyre trålerflåten som vi ikke har fisk nok til. Vi investerer kapital, som *kunne* ha vært investert i lønnsom industri, i unødvendig fiskeriutstyr, samtidig som vi tar arbeidsinntektene fra andre, som det koster samfunnet mye å etablere nye arbeidsplasser, boliger og nødvendig infrastruktur for.
5. Gratis båtkvoter innebærer ukontrollerbar «rent-seeking»: Redere innkasserer ressursrenten, som skulle ha gått til eieren av fiskestammene, altså det nasjonale eller regionale fellesskapet.

Men det sier seg nesten sjøl at sjarkene – som var billige nok til at eierne kunne la dem ligge i fortøyningene store deler av året, men som kunne være både upraktiske og farlige å være på havet med i dårlig vær – måtte passe dårlig inn i et industriopplegg. Det var en *godværsflåte*, som vanskelig kunne fungere i et såkalt «vertikalt integrert» system der «foredlings»-prosessen stopper opp om den jamne, forutsigbare tilgangen på brukbart «råstoff» svikter,[9] altså der fersk fisk måtte leveres på kaia når «jentan på fileten» sto klare til å pakke den. Sjarkfiskerne var avhengig av et desentralisert og fleksibelt mottaksapparat på land. Men det er ikke til å komme forbi at det som for myndighetene var problematisk med sjarkfisket, var at dette var en mer *attraktiv* livsform enn andre karrieremuligheter som sto åpne for mannlig ungdom på store deler av den nordnorske kysten. Det gjelder i alle fall fram til og med 1960-tallet – før folkeskolen ble niårig og den videregående skolen mer tilgjengelig – samme hvor du bodde. Det «industrimodernistene» tydeligvis ikke forsto – og kanskje ikke var

[9] Vi gir gjerne *ordet* makt over *tanken*: Vi tar for gitt at «råstoff» blir «foredlet» av industrien. Men betegnelsen er misvisende, fordi fisk stort sett smaker best jo mindre «foredling» den har vært utsatt for. Det som blir gjort med fisken i industrihallen, er stort sett bare forsøk på å forsinke kvalitetsforringelsen.

interessert i – var hvordan de nye «industriarbeidsplassene» ble vurdert «på golvet» i forhold til *andre aktuelle alternativer*:

For Per kunne alternativet til en regulær 48 timers arbeidsuke ved en verktøymaskin være praktisk talt ulønnet arbeidsinnsats, under kommando av far, på småbruket langt til fjells. For Pål kunne alternativet til hyre med en tråler – en jobb som innebar ukelange sammenhengende perioder til havs i allslags vær (i arbeid som ILO for noen år siden klassifiserte som verdens nest verste), være fiske fra sjøleid sjark, med dagsturer heimefra med en 27-foting med semidieselmotor, garnspill eller juksemaskiner og hyggelig kombinert lugar og styrehus – sammen med en barndomskamerat.

Så at en del skoleflinke fiskersønner ble akademikere, kan ikke forklare den havgående flåtens kroniske problemer med å skaffe seg stabil tilgang på mannskap. Likevel kunne nok moderne trålere og kraftblokksnurpere rekruttere en del ungdommer som så raskt som mulig ville spare sammen noen tusen til nødvendig egenkapital til sjarkkjøpet. Og sjøl om den statlige Fiskarbanken ble pålagt å nekte folk lån til mindre båter, rimeligvis for å lette tilgangen på mannskap til de upopulære nordnorske trålerne, var det lenge relativt lett å få lån med kommunal garanti i lokale banker.

Vi må altså kunne konkludere med at myndighetenes og fiskeindustriens «sjarkproblem» ganske enkelt skyldtes at – i alle fall fra Vestfjorden og nordover – sesongfiske med en- og tomannsbåter var en mer attraktiv måte å drive fiske på enn livet som trålergast eller linefisker til havs med store bankbåter. Mange unge sjarkfiskere brukte i samtaler med meg ordet «spennanes» om yrket sitt og la også vekt på det «å være sin egen herre». De svarene jeg fikk på 1960-tallet – særlig fra de litt eldre – refererte ofte til sjarkfiskerens mulighet til å være mye mer sammen med familien i heimbygda. Uten at jeg har noen statistikk å vise til, hadde jeg et sterkt inntrykk av at unge fiskere ofte skaffet seg sjark når de ble gift og småbarnsforeldre. Det er heller ingen tvil om at store deler av 1960-tallets sjarkflåte lett kunne ha vært erstattet av noe større og sikrere, men fiskereide båter i partsrederier. Men vi må altså slå fast at myndighetenes og fiskeindustriens «sjarkproblem» ganske enkelt skyldtes at en- og tomannsbåter i etterkrigstida var en *relativt* attraktiv måte å drive fiske på, mens det ble et permanent problem for arbeidskontorene å holde trålerne med mannskap.

«Industrimodernismen»

Ole Colbjørnsen, med praksis fra Stalins planbyråkrati og britisk næringsliv, blir av Rune Slagstad i boka *De norske strateger*[10] omtalt som den som gjorde Arbeiderpartiets ledelse til en «industrimodernistisk» drivkraft i vårt land. Det var mulighetene til å bygge stor og konkurransedyktig industri, basert på våre naturressurser og vår fossekraft, som var partiets viktigste oppgave i regjeringsposisjon.

Fiskeryrket «sto laglig til for hogg» – for å bruke Snorres bilde. Ved å erstatte sjarkene med trålere kunne en få på land samme fiskemengde ved hjelp av langt færre fiskere, mens de som ble overflødige, kunne gjøre større nytte for seg i andre yrker.

Det er vel ingen tvil om at utviklinga har gitt industrimodernistene rett – i den forstand at det ikke er lett å tenke seg økonomisk framgang uten industri. Men samtidig bør det i ettertid være klart at lederkadrene i Arbeiderpartiet – som i borgerlige partier – hadde sine «blinde flekker». Det er ingen overdrivelse om vi sier det såpass sterkt som at Gerhardsens eksperter – som Erik Brofoss – så på norske bygder som en eneste stor «undersysselsatt arbeidskraftreserve», heller enn som lokale *samfunn* som skulle vedlikeholdes og utvikles.

Kombinasjonen av småbruksdrift og fiske – fiskarbonden med ei eller to kyr og noen sauer – er nå historie, fordi husdyr på små bruk i dag betaler så dårlig for arbeidstida. Men også i dag kan kystfiske i liten skala, som kan gi svært gode inntekter *per time*, kombineres med andre inntektskilder – som jordbruk uten husdyr, visse håndverk, reparasjoner og vedlikehold – tjenester som kanskje kan være dyre og langt borte for mange bygdefolk. Det er et sterkt argument for at man skal prioritere kystbefolkningens rett til å drive kystfiske uten andre begrensninger enn dem som er nødvendige for å opprettholde fiskebestandene.

Men kan vi vente den slags praktisk folkevett av en fiskeriadministrasjon som styrer lokalt fiske slik det framgår av en rapport fra Bekkarfjord i Finnmark: Slik jeg forstår småbrukeren Peder J. Jenssen, ble han fratatt mesteparten av «en halv krabbekvote» fordi han det året ikke hadde fått på land nok sei og torsk til at han av byråkratiet kunne godtas som «fisker». Krabben fiskes av båter langveisfra, heter det i boka *Kystopprøret*[11], redigert av Eva Lisa og Thor Robertsen.

---

[10] Slagstad, R. *De nasjonale strateger.* Oslo: Pax Forlag, 1998.
[11] Robertsen, E.L. og Robertsen, T. (red.). *Kystopprøret 2017*. Vardø, 2018.

Mer er det kanskje ikke nødvendig å skrive om sentralbyråkratiets forståelse av periferiens økonomi. Det er i dag ingen vei utenom industrialisering. Men i et demokrati må vel den vekststrategien som velges, ikke innebære at arbeidsfolk skal få et mindre tilfredsstillende liv, med færre valgmuligheter etter industrialiseringa enn de hadde før?

Det er et litt for velkjent mønster fra industrialiseringsprosesser at statlig makt kan brukes til å gjøre bygdefolks tradisjonelle måter å livberge seg på vanskeligere – for å motivere dem for det som sjeftenkerne trur på. Det klassiske eksemplet er sjølsagt Storbritannia under den industrielle revolusjon – kopiert for eksempel i Sør-Afrika av boerne og nå kanskje i Kina av ei regjering som heller ikke kan avsettes av flertallet.

En viktig grunn til at vi hittil har vært et samfunn med små økonomiske forskjeller, er nettopp at så mye av det vi hittil har levd av, har vært *allmenning* – som våre rike fiskeressurser – og at *jord* har vært lett tilgjengelig for alle i store deler av landet.

Andre viktige *felles* naturressurser – som lagerressursene olje og gass – ble reddet for fellesskapet av Jens Evensen og andre våkne jurister og økonomer. Men de livsviktige *fornybare* naturressursene i havet har en serie fiskeristatsråder vært i stand til å ta fra det kystfolket som i alle fall har levd av dem siden kong Øysteins dager, og gitt dem bort gratis til spekulanter – som tydeligvis kan selge dem videre med stor fortjeneste.

Behøver vi å finne oss i det?

TAKK: Jeg har hatt stor og uunnværlig pc-teknisk, språklig og faglig hjelp av min kollega Peter Koren, og som vanlig har Kirsten Danielsen lest kritisk igjennom mange utkast. Mange takk også til tidligere arbeidskamerater på Universitetet i Tromsø – særlig Svein Jentoft og Ragnar Nilsen.

Referanser:

Brox, O. *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal, 1989.

Brox, O. «Fiskerirevolusjonen i 2005. Om teori, intensjoner, pervertering og konsekvenser.» I D.H. Claes et al. (red.), *Politikk i grenseland. Festskrift til Øyvind Østerud*. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

Brox, O. *På vei mot et postindustrielt klassesamfunn?* Oslo: Pax Forlag, 2016.

Grytås, G. *Kvotebaronar.* Oslo: Det norske samlaget, 2014.

Jentoft, S. *Røtter og vinger. Kystkulturen i globalsamfunnet.* Stamsund: Orkana, 2001.

Maurstad, A. «To Fish or Not to Fish: Small-Scale Fishing and Changing Regulations of the Cod Fishery in Northern Norway.» I *Human Organization*, årg. 59, nr. 1 (2000): 37–48. https://doi.org/10.17730/humo.59.1.q0242m112x223862

Moene, K.O. «Fordeling, effektivitet og grunnrente.» I Øyvind Østerud (red.), *Ressursmakt og grunnrente*. Rapport nr. 24 fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Unipub, 2002.

Robertsen, E.L. og Robertsen, T. (red.). *Kystopprøret 2017.* Vardø, 2018.

Slagstad, R. *De nasjonale strateger.* Oslo: Pax Forlag, 1998.

Kapittel 3

FISKERIPOLITIKKENS PREMISSTRØMMER

Svein Jentoft

Fiskerinæringen er åpen for ekstern innflytelse fra andre politikkområder, så som handelspolitikken og utenrikspolitikken. Dette innebærer at mange av premissene for fiskerinæringens forvaltning og utvikling legges utenfor næringen selv. En må derfor følge premisstrømmene for å forstå fiskeripolitikkens innhold og utforming. Som vi skal se i dette kapitlet, har premissene for fiskeripolitikken i økende grad sitt utspring utenfor landets grenser, særlig i FN-systemet. Dette har konsekvenser for hvordan vi tenker og handler i fiskeripolitikken, og hvilke standarder som gjelder for god forvaltning. Fiskeripolitikken må i økende grad legitimeres, ikke bare overfor en norsk, men også en internasjonal offentlighet. Det kan det komme gode ting ut av.

Innledning[1]

Knut Dahl Jacobsen (1925–1990) ved Universitetet i Bergen var den første professor i statsvitenskap i Norge. Han var også hovedarkitekten for det tverrfaglige studiet som senere skulle bli Norges fiskerihøgskole ved Universitetet i Tromsø (NFH). Begrunnelsen for å ha et slikt studium i Norge inngår i en artikkel han i 1965 publiserte i Tidsskrift for samfunnsforskning under tittelen «Informasjonstilgang og likebehandling i

[1] Kapitlet bygger på et foredrag for Miljøpartiet de Grønne (MDG) i Tromsø den 12. oktober 2020. En forkortet versjon ble siden publisert som kronikk i Nordlys den 23. oktober.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/3
Lisens: CC BY 4.0

den offentlige virksomhet». Her konstaterte han at fiskerinæringen manglet et tilsvarende studietilbud som ved Landbrukshøgskolen og derved manglet en egen profesjon som med faglig tyngde kunne tilføre fiskeripolitikken en viktig dimensjon. Dahl Jacobsen hevdet også at dette er problematisk i og med at fiskerinæringen er langt mer åpen for innflytelse utenfra enn det landbruket er. Fiskerinæringen er dermed mer sårbar for eksternt press. Han påpekte at fiskeripolitikken er innvevd i utenrikspolitikken, industri- og handelspolitikken, og valutapolitikken og blir derved en arena, for ikke å si slagmark, for andre næringers interesser. Til forskjell fra landbruket var og er fiskerinæringen en stor eksportnæring og deler ressurser med andre land som vi både har felles og motstridende interesser med. Landbrukspolitikken er til sammenlikning i hovedsak et internt sektoranliggende.

I artikkelen sammenliknet Dahl Jacobsen sitt eget fag statsvitenskapen med sosialøkonomien.

> Mens sosialøkonomikken kartlegger produktstrømmen mellom næringssektorene frem til den endelige anvendelse i konsum, investering eller eksport, er vi interessert i å kartlegge *premisstrømmene*, det vil si: Vi er interessert i å få vite i hvilken utstrekning valg som produseres innenfor en sektor av den offentlige virksomhet, er innsatsfaktorer i andre sektorer.

Som vi skal se i dette kapitlet, formes norsk fiskeripolitikk i økende grad og på godt og ondt av premisser utenfor landets grenser. Dette er mye en konsekvens av globaliseringen av markedene, at vi deler ressurser med andre land, men også av at nye utfordringer har dukket opp globalt og nasjonalt. Dette har skjedd særlig på miljøområdet, der Brundtlandkommisjonens rapport *Vår felles framtid* i 1987 var et veiskille. Norge er medlem i en rekke internasjonale organisasjoner som påvirker vår fiskeriagenda både ute og hjemme. Norge er også en betydelig bistandsaktør, noe som også har preget vår hjemlige fiskeridebatt.

Fiskeripolitikken møter premisser Norge har vært med på å forhandle fram. Gjennom de vel tjue internasjonale fiskeriorganisasjoner som Norge er en del av, er vi en premissleverandør globalt og nasjonalt. Norsk fiskeripolitikk er således ikke bare rettet innad, men også utad. Vi har en norsk innenrikspolitikk så vel som en utenrikspolitikk på fiskeriområdet. Vi står

for det samme hjemme som vi gjør ute – og omvendt. Premisstrømmene har dermed blitt flere og mer sammenvevd. Nye hensyn må bygges inn i fiskeripolitikken. Får vi dette til? Er det overensstemmelse mellom det vi står for i teori og praksis, eller møter vi oss selv i døren? Lar vi oss inspirere av eksterne utfordringer, eller stritter vi imot?

Premisstrømmer

Med åpenhet mot verden mottar vi impulser som kan gjøre fiskeripolitikken bedre, men vi blir også sårbare overfor press vi kunne vært foruten. Lakseeksporten ble rammet da Kina protesterte mot at Liu Xiaobo fikk Nobels fredspris i 2010. Fiskerinæringen fikk også problemer da vestlige sanksjoner ble rettet mot Russland etter invasjonen av Krim. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks er et tredje eksempel. Da hadde vi imidlertid nytte av Verdens handelsorganisasjon (WTO), som i 2008 ga Norge medhold i at EU handlet i strid regelverket.

Premisstrømmene går imidlertid begge veier. Norge er en stor fiskerinasjon og en tung fiskeriaktør internasjonalt. Havrettstraktaten ble til gjennom aktivt norsk engasjement med Jens Evensen som frontfigur. Den ga oss kontroll over havområder seks–syv ganger større enn Fastlands-Norge, men også mer ansvar for ressursforvaltningen. Petter Holm mener dette har ført til at fiskeripolitikken har skiftet fra å være rettet mot fiskernes velferd til fiskeressursenes bærekraft. Dermed har også fiskerinæringens ansvar for å sikre bosettingen i kystdistriktene blitt svekket.[2]

Vi deltar ellers i en rekke internasjonale organisasjoner der viktige premisser legges for norsk fiskeripolitikk. Vi har alltid hatt en sterk stemme i FAOs (FNs matvareorganisasjon) fiskeriengasjement. Fra 1970 var Herman Watzinger direktør i fiskeriavdelingen inntil han i 1979 ble assisterende generalsekretær for og deretter assisterende generaldirektør i FAO. Watzinger var med på Thor Heyerdahls Kon-Tiki-ferd og ble i filmen gjort til skurk. Det var ikke annet å vente at familien protesterte på dette. Norge har i perioder også hatt lederen for FAOs fiskerikomite (COFI), som er organisasjonens høyeste organ. Klaus Sunnanå var leder fra 1970 til 1972 og Johan Williams, fiskerikandidat fra NFH, fra 2012 til 2014. Norge dekker en god del av FAOs fiskeribudsjett, blant annet

[2] Holm, P. «The dynamics of institutionalization: Transformation processes in Norwegian fisheries.» I *Administrative Science Quarterly*, årg. 9, nr. 1 (1995): 398–422.

gjennom Nansenprogrammet. Vil man skaffe seg oversikt over situasjonen i fiskeriene globalt, skal en lese FAOs SOFIA-rapport («The State of the World's Fisheries and Aquaculture»), som forberedes til COFI-møtet hvert annet år.[3]

Premisstrømmenes veier er ofte uransakelige og vil kreve forskning for å avklare hvor de kommer fra, og hvordan de havner her. De følger ikke alltid en rett linje fra det internasjonale nivå via det nasjonale før de ender opp på lokalt nivå der folk merker dem. Av og til er det folk lokalt som plukker opp og som gjennom de organisasjoner de deltar i, konfronterer egne myndigheter med de internasjonale premissene. Slik har mye av miljø- og urfolkspolitikken gjort sitt inntog i fiskerinæringen.

Premissene tilflyter fiskeripolitikken ikke bare i form av internasjonal rettsutvikling og politisk press. Det ligger ikke nødvendigvis noen beslutning bak, som Dahl Jacobsen nevner. Premissene er ofte knapt merkbare. De kommer i form av språk, begreper og tankemønstre som preger måten vi definerer utfordringene i fiskeriene. Vi importerer også normer og verdier som påvirker hvilke hensyn vi velger å vektlegge. Igjen kan miljøpolitikken være et eksempel. Den internasjonale urfolkslovgivningen likeså. De innebærer begge verdisett som fiskeripolitikken ikke kan se bort fra.

Tankegodset i norsk fiskeriforvaltning er mye blitt til som en del av en global faglig diskurs, som også norske forskere deltar i. Vi er riktignok en stor fiskerinasjon, men har intet intellektuelt hegemoni i fiskerispørsmål. Omsettelige kvoter, marine verneområder, marin arealforvaltning, økosystembasert forvaltning, føre-var-prinsippet og den «blå» økonomien er nå del av det norske fiskerivokabularet, men er alle importerte løsninger. Når navnene er oversatt til norsk og har vært i bruk en stund, tror vi at vi fant på dem selv. Forskere går ofte i front for å benytte dem. Fiskeripolitikken har blitt mer forskningsbasert, forskerne er blitt en maktfaktor, mens fiskernes egen erfaringsbaserte kunnskap har mistet mye av sitt tradisjonelle hegemoni. Ofte er det løsninger som søker lokale problemer, snarere enn omvendt.

Vi omtaler til daglig ressurskriser som «allmenningens tragedie», en metafor som ble unnfanget av den amerikanske økologen Garrett Hardin og publisert i en artikkel i Science i 1968.[4] Den dukket først opp i en offentlig kanadisk fiskerirapport (Kirby-rapporten) tidlig på 1980-tallet

[3] http://www.fao.org/publications/sofia/2020/en/

[4] Hardin, G. «The tragedy of the commons.» I *Science*, årg. 162, nr. 3859 (1969): 1243–1248.

og har siden blitt et begrep i fiskeripolitikken over hele verden, også hos oss. Fiskeripolitikken er som all annen politikk språkavhenging, og når vi har satt ord på ting, gir løsningene seg nærmest selv. Det følger av Hardins problemdefinisjon at fiskeriallmenningen må stenges og fiskernes frihet begrenses. Statlige inngrep og privatisering av allmenningen blir da nærliggende løsninger. Ressurskriser kan imidlertid ha andre årsaker og løsninger enn de Hardin så for seg, som blant annet Elinor Ostroms forskning viser, og som hun fikk nobelprisen for.[5]

Nye premisser

Norge valgte å stå utenfor EU og ble derved ikke del av unionens felles fiskeripolitikk. Slik ble det en ekstern premisstrøm mindre å ta hensyn til. Utenforskapet sikret oss en egen fiskeriforvaltning som har gitt oss muligheter til å bestemme selv, for eksempel når det gjelder å fastsette og fordele kvoter. Vi kunne for eksempel suverent innføre forbud mot utkast av fisk, som EU har strevd med å få medlemslandene med på. Vi fikk likevel i EU en formidabel motspiller i kampen om fiskeressursene. Selv om vi gjennom EØS er underlagt de fire friheter, har vi kunnet beholde mye av fiskerilovgivningen. Vi kan selv bestemme hvem som har adgang til norsk sone. Tross dette betyr det mye hvordan andre land agerer, også EU, men særlig Russland. Med vår nabo i øst har Norge hatt et unikt godt samarbeid, som gikk ufortrødent videre gjennom hele den kalde krigen. Vi klarte også å bli enige om grensedragningen i Barentshavet.

De tilgrensende og overlappende politikkområdene er blitt flere og blir dermed en del av premissgrunnlaget for fiskeripolitikken. Fiskeripolitikk er blitt miljøpolitikk i en grad den ikke var da Knut Dahl Jacobsen skrev sin artikkel. Bevaring av biologisk mangfold er nå et hensyn også i fiskeriforvaltningen, noe vi også ser av havressurslovens paragraf 7. Naturmangfoldloven, som blant annet regulerer innføring av marine verneområder (paragraf 39), griper også inn. Miljøorganisasjoner er blitt en aktør å regne med også i fiskeripolitikken, selv om de synes å ha hatt vanskeligere for å nå fram her hjemme enn ellers i Europa. De målbærer føre-var-prinsippet slik det er nedfelt i begge lovene, og deltar i reguleringsmøtet som Fiskeridirektoratet avholder to ganger i året.[6] Her stiller

[5] Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press, 1990.

[6] https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/Reguleringsmoetet

også Sametinget. Utvidelsen av deltakelsen etter at reguleringsrådet skiftet navn til reguleringsmøtet i 2006 er i seg selv et eksempel på at fiskeriforvaltningen er blitt mer åpen og dermed mer transparent enn tidligere.[7]

Klimaspørsmålet, og de forpliktelser som følger av Parisavtalen, har slått inn i fiskeripolitikken. Som det framgår av en FAO-rapport jeg var med og skrive et kapittel i,[8] etterlater fiskeriene et betydelig klimaavtrykk. De berøres også selv av klimaendringene ved at økosystemene kommer i ulage, og at fiskebestandene flytter på seg – og fiskerne med dem. I NOU 2018: 17. *Klimarisiko og norsk økonomi* heter det:

> Klimaendringene vil ramme forskjellige områder ulikt, og forskjellige befolkningsgrupper har ulike forutsetninger for å tilpasse seg. De mest utsatte områdene er Arktis, områder som i dag er tørre, lavtliggende øyer og utviklingsland. De mest utsatte befolkningsgruppene er fattige mennesker, urbefolkninger og lokalsamfunn som er avhengige av landbruk eller små-skala fiske langs kysten.

Klimaspørsmålet vil bli en stadig viktigere faktor i fiskeripolitikken i årene framover, blant annet fordi, som det sies her, klimaendringene vil ramme ulikt. Ikke alle deler av næringen er like tilpasningsdyktige. Det kan godt hende at vi vil måtte dokumentere klimaavtrykket av eget fiske for å få adgang til internasjonale markeder.[9] Tiltak for å få til et mer klimavennlig kystfiske er nå satt på dagsordenen.[10]

Etter at Dahl Jacobsen skrev sin artikkel, har oljenæringen gjort sitt inntog på kysten og har i mange tilfeller kommet i konflikt med fiskerinæringen. Dette skjedde da oljeboringen startet i Nordsjøen. Oljeleting utenfor Lofoten og Vesterålen er fortsatt et omstridt tema, fordi det berører helt vitale områder for norsk fiske i et viktig område for torskebestanden. Vindmøller til havs og en ekspanderende oppdrettsnæring er bare en forlengelse i så måte når de beveger seg inn på fiskefeltene. Det er liten grunn til å forvente at de konflikter som utspiller seg på land, ikke også vil oppstå

---

7 https://www.kyst.no/article/reguleringsmoete-erstatter-reguleringsraadet/

8 Barange, M., Bahri, T., Beveridge, M., Cochrane, K., Funge-Smith, S. og Poulain, F. (red.). *Impacts of climate change on fisheries and aquaculture: Synthesis of current knowledge, adaptation and mitigation options.* Rome: FAO Fisheries Technical Paper 627, s. 19–40, 2018.

9 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-21/id2680187/?ch=2

10 https://flakstad.kommune.no/naring-og-utvikling/fiske-og-fiskerihavner/fagseminar-i-flakstad-om-klimavennlig-kystfiske.2564.aspx

på havet. En vil skjønne motstanden mot vindmøller i fiskerikretser om en i klarvær flyr over Nordsjøen der de står tett i tett over store havområder.

Det er i dag vanskelig å finne ubrukte sjøområder. Marin arealplanlegging kan avhjelpe, men løser ikke alltid problemer som kan oppstå mellom en mobil fiskeflåte som risikerer å bli stengt inne, og stasjonære installasjoner som en ikke må komme for nær. Oppdrettsnæringen er blitt en betydelig næring langs kysten, men er plasskrevende og reiser vansker når det gjelder villfiskarter. Befolkningsveksten globalt vil øke behovet for mat, også fra havet.[11] Norge leverer i dag sjømat til over 130 land. Som en stor fiskerinasjon har Norge et moralsk ansvar for å bidra til at munner mettes. Den som ønsker å begrense veksten i oppdrettsnæringen i årene framover, vil komme til å møte dette argumentet, ikke minst fra næringen selv. De fleste av verdens villfiskbestander er enten overbeskattet eller på grensen til å bli det og vil derfor ikke kunne dekke dette behovet. Allerede i dag står oppdrett for nærmere halvparten (46 % ifølge SOFIA 2020) av produksjonen av fisk i verden. Denne andelen vil forventelig øke med norsk hjelp i årene framover. Regjeringen legger i alle fall opp til økt vekst og har innført et såkalt trafikklyssystem for å kontrollere miljøbelastningen.[12]

Etter 1990, da fartøykvoteordningen ble innført i kystflåten, har urfolkslovgivningen slått inn i fiskeripolitikken og -lovgivningen, for eksempel i havressurslovens paragraf 7. Før den tid var samiske fiskeriinteresser og -rettigheter ikke tema.[13] Nå er de det for fullt, mye som en konsekvens av utviklingen innen folkeretten. FNs urfolksdeklarasjon fra 2007 har gitt samiske rettighetskrav vind i seilene. Kystfiskeutvalgets innstilling fra 2008, som omhandlet retten til fiske utenfor Finnmark, er forankret i internasjonal lovgivning, herunder ILO 169, som Norge var første land til å ratifisere. Innstillingen[14] møtte stor entusiasme i Sametinget, men skarp kritikk i Norges Fiskarlag og lunken mottakelse i regjeringen. Den førte imidlertid til opprettelsen av Fjordfiskenemnda med samisk mandat og representasjon (se Jentoft og Ulvsdatter Søreng). Men denne alene innfrir langt fra alle av utredningens forslag.

Når fiskeripolitikken åpnes for nye premisstrømmer, vil flere ha et ord med i laget. Norges Fiskarlag er ikke lenger eneste talerør for fiskerne. Organisasjonen preges også av indre konflikter. Dette svekker dens

[11] https://oceanpanel.org/sites/default/files/2019-11/19_HLP_BP1%20Paper.pdf
[12] https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Kapasitetsjustering-trafikklyssystemet
[13] Eythorsson, E. *Sjøsamene og kampen om fjordressursene.* Karasjok: ČálliidLágádus, 2008.
[14] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-5/id499796/

legitimitet, makt og innflytelse. Fiskarlaget vil ikke representere de brede samfunnsinteresser som det en gang gjorde, og som ga laget en unik plass ved forhandlingsbordet. Det er få andre næringer med så mange innbyrdes interessekonflikter som fiskerinæringen. Dette krever vilje og evne til å inngå kompromisser, noe Fiskarlaget tradisjonelt har bidratt til. Trykket utenfra, også fra det internasjonale samfunn, har gjort denne utfordringen enda mer akutt, ikke minst fordi det ofte protesteres lokalt når det skal tas flere hensyn og ratifiserte konvensjoner skal iverksettes. ILO 169 illustrerer dette, Parisavtalen likeså.

Menneskerettigheter

Mange av de eksterne premissene for fiskeripolitikken legges i FN-systemet. FAO utarbeidet på 1990-tallet en egen kodeks for «ansvarlig fiskeriforvaltning», som Norge har sluttet seg til. Den er et eksempel på at det tenkes godt og prinsipielt om fiskeriutvikling og forvaltning også utenfor våre grenser. SOFIA-rapporten for 2020 konkluderer med at kodeksen «has informed the development of international instruments, policies and programmes to support responsible management efforts globally, regionally and nationally».[15] «Ansvarlig fiskeriforvaltning» er også blitt et begrep i det norske forvaltningsspråket, som Brundtlandrapportens begrep om bærekraftig forvaltning har blitt det i enda større grad. Et problem er imidlertid at intet land lett vil gå med på at deres etablerte forvaltning er uansvarlig. Derfor er det en fare for at det bare er den språklige innpakningen som blir endret. Det vil være uenighet om det samme hevdes om norsk fiskeriforvaltning. Her må det imidlertid sies at studier som sammenlikner landenes adoptering av FAOs kodeks[16] samt implementeringen av økosystembasert forvaltning,[17] tyder på at det ikke står så verst til med oss, men at det er rom for forbedringer. Når Norge skårer høyere enn de fleste andre land, skyldes det at det står dårlig til i andre land. De færreste har råd til å holde seg med en fiskeriforvaltning som vi.

[15] http://www.fao.org/3/ca9229en/online/ca9229en.html#chapter-Key_message

[16] Pitcher, T., Kalikoski, D., Pramod, G. og Short, K. «Not honouring the code. Countries are not complying with the UN Code of Conduct for Responsible Fisheries.» I *Nature*, årg. 457, nr. 5 (februar 2009): 658–659.

[17] Tony, J., Pitcher, T., Kalikoski, D., Short, K., Varkey, D. og Pramod, G. «An evaluation of progress in implementing ecosystem-based management of fisheries in 33 countries.» I *Marine Policy*, årg. 33, nr. 2 (mars 2009): 223–232.

Som andre medlemsland i FAO har Norge gitt sin tilslutning til en serie retningslinjer som berører fiskeriene, sist i 2014 med de såkalte «frivillige retningslinjene for sikring av bærekraftige småskala-fiskerier».[18] [19] Da var Johan Williams leder for FAOs fiskerikomite, og han spilte en viktig rolle da retningslinjene ble konfirmert. Som en del av prosessen med å utvikle retningslinjene foregikk det omfattende konsultasjonsmøter med tusenvis av småskalafiskere og deres representanter rundt om i verden, men FAO kom ikke lenger nord enn til Danmark. Mer enn 90 prosent av de som befolker fiskeriene globalt, befinner seg innen småskalafiskeriene. Det har blitt færre av dem i Nord-Amerika og i Europa inkludert Norge, flere i Asia.[20] De lever ofte i fattigdom og er som oftest utestengt fra rådgivnings- og beslutningsprosessene. Derfor representerer disse retningslinjene noe nytt. Småskalafiskeriene er spesielt sårbare overfor klimaendringer, særlig ved at fiskerne bor ved havet og har fartøyer som ikke tåler mye vær og vind. Ifølge FAO gjør dette småskalafiske til det farligste yrket man kan ha.[21] 2022 skal være FNs år for «artisanalt fiske og fiskeoppdrett». Det vil også bli merket her hjemme – om noen engasjerer seg.[22]

Det nye med FAOs engasjement i fiskerisektoren er den sterke vektleggingen av menneskerettigheter. Fiskeribefolkningens rettigheter nevnes blant annet i paragraf 10.1.3 i kodeksen for ansvarlig fiskeriforvaltning

> States should develop, as appropriate, institutional and legal frameworks in order to determine the possible uses of coastal resources and to govern access to them taking into account the rights of coastal fishing communities and their customary practices to the extent compatible with sustainable development.

I FAOs «Frivillige retningslinjer om rett til mat» fra 2004, hvor det snakkes mye om fisk og fiskerier, har menneskerettigheter en helt sentral stilling.[23] Menneskerettighetene er også grunnleggende for FAOs retningslinjer for småskalafiske. De omfatter ikke bare fiskerettigheter, men også fiskeribefolkningens sikkerhet for helse og utdanning og deres myndiggjøring,

[18] http://www.fao.org/3/a-i4356en.pdf
[19] http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0931en/
[20] Jentoft, S. og Eide, A. (red.). *Poverty mosaics: Realities and prospects in small-scale fisheries.* Dordrecht: Springer Publ., 2011.
[21] http://www.fao.org/fishery/safety-for-fishermen/en/
[22] http://www.fao.org/artisanal-fisheries-aquaculture-2022/en/
[23] http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf

herunder deres rett til å delta i beslutningsprosesser som angår dem. FAO har selv utredet hva det konkret innebærer å ta menneskerettighetene på alvor når retningslinjene skal iverksettes.[24]

Mange ser ikke relevansen av at fiskeriforvaltningen nå skal tuftes på menneskerettigheter. Fiskerirettigheter sees kun som et nyttig forvaltningsinstrument. Men siden fisk er en del av matvaresikkerheten og fiskeriforvaltningen lett kan komme til å ta livsgrunnlaget fra folk dersom de av ressurshensyn eller andre hensyn reguleres bort, så berøres folks grunnleggende rettigheter. Noe av kritikken mot dagens fiskerireguleringer er at de gjør nettopp dette, som blant annet Island fikk erfare gjennom en dom i FNs menneskerettskomite i 2004 om deres kvotesystem.[25] Forholdet mellom fiskerirettigheter og menneskerettigheter er også blitt et tema i forskningslitteraturen.[26]

Etter at vi har gitt vår tilslutning til disse retningslinjene, kan ikke Norge med rimelighet mene at menneskerettighetene bare skal gjelde i sør, men ikke her hjemme. Menneskerettighetene handler om mer enn fattigdomsbekjempelse og matforsyning, de handler også om bærekraftige lokalsfunn, folks kultur, levemåte og demokrati, som det snakkes mye om i retningslinjene. God fiskeriforvaltning krever koherens. Menneskerettighetene er universelle, og prinsippene og kriteriene for god forvaltning gjelder generelt. Når samene argumenterer for fiskerirettigheter, er det ut fra menneskerettighetsprinsipper slik de kommer til uttrykk i Grunnlovens paragraf 108 – sameparagrafen. Urfolks rettigheter vies også betydelig plass i FAOs retningslinjer, som viser til urfolksdeklarasjonen av 2007 og annen relevant lovgivning. Det gjenstår å se om norske kyst- og fjordfiskere vil begynne å forme sine rettighetskrav i kystsonen innenfor en slik ramme.

Når Roger Hansen, formannen i Fiskarlaget Nord, ifølge Fiskeribladet den 24. oktober 2020 uttaler at kystfiskerne må se sine interesser i en større sammenheng sammen med industrien og lokalsamfunnenes interesser,

---

[24] http://www.fao.org/3/a-i6933e.pdf

[25] Einarsson, N. «When fishing rights go up against human rights.» I G. Pálsson og E.P. Durrenberger (red.), *Gambling debt: Iceland's rise and fall in the global economy*. Boulder: University Press of Colorado, s. 151–160, 2015.

[26] Jf. for eksempel Song, A.M. og Soliman, A. «Situating human rights in the context of fishing rights – Contributions and contradictions.» I *Marine Policy*, årg. 103 (2019): 19–26; Jentoft, S. og Bavinck. «Reconciling human rights and customary law. Legal pluralism in the governance of small-scale fisheries.» I *The Journal of Legal Pluralism and Customary Law*, årg. 51, nr. 3 (2018): 271–291; Willmann, R., Franz, N., Fuentevilla, C., McInerney, T.F. og Westlund, L. «A human rights-based approach in small-scale fisheries: Evolution and challenges in implementation.» I Jentoft, S. et al. (red.), *The small-scale fisheries guidelines. Global implementation.* Springer: MARE Publication Series 14, 2018.

vil han finne støtte for dette i småskalafiskeretningslinjene, som snakker om en «holistisk» tilnærming i fiskeripolitikken. Retningslinjene har ikke bare fiskerimyndighetene som adressat, men alle deler av forvaltningen som på en eller annen måte påvirker utviklingen i fiskerisamfunnene. Retningslinjene retter seg også mot sivilsamfunnsorganisasjoner. Skal retningslinjene få effekt, må slike ta medansvar og initiativ. De kan også bli en pådriver overfor myndighetene, som ellers lett vil kvie seg for å påta seg de politiske omkostningene ved å gjennomføre dem. Muligens er det dette som forklarer at lite har skjedd med retningslinjene hos oss.

Bærekraftsmålene

I 2015 fikk vi FNs bærekraftsmål, som skal gjelde fram til 2030. Vi vil bli målt på hvordan vi lever opp til dem. Mål nr. 14 gjelder «livet under vann», og det settes lit til den «blå økonomien», et begrep som viser til ubrukte muligheter for økonomisk utnytting av havet og havbunnen. Her er det nyliberale perspektivet dominerende. Økonomi, marked og profitt framheves, mens folk og samfunn ikke vektlegges særlig høyt. Dersom Norge og andre land gjør lite for å iverksette FAOs retningslinjer for bærekraftige småskalafiskerier, er det grunn til å frykte at denne delen av næringen vil komme dårligere ut, fordi de lett kan skyves til side når mektige aktører får ta seg til rette i kystsonen.[27] Dette vil i så fall være i strid med bærekraftsmål 14.b, som omtaler småskalafiskerienes adgang til ressurser og markeder. Fiskeripolitikken handler også om «livet over vann».[28] Da er alle bærekraftsmålene relevante. Fiskerier er ikke bare økologi og økonomi, men også folks levebrød og levemåte. De handler også om kystkultur og levedyktige lokalsamfunn som folk kan føle seg hjemme i, men som er sårbare for klimaendringer.

Som et lite land har Norge interesse av at internasjonale konvensjoner/traktater og deklarasjoner overholdes. Det er også til vår fordel at bærekraftsmålene tas alvorlig, men vi kan ikke vente at andre land gjør det om vi ikke gjør det selv. Vi er intet særtilfelle. Det er en fordel å kunne snakke med egen stemme. I forhandlingene om FAOs retningslinjer for småskalafiskeriene snakket den norske delegasjonen som jeg inngikk i, med egen

[27] Barbesgaard, M. «Blue growth: savior or ocean grabbing?» I *The Journal of Peasant Studies*, årg. 45, nr. 1 (2018): 130–149.

[28] Jentoft, S. *Life Above Water. Essays on human experiences of small-scale fisheries.* St. John's: TBTI Global, 2019.

røst, mens de andre nordiske landene var representert av EUs kommisjonen. Hadde vi hatt samme stilling som våre naboland, ville EU vært en pådriver i implementeringen av FAOs retningslinjer her hjemme. EUs delegasjon var aktiv i forhandlingene og har i flere sammenhenger siden påpekt overfor de baltiske medlemslandene viktigheten av at småskalafiskeriene ikke blir glemt i fiskeripolitikken.[29] Enda Norge var involvert i utarbeidelsen av FAOs retningslinjer for småskalafiskerier og er sterkt inne i finanseringen av deres implementering rundt om i verden, er det få her hjemme som har hørt om dem. I og med at Norge har sluttet seg til disse retningslinjene, har vi et ansvar for å følge dem opp.[30] Her synes premisstrømmen å ha stoppet opp.

Retningslinjene representerer et annet paradigme enn det nyliberale som har dominert norsk fiskeripolitikk i de senere år. Mens norsk fiskeripolitikk stoler mer på markedsbaserte forvaltningsløsninger, preges småskalaretningslinjene av en mye større tro på en aktiv stat og et engasjert sivilsamfunn. Det står ingenting om privatisering og omsettelige kvoter i de hundre paragrafene. Derimot er retningslinjene opptatt av å sikre lokale, kollektive rettigheter, bygging av robuste, levedyktige lokalsamfunn og behovet for bedre organisering som også sikrer kvinnenes interesser. Det sies mye om nødvendigheten av å gripe inn i etablerte maktrelasjoner om disse står i veien for nødvendige reformer. Et par av paragrafene omhandler «preferential treatment» – eller positiv diskriminering. Dette begrunnes på samme måte som John Rawls argumenterer for sitt «forskjellsprinsipp» i sin rettferdighetsteori.[31] Dette har også vært et argument i den samepolitiske fiskeridebatten som et grep for at det sjøsamiske fjordfisket skal kunne sikres og de samiske fjordbygdene overleve. FAOs retningslinjer har mer til felles med Kystfiskeutvalgets innstilling[32] fra 2008 enn den kvotemeldingen som Stortinget har fått seg forelagt i 2020.[33] Sånn sett er det ikke uventet at retningslinjene ikke har slått an her hjemme. Men det har heller ikke kvotemeldingen gjort. Premisstrømmene er ikke nødvendigvis kompatible. I dette tilfellet næres de av to diametralt forskjellige og

[29] Linke, S. og Jentoft, S. «Ideals, realities and paradoxes of stakeholder participation in EU fisheries governance.» I *Environmental Sociology*, årg. 2, nr. 2 (2016): 144–154.

[30] Jentoft, S. «Walking the talk: Implementing the International Voluntary Guidelines for Small-Scale Fisheries.» I *Maritime Studies*, årg. 13, nr. 16 (2014).

[31] Rawls, J. *A Theory of Justice.* Harvard University Press, 1971.

[32] NOU 2008: 5. *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.*

[33] Meld. St. 32 (2018–2019), Innst. 243 S (2019–2020). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*

motstridende paradigmer: et kommunitaristisk[34] versus et markedsliberalistisk perspektiv.

Når norske myndigheter synes å tale med forskjellige stemmer på bortebane og hjemmebane i fiskerispørsmål, kan det skyldes at myndighetene selv er delt. Den norske delegasjonen under forhandlingene om småskalaretningslinjene i Roma i 2013 og 2014 ble ledet av en representant for Norad og ikke Nærings- og fiskeridepartementet. Den norske forhandlingsdelegasjonen, hvor jeg inngikk, var klar på at retningslinjene skulle gjelde globalt. Den argumenterte primært ut fra Norges internasjonale rolle. Mange andre lands delegasjoner syntes å være mer opptatt av hva retningslinjene ville bety i eget land, og agiterte for å svekke teksten. Da COFI sluttbehandlet retningslinjene og Nærings- og fiskeridepartementet var i ledelsen, hadde Norge imidlertid ingen reservasjoner, slik Canada hadde. Island sluttet seg til retningslinjene, men påpekte samtidig at retningslinjene ikke hadde nasjonal relevans. Island tok heller aldri ordet under de forberedende forhandlingene. Norge har siden bidratt økonomisk til FAOs implementering av retningslinjene rundt om i verden. Hjemme har det derimot skjedd lite som kan spores til dem. I andre land har lokale fiskeriorganisasjoner og andre sivile aktører gått i bresjen for å implementere dem.[35] Skal retningslinjene få betydning for norske forhold, må det trolig aksjoneres nedenfra, fra norske fiskeriorganisasjoner og lokalsamfunn.

Fiskeribistand

Norge har mer enn penger å tilby utviklingsland. Det dreier seg heller ikke bare om teknologi, som har vist seg vanskelig å overføre fra nord til sør.[36] Vi har også erfaringer og kunnskaper som disse landene kan dra nytte av i egen fiskeriutvikling. Derfor har fiskeribistand vært en stor og viktig del av norsk u-hjelp. Kerala-prosjektet ble startet opp tidlig på 1950-tallet og var det første prosjektet av sitt slag i verden. Det gikk imidlertid bare sånn høvelig og har vært gjenstand for kritikk her hjemme, blant annet fra Johan Galtung. John Kurien fra Kerala var Galtungs informant og er nå en viktig stemme internasjonalt for småskalafiskernes interesser, også innen FAO. Kurien påpeker at

[34] Se SNL. https://snl.no/kommunitarisme

[35] Jentoft, S., Chuenpagdee, R., Barragán-Paladines, M.J. og Franz, N. 2017. *The small-scale fisheries guidelines: Global implementation.* Dordrecht: Springer Publ., 2017.

[36] Hersoug, B., Jentoft, S. og Degnbol, P. *Fisheries development: The institutional challenge.* Delft: Eburon, 2004.

vi ikke bare skulle gitt Kerala norsk fiskeriteknologi, men også norske fiskeriinstitusjoner, og nevner råfiskloven og deltakerloven.[37] Den ene sikrer fiskerne rett til å bestemme minsteprisen, den andre at fartøyene eies av aktive fiskere. Disse to lovene henger sammen og har gitt fiskerne makt som har hindret dem fra å bli utbyttet, slik fattige fiskere gjerne blir. Deltakerloven hadde nok klart seg uten råfiskloven, men neppe omvendt, fordi den gjør at kjøper og selger sitter på hver sin side av bordet under prisforhandlingene.

Norge er trolig alene i verden om å ha denne type lovgivning. Den ble innført på 1930-tallet med stor entusiasme fra fiskerstanden, men med motstand fra handels- og eksportinteresser. Dahl Jacobsen skriver i sin artikkel at Sjur Lindebrække, stortingsrepresentant fra Høyre, mente innføringen av råfiskloven måtte utsettes til konsekvensene for eksporten ble utredet, uten at han vant fram med sitt syn. Begge lovene har siden vært utsatt for press, som har ført til visse justeringer, men de er fortsatt i det store og hele intakt tross radikale endringsforslag fra Sjømatindustriutvalget, som ble ledet av professor Ragnar Tveterås.[38] [39] Men jo færre og mer velstående fiskerne blir etter at ordningen med omsettelige kvoter har fått virke, desto mer undergraves de.

Råfiskloven og deltakerloven bidro til å eliminere fattigdommen blant norske fiskere. Kurien mener at det samme kunne ha skjedd i Kerala. Men norske institusjoner er ikke lettere å overføre enn norsk teknologi. Den sosiale, kulturelle og politiske konteksten i mottakerlandet er forskjellig fra Norge og ikke like mottakelig for norske løsninger. Det samme kan sies om de sosiale og kulturelle prosessene som former dem. To identiske institusjoner kan ha ulik suksess om prosessene som skapte dem, er forskjellige. Uten «norsk» lovgivning i ryggen mislyktes forsøket på å innføre salgsorganisasjoner i Kerala. De ble utkonkurrert av private kjøpere. Kurien konkluderer med at det er forskjell på å danne organisasjoner *for* fiskere, som ble gjort der, og det å danne organisasjoner *av* fiskere, som i Norge. Lovgivningen sikret de norske salgsorganisasjonene monopolmakt og var et resultat av aksjon blant fiskerne selv. Den ble ikke initiert av myndighetene.[40] I dag er det vanskelig å tenke seg hvordan norsk fiskerinæring ville se ut uten disse lovene. Men maktrelasjonene ville nokså sikkert vært annerledes.

---

[37] Kurien, J. «Technical assistance projects and socio-economic change. Norwegian intervention in Kerala's development.» I *Economic and Political Weekly*, årg. XX, nr. 25–26, A-70 Review of Agriculture (juni 1985): 22–29.

[38] NOU 2014: 16. *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår.*

[39] https://www.nrk.no/sapmi/fiskeriministerens-fagfolk-slakter-rapport-1.12325871

[40] Christensen, P. og Hallenstvedt, A. *På første hånd. Norges Råfisklag gjennom femti år.* Tromsø: Norges Råfisklag, 1990.

Institusjonelle reformer vokser gjerne ut av en spesiell historisk situasjon, hos oss i kjølvannet av krisen på 1930-tallet. Institusjonene formes også i en politisk kontekst der makta rår. Det er tvilsomt at disse lovene kunne ha blitt innført i norske fiskerier i dag.[41] Men de viser i hvert fall at det er mulig å ta institusjonelle grep som kan gjøre en viktig forskjell i fattigdomsbekjempelsen. I mange land befinner fiskerne seg i situasjoner som norske fiskere befant seg i på 1920- og 30-tallet: De er avmektige, mange og fattige. De lever fra dag til dag på kjøpernes og pengeutlånernes nåde. Råfiskloven og deltakerloven ble nevnt av den norske delegasjonslederen da småskalaretningslinjene ble vedtatt av FAO i 2014.

Fattigdomsproblemet omfattes av det første av bærekraftsmålene og står også sentralt i retningslinjene. Det har ingen teknisk løsning, men trenger politiske og institusjonelle reformer som også fattige land kan gjennomføre. De rår over sin egen lovgivning. FAOs retningslinjer for småskalafiske snakker mye om behovet for lovendringer og mener at maktrelasjonene i fiskeriene må utfordres om de hindrer fattigdomsbekjempelse og utvikling. Norge kan ikke gripe inn i maktforholdene i andre land, men kan vise at det er råd om det er vilje til stede.

Konklusjon

Man kan like det eller ikke, men de globale premisstrømmene er en del av den norske fiskeripolitiske virkeligheten. Norsk fiskerinæring blir aldri som landbruket i så henseende. Den vil aldri kunne bli et internt sektoranliggende som kan drives på norske premisser alene. Dahl Jacobsens observasjon om fiskerinæringens åpenhet vil fortsatt gjelde, bare i enda større grad.

Hva skal vi så tenke om dette? Evner vi å håndtere de nye premisstrømmene? Er vi villige til å se oss selv utenfra, eller er vi oss selv nok? Ser vi det prinsipielle i det konkrete? Her er nok vurderingene ulike. Folk i fiskerinæringen vil gjerne oppleve tingene annerledes enn de som befinner seg i dens omgivelser. Fiskeriaktører har heller ikke de samme interesser og derfor ikke de samme oppfatninger. De som opptrer på Norges vegne på internasjonale arenaer, kan være løst tilkoblet lokale problemstillinger, og

[41] Jentoft, S. og Finstad, B.P. «Building fisheries organizations through collective action in Norway.» I *Maritime Studies*, årg. 17 (2018): 13–25.

vice versa. Da risikerer vi at vår hjemlige og utenlandske fiskeripolitikk blir atskilte sfærer med ulike deltakere, problemdefinisjoner og verdisyn.

Internasjonale konvensjoner om økonomiske soner, om fiskebestander som vandrer inn og ut av dem, om fiskerikontroll og så videre. er grunnleggende for det vi foretar oss her hjemme. Men hva med norsk kontroll og selvstyre, hva med vår suverene rett til å bestemme i eget hus? Hva med forholdet mellom stat, region og lokalsamfunn? Internasjonaliseringen har styrket statsmakten, som opptrår på våre vegne. Internasjonale retningslinjer og avtaler implementeres ovenfra og ned, mens lokalsamfunnet er passiv premissmottaker. Da slår ofte «grasrota krøll på seg», som det heter. Når myndighetene får folk mot seg, svekkes styringskapasiteten, og politikken blir vanskeligere å gjennomføre. Da får Norge mindre å vise til når det rapporteres til FAO og andre FN-organer om hvordan løfter og forpliktelser overholdes. Dette gjelder også for FAOs kodeks for ansvarlig fiskeriforvaltning og retningslinjene for sikring av bærekraftige småskalafiskerier, som begge er frivillige.

Det kan godt hende at norske myndigheter vil presentere et for rosenrødt bilde utad. Det blir imidlertid vanskelig å stå fram som «verdensmester i fiskeriforvaltning» hvis det avviker fra den virkelighet folk på kysten kjenner.[42] Norsk fiskeripolitikk er mer omstridt på hjemmebane enn det inntrykk en får om en ser den på avstand. Det står respekt av at vi har klart å holde viktige fiskebestander på et høyt biologisk nivå. Det er likevel ikke tilstrekkelig for å få full pott i evalueringen av Norges oppfyllelse av kriteriene for «ansvarlig fiskeriforvaltning», som ikke bare handler om «livet under vann». Norsk fiskeripolitikk må sikte høyere om den skal leve opp til FAOs kodeks. Ellers vil det ikke bli ro om fiskeripolitikken. Fiskeriaksjoner vil fortsette å dukke opp langs kysten med jevne mellomrom.

Norsk fiskeripolitikk trenger å ha noe å leve opp til. Den tjener på å måtte begrunnes med bakgrunn i internasjonale standarder for god og ansvarlig forvaltning. Vi har godt av å bli kikket i kortene. God fiskeriforvaltning handler også om transparens. Forvaltningsprinsipper etablert på globalt nivå, som de som er nedfelt i FAOs kodeks og retningslinjer for bærekraftige småskalafiskerier, behøver ikke å vekke lokal motstand om de er et resultat av en prosess der folk er involvert fra begynnelsen av og kan gi innspill underveis. Fiskerinæringens åpenhet kan bli et problem hvis eksterne premisstrømmer kommer som direktiver og kommandoer. Men åpenheten kan også bli en arena

[42] https://www.fiskeribladet.no/meninger/om-rykter-usikkerhet-og-ulovlig-fiske/8-1-62988

for innovasjon og læring. Den kan også bli et insitament til å bygge allianser med likesinnede interesser, folk og organisasjoner som arbeider for de samme sakene. Vi trenger derfor arenaer som sikrer toveiskommunikasjon mellom det globale og lokale nivået, som Synnøve Jensen var opptatt av i sin kronikk i Nordnorsk Debatt den 9. september.[43] Her har nasjonale myndigheter et særlig ansvar og sivile organisasjoner en rolle. Kommunikasjonsteknologien har skapt nye muligheter for kontakt og alliansebygging, mens koronasituasjonen har lært oss å se at den kan brukes på måter vi tidligere ikke trodde gikk an.

[43] https://nordnorskdebatt.no/article/nordomradepolitikkens-0

Litteratur

Barange, M., Bahri, T., Beveridge, M., Cochrane, K., Funge-Smith, S. og Poulain, F. (red.). *Impacts of climate change on fisheries and aquaculture: Synthesis of current knowledge, adaptation and mitigation options.* Rome: FAO Fisheries Technical Paper 627, s. 19–40, 2018.

Barbesgaard, M. «Blue growth: savior or ocean grabbing?» I *The Journal of Peasant Studies*, årg. 45, nr. 1 (2018): 130–149.

Christensen, P. og Hallenstvedt, A. *På første hånd. Norges Råfisklag gjennom femti år.* Tromsø: Norges Råfisklag, 1990.

Dahl Jacobsen, K. «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. I Mikalsen, K.H. og Sagdahl, B, *Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon*, s. 47–60. Oslo: Universitetsforlaget, 1982.

Einarsson, N. «When fishing rights go up against human rights.» I Gísli Pálsson og E. Paul Durrenberger (red.), *Gambling debt: Iceland's rise and fall in the global economy*, s. 151–160. Boulder: University Press of Colorado, 2015.

Eythorsson, E. *Sjøsamene og kampen om fjordressursene.* Karasjok: ČálliidLágádus, 2008.

Hardin, G. «The tragedy of the commons.» I *Science*, årg. 162, nr. 3859 (1968): 1243–1248.

Hersoug, B., Jentoft, S. og Degnbol, P. *Fisheries development: The institutional challenge.* Delft: Eburon, 2004.

Holm, P. «The dynamics of institutionalization: Transformation processes in Norwegian fisheries.» I *Administrative Science Quarterly*, årg. 9, nr. 1 (1995): 398–422.

Jentoft, S. *Life above water. Essays on human experiences of small-scale fisheries*. St. John's: TBTI Global, 2019.

Jentoft, S. og Finstad, B.P. «Building fisheries organizations through collective action in Norway.» I *Maritime Studies*, årg. 17 (2018): 13–25.

Jentoft, S. og Bavinck. M. «Reconciling human rights and customary law. Legal pluralism in the governance of small-scale fisheries.» I *The Journal of Legal Pluralism and Customary Law*, årg. 51, nr. 3 (2018): 271–291.

Jentoft, S., Chuenpagdee, R., Barragán-Paladines, M.J. og Franz, N. *The small-scale Fisheries Guidelines: Global Implementation.* Dordrecht: Springer Publ., 2017.

Jentoft, S. «Walking the talk: Implementing the International Voluntary Guidelines for small-scale fisheries.» I *Maritime Studies*, årg. 13, nr. 16 (2014).

Jentoft, S. og Eide, A. (red.). *Poverty mosaics: Realities and prospects in small-scale Fisheries.* Dordrecht: Springer Publ., 2011.

Kurien, J. «Technical assistance projects and socio-economic change. Norwegian intervention in Kerala's development.» I *Economic and Political Weekly*, årg. XX, nr. 25–26, A-70, Review of Agriculture (juni 1985): 22–29.

Meld. St. 32 (2018–2019), Innst. 243 S (2019–2020). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*

NOU 2008: 5. *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.*

NOU 2014: 16. *Sjømatindustrien — Utredning av sjømatindustriens rammevilkår.*

Ostrom, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.* Cambridge University Press, 1990.

Pitcher, T., Kalikoski, D., Short, K., Varkey, D. og Pramod, G. «An evaluation of progress in implementing ecosystem-based management of fisheries in 33 countries.» I *Marine Policy*, årg. 33, nr. 2 (mars 2009): 223–232.

Pitcher, T., Kalikoski, D., Pramod, G. og Short, K. «Not honouring the code. Countries are not complying with the UN Code of Conduct for Responsible Fisheries.» I *Nature*, årg. 457, nr. 5 (februar 2009): 658–659.

Rawls, J. *A Theory of Justice.* Harvard University Press, 1971.

Song, A.M. og Soliman, A. «Situating human rights in the context of fishing rights – Contributions and contradictions.» I *Marine Policy*, årg. 103 (2019): 19–26.

Willmann, R., Franz, N., Fuentevilla, C., McInerney, T.F. og Westlund, L. «A human rights-based approach in small-scale fisheries: Evolution and challenges in implementation.» I Jentoft, S. et al. (red.). *The Small-Scale Fisheries Guidelines. Global Implementation.* Springer: MARE Publication Series 14, 2017.

Kapittel 4

«PLIKTTORSKEN» SOM FORSVANT – KOMMER DEN TILBAKE?

Torbjørn Trondsen og Peter Thomas Ørebech

Temaet for denne artikkelen er manglende samsvar mellom formuleringer i norsk fiskerirett og praktisering av reglene. Vi er særlig opptatt av to forhold. For det første konsentrasjonen av fellesskapets fiskeressurser på stadig færre hender som følge av økt privatisering. For det andre den undergravinga av fiskeleveranser til samfunn langs kysten som har fulgt av denne kvotekonsentrasjonen. Etter hard kritikk fra Riksrevisjonen har regjeringspartiene gjennom Hurdalserklæringen signalisert omlegging av disse rettsstridige konsekvensene av fiskeripolitikken.

Bakgrunn og problemstilling – hvor er vi, og hvordan har vi havnet der?

Stortinget behandlet i 2019 Solberg-regjeringens kvotemelding.[1] Her ble det sagt at påtenkte reguleringer ville bygge på havressursloven av 2008.[2] Loven slår fast at fisken tilligger det norske folk i fellesskap (§ 2), og at det skal sikres ei bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene (§ 1). Videre heter det i § 1 at fiskeressursene også skal medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i

[1] Meld. St. 32 (2018–2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*
[2] Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) av 6. juni 2008 nr., se særlig §§ 1–14.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/4
Lisens: CC BY 4.0

kystsamfunnene.[3] Men de store endringene som regjeringen foreslo, kunne ikke bygge på havressursloven. Lovendringer måtte også til, noe regjeringen erkjente i meldingen fra 2019: «Endringene i deltakerlovens kapittel 3 og 4 og Havressurslovens kapittel 3 vil imidlertid være betydelige.»[4]

En dramatisk endring følger av at kvotemeldingen legger opp til legalisering av kjøp og salg av konsesjoner og kvoter. Dermed avvikles regler, slik Riksrevisjonen slår fast, om at en:

> (…) fisketillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoterettigheter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til en annen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen.[5]

I denne artikkelen undersøker vi sammenhengen mellom formål, virkemidler, praksis og resultater av vedtak truffet i henhold til leveringsplikten,[6] som regulerer utnyttelsen av fjerdeparten av de norske hvitfiskkvotene. Det dreier seg altså om reguleringer for fiskeartene torsk, hyse og sei. Disse kvotene ble i sin tid hentet fra den fiskereide kystflåten og tildelt industribedrifter med dispensasjon fra deltakerloven (§ 6 tredje ledd[7]) for å skaffe helkontinuerlig drift på fiskeforedlingsanleggene. I praksis er dette formålet over tid oppgitt.

Et skritt som kan snu noe på den neoliberalistiske retningen i fiskeripolitikken som det her legges opp til, er Hurdalsplattformen. Her fremgår det at Støre-regjeringen nok skal sikre flåten «forutsigbare og gode rammebetingelser». Men samtidig sies det at «[d]et er et mål for regjeringen å øke bearbeidingen av sjømat i Norge, og samfunnskontrakten mellom hav og land skal styrkes».[8]

---

[3] Se også Innst. O. nr. 38 (1998–1999) til deltakerloven kapittel 2.3.
[4] Se Meld. St. 32 (2018–2019), 101.
[5] Riksrevisjonen, Dokument 3:6 (2019–2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*, ISBN 978-82-8229-480-5 (pdf) s. 15.
[6] *Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse av 12. september 2003 nr. 1131 – herunder også endringsforslag.*
[7] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15
[8] Hurdalsplattformen 2021, s. 22.

Spørsmålet vi da kan reise, er om Støre-regjeringen vil «snu på flisa». Setter de fart på saken og klapper igjen gapet mellom «law in books» og «law in action»?[9]

Leveringspliktens formål – hva gikk feil?

Tildeling av fiskekvoter til trålere eid av fiskeindustribedrifter har historisk vært et viktig sysselsettingstiltak for å medvirke til bosetting gjennom å sikre en jevnere tilgang på fiskeråstoff til foredling enn det den mer sesongavhengige kystfiskeflåten kunne gjøre. Ordningen med leveringsplikt for industrieide trålere ble innført allerede tidlig på 1950-tallet da Finduskonsernet etablerte fiskeforedlingsfabrikk i Hammerfest. Gjennom integrering av verdikjeden innenlands både på sjø og land ville en sikre en bærekraftig verdiskaping, sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Kvotetildelingen til denne industrieide trålflåten er forankret i leveringspliktforskriften, hvis formål er «å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten». Slike krav var også nedfelt som tyngende vilkår ved begunstigende forvaltningsvedtak, slik: «'Skaidi 1' skal levere 100 % av fangst av de arter som torsketråltillatelsen gir adgang til å fiske, til bearbeiding ved fiskeindustrianlegg i Vardø, Båtsfjord og Kjøllefjord».[10]

Resultater av reguleringen

Ifølge Fiskeridirektoratet besto den leveringspliktige trålerflåten i 2021 av 21 trålere fordelt på seks rederier, nemlig rederiene Lerøy, Nergård, Prestfjord, Arctic Swan, Nordic Wildfish og Nordfjord Havfiske. Disse rederiene hadde dette året kvoter på til sammen 172 000 tonn torsk, hyse og sei i Barentshavet, altså nord for 62 grader. Dette utgjorde 25 prosent av landets totale kvoter av disse fiskeslagene. Den største delen av disse kvotene er leveringspliktige. Et eventuelt vedtak av en lov som bygget på den nevnte stortingsmelding 32 fra Solberg-regjeringen, mener vi i praksis ville avviklet det norske folkets felles eierskap til den ytre allmenning og

[9] Vi bygger videre på Peter Ørebech, *«Tvers igjennom lov til seier»: Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Rapport 52, januar 2003, ISBN 82-92028-57-9.

[10] Fiskeridepartementets enkeltvedtak om trålkonsesjon ID 2001003324 (0,35 kvote) for fartøyet MS «Skaidi 1», Hammerfest.

med det privatisert kvotene som rederienes eiendom. Denne typen initiativ i retning av privatisering av de til nå felles disponerte naturressursene i fisket var også Voldstad-rederiets påstand i en sak som endte med høyesterettsdommen i 2013.

Det «fravær av forbud» – som Høyesteretts plenumsdom i Rt. 2013 s. 1345 (Voldstad) vektla som fisketillatelsenes *hele og eneste formål* – var ikke noe som kunne selges på samme måte som privat eiendom. Dersom Voldstad hadde vunnet, var kvotene blitt evigvarende eiendom for de største kvoteeierne, det vil si nøyaktig det som reder Voldstad – som tapende part – prosederte på. Staten ville da ha oppgitt det standpunkt de slåss for med stort hell, seier i Høyesterett og senere også i Den europeiske menneskerettskommisjon (EMK). Alt staten hadde kjempet for i årevis, ville vært forgjeves, og «ranet» av den ytre allmenning ville vært tilendebrakt. Slik gikk det heldigvis ikke.

Imidlertid ble bare 10 prosent av årlig leveringspliktig fangst i 2018[11] levert fersk til foredling i noen få av de 14 tilgodesette kommunene fra Lofoten til Øst-Finnmark. Det betyr under den nåværende ordning at om lag 90 prosent av denne trålfangsten gikk ubearbeidet ut av landsdelen, i all hovedsak til utenlandsk foredling. Dette skjedde stikk i strid med leveringspliktforskriftens formål, slik den formuleres i paragraf 1: «Formålet med denne forskrift er å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten.»[12]

Forandringen i leveringspraksis har over de siste tre tiårene hatt svært dramatiske konsekvenser for norsk fiskeindustri generelt og for de ensidig fiskeriavhengige fiskerisamfunnene i Nord-Norge spesielt. I og med at den frosne fisken som den leveringspliktige trålflåten tilbyr, ikke har vært lønnsom å foredle i Finnmark, er fiskeindustrien ensidig blitt avhengig av leveranser fra kystfiskeflåten og fra oppdrett. Dette har underminert arbeidsplassgrunnlaget, spesielt i fiskerikommunenes filetindustri. Ifølge SSB har for eksempel 15 av Finnmarks 18 kommuner hatt en negativ folketallsutvikling i perioden 2002–2019, hvorav 14 i stor grad er avhengig av fiske og fiskeindustri. Kun kommunene Sør-Varanger, Hammerfest og Alta, som har hatt betydelige offentlige investeringer i infrastruktur, fiskeoppdrett og lakseforedling, har hatt en positiv befolkningsutvikling.

[11] Statistikk fra Fiskeridirektoratets database.
[12] Leveringspliktforskriften av 22.12.2006 (FOR-2006-12-22).

Første omdefinering – fra leveringsplikt til tilbudsplikt

Trålkonsesjonene var opprinnelig utstyrt med tyngende vilkår som påla rederiene å levere fisken fersk til landanleggene. Brudd på vilkåret ble konsekvent oversett og ble etter hvert basis for omformuleringen av leveringsplikt til tilbudsplikt. Formaliseringen av denne rettsstridige praksisen skjøt fart da fiskeristatsråd Svein Ludvigsen vedtok nye leveringsforskrifter i 2003. Uten å endre forskriftenes formål ble først leveringsplikt omdefinert fra fysisk levering til bestemte anlegg til tilbudsplikt i et marked. Dette impliserer levering til en pris som det globale markedet bestemmer, det vil si ikke regulerte minstepriser i de enkelte regioner, som var gjeldende tidligere. Handelen blir organisert gjennom åpne auksjoner for råstoff frosset inn om bord på trålerne. De tilgodesette foredlingsbedriftene må dermed konkurrere på pris om det leveringspliktige råstoffet på linje med alle andre interesserte kjøpere i inn- og utland. Auksjonen blir administrert av det fiskerstyrte Norges Råfisklag, som definerer sitt mandat slik: å sikre høyest mulig pris på fiskelandingene for båtene som får levere etter dette auksjonssystemet.

Før 2003 inneholdt ikke leveringspliktforskriften noen føringer på pris. Trålfiskerne fikk sin lønn etter mannskapets andel av fangstverdien levert etter Råfisklagets minstepris, som foredlingsanlegget på land var forpliktet til å betale. I og med at både tråler og foredlingsanlegg i Norges tilfelle hadde samme eier, kunne eierne på sin side ta ut sin fortjeneste gjennom foredlingsanlegget av den samlede verdiskapingen fra fangst og foredling.

Ved å endre bestemmelsen fra «skal levere» til «tilby fartøyets fangst» blir det etablert et marked mellom trålerrederi og kjøper. Markedsprisen blir da satt etter hva de tilgodesette kjøperne er villige til å betale. Markedskonkurransen om begrenset råstoff har presset prisene opp og har *økt mannskapslotten og profitten i trålerselskapet på bekostning av foredlingsleddet*, som gjennom denne omleggingen ble påført økede råstoffkostnader. Dette er en god illustrasjon på at en ikke-intensjonal effekt bryter med liberalistisk ideologi. Konkurranseutsetting er jo forutsagt å skulle føre til reduserte kostnader for involverte!

Til sammenligning motvirket Island – som møtte de samme markedsutfordringene – utbygging av frysetrålere med kvotetrekk på eksport av ubearbeidet fisk. Dette tiltaket presset industrien til å finne nye markeder,

som for eksempel lettsaltet frossenfilet til Spania, noe som på lengre sikt bidro til fiskeindustriens redning på Island.[13]

Andre omdefinering – ombordproduksjon gjelder kun filetproduksjon

Myndighetene har også fremmet den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i den norske trålerflåten gjennom strukturkvoteordninger. Dette innebar at rederiene fikk tillatelse til å slå sammen fartøykvoter på færre trålere mot at små ferskfisktrålere ble tatt ut av fisket. Siktemålet var effektivisering. I perioden 2003–2008 ble torsketrålflåten redusert fra 100 til 40 fartøyer.[14] For de leveringspliktige trålerne var det imidlertid nedfelt i konsesjonsdokumentene at all fangst skulle landes ubearbeidet. Et typisk konsesjonskrav for trålerne i Hammerfest Industrifiske AS var som følger: «All landing av fangst skal skje ubearbeidet for foredling ved landanlegg. Det må ikke drives tilvirkning eller produksjon av fisk om bord, og det må heller ikke installeres utstyr for slik produksjon.»[15]

Reguleringen slår på den ene side fast at fangsten skal landes ubearbeidet for foredling ved landanlegg, samtidig som det ikke settes noen begrensninger for om fisken skal landes frosset eller fersk. Vi har kun funnet ett tilfelle hvor det var et krav om at en 0,35-trålerkvote skulle landes fersk.[16]

Det var med andre ord ikke etablert forbud mot landing av frosset råstoff, men det var ikke tillatt å drive tilvirkning eller produksjon om bord. Så lenge leveringsplikten var definert som faktisk fysisk leveranse, var ikke dette noe problem. Trålerne måtte levere den fisken foredlingsanlegget kunne ta imot. Den store forskjellen oppsto på det tidspunktet da leveringsplikten ble omdefinert til tilbudsplikt. Det gav den leveringspliktige trålerflåten en ny salgskanal i tilfeller der tilgodesett mottaksanlegg ikke ville kjøpe ombordfrossen fisk.

Spørsmålet da var hva som menes med «tilvirkning» og «produksjon». Definisjonen fremgår av forskriftens § 5: «Som ombordproduksjon regnes all videre bearbeiding som blir gjort om bord i fartøyet, med unntak

[13] Se Lindquist, K. og Trondsen, T. *Nordic-Iberian Cod Value Chains. Explaining salted fish trade patterns.* Springer. Mare Publication Series 8, 2015.
[14] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20182019/id2661031/sec6
[15] ID 2001003324 (0,35 kvote – Skaidi).
[16] Op.cit.

av frysing og pakking etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet. Utnyttelse av biprodukter regnes ikke som ombordproduksjon.»[17] Se også kongelig resolusjon 13.10.2006, § 2-3, når det gjelder ombordproduksjon.

I tillegg til fangstprosessen inkluderer industrielle produksjonslinjer normalt to sekvenser. Den første sekvensen dreier seg om sortering, frysing og pakking av råvarer bearbeidet for videre tilvirkning i den andre sekvensen. Den andre består i å produsere ferdigprodukter av den tilrettelagte råvaren. I konsesjonsbestemmelsene for trålerflåten ble all ombordproduksjon regnet som videre bearbeiding, med unntak for frysing og pakking. Det betyr at det i ombordproduksjonsbegrepet ikke er gjort unntak for sorteringsprosessen før frysing og pakking, som er en normal forståelse innenfor etablerte industrielle produksjonskonvensjoner.

Etter hvert som trålerflåten ble gitt tillatelse til å samle stadig flere kvoter på større enkeltfartøyer, ble ombordfrysing helt nødvendig for lønnsom drift, ved *søknad om* særskilt tillatelse i henhold til kongelig resolusjon 13.10.2006, § 2-3.

Nå hadde forskriftene fått en definisjon om at ombordproduksjon kun innebar bearbeiding av fiskekjøtt og ikke sortering og ombordfrysing av fisk. I tillegg ble det lagt frem en endring av leveringspliktforskriften av 22.12.2006 som inneholdt en ny *§ 3:* «Eier av fartøy som nevnt i § 2 skal tilby fartøyets fangst, jf. § 4, i overensstemmelse med de vilkår som er fastsatt i konsesjonen for fartøyet eller ved godkjenning av eiersammensetning, eller som er fastsatt i selskapsvedtekter godkjent av fiskerimyndighetene.»[18]

Forskriftsendringen skjedde samtidig med Mehamn-saken, der Gamvik kommune saksøkte staten for manglende håndhevelse av reglene om leveringspliktig fisk. Kommunen fikk ikke medhold, se rettskraftig dom av 29.12.2006.[19]

Det er imidlertid et paradoks at dommen er uten vurdering av i hvilken grad formålet med leveringsforskriften om stabil råstofftilførsel ble oppfylt.

Med denne forskriftsendringen i havn ble det åpnet for å slå sammen kvoter på enda færre og større frysetrålere. Det vil si på båter som var uegnet til å levere etterspurt fersk fisk. Ett hinder gjenstod imidlertid: I

[17] Sist endret i forskrift 16. juni 2017 nr. 748.
[18] FOR-2006-12-22.
[19] Se Hålogaland lagmannsrett LH-2007-50902. Anke til Høyesterett ble nektet fremmet, HR-2008-1280-U. Trondsen, T. og Ørebech, P. *Rettsøkonomi for fornybare ressurser.* Universitetsforlaget, 2012.

de «tyngende konsesjonsvilkårene» for den enkelte tråler stod det fortsatt «skal levere». Dette var mer tyngende enn forskriften.

Fiskeridirektoratet gjennomgikk konsesjonene for alle de 29 trålerne for å rette opp i uoverensstemmelsen. Heller ikke her ble det krevd en analyse av om endringene oppfylte forskriftens formål. Fiskeridirektoratet avga sine anbefalinger 22.5.2007 uten at konsekvensene var berørt. I hver enkelt konsesjon ble det skrevet inn endrede konsesjonsbetingelser, ved tilbudsplikt i stedet for leveringsplikt, i tråd med de vedtatte forskrifter, som for eksempel:

> *Eksempel 1:* «Torsketråltillatelse 2001003307 har leveringsplikt til Vardø, Båtsfjord og Kjøllefjord. Leveringspliktens omfang og nærmere regler for gjennomføring av leveringsplikten fremgår av forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse.»
>
> Ovenstående vilkår erstatter tidligere vilkår om at «[f]artøyet skal levere 100 % av fangsten til bearbeiding ved fiskeindustrianlegg i Vardø, Båtsfjord og Kjøllefjord».[20]
>
> *Eksempel 2:* «Torsketråltillatelse 2002009063 har leveringsplikt til Mehamn og Bugøynes. Leveringspliktig fangst skal fordeles med inntil 80 % til Mehamn og minst 20 % til Bugøynes. Leveringspliktens omfang og nærmere regler for gjennomføring av leveringsplikten fremgår av forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse.»
>
> Ovenstående vilkår erstatter tidligere vilkår om at «[i]nntil 80 % av fartøyets fangster skal leveres til foredling i Mehamn. Minst 20 % av fartøyets fangster skal leveres til foredling i Bugøynes. Under forutsetning av at det ikke drives foredling verken i Bugøynes eller Mehamn, skal fartøyets fangster leveres i Øst-Finnmark».[21]

Men som påpekt over, var allerede leveringsplikten i 2003-forskriften omgjort til tilbudsplikt. I et forsøk på å sikre råstoffet for norsk fiskeindustri ble § 3 endret:

---

[20] Torsketråltillatelse 2001003307.
[21] Torsketråltillatelse 2002009063.

> Fartøyeieren skal innen utgangen av november og innen utgangen av mai legge frem en plan for drift og levering i neste halvår. Ved avvikende forutsetninger for planen hos en eller begge parter, skal det tas ny kontakt. Det skal fremgå blant annet når man tar sikte på å fiske og til hvem man tar sikte på å selge fangsten. Det skal også fremgå at planen er satt opp i samråd med den eller de bedriftene som er tilgodesett gjennom leveringsvilkår og om fartøyeieren og bedriften er overens om planen, med mindre leveringsplikten gjelder ett eller flere fylker.
>
> Uansett om fangsten kjøpes i henhold til den primære leveringsplikten i første ledd eller den sekundære leveringsplikten i annet ledd, skal vedkommende fiskeindustribedrift alltid foreta bearbeiding av 70 % av torskefangstene omfattet av leveringsplikten før videresalg.[22]

Regelen er uten praktisk betydning. Trålerrederne kan selge sin fangst til de som betaler best. Og ikke nok med det, trålerrederne fikk tillatelse til å tilby de tilgodesette bedrifter frossen fisk til en pris for råstoffet fastsatt etter «gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon» (§ 5). Fryseauksjonene reflekterer globale priser på en lagringsstabil frossenfisk hvor kjøpere over hele verden kan legge inn bud, mens ferskfiskmarkedet reflekterer lokale priser. Denne bestemmelsen har ført til at råstoffprisene på frossen fisk fra trålerne er betydelig høyere enn for fersk fisk fra kystfiskeflåten som kjøperne etterspør til foredling, slik det beskrives nedenfor.

Bearbeidingsplikten i anlegg med tilknyttede leveringspliktige trålere har imidlertid hatt en viss betydning, men da ved at myndighetene godkjente at bearbeidingsplikten også var tilfredsstilt uten foredling av fangstene fra de leveringspliktige trålerne. Det har ført til at anleggene kunne kjøpe fersk fisk til bearbeiding fra kystfiskeflåten i konkurranse med de øvrige fiskekjøperne, for så å selge trålråstoffet – lagret på frysehotell – på verdensmarkedet.

Mens de fleste tidligere konsesjonsbestemmelsene var basert på at 100 prosent av fangstene skulle leveres til de tilgodesette anleggene, ble det i leveringspliktforskriftene foretatt en avgrensning om at leveringsplikten

[22] 2003-leveringspliktforskriften § 3.

bare skulle gjelde for 80 prosent av torsken og 60 prosent av hysen fisket nord for 62 grader nord. Dette ble regulert i § 4 og fikk følgende ordlyd:

> Leveringsplikten i henhold til § 3 omfatter 80 % av fartøyets fangst av torsk og 60 % av fartøyets fangst av hyse, for begge fiskeslag nord for 62° N. Dersom de vilkår som er fastsatt i konsesjonen for fartøyet eller ved godkjenning av eiersammensetning innebærer leveringsplikt for en mindre andel av fartøyets fangst, går slike individuelle vilkår foran bestemmelsen i første punktum.[23]

Konsekvensene av at rederiene ikke lenger var pålagt å levere sei, uer og andre fiskearter som har dannet en viktig del av råstoffgrunnlaget for fiskeindustrien, er ikke drøftet i de tilgjengelige offentlige dokumenter vi har hatt tilgang på om saken.

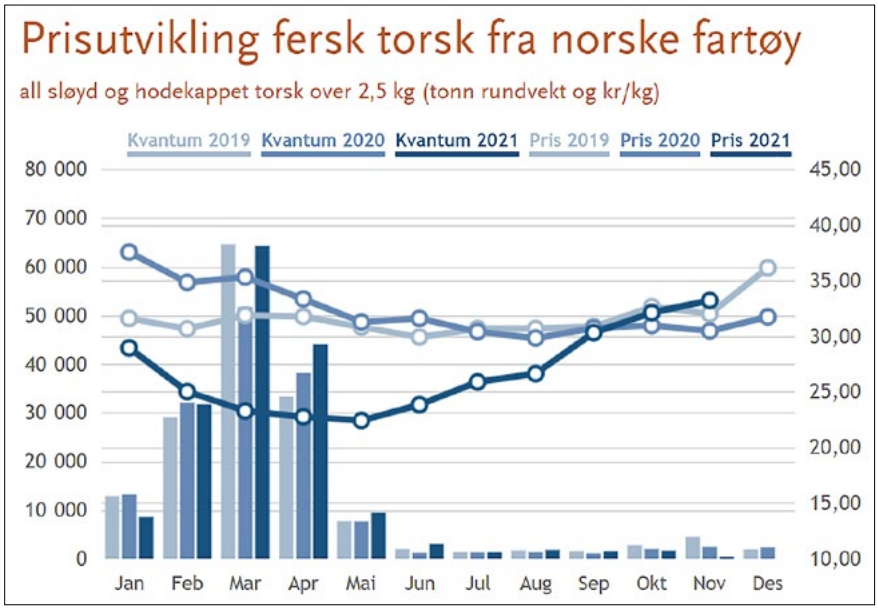
Vi har heller ikke registrert at verken fylkeskommunene eller Fiskeridirektoratets regionskontorer var involvert i saksbehandlingen eller som høringsinstanser da forskriftsendringen i 2006 ble forberedt. Arne Luther, som da var regiondirektør i Fiskeridirektoratet i Troms, fikk bare beskjed om at dette hadde kontoret ikke noe med (pers.med.). Informasjon om de regionale konsekvensene ble med andre ord ikke etterspurt eller tatt hensyn til. Det må vel sies å stå i sterk kontrast til uttalelser fra daværende fiskeriminister Helga Pedersen, som offentlig var opptatt av «lys i husan».

Markedspriser for fersk og frossen fisk – hvilken betydning har det?

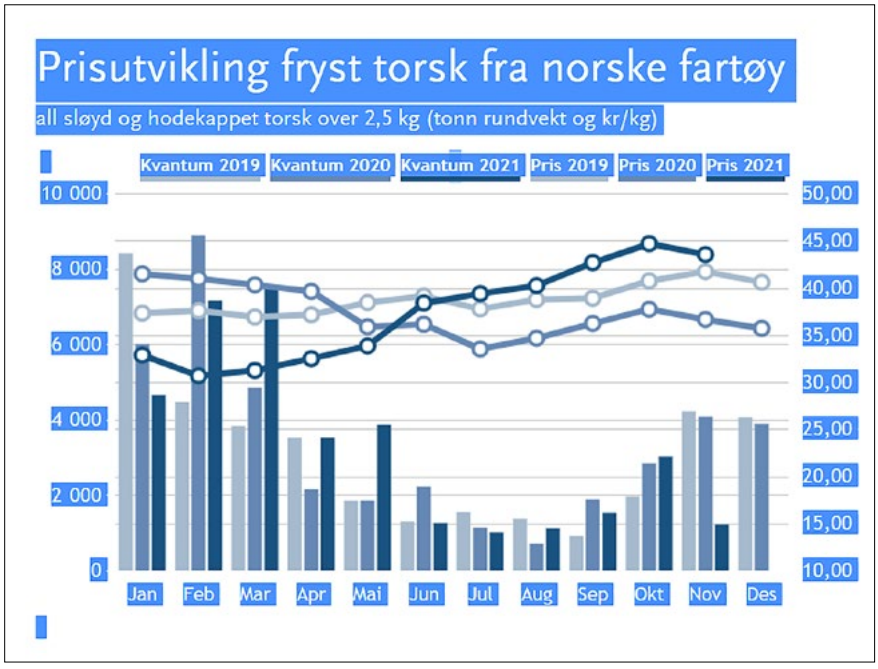
All fangst fra de leveringspliktige trålerne ble som annen fisk omsatt gjennom Norges Råfisklag med hjemmel i fiskesalgslagsloven av 21. juni 2013 nr. 75.[24] Førstehåndsprisene for fersk og frosset fisk har hatt helt forskjellig utviklingsbaner.

For eksempel var den gjennomsnittlige prisen på fersk torsk i perioden januar–oktober 2021 om lag 10,60 kroner lavere enn for den tilsvarende frosne torsken som selges på auksjoner utenom den lokale foredlingsindustrien. Prisforskjellene er faktisk størst på slutten av året når det er minimal tilgang på kystfanget fersk torsk.[25] Om vinteren får kystflåten et

[23] FOR-2006-12-22.
[24] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75
[25] https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk



Figur 1. Kilde: Norges Råfisklag.



Figur 2. Kilde: Norges Råfisklag.

pristillegg gjennom leveranse av stor skrei. Om høsten dominerer frossenfisken markedene. Fryseflåten oppnår priser som reflekteres direkte av eksportmarkedsprisene, mens de begrensede landinger av ferskfanget torsk fra kystflåten om høsten reflekterer prisene i de lokale landingsmarkedene mer enn eksportmarkedene. Om høsten kan mange ferskfiskeksportører høste store marginer av prisoppgangen i konsummarkedene med tilførsel til lavere priser på kystfanget fisk fra en lite mobil kystflåte som ikke har alternativer til sin lokale kjøper.

Prisforskjellene reflekterer at norsk foredlingsindustri taper i konkurransen med utenlandsk fiskeforedlingsindustri som kan betale mer for det frosne råstoffet, og som har lavere lønnskostnader i foredling av de samme produktene.

Prisforskjellen skaper en ytterligere barriere for de lokale foredlingsanleggenes muligheter for å skape en lokal merverdi gjennom lokal foredling av den frosne torsken, en merverdi som kunne kommet hele lokalsamfunnet til gode. Det er dette som er erkjent på Island, hvor det er ilagt kvotetrekk for fartøy som eksporterer fisk ubearbeidet til utenlandsk foredlingsindustri. Til sammenlikning legger Norge til rette for eksport av ombordfrosset fisk, på tross av at et uttrykt formål med norsk fiskeripolitikk er å sikre anlegg som bearbeider fisk, stabil råstofftilførsel.[26]

Det vil føre for langt å gå i dybden med hensyn til hvordan denne prisforskjellen kunne oppstå. Vi må derfor her nøye oss med å dra opp noen hovedpunkter. Det er fiskesalgslagene som med hjemmel i fiskesalgslagsloven[27] har som formål «å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket» (§ 1).

Og videre:

> Det kan fastsetjast minstepris for førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar. Formålet med minstepris er å få til ei rimeleg fordeling mellom fiskar og industri av inntekt frå marknaden.

[26] PRE-2017-06-16-748 Forskrift om endring av forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) – oppheving av forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålere uten leveringsplikt, kongelig resolusjon. Statsråd Per Sandberg.

[27] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75

> Minstepris vert bestemt etter forhandlingar mellom fiskesalslaget og dei andre partane, og fiskesalslaget skal fastsetje den minsteprisen det er oppnådd semje om (§ 11).

Men i og med at fiskesalgslaget blir styrt av fiskernes representanter, er det naturlig at det er flåteleddets interesser som settes først. Dette understrekes av salgslagets egen presentasjon:

> Norges Råfisklag – et salgslag eid av fiskerne med formål:
> Ved organisert førstehåndsomsetning av råfisk og viltlevende marine ressurser skal Norges Råfisklag gjennom sine tjenester sikre fiskernes inntekter og bidra til en bærekraftig og lønnsom verdiskaping i norsk fiskerinæring.[28]

Her det med andre ord fiskernes inntekter og lønnsom verdiskaping i norsk fiskerinæring som fremheves. De samfunnsøkonomiske aspektene som også inkluderer fiskeindustrien og kystsamfunnene for øvrig, er ikke nevnt.

Salgslagets organisering og salg gjennom frossenfiskauksjoner er derfor en naturlig forlengelse av salgslagets egenoppfatning av at deres rolle er å sikre fangstleddets inntekter på en best mulig måte. Dette må bety en innsnevring og forskyvning av salgslagets samfunnsmessige ansvar til rein bedriftsøkonomisk inntjening. Prisforskjellene mellom fersk og frosset fisk reflekterer derved prisforskjellene mellom det lokale og det globale markedet. Det vil si at frysetrålerne konkurrerer på eksportmarkedet på lik linje med de lokale bedriftene de er leveringspliktige til. Da er det forståelig at så lite av den leveringspliktige fisken kjøpes i de tilgodesette foredlingsbedriftene.

Norges Råfisklag innførte 3. oktober 2016 en dynamisk minsteprisordning, hvor denne prisen ble beregnet som gjennomsnitt for hvert fiskeslag ut fra 80 prosent av fersk verdi, 70 prosent av fryst verdi og 60 prosent av eksportverdi. Den dynamiske minsteprisen oppdateres hver 14. dag og gjelder for all omsetning – også den fisken som omsettes på auksjoner. Systemet med slike dynamiske minstepriser sees på som en suksess og har støtte fra alle hovedorganisasjoner i fiskerinæringen.

[28] https://gammel.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/Omoss

Det oppsiktsvekkende er at minsteprisen som skal «få til ei rimeleg fordeling mellom fiskar og industri av inntekt frå marknaden», i praksis bare har betydning for fersk fisk landet av kystfiskeflåten. Denne delen av flåten har ikke alternative salgsmuligheter til de lokale norske ferskfisk-kjøperne, mens frossenfisken kan selges på auksjon til kunder over hele verden til priser langt over både minsteprisen og prisene på det ferske råstoffet. Dette reflekterer en historisk markedssituasjon hvor kystfiskeren var den svake part som måtte beskyttes gjennom minsteprisreguleringer. For den delen av flåten som lander frosset fisk, er maktforholdene helt annerledes. Her bruker salgslaget sin monopolmakt til fordel for noen få trålerrederier med tilgang på alternative markeder utenom den landbaserte fiskeindustrien.

Hovedårsaken til spriket mellom «law in action and law in books» finner vi i utformingen av forskrifter med tilhørende praksis, som skyldes at det er mest lønnsomt å ignorere formålet med kvoteordningen hvis ikke fiskeriforvaltningen tar tilbake kvotene ved lovbrudd. Spørsmålet er da: Hvordan er den rettsriktige ordningen ved tildeling, forvaltning og tilbaketrekking av konsesjoner og fiskekvoter?

Den rettsriktige ordningen ved tildeling av fiskekvoter og konsesjoner – en oppsummering

Som teksten over viser, er rettstilstanden som følger:

- Adgangen til deltakelse i fisket er ingen privat rettighet, men et fritak fra forbud, ofte kalt sertifikat eller dispensasjon.
- Fiskeridirektoratet treffer enkeltvedtak om gratis tildeling av konsesjoner og kvoter til aktiv fisker.
- Når fisket avsluttes ved overgang til annet yrke, alderdom eller død, faller konsesjonen i det fri, for retildeling til nye berettigede iht. offentlig prioritering, såfremt konsesjonen ikke vedtas inndratt.
- Kun fartøyer selges i markedet. Kvotevedtak eller konsesjonsvedtak med dokumenter kan ikke selges i et åpent marked slik som nå. Fisker som utpekes iht. til regionale prioriteringer, velger fritt et fartøy og søker om ny gratis konsesjon til sine fiskerier, uten hensyn til om samme type konsesjon var knyttet til båten tidligere.

- Omsetningsforbudet for offentlige vedtak, som var nedfelt i deltakerloven av 1972, gjelder tilsvarende etter nåværende 1999-lov.
- Kort fortalt: Det er ikke tidligere konsesjonær som bestemmer sin etterfølger. Konsesjoner overføres ikke. Det er nye konsesjoner som tildeles av det offentlige.
- Selger av fartøy kan ikke ta betalt for oppgivelsen av sin kvote og konsesjon, som i realiteten er salg av noe som eies av folket og ikke den enkelte reder.

Hvorfor svikter leveringsplikten?

Her har vi forsøkt å forklare hvorfor mindre enn 10 prosent av fangstene fra den leveringspliktige trålerflåten faktisk leveres til foredling i de tilgodesette bedriftene, mens de er regulert av forskrifter med formål om «å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel». Denne flåten er opprinnelig eid av fiskeindustribedrifter som ved unntak fra deltakerlovens bestemmelser ble tildelt eiendomsretten til fiskefartøy som har sikret seg fjerdeparten av de norske kvotene i torskefiskeriene.

Hovedårsaken finner vi i praktiseringen av lover og forskrifter som gjør det mest lønnsomt – av grunner som er nevnt i punktene 1 til 6 straks nedenfor – å ignorere fiskerirettens regler og herunder formålet med kvoteordningen:

1. 100 prosent fysisk leveringsplikt er omdefinert til tilbudsplikt der kun en andel av fangsten auksjoneres.
2. Forbud mot ombordproduksjon er definert til bare å gjelde filetproduksjon.
3. Det er tillatt å slå sammen kvoter på fartøy som er så store at de ikke kan drive lønnsomt som ferskfisktrålere.
4. Rettsstridig fravær av håndhevelse, med ingen etterlevelse av rettsreglene som resultat.
5. Det er etablert en auksjonsordning gjennom Norges Råfisklag for den leveringspliktige frosne fisken til en reell minste utbudspris som ligger langt over prisene på fersk fisk, uten at de tilgodesette kjøperne har mulighet til å påvirke prisene gjennom normal budgivning.
6. Fylkespolitikerne med særlig regionalt ansvar er frakoplet fiskeripolitikken gjennom omorganisering av fiskeriforvaltningen.

I sum avdekkes det en politisk vilje som betjener trålerrederienes interesser på bekostning av realisering av leveringsforskriftens formål og foredlingsindustriens behov og ønsker. Dette har bidratt til massenedleggelse av fiskeforedling i landsdelen på grunn av mangel på konkurransedyktig råstoff. Tilbake sitter tilgodesette fiskekjøpere og – vi må tro – byråkrater som må føle seg som «nyttige idioter» i et skuespill.[29]

Veien videre består i å praktisere fiskerirettens regler på en rettsriktig måte

Fiskerikonsesjoner kjøpes og selges i et marked, på tross av at konsesjoner er gratis, og at loven bestemmer at allokeringen skal skje via politiske vedtaksprosesser. Dette strider mot deltakerloven av 26. juni 1999 nr. 15.[30] Hvordan kan gapet mellom «law in books» og «law in action» ikke bare oppstå, men i årevis få «grønt lys», uten hensyn til regjering? Har departement og direktorat abdisert til fordel for den korporative stat? Er dette bevisst politikk, som makeliggjør byråkratiets arbeid og unngår dets beslutningsvegring? Er det en uforutsett bivirkning av struktureringen? Disse spørsmålene kan vi ikke gi noe endelig svar på her. Vi vil peke på noen årsaker til og konsekvenser av den lovmessig uhjemlede innføringen av omsettelige kvoter i fisket. Og vi vil peke på den tilsvarende overgangen fra leveringsplikt til tilbudsplikt som omfatter den betydelige delen av de norske hvitfiskressursene som de industrieide trålerne har fått anledning til å gjennomføre.

Etter at en tidligere versjon av denne artikkelen ble publisert i tidsskriftet Plan i desember 2019,[31] har vi fått et regjeringsskifte. Om dette synliggjør en ny realitetsorientering og sannsynliggjør en dreining i fiskeri- og kystpolitikken, gjenstår å se. Var alt «valgflesk», et «lurendreieri» som hadde til formål å sanke stemmer fra Kyst-Norge? Man kan for eksempel vurdere Arna-saken, der valgløftene om statlige midler til teko-industrien ikke ble realisert, noe som medførte at SVs to mandater fra Hordaland gikk tapt til fordel for Ap. Dette fikk et ettermæle – blant annet følgende banner: «D.N.A. [Det norske Arbeiderparti] æreslund for brutte løfter.» [32] Er dette kun et enkelt utslag i en lang rekke tilfeller av regjeringers

[29] https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Foeler-meg-som-en-nyttig-idiot

[30] Se Peter Ørebech, *Konsesjoner i fisket* (Tanum, 1982), om tilsvarende regel i den nå opphevede deltakerlov av 1972.

[31] https://plantidsskrift.no/artikkel/tralfisken-som-forsvant/

[32] Se om et slikt eksempel: Knutsen, J. *Nedbygging og nedlegging i tekstilindustrien på Vestlandet. Arne fabrikker og Salhus Tricotagefabrik* (masteroppgave UiB, 2009), s. 86.

ulydighet overfor Stortinget? Det var ikke meningen at Støre-regjeringen skulle binde seg til å følge de nye styringssignaler i Hurdalsplattformen? Mottoet er – som så ofte før – følgelig: «Gjør som jeg sier, ikke gjør som jeg gjør.» Kun tiden vil vise om dette er «fake»: Dette vil komme til syne etter hvert som fiskeriforvaltningen stiller til skue sin gjennomføringskraft eller handlingslammelse. *Dette er en illustrasjon som er symptomatisk for hvordan politiske garantier, løfter og erklæringer elegant «stues bort» for så å bli tilsidesatt av forskriftsendringer som dreier politikken i motsatt retning av plattformens løfter.* Et eksempel: Fram til 1. januar 2022 var «*begrensninger i bruk av fartøy innenfor fjordlinjer*» *regulert av forskrift om utøvelse av fisket i sjøen*, FOR-2004-12-22-1878, § 33 f. Denne forskriften har via dispensasjon sikret at store havfiskefartøy kan fiske helt inn i fjæresteinene kun om Havforskningsinstituttet ikke hadde biologiske innsigelser.

Etter denne datoen ble fisket i fjordene regulert av forskrift om gjennomføring av fiske, fangst og høsting av viltlevende marine ressurser (høstingsforskriften), FOR-2021-12-23-3910, § 31: Dette betyr at § 33 f i 2004-forskriften blir erstattet av § 31 i 2021-forskriften, som har fjernet denne plikten om å konsultere havforskerne. Beslutningen om å sikre slike havfiskefartøy adgang i fjordene kan tas av Fiskeridirektoratet alene. Det er derfor blitt enklere for havfiskerederne å få dispensasjon for fiske innenfor fjordlinja ved å presse direktoratets saksbehandlere solid unna offentlighetens lys.

Hva sier Hurdalsplattformen om regjeringens politikk på fisket innenfor fjordlinjene? Jo, at *regjeringen vil … «[a]t tiltak som kan sikre kystflåten prioritet til fiskefelt i kystnære områder, utredes»*.[33] Støre-regjeringen går altså til valg på at 2004-forskriften, som gir for dårlig vern for sjarkfiskerne, skal revurderes med eventuelt sikte på endring som sikrer den minste kystflåten *førsterett* til de kystnære områder. Den eviglange konflikten mellom havfiskeflåten og sjarkflåtens faststående og selektive redskapsbruk må avsluttes med et forbud mot tråling i «fødestua». Dette yngelfisket med aktive redskaper er en kronisk trussel mot lokale fiskebestander.

Støre-regjeringen opphevet 2004-reguleringen (gjeldende 2005–2022) og erstattet den med 2021-forskriften (gjeldende 2022–).[34] Se første avsnitt, som nå er erstattet med andre avsnitt:

[33] Hurdalsplattformen s. 23.
[34] Utsetter håndhevingen av den nye høstingsforskriften - regjeringen.no.

> 2005–2022: «*Fiskeridirektoratet* kan gjennom forskrift gjøre unntak fra forbudet i første ledd i bestemte fiskerier for bestemte fartøygrupper i bestemte områder for et bestemt tidsrom, i særlige tilfeller når det vurderes å være nødvendig for praktisk gjennomføring av fisket og det er *vurdert forsvarlig* ut fra biologiske og økosystembaserte betraktninger. *I denne sammenheng skal Havforskningsinstituttets vurderinger tillegges stor vekt.*»
>
> 2022–: «Dersom det er nødvendig av hensyn til praktisk gjennomføring av fisket, og det er *vurdert som forsvarlig* ut fra biologiske og økosystembaserte betraktninger, *kan Fiskeridirektoratet i særlige tilfeller* gjøre unntak fra forbudet i første ledd i bestemte fiskerier for bestemte fartøygrupper i bestemte områder for et bestemt tidsrom …»

Vi kan av dette konstatere at i stedet for å sikre de kystnære ressurser for den minste kystflåten går Fiskeridepartementet motsatt vei. Null utredning og null høring, kun en ordrett forlengelse av regjeringen Solbergs preferanser slik de fremkommer i utkastet til 2021-forskriften. Og vi kan konstatere at det Støre-regjeringen garanterte, ikke er gjennomført. Fiskeriforvaltningens eget ekspertorgan på «biologiske og økosystembaserte» forhold *skvises av både Solberg-regjeringen og Støre-regjeringen og skal ikke lyttes til – hvilket for fiske innenfor fjordlinja svært sannsynlig fører til en økning i dispensasjoner*.[35] Hvorfor? Jo, fordi nå trenger ikke byråkratene å etterspørre Havforskningsinstituttets råd! Og dette skjer i et land som ynder å fremstille seg som et grønt «miljøfyrtårn»:

> Det er ambisjonen til regjeringa at Noreg skal vere eit føregangsland i utviklinga av ein grøn, sirkulær økonomi som utnyttar ressursane betre. Noreg skal vere eit føregangsland gjennom aktiv vidareutvikling av politikk og verkemiddel både nasjonalt og i samarbeidet med EU, for rammevilkår som sikrar grunnlaget for verdiskaping og grøn konkurransekraft i Noreg.[36]

[35] I praksis er det bare ringnotfartøy som har fått dispensasjon til å gå inn i fjordene for å fiske sild. Snurrevadflåten har dispensasjon til å gå inn innenfor grunnlinja og inntil fjordlinja i vinterhalvåret.

[36] Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi. Planar/strategi, 16.06.2021, s. 6.

I stortingsmeldingen *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* står det også at «det sterkt understrekes at all natur skal forvaltes kunnskapsbasert».[37] Bidraget til denne kunnskapsbasen er nå i 2022 fiskeriforvaltningens «fingerspitzgefühl». Statens høyeste organ for innsikt i marine økosystemer avskjæres fra å delta i behandlingen av dispensasjonssøknader. Er Støre-regjeringens svar på fiskeripolitiske utforminger kun floskler? Eller er det som skjer, et resultat av autonome myndighetsorganer som er blitt så vant med egen maktutøvelse at de ikke tar nye politiske signaler?

I en periode der det stadig vektlegges at de «marine økosystemene er meget komplekse, og en helhetlig økosystemforvaltning vil stille svært store krav til kunnskap om artene og hvordan de påvirker hverandre»,[38] skal Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet klare seg med gjettverk hos fiskeriforvaltningens byråkrater.

I fortsettelsen skal vi se på hvordan den nye regjeringen har brukt tiden til å realisere plattformen. I oppkjøringen til stortingsvalget dukket det opp en joker som tilsynelatende var en «game changer». Det politiske Norge «får kastet i øynene» Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.[39] Rapporten saumfarer avviket mellom fiskerilovgivningens tekst og praktisering, det vil si spriket mellom «law in books» og «law in action». Kort sagt, at lovens system med politisk styring (politiske vedtaksprosesser) erstattes med fordeling i et privat marked for sertifikater, løyver, konsesjoner, dispensasjoner, kvoter, tillatelser m.m.

Så å si samtidig med Riksrevisjonens rapport i 2020 får Stortinget «Kvotemeldingen»[40], der en ble invitert til å slutte seg til «meir av det same – meir marknadsstyring, meir kvotesal, mindre styring frå Fiskeriforvaltninga» og mindre innflytelse til dem som eier fisket – «det norske folk i felleskap».[41] Riksrevisjonens kritikk varierer fra alvorlig via sterkt kritikkverdig og til kritikkverdig. Men hvilken virkning får så det? Ingenting, skal en tro forlydender fra forrige Storting (2017–2021) om at flertallet ikke ville bry seg om Riksrevisjonens standpunkter. Nå er det opp til den nye Ap/Sp-regjeringen å snu denne politikken.

---

[37] Meld. St. 10 (2010–2011). *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (tilråding fra Miljøverndepartementet av 11. mars 2011, godkjent i statsråd samme dag. Regjeringen Stoltenberg II), s. 21.

[38] Op.cit. s. 23.

[39] Dokument 3:6 (2019–2020).

[40] Meld. St. nr. 32 (2019–2020).

[41] Innst. O. nr. 38 (1998–1999) deltakerloven, kapittel 2.3.

Noen sitater viser hvor landet ligger. Riksrevisjonen sparer ikke på ramsalt kritikk, fra *alvorlig* via *sterkt kritikkverdig* og til *kritikkverdig*:

«Riksrevisjonen har kommet fram til at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til å utfordre fem nærmere angitte fiskeripolitiske prinsipper. Riksrevisjonen ser det som *alvorlig* at summen av endringene i kvotesystemet har fått til dels utilsiktede negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn» (s. 3).

«En fisketillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til en annen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen» (s. 15).

«I undersøkelsesperioden har Nærings- og fiskeridepartementet endret regelverket slik at det har blitt betydelig enklere å kjøpe og selge kvoter. Blant annet har det blitt mulig å kjøpe og selge kvoter på tvers av fylkesgrensene, og mellom fartøy uten at fartøyet også må overføres. Undersøkelsen viser at kjøp og salg av kvoter på tvers av fylkesgrensene har økt, og at dette har bidratt til endringer i hvor eierne av fartøy med kvoter bor» (s. 16).

«Undersøkelsen viser videre at det i den minste kystflåten er en tydelig sammenheng mellom hvor eierne til fiskefartøy med kvoter er bosatt, og hvor fisken landes. Dette kommer av at de minste fartøyene er mindre mobile, og at de derfor oftere enn større fartøy lander fersk fisk i hjemkommunen sin. Fartøy under 15 meters lengde er svært viktige for fiskeindustrien langs hele kysten» (s. 15–16).

«Etter Riksrevisjonens oppfatning har innføringen av samfiskeordningen [kvoter på to forskjellige fartøy fiskes på det ene] vært en av de mest inngripende endringene i den minste kystflåten i fisket etter torsk. Mange fiskere har gjort investeringer og tilpasset seg ordningen. Gruppen av fartøy under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Riksrevisjonen mener det er *sterkt kritikkverdig* at samfiskeordningen har fått virke i mer enn 10 år og i praksis har fungert som en strukturordning, når de negative konsekvensene var kjent på forhånd» (s. 17–18).

«Etter Riksrevisjonens vurdering er det *sterkt kritikkverdig* at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i *forkant* av endringsforslag, og at de ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene *etter* at de er blitt gjennomført» (s. 20).

Ved å sammenligne Hurdalsplattformen med Riksrevisjonens hovedfunn kan en få en viss pekepinn på om intensjonene med Ap/Sp-regjeringens fiskeripolitikk tar opp i seg Riksrevisjonens kritiske merknader.

Endringene i kvotesystemet har bidratt til å utfordre grunnleggende fiskeripolitiske prinsipper. Etter Riksrevisjonens vurdering er det *alvorlig* at summen av endringene i kvotesystemet har fått til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn.

Riksrevisjonen har kommet fram til at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til å utfordre fem grunnleggende fiskeripolitiske prinsipper:

- målet om spredt eierskap ved at eierskapet til fartøy med kvoter ikke skal konsentreres på for få hender
- målet om en fiskereid flåte ved at fiskere skal eie fartøy med kvoter
- målet om en variert flåtestruktur med fartøy i ulik størrelse
- kravet i deltakerloven om at norske statsborgere skal være majoritetseiere i fartøy over 15 meter som driver kommersielt fiske
- en kvote tilhører ett bestemt fartøy, og kvoten kan bare fiskes med dette fartøyet (s. 3)

Tidligere fiskeristatsråd Ingebrigtsen tok imidlertid til motmæle. Det er

> (…) ikke så enkelt å forholde seg til denne kritikken, fordi den er generell, de fem punktene er av ganske ulik karakter og har ulik forankring i lovverket, og fordi kritikken ikke gjenspeiles i tilsvarende alvorlig kritikk av de enkelte elementene i kvotesystemet som Riksrevisjonen gjennomgår.[42]

Statsråden sier videre:

> Jeg tar til etterretning den måten Riksrevisjonen her har valgt å formulere disse fem punktene på, og at Riksrevisjonen har funnet grunnlag for å trekke fram disse punktene samlet, og at Riksrevisjonen finner grunn til å rette så sterk kritikk mot summen av endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden (s. 3).

[42] Dokument 3:6 (2019–2020), s. 4.

Statsråden tar deretter «til orientering» at Riksrevisjonen vurderer det som

> (…) *sterkt kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i forkant av endringsforslag*, og heller ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene etter at de er blitt gjennomført. Statsråden slutter seg til Riksrevisjonens synspunkt om at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad, og at forvaltningen også i tilstrekkelig grad må følge med på effektene av endringene i kvotesystemet.[43]

Riksrevisjonen opprettholder sin kritikk og avviser at det «ikke [skulle være] så enkelt å forholde seg til denne kritikken», og fastholder at økte kvotepriser har hatt *negative konsekvenser* for rekrutteringen til fiskeryrket, fordi det har ført til økte etableringsbarrierer i en lukket gruppe. Riksrevisjonen viser til at nivået på kvoteprisene er viktig informasjon ved endringer i fiskeriregelverket, blant annet fordi det har *stor betydning for rekrutteringen* til fiskeryrket. Videre gjør en manglende oversikt over kvoteprisene det vanskelig å styre fiskeripolitikken i tråd med målene som er satt av Stortinget. Etter Riksrevisjonens vurdering er det *kritikkverdig* at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge.[44]

Kvoteomsetning og landingsmønster

Som vist i fortsettelsen slår Riksrevisjonen fast at kjøp og salg av kvoter og andre tillatelser i norsk fiskeri er ulovlig, og kritikken må resultere i endringer i denne rettsstridige praksisen. Videre framholdes det at konsekvensvurderinger må gjennomføres forut for endringsforslag, samtidig som myndighetene må vurdere om verdiskapingen av fisken i mye større grad enn i dag skal komme de fiskeriavhengige kystsamfunnene til gode. Sist, men ikke minst gjelder kritikken manglende omtanke for rekrutteringen i fisket.

En fisketillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til

[43] Riksrevisjonen note 5, s. 23.
[44] Riksrevisjonen note 5, se s. 15.

en annen, med et «forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen».[45]

> Etter Riksrevisjonens vurdering er det *sterkt kritikkverdig* at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i *forkant* av endringsforslag, og at de ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene *etter* at de er blitt gjennomført.[46]

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å:

- sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet
- vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen
- registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket
- vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene
- vurdere tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy
- følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene[47]

I fiskeripolitikken er det ikke uvanlig at det kan være stor avstand mellom partiprogrammene og den praksis som politikerne følger under «det muliges kunst». Dette avviket mellom liv og lære viser seg særlig i manglende praktisk politikk som følger opp det distriktspolitiske formålet i havressursloven. Dette har sporet til diverse folkelige distriktsopprør[48] og Sps sterke velgerfremgang før og under stortingsvalget – spesielt i Nord-Norge – noe som har satt i gang en selvransakingsprosess og kursjustering av fiskeripolitikken i flere politiske partier.

Flere organisasjoner, foreninger og lag har i denne prosessen hatt en aktiv pådriverrolle. Gjennomslaget i det politiske miljøet har vært rimelig

[45] Riksrevisjonen note 5, se s. 15.
[46] Riksrevisjonen note 5, se s. 21.
[47] Riksrevisjonen note 5, s. 21.
[48] https://www.kystoppproret.no/ (30. april 2020).

bra i mange partier. Dette arbeidet har for eksempel kulminert i enstemmige fiskeripolitiske vedtak i Sps stortingsgruppe og vedtak i partiets sentralstyre og partiets landsmøte 5. juni 2021.

Kjernen i Senterpartiets vedtak – slik vi leser dem – er en sterk vilje til å ville sørge for at verdiskapingen av fisken i mye større grad enn i dag skal komme de fiskeriavhengige kystsamfunnene til gode. Forslaget fra Møre og Romsdal Sp om at fordelingen av kvoter mellom havfiske- og kystfiskeflåten skulle ligge fast, sådde tvil om denne intensjonen. Men Sp-landsmøtevedtaket ble klart nok:

> La fordelingen av kvoter mellom fartøygruppene i hovedsak ligge fast, men vurdere blant annet å refordele kvoter fra den delen av trålflåten som er omfattet av pliktsystemet, dersom formålet med pliktsystemet ikke oppfylles, samt styrke virkemidlene for rekruttering av unge til fiskerinæringen, for eksempel gjennom rekrutteringskvoter.[49]

Intensjonen med vedtaket ble ytterligere utdypet av forslaget partiets stortingsgruppe fremmet i Stortinget 8. april 2021, som ber regjeringen fremme forslag som sikrer at havressurslovens og deltakerlovens distriktspolitiske intensjoner gjennomføres i praksis, og sikrer at «de leveringspliktige trålerne faktisk leverer fisk til de tilgodesette fiskerisamfunnene i tråd med intensjonen i pliktsystemet. Alternativet vil være, om dette ikke skjer innen to år, at kvoter tilbakeføres fra disse selskapene til kystflåten».

Selv om verken Ap, SV, de tidligere regjeringspartiene eller FrP støttet forslagets tekst, kan man lese mellom linjene av stortingskomitéens innstilling (Innst. 541 S)[50] at de er på retrett. I samme innstilling hadde SV sine egne formuleringer som trakk i samme retningen, og Ap ville fremme en ny kvotemelding. Ingen uttrykker uenighet om de fiskeripolitiske distriktsmålene, kun usikkerhet om hvordan de skal nås. Regjeringspartiene viser til at den daværende fiskeriministeren hadde lovet å se på mange av disse spørsmålene (se figur 1 og 2) og komme tilbake til Stortinget med forslag. Blant annet hadde han sendt ut et høringsforslag som kan styrke

[49] Fiskeri - Senterpartiet (besøkt 22.06.2021).

[50] Innst. 541 S (2020–2021). *Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Sandra Borch, Geir Adelsten Iversen, Per Olaf Lundteigen, Siv Mossleth, Geir Pollestad og Trygve Slagsvold Vedum om å sikre at fiskerilovgivningens distriktspolitiske mål gjennomføres i praksis.*

fiskeindustriens markedsposisjon overfor trålerne. Høringsforslaget er i tråd med et ordføreropprop om at det er den dynamiske minsteprisen for fersk fisk som skal være den styrende utbudsprisen også for den frosne leveringspliktige fisken. Dette kan bety en stor forskjell fra de utbudsprisene som i dag brukes med referanse til prisene på fryseauksjonene, som kan ligge ti kroner over minstepris.

Gjennomføring av et slikt tiltak vil kunne gi helt nye spilleregler i råstoffmarkedet og øke landindustriens konkurransedyktighet om dette råstoffet som i dag eksporteres uforedlet. Dette kan gi en råstoffsikkerhet som kan danne grunnlaget for investeringer i fiskeindustrien i ny teknologi, investeringer som kan skape de helårige arbeidsplassene i fiskeindustrien i tråd med selve formålet med den leveringspliktige trålerflåten.[51]

Selv om Ap ikke støttet Sps forslag i Stortinget om plikttrålerne i Innst. 541 S, er intensjonen nå kommet inn i Ap/Sps regjeringserklæring i Hurdalsplattformen:

> Regjeringen vil: … Videreutvikle og forsterke pliktsystemet for torsketrålerne for å sikre at fisk blir landet og gir aktivitet i de tilgodesette kystsamfunnene i tråd med forutsetningene for ordningen, og vurdere sanksjoner, i form av reduserte kvoter, dersom forpliktelsene ikke følges opp.

Viljeserklæringen kan love godt for kysten. Men for å unngå grunnstøting i de fiskeripolitiske kastevindene fra sterke kapitalinteresser må presset fra kysten holdes oppe. Her er det særs viktig at de fiskeriavhengige kystkommunene og andre som ønsker en styrking av kystdistriktene, opprettholder det politiske presset for en varig endring av den rettsstridige praksisen som har fått utvikle seg i de siste 20 årene, til stor skade for fiskevær og de fiskeriavhengige kommuner.

[51] Se fotnote 8.

Referanser

Departementene, Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi (planar/strategi) (16.06.2021).

Fiskeridepartementet. Notat. Fiskeridepartementets enkeltvedtak om trålkonsesjon for fartøyet MS «Skaidi 1», Hammerfest ID 2001003324 (0,35 kvote).

Forskrift om endring av forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) – oppheving av forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålere uten leveringsplikt. Kongelig resolusjon. Statsråd Per Sandberg, PRE-2017-06-16-748.

Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025.

Innst. O. nr. 38 (1998–1999). *Innstilling fra næringskomiteen om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).*

Innst. 541 S (2020–2021). *Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Sandra Borch, Geir Adelsten Iversen, Per Olaf Lundteigen, Siv Mossleth, Geir Pollestad og Trygve Slagsvold Vedum om å sikre at fiskerilovgivningens distriktspolitiske mål gjennomføres i praksis.*

John Edvard Johnsen (2019). *Kyst og fjord*. «Føler meg som en nyttig idiot.» https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Foeler-meg-som-en-nyttig-idiot

Knutsen, J. *Nedbygging og nedlegging i tekstilindustrien på Vestlandet. Arne fabrikker og Salhus Tricotagefabrik* (masteroppgave UiB, 2009).

Lindquist, K. og Trondsen, T. *Nordic-Iberian Cod Value Chains. Explaining salted fish trade patterns.* Springer. Mare Publication Series 8, 2015.

Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova).

Meld. St. 10 (2010–2011). *Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (tilråding fra Miljøverndepartementet av 11. mars 2011, godkjent i statsråd samme dag. Regjeringen Stoltenberg II).

Meld. St. nr. 32 (2019–2020). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*

Nærings- og fiskeridepartementet, pressemelding (18.01.2022). «Utsetter håndhevingen av den nye høstingsforskriften» – regjeringen.no.

Nærings- og fiskeridepartementet. Meld. St. 32 (2018–2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring.*

Riksrevisjonen. Dokument 3:6 (2019–2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.*

Trondsen, T. og Ørebech, P.T (2019). *Plan.* «Trålfisken som forsvant». https://plantidsskrift.no/artikkel/tralfisken-som-forsvant/

Trondsen, T. og Ørebech, P. *Rettsøkonomi for fornybare ressurser.* Universitetsforlaget, 2012.

Ørebech, P. *Konsesjoner i fisket.* Tanum, 1982.

Ørebech, P. *«Tvers igjennom lov til seier»: Om torskeresolusjonen av 1989. Den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen.* Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Rapport 52, januar 2003, ISBN 82-92028-57-9.

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20182019/id2661031/sec6 (besøkt 22.06.2020).

https://www.kystopproret.no/

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75 (besøkt 12.08.2019).

https://gammel.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/Omoss (besøkt 07.06.2010).

https://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/PrisogStatistikk (besøkt 27.04.2020).

Kapittel 5

OVERSKUDD OG RESSURSRENTE – MER FOR NORD-NORGE?

Ola Flåten, Eirik Eriksen Heen og Knut Heen

Artikkelen beskriver utviklingen i fiskeri- og havbruksnæringen i Nord-Norge, med spesiell vekt på Finnmark og Nord-Troms. Norsk økonomisk sone har her det biologiske grunnlaget for landets viktigste fiskerier. Fiskeriene har gått fra å være en åpen næring til en lukket og eksklusiv «klubb». Konsekvensene for næringen i Nord-Norge har vært sentralisering i færre enheter og svekking av mange lokalsamfunn. Over tiår har Finnmark tapt nasjonale andeler i de nasjonale fiskeriene, og fylket har i dag, til tross for en vesentlig andel av norsk lakseoppdrett, ingen del i de store eierinntektene innen oppdrett. Hvilket handlingsrom man har for å styrke fiskeri- og havbruksnæringen i det nordlige Norge, diskuteres, blant annet ved en analyse av inntekt og sysselsetting i torskefiskeriene.[1]

Innledning

Det meste av de store norske fiskebestandene, og andelene av internasjonalt delte ressurser, finnes i og utenfor Nord-Norge.[2] Fangstene som landes for bearbeiding i landsdelen eller fiskes av landsdelens fartøy, avspeiler imidlertid ikke helt denne store ressursrikdommen. Dette kapitlet drøfter om Nord-Norge hadde mer av fiskeri- og akvakulturnæringen i tidligere

[1] Vi takker Øystein Hermansen, Svein Jentoft og Jahn-Petter Johnsen for kommentarer til et tidligere utkast, samt Fiskeridirektoratet for velvillig hjelp med data. Forfatterne er imidlertid selv ansvarlige for eventuelle gjenværende feil og mangler i artikkelen.

[2] Havforskningsinstituttet, 2018.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/5
Lisens: CC BY 4.0

år, og om utviklingen har gått i gal retning. Mer kan gjøres for landsdelen, men mye handler om politisk vilje på nasjonalt nivå.

Norsk fiske og fangst har i det 20. århundre vært gjennom store endringer.[3] På begynnelsen av 1900-tallet sysselsatte næringen over 100 000 fiskere og like mange i innsatsvareindustri, foredling og handel. Antall fiskere sank til vel 11 000 i 2019, hvorav 1600 med fiske som deltidsyrke, til tross for et mye større fiskekvantum enn for vel hundre år siden. De første årene etter andre verdenskrig var det også vel 100 000 fiskere i landet, mens Nordland, Troms og Finnmark i alt hadde 48–49 prosent av disse. Nesten den samme andelen, 47 prosent, hadde landsdelen i 2019, litt lavere for heltidsfiskere og litt høyere for deltidsfiskere. Med andre ord har reduksjonen i antall fiskere vært bare litt større i Nord-Norge enn i Sør-Norge. Fangstmessig har imidlertid den aller nordligste delen av landet tapt. Finnmark og Nord-Troms har mistet landinger av viktige fiskeslag (se figur 2).

Nasjonalt har reduksjonen i antall fiskere og den teknologiske framgangen økt inntektene til fiskerne om lag like mye som lønnsøkningen ellers i landet og i den nordlige landsdelen, men antall steder med fiskeriaktivitet på kysten har også blitt kraftig redusert. Samtidig har fiskeriene gått fra å være en åpen næring med – i prinsippet – adgang for alle (fritt fiske) til en lukket og eksklusiv «klubb». Rettighetene til fiskekvotene er stort sett forbeholdt fiskebåtrederne/-eierne, det vil si den generasjonen som var aktive fiskebåteiere på 1970- og 1990-tallet da næringen ble lukket, først i pelagisk sektor for ringnotfartøyer og så for torskefiskeriene. Trålfiske i torskesektoren har i prinsippet vært lukket i hele etterkrigstiden. De som nå vil inn, må kjøpe rettigheter fra de som har fått tildelt denne gratis, og de må bokføre verdien av betalte fiskerettigheter som eiendeler (immaterielle anleggsmidler) i regnskapet om lag på samme måte som fartøyverdien bokføres. Verdien av både fartøy og fiskerettigheter vil framkomme på balansen i regnskapet. Fartøy og tidsavgrensede rettigheter må avskrives. Disse anleggsmidlene må finansieres enten av egenkapital eller gjeld. Regnskapene for rederiene viser at økt gjeld er den dominerende finansieringskilden. Selgeren av fiskerettighetene kan derimot trekke seg tilbake og nyte fruktene av det nye forvaltningssystemet. Lokalt har det vært eksempler på at kommuner har gitt økonomisk støtte til unge fiskere som ville inn i næringen. Det har selgerne av kvoter og fartøy neppe noe

[3] Alle data er fra Statistisk sentralbyrå og Fiskeridirektoratet, med mindre annet er oppgitt.

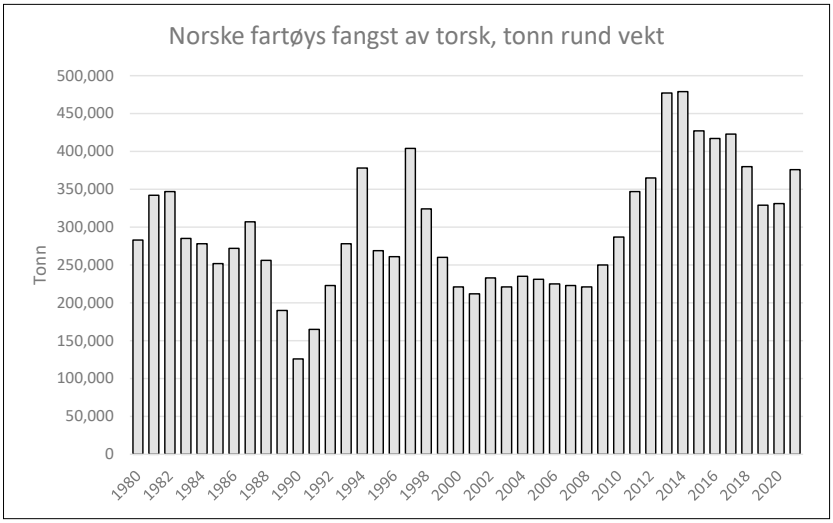
imot, da det setter ekstra press oppover på prisene for fartøy med rettigheter. Skal selgerne pensjonere seg eller av andre grunner trekke seg ut av fiskeriene, er det selvsagt ønskelig for dem å få en så god pris som mulig.

Ved fritt fiske er fisken i havet en gratis produksjonsfaktor for fiskerne, og de forbruker derfor tilsvarende mye av den. For samfunnet som eier av ressursen, har imidlertid fisken i havet en alternativ verdi ved at dens evne til vekst og reproduksjon kan brukes til både fiske og til å opprettholde en større bestand enn fritt fiske, eller kappfiske, gir. Større bestand i havet gir vanligvis lavere fangstkostnader per tonn fisk. Denne kostnadsbesparende effekten utnyttes i forvaltningen og innebærer større bestand og lavere innsats enn det et fritt fiske gir. En viktig forutsetning i dette resonnementet er at fiskeinnsatsen, som egentlig består av en kombinasjon av fartøy, motor, redskap, mannskap og så videre, har en positiv verdi i alternativ virksomhet i samfunnet. Og det har den når en ser utviklingen på litt lengre sikt. De produksjonsressursene som går med til å bygge overflødige fiskefartøy, produsere fiskeredskaper og så videre, kan alternativt brukes til å produsere andre investerings- eller konsumvarer som samfunnet har bruk for.

Med endring av reguleringsregime, særlig fra fritt fiske til regulert fiske, kan det være noen som vinner, og andre som taper, det være seg fiskevær, båteiere, lottfiskere og ungdom som vil inn i fiskerinæringen. Uten å gå for langt inn i detaljene skal vi nå se på utviklingen i den nordligste del av landet, fordi dette både er grenselandet til de rike fiskeressursene i Barentshavet og til vår store nabo i øst, Russland, som er den andre medeieren av disse ressursene. Fiskeressursene forvaltes i fellesskap mellom de to landene.

Finnmark ble tappet

Torskebestanden endret seg kraftig til det verre utover i 1980-tallet. Kystfiskeflåten kunne, etter avtale med Sovjetunionen, fiske også etter at den nasjonale torskekvoten for Norge var fisket opp. Trålerne måtte imidlertid stoppe fisket når deres kvoter var tatt. Men i 1989 ble det stopp også for kystfiskerne. Allerede i april ble det fastslått at årets kvote var tatt, og at alt fiske etter torsk skulle opphøre. Ramaskrik langs kysten førte til at det ikke ble en absolutt stopp. Som figur 1 viser, var imidlertid årsfangsten av torsk i 1989 lavere enn på mange år, og bunnen ble nådd i 1990. Men kvoter og fangst økte allerede fra 1991 som følge av økt bestand.



Figur 1. Norske fartøys fangst av torsk, 1980–2021. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Fiskeridirektoratet.

Men hvordan gikk det i Nord-Norge? For alle de tre nordligste fylkene har torsk alltid vært den viktigste arten økonomisk sett, men også andre arter som hyse, sei, sild, lodde og reker har hatt, og har fortsatt, stor betydning. Vårt nordligste, og mest fiskeriavhengige fylke, Finnmark, og seks Nord-Troms-kommuner[4] hadde i 1985 nesten 24 prosent av landingene fra norske fartøy, men denne høye andelen sank til under 7 prosent i 1990 (figur 2). Den viktigste grunnen til dette var nedgangen i loddefisket, med en total kollaps etter 1986. Finnmark hadde på den tiden flere sildeoljefabrikker,[5] men i dag ingen. I de senere år har Finnmark og kommunene i Nord-Troms opprettholdt 8–9 prosent av norske landinger. Andelene i verdi er høyere fordi fangstene av verdifull hvitfisk er relativt større enn lavere betalt pelagisk fisk som lodde, sild og makrell.

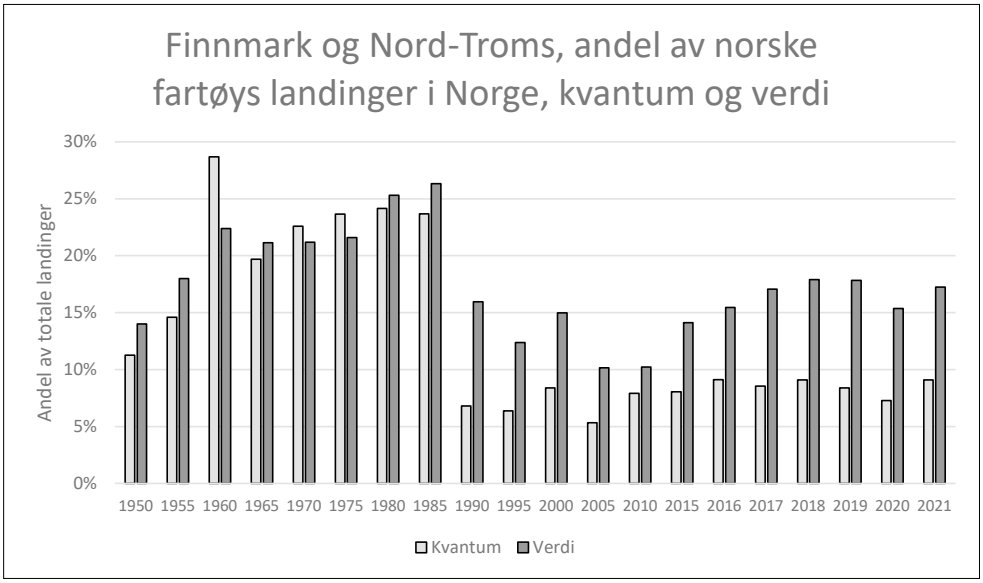
To andre årsaker til den kraftige nedgangen i Finnmarks fangstandeler fra 1985 til 1990 var selinvasjon og det nye kvoteregimet i 1990. I denne perioden, særlig i 1986–1988, vandret flere hundre tusen grønlandssel fra Kvitsjøområdet, hovedsakelig ungdyr, til store deler av kysten i nord. Årsakene var nedgang i bestandsnivå for viktige byttedyr som lodde, polartorsk og ungsild. Selene var i disse årene preget av underernæring. Det gikk hardt ut over kystfiskerne, både fordi torsken ble mindre tilgjengelig, og

[4] Lyngen, Kåfjord, Nordreisa, Karlsøy, Skjervøy og Kvænangen.
[5] Navnet til tross, lodde var et viktig råstoff i nord.

fordi selen ødela fiskeredskap.[6] For mange fiskere slo dette negativt ut da det nye kvoteregimet ble iverksatt i 1990, med framtidige rettigheter basert på fangster de tre foregående år. Mange kystfiskere, særlig i Finnmark, følte seg urettferdig behandlet. Det regjeringsoppnevnte utvalget for «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark» sier det slik:

De gjentatte selinvasjonene gjorde at fisken ikke var tilgjengelig i fjordene, noe som gikk hardt ut over den sjøsamiske befolkningen. Gjennom innføringen av reguleringene etter 1990 har den sjøsamiske befolkningen mistet sine tusenårige rettigheter på grunn av manglende «historisk fangst» i årene 1987–1988–1989.[7]

Langs kysten av Finnmark og Troms var befolkningen gradvis, særlig på 1900-tallet, fornorsket selv om svært mange opprinnelig hadde samisk, og til dels kvensk, opphav. Både samiske organisasjoner og lokale fiskerlag protesterte på grunnlaget for det nye kvoteregimet fra 1990, men fikk lite gehør. Kort oppsummert skyldes nedgangen i Finnmarks fangstandeler fra 1985 til 1990 reduksjon i loddefisket, selinvasjon og det nye kvotesystemet. Men disse forholdene henger sammen.



Figur 2. Finnmark og Nord-Troms, andeler av norsk fiskefangst, kvantum og verdi, 1950–2021. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Fiskeridirektoratet.

[6] Store norske leksikon: https://snl.no/gr%C3%B8nlandssel.
[7] NOU 2008: 5, s. 47.

Krigen 1940–1945 gikk særdeles hardt ut over Nord-Troms og Finnmark, der Hitler-Tyskland gjennomførte den brente jords taktikk da de trakk seg ut av Sovjetunionen og Finnmark. Fra Øst-Finnmark til Lyngen skulle alt av bebyggelse og infrastruktur ødelegges. Sovjetiske styrker, med innslag av blant annet ukrainske soldater, frigjorde høsten 1944 Øst-Finnmark. Den 25. september 1945 trakk de siste sovjetiske soldatene seg ut av Norge, og gjenoppbyggingen av det Hitler-Tyskland hadde ødelagt i Finnmark og Nord-Troms, tok til for fullt. Fiskeindustrien måtte gjenoppbygges fra grunnen av. Som figur 2 viser, økte Finnmark og Nord-Troms sin andel av norske fiskefangster fra 1950 til midt på 1980-tallet. Det var ekspansjon både i torske- og sildefiskeriene (sild og lodde), men i varierende takt.

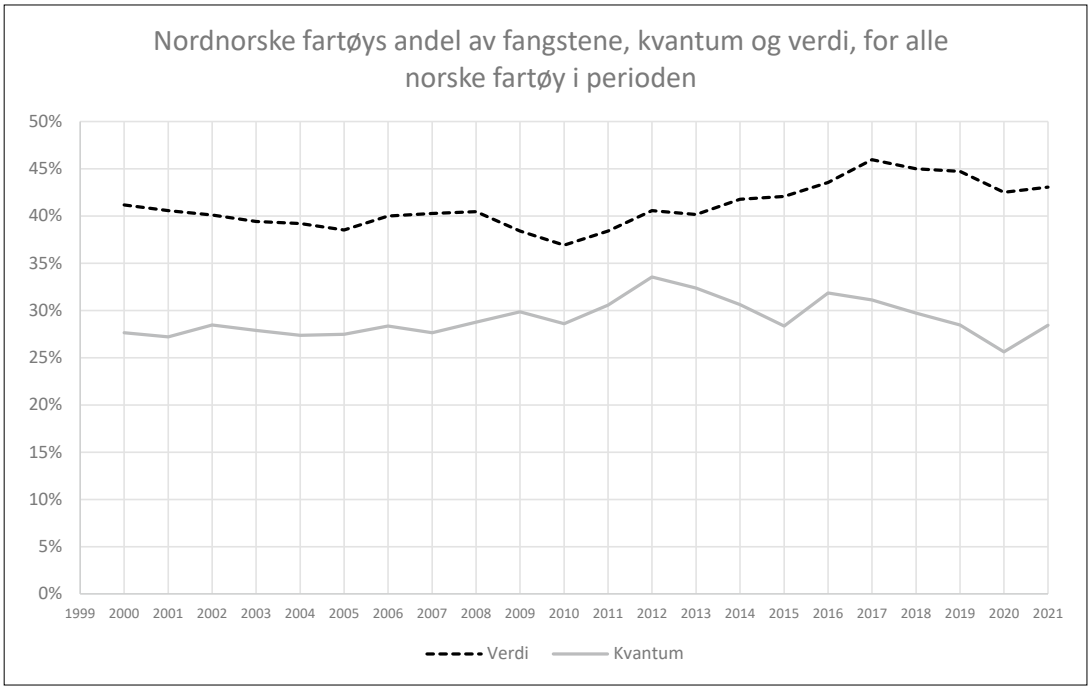
Sildeolje- og sildemelfabrikkene i Nord-Norge ble gradvis redusert i antall etter at silda forsvant i fjordene på slutten av 1960-tallet. Loddefisket økte etter hvert og ga nytt råstoff til disse fabrikkene, særlig i første halvdel av 1980-tallet. Da fisket etter norsk vårgytende sild i nord gradvis ble åpnet på 1980-tallet, gjaldt dette imidlertid ikke fiske på ungsild i Barentshavet og i de nordnorske fjordene. Kollapsen i loddefisket etter 1986 medvirket også sterkt til at råstofftilgangen til fabrikkene ble mindre. I 2009 stengte den siste fabrikken i Finnmark, Vadsø sildoljefabrikk. I skrivende stund (2020) er det kun én sildeolje- og sildemelfabrikk igjen i nord, Pelagia i Bodø. Typisk for mye av utviklingen innen fiskeriene ble denne startet av lokale gründere og senere kjøpt opp av sørnorske og internasjonale selskaper. Fabrikken eies nå av blant annet det børsnoterte selskapet Austevoll Seafood, som har fabrikker og fartøy i Sør-Amerika og Europa.

Nord-Norge som helhet

Figur 3 viser nordnorske fartøys andel av fangstene, kvantum og verdi, for alle norske fartøy i perioden 2000–2021. Kvantumsandelen har variert noe og er i 2021 ett prosentpoeng over 2000-nivået. Verdiandelen har imidlertid økt med nærmere to prosentpoeng i samme periode. Variasjonen i verdi har vært stor, med nedgang første tiår av 2000-tallet og en oppgang i andre tiår. Mønsteret for Nord-Norge som helhet er derfor ganske likt Finnmark, i figur 2. Den store nedturen i Finnmark kom før 2000-tallet.

Internt i Nord-Norge har det også skjedd en del viktige endringer. Mange små steder og kommuner har tapt rettigheter og fartøy i større grad enn andre. Vinnerne er blant annet Tromsø, som har blitt den viktigste

havnen for landing av fryst fisk. Tromsø konkurrerer med Ålesund om å være den største byen for landing av fisk og fiskevarer, men uten den store sysselsettingen. Mye av den rundfryste fisken eksporteres som råstoff til Kina og andre lavkostland for bearbeiding og reeksport, til blant annet Europa. Den arbeidsintensive filetindustrien i Nord-Norge er nesten helt borte.



Figur 3. Nordnorske fartøys andel av fangstene, kvantum og verdi, for alle norske fartøy i perioden 2000–2021.[8]

Subsidiene

Tilbake på 1960-tallet var situasjonen for fiskerne økonomisk sett ikke så god som nå, og staten gikk med på årlige subsidier til næringen, kanalisert gjennom forhandlinger med Norges Fiskarlag på vegne av hele næringen. Sett i forhold til fangstverdien utgjorde subsidiene på det meste, først på 1980-tallet, over en tredel av verdien. En god del av dette var prissubsidier

[8] Kilde: Fiskeridirektoratet, Statistikkbanken.

og støtte til reduksjon av driftskostnader. Sammenholdt med hovedprinsippet i teorien for økonomisk god forvaltning, reduser innsatsen og øk bestandene, var subsidiene et skritt i motsatt retning. Flere bestander gikk ned, også på grunn av økt fiske av andre nasjoner, og i Norge økte subsidiene i 1960- og 1970-årene. Noe gikk imidlertid med til å redusere kapasiteten ved kondemnering av fartøy, også i den lukkede delen av næringen, som ringnot i de pelagiske fiskeriene (lukket fra om lag 1970), og det bidro til endringer i optimal retning. Forståelsen av at subsidier ikke kunne løse lønnsomhetsproblemene for fiskerne, ble etter hvert klart for flere både i forvaltningen og i næringen. I en artikkel fra 1980 gikk Bjørn S. Brochmann, finnmarking, samfunnsøkonom og daværende byråsjef i Fiskeridepartementet, kraftig til felts mot subsidiepolitikken. Artikkelen, som var skrevet i løpet av et forskningsopphold ved Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, ble neppe lest av mange i næringen. Men da han i fagblad og avisintervju uttalte at det var bedre (og kanskje mer lønnsomt!) at flere fiskere ble sittende hjemme på trappa og sole seg heller enn å drifte med subsidier, ble det både oppmerksomhet og oppstyr![9] Krav, også fra Stortingets talerstol, om at byråsjefen måtte få sparken, ble imidlertid ikke fulgt opp av fiskeriministeren – i stedet fikk Brochmann fortsette som leder av arbeidet med en langtidsplan for fiskeripolitikken. Den ble overlevert Stortinget i St.meld. nr. 93 (1982–1983) *Om retningslinjer for fiskeripolitikken*. Etter hvert ble det imidlertid også i Norges Fiskarlag og andre næringsorganisasjoner forståelse for at subsidiene måtte reduseres. Fra 1981 til utpå 1990-tallet ble subsidiene kraftig redusert, og siden har den direkte støtten vært svært lav. Imidlertid er verdien av fritaket for fiskeflåten av energi- og miljøavgifter på drivstoff fortsatt stor, i 2011 om lag én milliard kroner.[10] Fritak fra avgifter kan sees på som subsidie, selv om det også er andre næringer som har slike fritak.

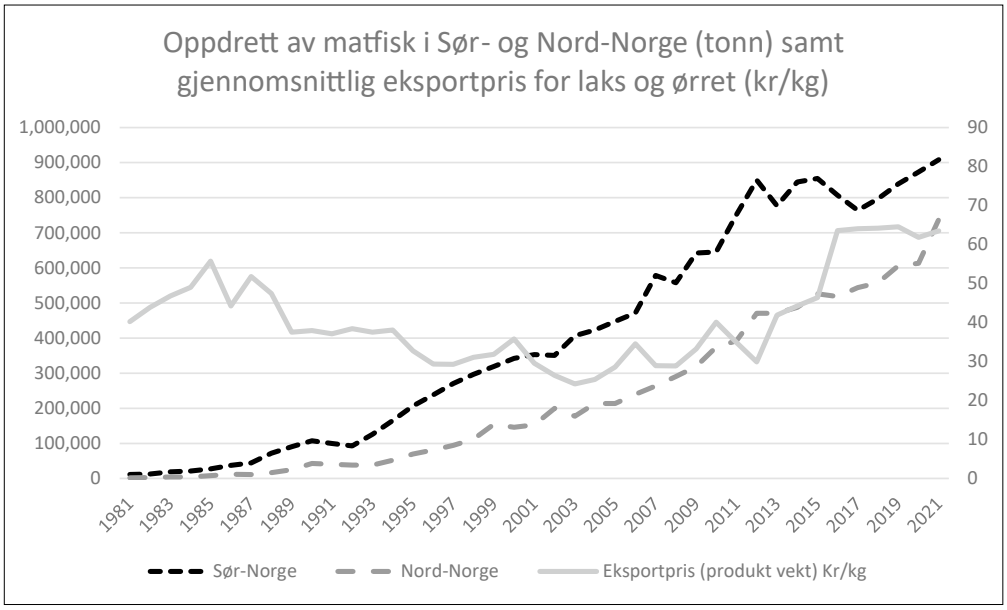
Subsidienes geografiske fordeling varierte en del over tid. Vestlandet fikk mest de årene sildefiskeriene fikk mest, mens Nord-Norge fikk mer når torskefiskeriene fikk mest. Vestlandsfiskerne fikk imidlertid også mye av torskefisksubsidiene, da disse i stor grad ble gitt som pristilskudd. Store havgående fartøy tilhørende vestlandsfylkene fisket mye, og de fikk mye av prissubsidiene, som ble utbetalt i øre per kg.

[9] Brochmann, 1981; Flaaten, 2021.
[10] Isaksen mfl., 2014.

I om lag samme periode som fiskerisubsidiene ble nedtrappet, vokste den nye fiskenæringen fram, oppdrett av laks i sjø. Optimismen var stor – kunne dette bidra til bedre økonomi og sysselsetting i kystsamfunnene, også i Nord-Norge?

Akvakulturnæringen i nord

Oppdrett av fisk, særlig laks, har hatt en eventyrlig utvikling i Norge siden en sped begynnelse i 1970-årene. Nord-Norge kom skikkelig i gang senere enn Sør-Norge, som figur 4 viser. I slutten av 1980-årene hadde Nord-Norge bare om lag en fjerdedel av den mengden som resten av landet produserte. I 2021 er imidlertid forskjellen redusert sterkt, med 738 181 tonn i Nord-Norge mot 908 410 tonn i Sør-Norge. Produksjonen i nord vokser fortsatt ganske sterkt, mens den i sør har nesten stagnert siden 2012. Verdiene som skapes i oppdrettsnæringen, er svært store, og næringen har for lengst gått forbi villfisknæringen i verdiskaping.



Figur 4. Oppdrett av matfisk i Sør- og Nord-Norge samt gjennomsnittlig eksportpris for laks og ørret, 1981–2021.[11]

[11] Kilder: Eksportpris – Statistisk sentralbyrå; Oppdrett – Fiskeridirektoratet.

Det er store overskudd og ressursrente i norsk lakseoppdrett. Ressursrenten er den ekstraavkastningen høsting av en naturressurs gir når alle produksjonsfaktorer, inklusive kapital, har fått sin belønning.[12] Men dette kommer ikke av seg selv. Den store ekstraavkastningen oppdrettsnæringen i Norge gir i forhold til andre næringer, særlig i de senere år, skyldes først og fremst begrensningene i antall oppdrettstillatelser og i mengden fisk oppdretterne kan ha i merdene. Produksjonen begrenses av maksimal tillatt biomasse (MTB) for hver oppdrettstillatelse, «Den til enhver tid stående biomasse av levende fisk (målt i kilo eller tonn)»[13]. En vanlig tillatelse til matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret er 780 tonn MTB. I Troms og Finnmark er derimot en tillatelse inntil 945 tonn MTB. Slike tillatelser blir et knapt gode med økonomisk verdi fordi det gir et begrenset antall oppdrettere rett til å produsere laks (for å holde oss til laks og ørret, som er viktigst innen norsk fiskeoppdrett). Så lenge markedsprisen per kg laks er høyere enn kostnadene per kg, inklusive lønn, kapitalkostnader og normal fortjeneste, skapes det ressursrente. Dette er meravkastning av kapital og arbeidskraft ut over gjennomsnittlig avkastning i andre næringer. At også forhold som kunnskap, teknologi, biologi og markeder må klaffe, forstår en ved å se den begrensede suksessen oppdrett av arter som torsk og kveite har hatt.

Bruk av etablerings- og produksjonstillatelser er ikke nytt i norske næringer som utnytter naturressurser. I elektrisitetsproduksjon fra vannkraft ble konsesjonslovene innført for mer enn ett hundre år siden. I vannkraftverk beveger vannet seg vertikalt og skaper elektrisitet og grunnrente. I sjøbasert oppdrett beveger vannet seg horisontalt, gir friskt vann til laksen og frakter bort fra anlegget avfallsstoffer og lakselus. I begge næringene er det negative miljøvirkninger i naturen, og alt dette har medvirket til at norske myndigheter har vedtatt adgangsbegrensning og miljøregler. Liknende regler finnes i mange andre land som har oppdrett av fisk og skalldyr. Men regler er en ting, håndheving noe annet.

Adgangs- og produksjonsbegrensningene i norsk lakseoppdrett har også medført mindre atlantisk laks på verdensmarkedet enn om det ikke hadde vært slike begrensninger. Norge har om lag halvparten av verdensmarkedet og har som helhet markedsmakt. Begrensningene i etablering og produksjon, som i utgangspunktet har hatt miljøforhold (særlig lakselus,

[12] NOU 2019: 18. Lenger ned i kapitlet diskuteres begrepet ressursrente grundigere i forbindelse med villfiskfiskeriene.
[13] Kilde: Fiskeridirektoratet.

matrester, ekskrementer og rømming) som hovedbegrunnelse, har hatt positive sideeffekter i laksemarkedene. Produsert kvantum har vært mindre, og prisene har vært høyere enn om det ikke hadde vært slike produksjonsbegrensninger. Merverdien laksenæringen av den grunn har fått i markedet, er også en del av ressursrenten.

Et publisert forskningsarbeid fant, for de norske laksefirmaene som er med i Fiskeridirektoratets årlige lønnsomhetsundersøkelse, at ressursrenten var over 17 milliarder kroner i 2016 eller nesten 35 prosent av salgsinntektene til oppdretterne.[14] Dette er langt høyere enn for de tradisjonelle fiskeriene.

Oppdrettstillatelsene som i 2018 og 2020 har vært solgt på auksjon for utvidet produksjon, har oppnådd svært høye priser. Dette avspeiler både ressursrenten og bedriftsintern effektivitet i næringen. Det er innført et trafikklyssystem der grønt betyr at miljøforholdene er gode/akseptable, og at produksjonen kan utvides med nye MTB-er. Rødt betyr dårlige miljøforhold og at produksjonen må begrenses ved reduksjon i antall MTB-er. Gult er status quo, og næringen må observeres godt. Lysvurderingene i de 13 produksjonsområdene tas annethvert år. Norsk oppdrettsnæring består av i overkant av 100 ulike selskaper, fra store børsnoterte selskaper til mindre, lokalt eide selskaper. Auksjonen av ny kapasitet har hatt som mål at også de mindre selskapene skal kunne delta.

Nærings- og fiskeridepartementets auksjon i august 2020 av nye tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret ble solgt for nesten 6 milliarder kroner, noe som er rekordhøyt og dobbelt så mye som ved forrige auksjon i 2018. Det var 27 189 tonn produksjonskapasitet tilgjengelig i auksjonen, og alt ble solgt. Fordelingen på Sør- og Nord-Norge vises i tabell 1.

Tabell 1. Tildelt kapasitet og samlet vederlag i Sør- og Nord-Norge, 2020-auksjonen.[15]

Landsdel	Tonn MTB tildelt	Samlet vederlag (mill. NOK)	Vederlag pr. tonn MTB (NOK pr. tonn)
Sør-Norge	12 358	2721	220 181
Nord-Norge	14 831	3254	219 405
Norge	27 189	5975	219 758

[14] Flåten og Pham, 2019; NOU 2019: 18.

[15] Kilde: Fiskeridirektoratet (nedlastet 14.09.2020 fra https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-august-2020).

Betalte vederlag for ny kapasitet, som vist i tabell 1, indikerer at det er mulighet for svært store bedriftsøkonomiske overskudd og ressursrente i akvakulturnæringen, og dette gjelder også i Nord-Norge. Den nøyaktige fordelingen på fylker og landsdeler er ikke kjent for forfatterne, men som tabell 1 viser, kjøpte næringen mer ny kapasitet i Nord- enn i Sør-Norge. Dette avspeiler både tilgjengelig utlyst kapasitet og forventet lønnsomhet. Den sterkere langsiktige ekspansjonen som figur 4 viser for Nord-Norge inntil nå, sammen med forventet ekspansjon, tilsier at lønnsomhet og ressursrente i Nord-Norge er minst like stor som i landet for øvrig.

Totalt antall sysselsatte i akvakulturnæringen var 8860 i 2019, ifølge Fiskeridirektoratet. Av disse var over 18 prosent kvinner, mens kvinneandelen blant de om lag 11 000 fiskerne er meget liten. Av landets sysselsetting i akvakulturnæringen var 3270, eller 37 prosent, i Nord-Norge. Det er en lavere andel enn for fiskere (47 prosent): om lag 5150 i landsdelen. Både de tradisjonelle fiskeriene og akvakulturnæringen kjøper innsatsvarer fra annen industri og foredler fisken, i større eller mindre grad. Den indirekte sysselsettingen som følger av tradisjonelt fiske og akvakultur, er betydelig, også i Nord-Norge.

Verdiskapingen, som tilfaller kapitaleierne, arbeidskraften og det offentlige gjennom skatt, har økt mye i akvakulturnæringen over tid. Men andelen som tilfaller arbeidskraften, har gått ned, fra om lag 60 prosent i midten av 1980-årene til under 20 prosent i 2016–2017. Det er avkastningen til kapitaleierne som har økt.[16] Konsentrasjonen av eierskap i akvakulturnæringen har økt svært mye siden den spede begynnelsen med lokalt eierskap i små selskaper. Ved utgangen av 2017 hadde fire selskaper halvparten av kapasiteten i norsk oppdrettsproduksjon. Mesteparten av verdiskapingen kommer derved eierne av børsnoterte eller direkte utenlandskeide selskaper til gode, og arbeidskraften bosatt på kysten får en mindre og mindre andel. En større og større andel av verdiskapingen i nordnorsk akvakulturproduksjon tilfaller eiere i Sør-Norge og i utlandet.

En eierskaps- og kapitalflytanalyse viser at utenlandsk eierskap i næringen gradvis har økt, til en andel som i 2018 tilsvarer 35 prosent av Norges totale tillatte oppdrettskapasitet, og at vel 48 prosent av utbetalingene fra oppdrettsselskapene gikk til utlandet.[17] Utbetalingene er hovedsakelig aksjeutbytte og konsernbidrag. Denne analysen viser at eierskap i

[16] Kilde: NOU 2019: 18.
[17] Kilde: Nøstbakken og Selle, 2020.

oppdrettskapasitet ikke nødvendigvis gir et godt bilde av kapitalflyten fra oppdrettsselskapene. 47 prosent av utbetalingene gikk til foretak i Norge, mens knappe 5 prosent ble utbetalt til enkeltpersoner i Norge.

Tabell 2. Nord-Norges andel av eierskap, direkte og indirekte, og biomasse i akvakulturnæringen. Firma og personer, 2018.[18]

	Eierskap (% av total)*	Gjennomsnittlig biomasse (tonn)**	Biomasse (% av total)***
FINNMARK	0,10	62 379	8,08
TROMS	4,24	103 122	13,36
NORDLAND	12,42	145 721	18,88
NORD-NORGE	16,76	311 222	40,32
NORGE	64,30	771 821	100

Tabell 2 viser at mens over 40 prosent av kapasitet og produksjon i oppdrettsnæringen i 2018 er lokalisert i Nord-Norge, er under 17 prosent av eierskapet lokalisert i landsdelen. Sysselsettingen er kjærkommen, og det samme er lokalt eierskap der det fortsatt er rådende. Imidlertid betyr dette at mesteparten av aksjeutbytte og konsernbidrag går ut av landsdelen, mens alle negative eksternaliteter, som lakserømming, for-rester, ekskrementer og lakselus, blir igjen. Merk også at for Finnmark er situasjonen enda dårligere enn i resten av landsdelen. Fylket hadde vel åtte prosent av landets biomasse av laks, men bare en promille av eierskapet. Verdiskapingen av lakseoppdrett i landets nordligste fylke begrenses da stort sett til lønningene til de ansatte, mens det aller meste av verdiskapingen går sørover i landet og utenlands. I forhold til de politiske målsettingene for næringen må dette sies å være ekstremt negativt. Solbergregjeringen (2013–2021) hadde blant annet som målsetting at det skulle være «lokale ringvirkninger langs hele kysten og inntekter til fellesskapet». For Finnmark kan det sies at iallfall første del av denne målsettingen langt fra ble oppnådd. I Hurdalsplattformen for Støre-regjeringen heter det blant annet «Gjennomgå ordningene med tillatelser i havbruksnæringen

[18] Noter: * Kapasiteten som legges til grunn, er 986 421 tonn i 2018, og eierskapet måles i prosent av denne (resten er utenlandsk eierskap: 35,70 %).
** Biomassen som legges til grunn, er årlig gjennomsnitt av stående biomasse ved månedsslutt for de respektive årene, i 2018 var den 771 821 tonn.
*** Beregner fylkesvis andel av total gjennomsnittlig biomasse.
Kilde: Nøstbakken og Selle, 2020.

for å sikre fortsatt mangfold og lokalt eierskap.» Særlig for Finnmark er det derfor klart at også nåværende regjering har et langt stykke å gå for å nå sin målsetting.

Fiskeripolitiske målsettinger

Foran er beskrevet hvordan fiskerinæringen har utviklet seg fra en subsidiert til tilnærmet subsidiefri næring og fra en åpen til en lukket næring. Denne fiskeripolitikken har vært medvirkende til et drastisk fall i sysselsetting og til generering av ressursrente. I den videre framstillingen vil forfatterne diskutere hvilket handlingsrom politikere og fiskeriforvaltere har i dag med hensyn til å nå sentrale fiskeripolitiske målsettinger. Det er viktig å understreke at fiskeripolitiske målsettinger kan være i konflikt med hverandre. Hvordan fiskeriforvaltere vektlegger de ulike målsettingene, er derfor viktig. I det følgende gjengis de fiskeripolitiske målsettingene, og de mest betydningsfulle diskuteres hver for seg. Til slutt gjengis resultatene av en studie der to sentrale målsettinger i fiskeripolitikken, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sysselsetting, er i konflikt med hverandre. Studien viser blant annet løsningen når de to målsettingene balanseres mot hverandre.

Havressursloven formulerer målsettingene på følgende måte: «Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.»[19]

Disse målene korresponderer med de tre bærekraftsmålene: økologisk, økonomisk og sosial bærekraft. Av disse tre målene for norsk fiskeripolitikk fokuserer vi her på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Den første målsettingen, bærekraftige bestander, er et overordnet mål for fiskeripolitikken og en rettesnor for å fastsette årlige kvotetak (TAC – Total Allowable Catch) for de ulike bestandene. De fleste bestander som Norge beskatter, er delt med andre nasjoner, særlig Russland, EU, Storbritannia, Færøyene og Island. Denne artikkelen fokuserer på hvordan Norge forvalter sin andel av TAC, og diskusjonen om bærekraftige bestander er derfor utelatt.

[19] Kilde: LOV-2017-06-16-73.

For den andre målsettingen, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, velges ressursrente som indikator for måloppnåelse. En diskusjon av ressursrentebegrepet følger i neste underkapittel. I et forvaltningssystem med omsettelige fiskerettigheter er det viktig å skille mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Denne problemstillingen blir diskutert under.

For den tredje målsettingen, sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, velges sysselsetting i fiske som indikator for måloppnåelse. Denne målsettingen tar sikte på å bevare og styrke bærekraftige fiskerikommuner. I en tidligere artikkel inkluderte forfatterne også de indirekte virkninger i fiskerikommunene av fiske- og fangstaktiviteten.[20] I drøftingen av sysselsetting knyttes noen kommentarer til de indirekte virkningene.

Ressursrente

I norsk dagligtale er ordet «rente» knyttet til betaling for lån, men i den samfunnsøkonomiske faglitteraturen, og blant den opplyste allmennhet, har det sammensatte ordet «ressursrente» blitt stadig mer vanlig. I engelskspråklig økonomilitteratur er ordet *rent* knyttet til leie, opprinnelig for to–tre århundrer siden til leie av jord som naturressurs. I oversettingen til norsk hadde det slik sett vært riktigere å snakke om jordleie og leie av andre naturressurser. Men «rente» har blitt det vanlige ordet på norsk for det engelske *rent*. Ressursrente i fiske er det økonomiske overskuddet som fiskeressursen gir etter at alle vanlige produksjonsfaktorer som eier, mannskap, fartøy, redskap og så videre har fått sin normale, markedsmessige avlønning.

Norsk fiskerinæring er velfungerende i forhold til fiskeriene i en del andre land. Fangstene og bestandene er på et akseptabelt nivå, og eksporten går godt. De fleste større fiskebestander i norske farvann migrerer til andre lands økonomiske soner og må forvaltes i fellesskap av eierlandene. Ved frikonkurranse og kappfiske ville de langsiktige resultatene ha vært langt dårligere med overfiskede bestander og reduserte fangster som resultat. Et eksempel på hvor galt det kunne gå, er bestanden av norsk vårgytende sild, som kollapset i slutten av 1960-årene etter overfiske av både norske og utenlandske fartøy. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet oppnås

[20] Kilde: Leung et al., 2001.

ved mindre fiskeinnsats og større bestander enn det fritt fiske ville ha gitt. Virkemidlene inkluderer kvantitative (kvoter, konsesjoner), økonomiske (avgifter, omsettelighet av kvantitative) og tekniske (maksimal båtlengde, minimumslengde for fisk og garnmasker, og lukkede områder) tiltak. Optimal størrelse på en fiskebestand og årlig fangst avhenger ikke bare av biologiske forhold, men ikke minst også av økonomiske forhold som råfiskpris (som avspeiler markedspris), fangstkostnader og bankrentenivå. Fiskeriforvaltning er imidlertid ikke gratis for samfunnet. Overvåking, kontroll og rettshåndhevelse medfører kostnader til blant annet havforskning, kystvakt, Fiskeridirektorat og domstoler. Fiskerinæringen i Norge betaler ikke særavgifter for slike tjenester og heller ikke for ressursrenten som god forvaltning genererer. Ressursrenten forblir i næringen eller hos de som har solgt seg ut med større eller mindre fortjeneste. Som nevnt foran er det ressursrente også i oppdrettsnæringen, og den er mye større enn i villfisknæringen.

Bedrifts- eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet?

Diskusjonen foran om subsidier viser at økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet ved hjelp av subsidier sjelden er samfunnsøkonomisk lønnsomt, da ressursrenten blir skuslet bort og bestanden kan bli overbeskattet. I analysen av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil data fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser for fiskeflåten benyttes.[21] Disse lønnsomhetsundersøkelsene representerer en unik database for å analysere utviklingen i lønnsomheten for fiskefartøy, både over tid og mellom fartøygrupper.

Fokuset for lønnsomhetsundersøkelsene var fra starten å beregne lønnsevnen for fartøy som brukes til fiske året rundt, til bruk i støtteforhandlingene mellom staten og næringen. Bruk av lønnsevne som den residuale størrelse, bunnlinjen, krever en beregning av den totale kapitalkostnaden som er bundet i fartøyet (rederiet), både for gjeld og egenkapital. Beregningene hadde et nærings- og samfunnsøkonomisk perspektiv.

Utover 1980-tallet ble subsidiene kraftig redusert, og på midten av 1990-tallet hadde vi stort sett en subsidiefri fiskerinæring (se ovenfor). Det opprinnelige formålet med lønnsomhetsundersøkelsene falt derved bort.

[21] Flaaten, Heen og Matthíasson, 2017.

Dette fikk også konsekvenser for Budsjettnemndas arbeid. Perspektivet endret seg fra lønnsevne til resultat, fra et perspektiv der arbeidskraft/lønn hadde hatt det residuale krav, til et perspektiv der kapitalen fikk det residuale krav, det vil si et bedriftsøkonomisk perspektiv. Riktignok publiserte Fiskeridirektoratet lønnsevnen helt fram til og med 2007.

Den siste store revisjon av lønnsomhetsundersøkelsene fant sted i 2008. Fiskeridirektoratet kaller dette en overgang fra et samfunnsøkonomisk perspektiv til et bedriftsøkonomisk perspektiv, med bruk av bokført verdi av fartøyet mot tidligere gjenanskaffelseskostnaden. Den viktigste endringen i 2008, slik forfatterne ser det, er imidlertid knyttet til at fisketillatelser nå inngikk i balansen under immaterielle eiendeler, mens avskrivningene av de tidsbegrensede fisketillatelsene ble ført i resultatregnskapet.

Et tema for denne artikkelen er nettopp bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Her defineres bedriftsøkonomisk lønnsomhet på samme måten som i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse.[22] Vi velger imidlertid en annen indikator for samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn den som Fiskeridirektoratet benyttet opp til 2008. Indikatorene for lønnsomhet vil bli drøftet.

Indikatorer for lønnsomhet

For fiskeriforvaltningen har det vært et mål å redusere fiskeinnsatsen, det vil si antall fartøy og antall fiskere, for å forbedre lønnsomheten, uten at det sies klart om det er den bedriftsøkonomiske eller samfunnsøkonomiske (nasjonaløkonomiske) lønnsomheten som menes. Med det forvaltningsregimet som er utviklet i Norge, vil imidlertid ikke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten på lang sikt øke ved å redusere fiskeinnsatsen.[23] For mange lesere høres dette merkelig ut, og det må derfor forklares nærmere.

Ressursrente kan realiseres ved forvaltning: i fiskeriene med for eksempel konsesjoner og deltakeradganger for å begrense antall fartøy og deres fiskekapasitet, og fiskekvoter for å begrense uttaket av de enkelte fiskeslag. Dette kombineres ofte med bestemmelser om tekniske reguleringer, som minstemål på ulike fiskeslag, sesong- og områdereguleringer samt

[22] Med litt forskjell på behandlingen av gevinst og tap på valutasvinger i rentabilitetsberegningene. Agio. Direktoratet tar kun med inntekten av valutasvinger (agio) i rentabilitetsberegningen, mens kostnaden av valutasvinger er utelatt (disagio), så vidt vi kan se.

[23] Flaaten, Heen og Salvanes, 1995.

redskapsbestemmelser. I tillegg til ressursrente, som det fokuseres på i denne artikkelen, kunne også konsumentoverskudd og andre elementer vært tatt med som del av det samfunnsøkonomiske overskuddet. Den regionale dimensjonen diskuteres, siden det ikke nødvendigvis er slik at det som er best for Norge (nasjonaløkonomisk), også er best for Finnmark eller Nord-Norge (regionaløkonomisk).

Resultat og ressursrente analyseres prinsipielt og empirisk for norske fiskerier for perioden 2009–2017. Omleggingen av Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser for fiskeflåten i 2008, der verdier av fisketillatelser og avskrivning av de tidsbegrensede fisketillatelsene (strukturkvoter) er spesifisert, muliggjør beregning av både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Med resultat menes det som er igjen til eiers disposisjon før skatt; i regnskapsterminologien brukes gjerne begrepet «ordinært resultat før skatt». Det engelske Earnings Before Tax (EBT) er mye brukt i regnskapsrapportering, også i Norge. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for landet/nasjonen måles ved ressursrenten, som delvis er noe annet. I tillegg til resultat og ressursrente i absolutte størrelser beregnes også den bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske relative avkastning av investert kapital (totalkapitalrentabiliteten) i fiskeflåten for 2009–2017.

Ordinært resultat før skatt (EBT) finner vi i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser. Følgende oppstilling av begreper (tabell 3) viser hvilke korrigeringer som må til for å finne ressursrenten. Forskjellen på ordinært resultat før skatt (EBT) og ressursrente blir da tydelig.

Tabell 3. Begreper.

Ordinært resultat før skatt (EBT)
+ avskrivninger av fisketillatelser
+ finanskostnader for fisketillatelser
- kalkulatoriske renter på egenkapital
= ressursrente

Kilde: Flaaten, Heen og Matthíasson, 2017.

I tillegg til å regne resultat og ressursrente i absolutte tall er det nyttig å beregne disse størrelsene relativt til en annen økonomisk variabel. Telleren i en slik indikator vil inneholde et lønnsomhetsmål i kroner, og nevneren kan måle en strøm eller en beholdning, også i kroner. I analysen som

følger, diskuteres to finansielle indikatorer som er mye brukt til å måle lønnsomheten for fiskefartøy. Lønnsomheten kan variere etter hvilken indikator som brukes. Valg av indikator er særlig viktig for sammenlikning mellom flåtegrupper og land når kapitalstruktur og teknologiske forhold er forskjellig.

Driftsmargin er den mest benyttede indikator i lønnsomhetsanalyser av fiskefartøy. Den måler driftsresultat i prosent av inntekt. Data som er nødvendig, er vanligvis lett tilgjengelig, og den kan gi et godt bilde av lønnsomheten innen en bransje eller fartøygruppe over tid. Indikatoren driftsmargin vil imidlertid skape problemer i en komparativ tidsserie-analyse av fartøygrupper og nasjoner der kapitalstrukturen varierer. Og finanskostnader for betalte fisketillatelser kan over tid kreve en større og større andel av driftsresultatet.

Totalkapitalrentabilitet måler ordinært resultat før skatt pluss finanskostnader i prosent av gjennomsnittlig bundet kapital. Denne indikatoren gir informasjon om lønnsomheten til et prosjekt sammenliknet med alternativkostnaden for kapitalen. Indikatoren er lett å forstå og nyttig ved sammenlikning av prosjekter, i vårt tilfelle fiskefartøy og ikke-finansielle norske selskap. Hovedforskjellen mellom de to indikatorene er at driftsmargin har inntekt i nevneren, mens totalkapitalrentabilitet har kapital.

Resultat eller ressursrente?

Forskjellen mellom resultat og ressursrente beror på en rekke forhold, men forvaltningsprinsippene er viktige, særlig der en har innført fiskeriforvaltning basert på omsettelige fisketillatelser. Uten å gå i detalj om beregning av resultat og ressursrente kan det slås fast at det norske forvaltningssystemet med (formelt og uformelt) omsettelige fisketillatelser skaper en betydelig forskjell mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.[24] Sistnevnte tilsvarer i vår sammenheng om lag ressursrenten.

[24] Kilde: Flaaten, Heen og Matthíasson, 2017.

Tabell 4. Resultat og ressursrente, 2009–2020. I 1000 kroner og prosent.[25]

År	Drifts-resultat	Drifts-margin	Ordinært resultat før skatt	Grunnrente	Totalkapital rentabilitet med fiske-rettigheter	Totalkapital rentabilitet uten fiske-rettigheter	Totalkapital rentabilitet for ikke-finansielle selskaper
2009	1 458 825	13,3 %	1 003 666	1 496 260	6,6 %	11,7 %	9,0 %
2010	2 088 812	16,4 %	1 195 664	1 661 791	6,7 %	12,1 %	9,7 %
2011	3 235 763	21,7 %	2 271 204	2 846 543	9,4 %	16,9 %	9,2 %
2012	1 837 977	14,2 %	1 073 106	1 533 057	5,8 %	10,5 %	10,2 %
2013	1 298 674	11,0 %	252 088	930 456	3,8 %	8,7 %	8,7 %
2014	1 742 991	12,9 %	610 507	1 367 454	4,4 %	9,8 %	5,4 %
2015	2 886 495	18,5 %	1 699 936	2 420 608	7,1 %	13,8 %	4,7 %
2016	4 002 594	22,9 %	3 393 842	4 115 625	9,1 %	16,1 %	6,2 %
2017	3 485 344	19,4 %	2 818 224	3 469 450	7,9 %	13,9 %	8,7 %
2018	3 667 088	18,7 %	2 813 269	3 814 854	6,7 %	13,0 %	8,9 %
2019	4 439 286	21,1 %	3 683 694	4 799 275	7,9 %	15,3 %	8,0 %
2020	4 518 147	20,8 %	3 598 688	4 670 934	7,0 %	13,8 %	4,8 %
Gjennomsnitt	2 888 500	17,6 %	2 034 491	2 760 526	6,9 %	13,0 %	7,8 %

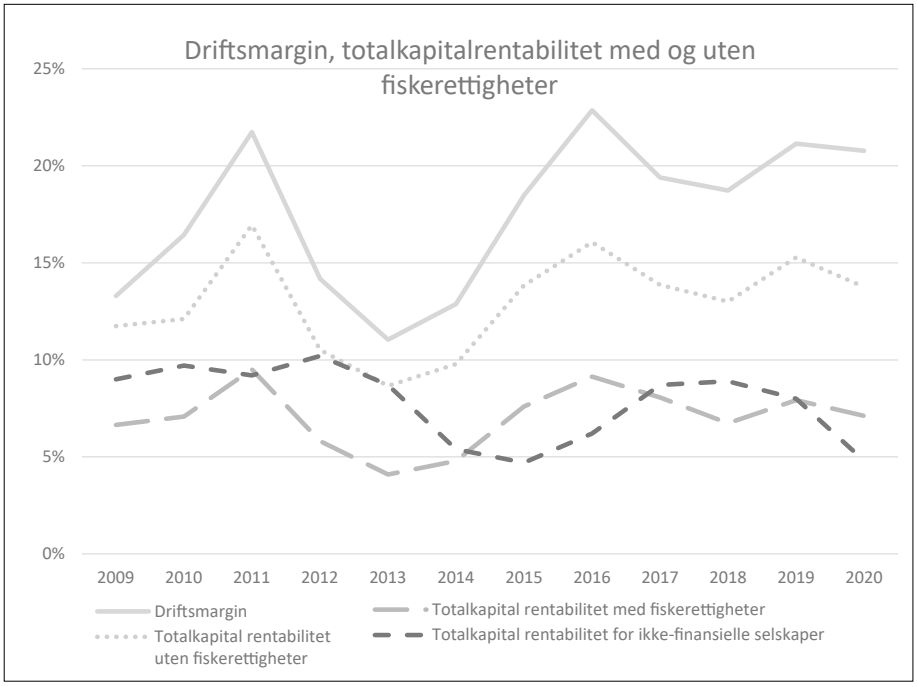
Det gjennomsnittlige årlige ordinære resultat før skatt (EBT) for 2009–2020 for fiskeflåten som er inkludert i lønnsomhetsundersøkelsen, er 2034 millioner kroner og ressursrenten 2761 millioner kroner (tabell 4). Grunnen til at ressursrenten er større enn EBT, er hovedsakelig at de bedriftsøkonomiske kostnadene ved fiskerettighetene er større enn beregnede renter på egenkapitalen (tabell 4). Den gjennomsnittlige bedriftsøkonomiske avkastning av totalkapitalen i fiskeflåten for 2009–2020 er 6,9 prosent, mens den samfunnsøkonomiske avkastning er gjennomsnittlig 13,0 prosent, altså en forskjell på 6,1 prosentpoeng. Fiskeflåtens totalavkastning er litt mindre enn det som er gjennomsnittet i andre norske bedrifter, 6,9 prosent mot 7,8 prosent (tabell 4).

Dette er imidlertid ikke et overraskende resultat. Allerede i 1995 publiserte vi en artikkel i et internasjonalt tidsskrift der vi forklarte denne sammenhengen og viste til den usynliggjorte ressursrenten.[26] De bedriftsøkonomiske størrelsene påvirkes av kapitalkostnadene for de fisketillatelser rederiet helt eller delvis har kjøpt. Rederiene konkurrerer om å kjøpe fisketillatelser. Prisen

[25] Kilde: Statistisk sentralbyrå – Nøkkeltall for ikke-finansielle aksjeselskaper, etter statistikkvariabel og år; Fiskeridirektoratet – Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy 2010–2021.

[26] Kilde: Flaaten, Heen og Salvanes, 1995.

bestemmes av den avkastningen rederiene forventer å få av økte kvoter. I et fungerende marked er rederiene derfor villige til å betale en pris for fisketillatelsene som gir om lag samme avkastning som de ville fått av investert kapital i beste alternative anvendelse med samme risiko. Eller for å si det på en annen måte: Konkurransen mellom flere mulige kjøpere av tillatelser gjør at prisen presses opp mot deres tålegrense. Salgsgevinsten for disse tillatelsene tilfaller fiskebåteiere som enten trapper ned eller selger seg ut av næringen, og dette er en viktig del av ressursrenten. Aktive redere og fiskere må løpende betale noe til tidligere fiskebåteiere, enten direkte eller indirekte til bank.



Figur 5. Driftsmargin og rentabilitet, 2009–2020, i prosent.[27]

Teorien predikerer at på lang sikt vil den gjennomsnittlige bedriftsøkonomiske lønnsomheten i fiskeflåten ikke bli bedret ved omsetning av fisketillatelser (f.eks. ved strukturering) – se kurven for totalkapitalrentabilitet med fiskerettigheter nederst i figur 5. Teorien tilsier at denne vil ligge nær

[27] Basert på tabell 4. Kilder: Statistisk sentralbyrå – Nøkkeltall for ikke-finansielle aksjeselskaper, etter statistikkvariabel og år; Fiskeridirektoratet – Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy 2010–2021.

det som er gjennomsnittet i andre næringer, og som tabell 4 og figur 5 viser, er den det. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for nasjonen vil derimot forbedres, siden fisken blir tatt opp med bruk av mindre fiskeinnsats – se kurven totalkapitalrentabilitet uten fiskerettigheter i figur 5. Den øverste kurven er for driftsmarginen, en kurve som er velkjent fra de årlige rapportene om lønnsomhet, og denne viser en liten økning over tid. Når denne økningen ikke manifesterer seg i økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet i fiskeflåten, skyldes det som diskutert ovenfor at rettighetskostnadene også øker. Om ekstraordinære overskudd i ei næring, som ressursrente, skal beskattes mer enn i næringslivet for øvrig, er et politisk spørsmål. Fagøkonomer, forfatterne inkludert, er imidlertid ganske samstemt i at ressursrente- og miljøskatter er gode skatteordninger som bidrar til at det totale skattesystemet blir best mulig.[28]

Ressursrente og sysselsetting

Tallene som er presentert så langt, gjelder for de totale norske fiskerier, både bunnfiskeriene («torskefiskeriene») og pelagiske fiskerier («sildefiskeriene»). Nord-Norge er i fokus for denne artikkelen, og i den videre diskusjon om lønnsomhet og sysselsetting vil ytterligere fokus være «torskefiskeriene». Grunnen er at hovedtyngden av torskefiskeriene foregår i Nord-Norge, mens pelagisk sektor er dominert av sørnorske fartøy. Dessuten er «torskefiskeriene» bærebjelken i sysselsettingen i fiskerinæringen med circa 7000 årsverk i 2018 mot circa 2000 årsverk i pelagisk sektor, for fartøyene (vel 1500) som er med i lønnsomhetsundersøkelsen (tabell 5). Innledningsvis ble det nevnt at vi i alt har vel 11 000 fiskere i Norge. Det betyr at om lag 2000 fiskere arbeider på 4500 fartøy som i 2018 ikke er med i lønnsomhetsundersøkelsen. I praksis er det en del utveksling av arbeidskraft mellom ulike fartøygrupper, enten de har fiske som heltidsyrke eller deltids.[29]

---

[28] Virkningen av eventuell ressursrenteskatt vil avhenge av utformingen – en skatt på ekstraordinært overskudd som i vannkraft- og petroleumsnæringene vil være forskjellig fra en auksjon av fiskekvotene. Og en økning av eksportavgiften vil ha litt andre effekter enn økte avgifter på førstehåndsomsetningen av fisk. Men disse temaene er for omfattende til å diskuteres i denne artikkelen.

[29] Av småbåtflåten (under 11 m) på 4902 registrerte fartøy i 2018 var 4234 aktive med registrert fangst dette året. 1350 fartøy hadde så stor fangstverdi at de ble regnet med i populasjonen i lønnsomhetsundersøkelsen. De 2884 (4234-1350) som ikke var med i populasjonen, hadde 33,2 og 29,6 prosent av henholdsvis kvantum og verdi av totalfangsten for småbåtflåten. Tallene for populasjonen av båter under 11 m i tabell G10 (fartøygruppe 01) i lønnsomhetsundersøkelsen for 2018 viser 1407 fartøy i populasjonen og 67 i utvalget, det vil si litt større populasjon enn nevnt ovenfor. Registrerte fartøy i alt var 6018, aktive (med fangst) var 5295, mens 2184 fartøy hadde stor nok inntekt fra fiske til å være med i populasjonen i lønnsomhetsundersøkelsen for 2018.

Tabell 5. Kategorisering og antall fartøy etter fartøygruppe (torskefiskeriene), gjennomsnitt 2014–2018.[30]

Flåtegruppe		Antall fartøy	%
1.	Kystfartøy <11 m	1 044	68,4 %
2.	Kystfartøy 11–14,9 m	287	18,8 %
3.	Kystfartøy 15–20,9 m	105	6,9 %
4.	Kystfartøy 21–27,9 m	32	2,1 %
5.	Konvensjonelle havfiskefartøy	21	1,4 %
6.	Trålere	37	2,4 %
Totalt		1 525	

Torskefiskeriene i Norge består av en rekke forskjellige flåtegrupper som varierer i størrelse og redskapstyper, men fordelingen i Nord-Norge oppgis ikke. Tabell 5 viser inndeling i seks flåtegrupper og antall fartøy i hver flåtegruppe. Disse flåtegruppene samsvarer med Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse, som er hovedkilden til dataene i den videre presentasjonen. For å være inkludert i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse må fartøyene møte noen minstekrav med hensyn til fangstinntekt. Basert på disse minimumsstørrelsene er gjennomsnittstallet for antall fartøy som er inkludert i studien, 1 525 for perioden 2014–2018. De fire første gruppene kalles i en samlebetegnelse for «kystfartøy» og har et svært forskjellig driftsmønster fra «havfiskefartøyene» som utgjør femte og sjette gruppe i tabellen. Kystfartøyene er meget dominerende med hensyn til antall fartøy. De utgjør 96 prosent av alle fartøy.

Tabell 6 gir en oversikt over fordeling av total fangst i torskefiskeriene og sysselsetting fordelt på fartøygrupper. Gjennomsnittlig 724 tusen tonn rund fisk er landet per år 2014–2018. Total sysselsetting var i gjennomsnitt 5 833 personer. Kystfartøyene bidrar med 50 prosent av fangstene og 63 prosent av sysselsettingen. Havfiskeflåten på sin side står for 50 prosent av fangstene og 37 prosent av sysselsettingen. De minste fartøyene, under 15 meter, er de klart mest arbeidsintensive med en andel på henholdsvis 28 prosent og 17 prosent av totalsysselsettingen. Tabell 6 viser også sysselsetting per fartøy. Kystfartøy under 15 meter sysselsetter gjennomsnittlig 1,6 til 3,4 personer, mens kystfartøy over 15 meter sysselsetter i gjennomsnitt

[30] Fiskeridirektoratet, Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy, 2015–2019.

6,8 til 10,5 personer per fartøy. Havfiskefartøyene i to grupper har dobbelt mannskap og sysselsetter 32,8 og 40,5 personer i gjennomsnitt per fartøy for perioden 2014 til 2018.

Tabell 6. Fordeling av fangster og sysselsetting i «torskefiskeriene» på fartøygrupper, tusen tonn og personer. Gjennomsnitt for 2014–2018.[31]

	Fordeling av fangst		Antall sysselsatte		Antall sysselsatte per båt
Flåtegruppe	1 000 tonn	%		%	
Kystfartøy <11 m	94	13 %	1 641	28 %	1,6
Kystfartøy 11–14,9 m	96	13 %	966	17 %	3,4
Kystfartøy 15–20,9 m	103	14 %	716	12 %	6,8
Kystfartøy 21–27,9 m	72	10 %	337	6 %	10,5
Konvensjonelle avfiskefartøy	76	11 %	690	12 %	32,8
Trålere	282	39 %	1 483	25 %	40,5
Total	724		5 833		

Kvotene gir opphav til bærekraftige fiskerikommuner og økonomisk utkomme. Sysselsetting i fiske og ressursrente er derfor interessante indikatorer. Tabell 7 gir en oversikt over ressursrente per tonn og sysselsetting per 1 000 tonn etter flåtegruppe. Tabellen viser at den minste flåtegruppen, fartøy under 11 meter, har 17,4 sysselsatte per tusen tonn. Det er den klart største sysselsettingen per tusen tonn for de seks flåtegruppene. De andre flåtegruppene har 4,7 til 10 sysselsatte per tusen tonn. Sysselsettingstallene som er gjengitt i tabell 6, er den direkte sysselsettingen i fiskeflåten. I en tidligere artikkel ble både direkte og indirekte sysselsettingsvirkninger beregnet.[32] Artikkelen viste at kystfartøyene hadde en betydelig større indirekte sysselsettingsvirkning i regionen (Nord-Norge) enn de havgående fartøyene. Dette understreker igjen at de arbeidsintensive kystfartøyene skaper større indirekte virkninger enn de kapitalintensive havgående fartøyene.

[31] Kilde: Fiskeridirektoratet, Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy, 2015–2019.
[32] Leung, Heen og Bardarson, 2001.a

Tabell 7. Ressursrente per tonn og sysselsetting per tusen tonn råfisk etter flåtegruppe, gjennomsnitt 2014–2018.[33]

Flåtegruppe	Ressursrente NOK pr. tonn	Antall sysselsatte pr. 1 000 tonn
Kystfartøy <11 m	1 076	17,4
Kystfartøy 11–14,9 m	1 981	10,0
Kystfartøy 15–20,9 m	1 930	7,0
Kystfartøy 21–27,9 m	2 123	4,7
Konvensjonelle havfiskefartøy	3 308	9,0
Trålere	4 006	5,3

Når det gjelder ressursrente per tonn, er bildet et annet enn for sysselsetting. Den minste flåtegruppen skiller seg ut med en ressursrente per tonn på NOK 1 076, det vil si NOK 1,10 per kg. De tre andre kystfartøygruppene har tilnærmet lik ressursrente per tonn på NOK 2 000, det vil si NOK 2 per kg. De konvensjonelle havfiskefartøyene har en ressursrente per tonn på NOK 3 308, det vil si NOK 3,31 per kg. Tråleren har den definitivt høyeste ressursrenten per tonn med NOK 4 006. Det vil si NOK 4 per kg. Vi ser av tabell 7 at den fartøygruppen som bidrar mest til målsettingen om bærekraftige fiskerikommuner via sysselsetting, er den flåtegruppen som i minst grad bidrar til samfunnsøkonomisk (nasjonaløkonomisk) lønnsomhet. Og vice versa, den flåtegruppen som bidrar mest til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bidrar minst til bærekraftige fiskerikommuner.

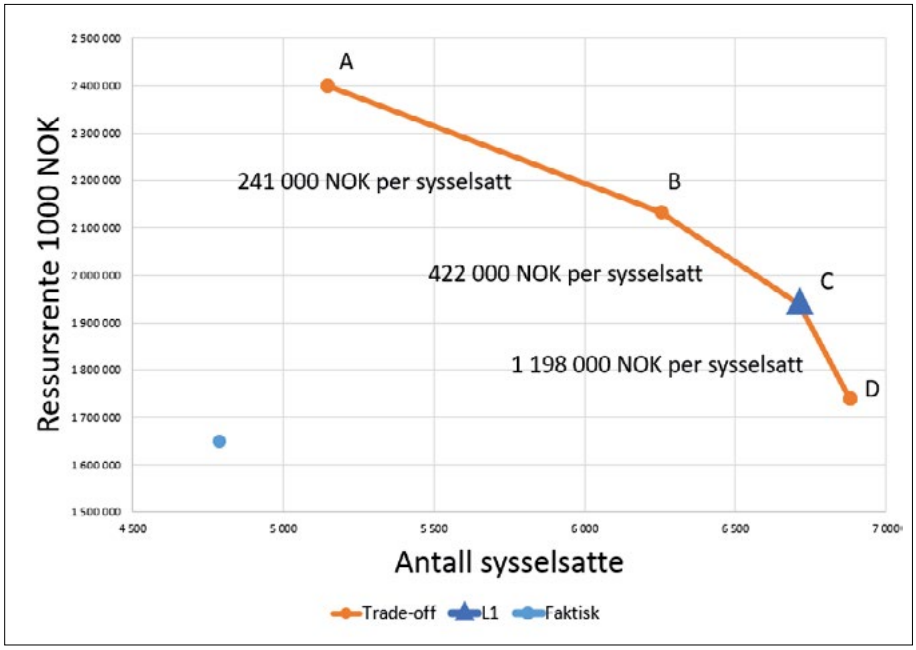
Det er imidlertid en rekke faktorer som påvirker fartøygruppenes lønnsomhet. For det første: Torskefiskeriene i denne artikkelen omfatter en rekke fiskearter. Råfiskprisene for disse artene varierer betydelig. For eksempel var råfiskprisene (rund vekt) i 2018 for torsk NOK 19,50 per kg sammenliknet med NOK 7,50 per kg sei. Derfor vil fartøy med en høy kvoteandel av den høyt prisete torsken utgjøre en forskjell med hensyn til deres lønnsomhet sammenliknet med fartøy som har en høyere andel av den lavt prisete arten sei. Fangstdata viser at den minste fartøygruppen (under 11 meter) lander den største andelen av høyt priset torsk sammenliknet med lavt priset sei. Forholdstallet er 5,5 kg torsk per kg sei. Trålerne,

[33] Kilde: Ressursrenten er beregnet basert på oppsettet i tabell 3. Fiskeridirektoratet, Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy, 2015–2019.

på den andre siden, fisker en betydelig høyere andel sei, forholdstallet er 1,23 kg torsk per kg sei. Dette kvote- og fangstmønsteret reduserer lønnsomheten til trålerne sammenliknet med de andre flåtegruppene, som har en relativt høyere andel fangst av torsk.

Til slutt vil vi nevne at fra et fiskeriforvaltningssynspunkt har havfiskeflåten, og særlig trålerne, hatt en viktig rolle for å utjevne ilandført kvantum over året. Trålere og andre havfiskefartøy har også en funksjon for å vise tilstedeværelse i våre store havområder. Kystfartøyene fisker hovedsakelig i de seks første månedene i året når torsken oppholder seg nær kysten. I andre halvår befinner de viktige fiskeartene seg i havområdene, særlig Barentshavet, og det er nødvendig med større havgående fartøy. Lengre avstand fra land og bruk av trål medfører betydelig høyere drivstoffkostnader per kg fanget fisk enn kystfisket. Det har imidlertid vært viktig for norske fiskeriforvaltere å påse at fisk også blir landet i annet halvår, blant annet for å sikre leveranser til industrien på land. Dette har ikke lenger samme relevans fordi trålerne i hovedsak leverer frossen fisk til frysehotell og videre eksport av ubearbeidet fisk.

Selv om regjering og Storting hittil ikke har villet omfordele fiskerettigheter (kvoter) mellom fartøygrupper, vil vi likevel diskutere denne muligheten for å bedre måloppnåelsen i fiskeripolitikken. Først diskuteres hvilke valgmuligheter fiskeriforvaltere har. Dette vil bli illustrert ved hjelp av en avveiningskurve (trade-off-kurve). Figur 6 viser den beregnede trade-off-kurven for sysselsetting og ressursrente. Punktene A og D viser henholdsvis maksimal ressursrente og maksimal sysselsetting. Helningen på kurven representerer alternativkostnaden for sysselsetting, med andre ord hvor mye ressursrenten blir redusert ved å øke sysselsettingen med én person. En kan merke seg den relativt flate delen av trade-off-kurven, som indikerer at det er relativt billig å «trade» et mål med det andre, i vårt tilfelle sysselsetting med ressursrente. Den bratte delen av kurven indikerer det motsatte; det er relativt dyrt å «trade» ett mål med et annet.



Figur 6. Avveiningskurve for ressursrente og sysselsetting.[34]

Helningen A–D måler den gjennomsnittlige alternativkostnaden. I gjennomsnitt for 2014–2018 blir 380 000 NOK i ressursrente ofret for å sysselsette én ekstra person. Trade-off-kartet viser tydelig at det er tre klart avgrensede områder. I område A–B er alternativkostnaden ved å sysselsette en ny person 241 000 NOK. I område B–C er alternativkostnaden 422 000 NOK. Det blå punktet nær origo viser faktisk oppnådd ressursrente og sysselsetting for perioden 2014–2018.

I det følgende tenker vi oss at fiskeripolitikerne/-forvalterne vektlegger sysselsetting og økonomisk lønnsomhet (ressursrente) likt. Modellen som benyttes, er utviklet for å avveie motstridende mål og beregne kompromissløsninger (flerkriteriers beslutningsmodell). Vi vil i det følgende presentere kompromissløsningen mellom ressursrente og sysselsetting. Under forutsetning av like stor vektlegging av de to målsettingene, ressursrente og sysselsetting, vil kompromissløsningen gi en balansert løsning mellom de to målsettingene. Punkt B i figur 6 viser en beregnet kompromissløsning.

[34] Kilde: Heen, Heen og Leung, 2014. Figuren er oppdatert med 2014–2018-data fra Fiskeridirektoratet – Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy, 2015–2019.

Som diskutert ovenfor om trade-off-kurven, vil fartøy fra den (de) minst lønnsomme fartøygruppen(e) bli tatt ut av fisket hvis man maksimerer ressursrenten, og erstattet av fartøy fra den (de) mest lønnsomme fartøygruppen(e). Tilsvarende, ved å maksimere sysselsetting vil fartøy fra den (de) fartøygruppen(e) som genererer mest ressursrente, bli tatt ut av fisket og erstattet av fartøy fra det (de) mest arbeidsintensive fartøy. Kompromissløsningen tar imidlertid begge målsettingene i betraktning. Her er lagt inn en beskrankning på maksimalt 50 prosent endring i kvotetildelingen til de ulike flåtegruppene. Løsning er vist til tabell 8.

Tabell 8. Endring i kvote, ressursrente og sysselsetting.[35]

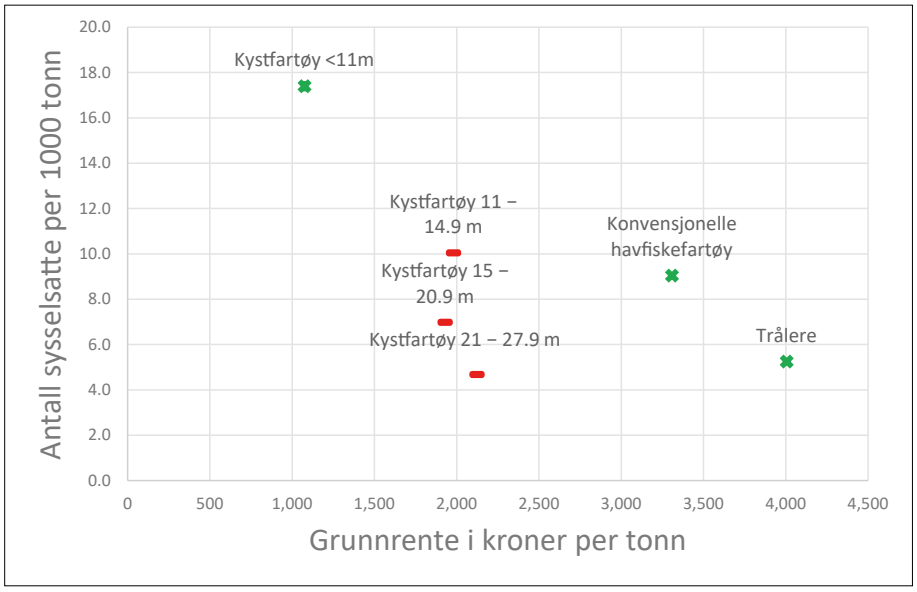
Flåtegruppe	Gjennomsnitt fangst 2014–2018	Fangstkompromiss-løsningen	Endring
Kystfartøy <11 m	94 322	141 483	50 %
Kystfartøy 11–14,9 m	96 226	48 113	-50 %
Kystfartøy 15–20,9 m	102 584	51 292	-50 %
Kystfartøy 21–27,9 m	71 964	35 982	-50 %
Konvensjonelle havfiskefartøy	76 236	114 355	50 %
Trålere	282 472	332 559	18 %
Grunnrente	2 026 492	2 133 354	5,3 %
Sysselsetting	5833	6252	7,2 %

Resultatene viser at kvoten bør omfordeles til fordel for de minste fartøyene (mindre enn 11 meter) og konvensjonelle havfiskefartøy samt en del til trålerne. Taperne er kystfartøy mellom 11 og 28 meter. Høyere sysselsetting og høyere ressursrente kan oppnås gjennom en slik omfordeling, for et gitt totalkvantum. Kompromissløsningen gir 5,3 prosent høyere ressursrente og 7,2 prosent høyere sysselsetting enn den faktisk oppnådde ressursrenten og sysselsettingen for perioden 2014–2018. De små fartøyene er «vinnere» fordi de er både arbeidsintensive og også genererer ressursrente. Konvensjonelle havfiskefartøy er også vinnere fordi de skaper høy ressursrente og er relativt arbeidsintensive. Trålerne er de mest lønnsomme

[35] Kilde: Heen, Heen og Leung, 2014. Tabellen er her oppdatert med 2014–2018-data fra Fiskeridirektoratet – Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy, 2015–2019.

fartøyene målt etter størrelsen på ressursrenten, men vil kun få en mindre økning i kvoten fordi de sysselsetter relativt få fiskere per tonn fisk.

Figur 7 gir et visuelt bilde av «vinnere» (grønt kryss) og «tapere» (rød strek). Den faktiske ressursrenten per tonn og sysselsetting per 1 000 tonn for de seks flåtegruppene er plottet i figuren basert på beregningen presentert i figur 6. Deretter er flåtegruppene merket med grønn firkant eller rød strek basert på kompromissløsningen presentert i figur 6. Flåtegrupper med grønn firkant får økt kvote etter kompromissløsningen.



Figur 7. «Vinnere», «Tapere» og trade-off. Sysselsatte og ressursrente per 1 000 tonn.[36]

Endring av kvoter

Fiskeripolitikere og -forvaltere bør vurdere virkemidler som er tilgjengelige for å kunne refordele totalkvoten til fartøygruppene som i størst grad bidrar til måloppnåelsen, avhengig av hva de vektlegger. Kompromissløsningen ovenfor har samme vekt på de to målsettingene. Men det er mulig å bruke andre vekter, for eksempel 70 prosent vekt på ressursrente og 30 prosent på sysselsetting, eller motsatt.

[36] Kilde: Heen, Heen og Leung, 2014. Figuren er her oppdatert med 2014–2018-data fra Fiskeridirektoratet – Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy, 2015–2019.

Både kvantitative og økonomiske virkemidler kan benyttes. Det mest nærliggende kvantitative virkemiddelet er å omfordele fiskerettigheter og derved kvoter fra «tapere» til «vinnere». Kvotene kan deles inn i grunnkvoter og strukturkvoter. Grunnkvotene er de opprinnelige kvotene til rederiene og oppfattes som evigvarende/tidsubegrensede i motsetning til strukturkvoter, som er tidsbegrensede. Strukturkvoter er kvoter som er overført fra andre fartøy som er tatt ut av norske fiskerier. En reduksjon i grunnkvotene vil trolig møte bastant motstand uten økonomisk kompensasjon, ikke bare fra rederier i fartøygrupper som er karakterisert som «tapere», men også fra hele fiskerinæringen og fra fiskeriforvaltere. De vil hevde at disse rettighetene og derved kvotene er «evigvarende». Mange rederier har kjøpt disse kvotene i markedet med fiskerimyndighetenes velsignelse. Andre har fått dem gratis fra myndighetene. Uansett, ethvert forslag om reduksjon av grunnkvotene uten økonomisk kompensasjon ville bli møtt med protester og trolig føre til rettssaker.

De midlertidige strukturkvotene derimot blir avskrevet i rederienes regnskap og vil ved utløpet av tidsbegrensningen være tilgjengelig for omfordeling. I fiskerinæringen er det nok en forventning om at disse skal falle tilbake til samme gruppe, men juridisk og økonomisk står fiskerimyndighetene fritt til å benytte disse kvotene til en bedre måloppnåelse. I denne sammenheng er det interessant å merke seg at Aker Seafoods ASA (senere Havfisk ASA og nå Lerøy Havfisk AS) i årsregnskapet for 2012 ikke avskrev midlertidige fiskerettigheter (strukturkvoter). I en fotnote til regnskapet skrev selskapet at disse midlertidige kvotene ville falle tilbake til gruppen etter tidsbegrensningen var nådd; med andre ord at de ville få disse rettighetene (kvotene) gratis tilbake. Finanstilsynet var imidlertid av en annen oppfatning. I en melding i 2014 informerte selskapet om at de var blitt pålagt av Finanstilsynet å avskrive disse midlertidige fiskerettighetene. Finanstilsynet understreket at de var midlertidige og derfor skal avskrives. Avskrivninger fører til lavere skattbart overskudd og skulle derfor være en skattefordel for selskapet. Kvotene er selvfølgelig mer verd enn skattefordelen, men man kunne jo fått både i pose og sekk. Med fravær av avskrivning ville man signalisere at man oppfattet kvotene som i praksis evigvarende. Det ville kunne øke sannsynligheten for at de ble nettopp det.

Ved struktureringen ble 20 prosent av den omsatte kvoten inndratt til fiskerimyndighetene og ført tilbake til gruppen / tildelt de fartøy i samme

fartøygruppe som ikke inngikk i struktureringsprosessen.[37] Disse kvotene kan i prinsippet omfordeles. Det er en rekke økonomiske virkemidler som kan benyttes for å få til en omfordeling av kvoter. Det mest iøynefallende virkemiddelet er tilbakekjøp-instrumentet («buy-back»). Det har ganske nylig vært brukt i landbruksnæringen ved tilbakekjøp av melkekvoter. For å begrense produksjonen av melk for det norske markedet har man fra 1997 brukt produksjonskvoter på liknende måte som fiskekvoter fra 1990 har blitt brukt til å begrense fangstene i kystfisket etter torsk.

I 2020 skjedde det i landbruket ekstraordinært sletting av melkekvoter.[38] Hvis man ønsker reallokering av kvoter i fiskeriene, kan man se til landbruket og gjøre noe liknende. Både i landbruket og i fiskeriene er det geografiske begrensninger på omsetning av kvoter, ofte fylkene. For oppkjøpsordningen for melk i 2020 måtte 80 prosent av kvoten som selges, selges til staten. Dette finansieres av staten og et omsetningsfond for melk, med andre ord subsidier og avgifter. Videre oppkjøp av melkekvoter skulle bli vurdert etter 2020-ordningen.

Oppsummering og konklusjon

Flere bidragsytere til fiskeridebatten har tatt til orde for ytterligere strukturering for å bedre lønnsomheten og sikre arbeidsplasser og sysselsetting. Som vi imidlertid har vist, kan strukturering gi et samfunnsøkonomisk overskudd for nasjonen, hovedsakelig ressursrente, men da delvis akkumulert som rettighetskapital og kostnader i fartøyenes regnskap. I prinsippet vil dette ikke bedre den bedriftsøkonomiske lønnsomheten på lang sikt, og det vil således ikke sikre arbeidsplassene i fiskeflåten og i «overflødige» fiskevær og mannskap. Ytterligere strukturering vil sentralisere næringen og redusere den totale sysselsettingen i fiskeflåten. Fra et samfunnsøkonomisk (nasjonalt) synspunkt kan dette være bra dersom den frigjorte arbeidskraften kan brukes i andre lønnsomme næringer. Men har de fiskere og

[37] Prosentsatsene for avkortning har variert over tid og mellom fartøy/redskapsgrupper. I starten kunne reduksjonen være opptil 40 % hvis fartøyet som anskaffet mer strukturkvote, hørte til i Sør-Norge og avgivende fartøy tilhørte Nord-Norge eller Trøndelag. Nå ser det ut til at avkortningen er 10 % i alle tilfeller med overføring av strukturkvoter.

[38] Protokoll (2019). Nedskalering av melkeproduksjonen. Protokoll fra møte mellom staten og Norges Bondelag 16. oktober 2019 (lastet ned 25.07.2020 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/00abda2fd9664831983b7f4af7cee37c/protokoll-endelig.pdf).
Anonym (2020). Nedskalering av melkeproduksjonen. Teknisk fagrapport fra arbeidsgruppe 16.09.19 (lastet ned 25.07.2020 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/00abda2fd9664831983b7f4af7cee37c/nedskalering-av-melkeproduksjonen---teknisk-fagrapport-fra-arbeidsgruppe.pdf).

fiskevær som blir overflødige, like gode alternativer som de hadde tidligere? Og har småskalafiskeriene samme mulighet til å kjøpe kvoter som de store har? Eller er det tilgangen på kreditt som avgjør? Er det de dyktigste ungdommene som rekrutteres til fiskeryrket, eller er det de som kan arve velbemidlede foreldre med allerede akkumulerte kvoter? Forskning har vist at større arv og lotterigevinster kan redusere arbeidstilbudet (kalt Carnegie-effekten). I praksis bidrar struktureringen til ytterligere sentralisering av arbeidsplasser og bosetting. Slike spørsmål bør også utredes og tas med i en total samfunnsøkonomisk vurdering av utviklingen. Det som er best for nasjonen, er ikke nødvendigvis best for Nord-Norge og særlig ikke for den spredte bosettingen.

Som vist i diskusjonen om havbruksnæringen, har Finnmark kun 1 – én – promille lokalt eierskap og tilsvarende mangel på tilhørende lokale inntekter. Næringen på landsbasis er svært lønnsom, men utenom de lokale lønninger har svært lite av disse store inntektene kommet fylkets befolkning og kommuner til gode. Et krafttak synes nødvendig dersom nåværende, og forrige, regjerings målsettinger skal nås.

For de tradisjonelle fiskeriene har heller ikke utviklingen i Finnmark og Nord-Troms vært bare positive. Fabrikkene i lodde- og sildesektoren er totalt nedbygd og leveringsplikt for trålerne redusert. Noen har blitt rikere, mens andre har blitt fattigere, både folk og fiskevær. Det ikke naturens gang som har ført til utflagging og nedbygging av leveringsplikten for trålerne. Det er mange års små skritt i endringer i forskrifter og reguleringer. På samme måte som det tidligere har vært nedbygging, er det mulig med oppbygging. For eksempel kunne staten kjøpe opp noen trålkvoter, liksom man har kjøpt opp melkekvoter, og refordele dem til kystfiskeriene i den aller nordligste landsdelen. Men da må eierskap knyttes til bosted på permanent basis slik at eierinntektene forblir i fylket, også på lang sikt. At en lisens- eller kvotehaver i oppdrett eller fiske i Finnmark får ekstra gevinst av endrede betingelser, selger denne og så flytter til Kanariøyene, er selvsagt ingen bærekraftig løsning for regionen.

Referanser

Aglen, A., K. Nedreaas, J.A. Knutsen og G. Huse. «Kysttorsk nord for 62-grader nord – Vurdering av status og forslag til forvaltningstiltak og ny gjenoppbyggingsplan.» Rapportserie: Fisken og havet 2020-2, ISSN: 1894-5031. Bergen: Havforskningsinstituttet, 2020. https://www.hi.no/hi/nettrapporter/fisken-og-havet-2020-2

Brochmann, B.S. «Virkninger på lang sikt av statsstøtte til fiskeriene [in Norwegian: Long-term effects of government support to the fisheries].» I *Sosialøkonomen*, årg. 2 (1981): 23–29.

Fiskeridirektoratet. Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskefartøy, 2010–2021.

Fiskeridirektoratet. Statistikkbanken, https://www.fiskeridir.no/Tall-og-analyse/Statistikkbanken.

Flåten, O. «The Rise and Decline of Fishing Industry Support – with a Translation from Norwegian of Bjørn S. Brochmann's 1981 Article Long-Term Effects of Government Support to the Fisheries.» I *Marine Policy*, årg. 126 (2021): 104–112. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104112

Flåten, O., K. Heen og K.G. Salvanes. «The invisible resource rent in limited entry and quota managed fisheries – the case of Norwegian purse seine fisheries.» I *Marine Resource Economics*, årg. 10 (1995): 341–356.

Flaaten, O., K. Heen og T. Matthíasson. «Profit and resource rent in fisheries.» I *Marine Resource Economics*, årg. 37, nr. 3 (2017): 311–328.

Flaaten, O. og T.T.T. Pham. «Resource rent in aquaculture.» I J.O. Olaussen (red.), *Contributions in natural resource economics – Festschrift to Anders Skonhoft*. Bergen: Fagbokforlaget, 2019. https://hdl.handle.net/10037/15581

Havforskningsinstituttet. «Ressursoversikten 2018.» I G. Huuse og I.E. Bakketeig (red), *Fisken og Havet*, nr. 6-2018.

Heen, E.E., K. Heen og P.S. Leung. «Conflicting goals in fisheries management – A study of the Norwegian cod fisheries.» I *Marine Policy*, årg. 49 (2014): 73–80.

Isaksen, J.R., Ø. Hermansen og O. Flaaten. «Stubborn fuel tax concessions: The case of fisheries in Norway.» I *Marine Policy*, årg. 52 (2015): 85–92.

Leung, P.S., Heen, K. og Bardarson, H. «Regional economic impacts of fish resources utilization from the Barents Sea: trade-offs between economic rent, employment and income.» I *European Journal of Operational Research*, årg. 133 (2001): 432–446.

LOV-2017-06-16-73 Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).

NOU 2008: 5. *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*, 2008.

NOU 2019: 18. *Skattlegging av havbruksvirksomhet*, 2019.

Nøstbakken, L. og S.F. Selle. «Eierskaps- og kapitalflytanalyse av norsk oppdrettsnæring.» Arbeidsnotat nr. 02/20. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), 2020.

St.meld. nr. 93 (1982–1983). *Om retningslinjer for fiskeripolitikken*, 1982–1983.

Kapittel 6

FJORDFISKENEMNDAS BETYDNING FOR SAMISKE FISKERIER

Av Svein Jentoft og Siri Ulfsdatter Søreng[1]

Dette kapitlet setter søkelyset på institusjonalisering av ordninger som er innrettet mot å sikre samiske fiskerettigheter og dermed rette opp ujevne maktstrukturer i den nasjonale fiskeriforvaltningen. Nærmere bestemt ser vi på hva som skal til for at Fjordfiskenemnda, et organ som har virket fra 2014, skal lykkes med å styrke fjord- og kystnære fiskerier i tradisjonelle samiske bosettingsområder. Vi argumenterer for at FAOs retningslinjer for småskalafiske, som Norge sluttet seg til i 2014, sammen med Fjordfiskenemnda vil bidra positivt til å sikre samiske fiskerettigheter for framtiden. Her har staten et klart ansvar for å iverksette retningslinjene.

Den 17. mars 2014 ble Fjordfiskenemnda konstituert som en ny institusjon i det norske forvaltningslandskapet. Nemndas viktigste oppgave er å etterse at sjøsamiske fiskerier, som hovedsakelig drives fra små, ofte åpne båter i fjordene, har levelige vilkår. Fjordfiskenemnda er født i en tid der urfolk verden over hevder sin rett og har vunnet fram på mange områder. Spørsmålet vi stiller i dette kapitlet, er om Fjordfiskenemnda er godt nok

[1] Vi takker Inge Arne Eriksen, Torvald Falch og Else Grete Broderstad for konstruktive kommentarer til manuskriptet.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/6
Lisens: CC BY 4.0

rustet til å styrke det sjøsamiske fiskeriet og berge de sjøsamiske bygdene.[2] Vårt utgangspunkt er at Fjordfiskenemnda representerer et viktig, men ikke nødvendigvis et tilstrekkelig steg for å sikre samiske rettigheter og dermed å innfri statens forpliktelser overfor samene.

Norsk fiskeripolitikk har tradisjonelt gått ut fra at samiske fiskere har samme rettigheter som alle andre fiskere, og at reguleringssystemer slår likt ut for alle fiskere, uavhengig av etnisitet. Dette endret seg imidlertid i 1990 da fartøykvoteordningen ble innført,[3] og det nylig opprettede Sametinget protesterte mot at samiske fiskere syntes å falle utenfor.[4] Siden den gang har fiskerispørsmål stått på den samepolitiske dagsordenen.

Den norske stat har folkerettslige og urfolksrettslige forpliktelser når det gjelder å sikre samiske samfunn og samisk kultur og levemåte. Disse forpliktelsene er innskrevet i norsk lov, blant annet i Grunnlovens paragraf 108. De er også nedfelt i havressursloven og deltakerloven. Samiske fiskeriinteresser fikk dessuten et nytt referansepunkt i 2014 da Norge sluttet seg til FAOs «Frivillige retningslinjer for sikring av bærekraftige småskalafiskerier», som er det eneste globale instrument for denne delen av fiskerinæringen. Disse retningslinjene understreker statenes ansvar for å sikre urfolks fiskerirettigheter og interesser.[5]

FAOs retningslinjer ble vedtatt samme år som Fjordfiskenemnda ble opprettet, men ble ikke vurdert i den sammenhengen. De er heller ikke å finne i dokumenter og utredninger om samiske fiskerier generelt. Fjordfiskenemnda er imidlertid et eksempel på den type fiskeriinstitusjoner en vil forvente å se når statene søker å innfri sine forpliktelser overfor urfolk. Selv om det er betydelig overensstemmelse mellom FAOs retningslinjer og Fjordfiskenemndas mandat, sikter imidlertid retningslinjene bredere enn nemndas mandat. Det er vesentlig overlapp mellom

[2] Dataene som danner grunnlag for dette kapitlet, er samlet inn gjennom dokumentstudier av blant annet Fjordfiskenemndas møteprotokoller og medieoppslag i perioden 2013–2020 (Retriever Research), i tillegg til samtaler med personer med tilknytning til nemnda. En av forfatterne, Jentoft, var observatør på nemndas møte 20.–21 januar 2014 i Tromsø. Artikkelen bygger på en tidligere publikasjon av forfatterne: Jentoft, S. og Søreng, S.U. «Securing Sustainable Sami Small-Scale Fisheries in Norway: Implementing the Guidelines.» I S. Jentoft mfl. (red.), *The Small-Scale Fisheries Guidelines: Global Implementation*. Cham: Springer International Publishing, 2017.

[3] Meld. St. 20 (2002–2003). *Strukturtiltak i kystfiskeflåten.*

[4] Davis, A. og Jentoft, S. «The challenge and the promise of indigenous peoples' fishing rights – from dependency to agency.» I *Marine Policy*, årg. 25, nr. 3 (2001): 223–237; Eythórsson, E. «The coastal Sami: a 'Pariah Caste' of the Norwegian Fisheries? A reflection on ethnicity and power in Norwegian resource management.» I S. Jentoft, H. Minde og R. Nilsen (red.), *Indigenous peoples: Resource Management and Global Rights*. Delft: Eburon Academic Publishers, 2003.

[5] Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). «Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication.» https://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/en/ [01.04.2022].

FAOs retningslinjer og Kystfiskeutvalgets reformforslag, som ble fremmet i 2008,[6] og som bidro til etableringen av Fjordfiskenemnda. Samtidig er det et sprik mellom Kystfiskeutvalgets forslag og Fjordfiskenemndas rettsstilling.

Bakgrunn

Småskalafiske har alltid vært en del av sjøsamenes næringsgrunnlag og kultur.[7] Antallet samiske fiskere har gått tilbake i de senere år, og samiske fiskerisamfunn har mistet innbyggere. Allerede i 1990 uttalte jusprofessor Carsten Smith i en rapport bestilt av Fiskeri- og kystdepartementet at det sjøsamiske fisket befant seg i en «fem-på-tolv-situasjon»; det er like før det forsvinner, om det ikke tas nødvendige grep.[8] Fra Smiths rapport i 1990 til 2001 ble det gjennomført flere utredninger om retten til og forvaltning av saltvannsfisket i samiske bosettingsområder, som alle pekte mot at staten måtte ta et større ansvar for å sikre det sjøsamiske fisket som grunnlag for samisk kultur.[9]

Under arbeidet med Finnmarksloven (2005) ba Stortinget om en utredning av samers og andres rett til å fiske i havet utenfor Finnmark. Et statlig oppnevnt utvalg, Kystfiskeutvalget, ble satt ned under ledelse av professor Carsten Smith. Gjennom en serie høringsmøter – 18 i tallet – rundt om i fjordene og langs kysten søkte utvalget å kartlegge samiske sjørettigheter og rettsoppfatninger.[10] Sammenholdt med annen dokumentasjon og etablert internasjonal og nasjonal rett konkluderte utredningen enstemmig med at folk i Finnmark har en historisk, kollektiv rett til fiske som Norge må anerkjenne og iverksette.[11] Viktigheten av å ivareta og beskytte den sårbare sjøsamiske kulturen i kyst- og fjordstrøk ble understreket. Utredningen inneholdt et komplett lovforslag og et konkret forslag til hvordan forvaltningen i fylket burde organiseres, tilsvarende en

---

6 NOU 2008: 5. *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.* Fiskeri- og kystdepartementet, 2008.

7 Paine, R. *Coast Lapp Society: A Study of Economic Development and Social Values.* Oslo: Universitetsforlaget, 1957; Nilsen, R. «From Norwegianization to coastal Sami uprising.» I S. Jentoft, H. Minde og R. Nilsen (red.), *Indigenous peoples: Resource Management and Global Rights*; Eythórsson, E. *Sjøsamene og kampen om fjordressursene.* Karasjok: ČálliidLágádus, 2008.

8 Smith, C. «Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskereguleringer.» I *Lov og rett*, årg. 29, nr. 2 (1990): 507–534.

9 Innst. O. nr. 80 (2004–2005). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).* Justiskomiteen, 2005.

10 Søreng, S.U. «Legal pluralism in Norwegian inshore fisheries: differing perceptions of fishing rights in Sami Finnmark.» I *Maritime Studies*, årg. 12, nr. 1 (2013): 1–21.

11 NOU 2008: 5. *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.*

FeFo-modell (Finnmarkseiendommen) med styrerepresentanter utnevnt av Sametinget og fylkeskommunen.[12] Utvalgets konklusjoner ble varmt mottatt av Sametinget, men møtte motstand i deler av fiskerinæringen.[13]

Kystfiskeutvalgets innstilling ble sendt på bred høring. Den ble også gjenstand for konsultasjoner mellom Sametinget og regjeringen. Etter tre år, i Prop. 70 L (2011–2012), ga Fiskeri- og kystdepartementet sine vurderinger. Departementet tok Kystfiskeutvalgets forslag bare delvis til følge og kunne «ikkje sjå at det eksisterer nokon eksklusiv rett til fiske for dei som bur langs fjordane, verken i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten».[14] I stedet påpekte departementet at:

> (…) det er viktig at samisk kyst- og fjordfiske og anna småskalafiske vert sett som ein naturleg del av norsk fiskeri og at forvaltninga av fiskeressursane i desse områda vert sett som ein naturleg del av norsk fiskeriforvaltning. Det talar for at dei tiltaka som vert vedtekne, eventuelt vert tekne inn i dei eksisterande lovene.[15]

Departementet støttet dermed ikke forslaget om å lovfeste «fjordretten», det vil si lokalbefolkningens rett til å fiske i fjorden, slik Kystfiskeutvalget gikk inn for. Men det ble foreslått å lovfeste en rett til fiske av torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper for alle som bor i Finnmark, Nord-Troms og områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland, for fartøy under 11 meter og for de som er registrert i fiskermanntallet:[16] «Departementet foreslår difor å innføre eit forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter, men med høve til å gjere unntak.»[17] Samtidig ble det åpnet for etablering av ei fjordfiskenemnd for Finnmark, Troms og Nordland[18] samt en rammeavtale mellom departementet og Sametinget om konsultasjoner vedrørende fiskerispørsmål. Departementet gikk også inn

[12] Finnmarkseiendommen. «Om FeFo.» https://www.fefo.no/om-fefo/ [01.04.2022].

[13] Jentoft, S. «Governing tenure in Norwegian and Sami small-scale fisheries: from common pool to common property?» I *Land Tenure Journal*, nr. 1 (2013): 91–215.

[14] Prop. 70 L (2011–2012). *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet).* Fiskeri- og kystdepartementet, 2012, 8.

[15] Prop. 70 L (2011–2012), 105.

[16] Dette er lovfestet i deltakerloven paragraf 21 fjerde ledd, jf. «lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)», 2000. I tillegg tydeliggjøres de folkerettslige forpliktelsene gjennom en ny bestemmelse i deltakerloven (paragraf 1 a) og i havressursloven (paragraf 7 g og paragraf 11 sjette ledd), jf. «lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)», 2009.

[17] Fjordlinjene ble innført i januar 2004 som et ledd i kysttorskevernet. I den politiske prosessen som pågikk etter at Kystfiskeutvalget ga sin innstiling i 2008, ble fjordlinjene gjort til et generelt forvaltningsregime for fjordfiskere i hele landet.

[18] Nedfelt i havressursloven paragraf 8 b.

for å sette av et tilleggskvantum torsk til åpen gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei i Finnmark og Nord-Troms samt øvrige områder i Troms og Nordland med sjøsamisk bosetting. Dette tiltaket ble ikke lovfestet, men ble fastslått som et spørsmål som ei fjordfiskenemnd kunne uttale seg om.

Skuffelsen over departementets forslag var stor så vel i Sametinget som hos Kystfiskeutvalgets leder. I Norges Fiskarlag var det imidlertid lettelse å spore.[19] Herfra hadde det tidligere kommet skarp kritikk mot utvalgets konklusjoner og forslag. «Aldri har så mange kloke folk foreslått noe så dumt», sa lagets formann Reidar Nilsen til NRK da utredningen ble framlagt. Carsten Smith mente Nilsen hadde misforstått utvalgets forslag.[20] Om det var urfolksrettigheter eller regionalisering av fiskeriforvaltningen eller begge deler som Fiskarlagets leder hadde problemer med, er ikke klart.[21]

Fiskarlaget var ikke alene i sin kritikk av Kystfiskeutvalgets innstilling. Også fra Fiskeridirektoratet ble det uttrykt skepsis. Direktoratet mente at hensynet til samiske interesser kunne ivaretas gjennom tilpasninger i eksisterende lovgivning, og at det ville være lite tjenlig å opprette et eget forvaltningsorgan som var «parallelt med og avhengig av den eksisterande forvaltninga».[22]

Stemningen var delt da Sametinget i plenum diskuterte departementets forslag.[23] Avstemningen viste et knapt flertall for å godta regjeringens tilbud. De som stemte for regjeringens forslag, særlig Arbeiderpartiets representanter, mente dette var det beste en kunne håpe på i nuet. Departementets forslag og Sametingets vedtak ble bekreftet av Stortinget i 2013, og Fjordfiskenemnda ble en realitet i 2014. Etter åtte år er det nå mulig å si noe om hvordan den har fungert.

Fjordfiskenemndas mandat og virkeområde

Fjordfiskenemndas virkeområde er Nordland fylke og Troms og Finnmark fylke,[24] hvor også de fleste samiske fiskerne befinner seg. Nemnda har et stort og variert ansvarsfelt og et betydelig antall unike marine økosystemer og fiskeritilpasninger å overvåke.

---

[19] Jentoft, «Governing tenure in Norwegian and Sami small-scale fisheries: from common pool to common property?».

[20] Smith, C. «Reidar Nilsen – les innstillingen bedre!» I *Nordlys*, 18.03.2008.

[21] Finnmark Dagblad. «– Fiskeri ingen urfolksrettighet.» I *Finnmark Dagblad*, 30.11.2004.

[22] Prop. 70 L (2011–2012), 59.

[23] Jentoft, «Governing tenure in Norwegian and Sami small-scale fisheries: from common pool to common property?».

[24] Fylkene Troms og Finnmark ble i 2020 slått sammen til ett fylke i regi av kommunereformen.

De seks medlemmene i nemnda er oppnevnt for to år, hvorav den ene halvparten er oppnevnt av Sametinget og den andre av de to fylkestingene. Mandatet legger vekt på at medlemmene har kyst- og fjordfiskekunnskap og «samfunnserfaring». Lederen velges for to år blant nemndas medlemmer. Fiskeridirektoratets region nord har sekretariatsfunksjonen, med ansvaret for å forberede saker og sørge for møteinnkallelser.

Nemndas mandat er gitt av Nærings- og fiskeridepartementet, gjennom konsultasjon med Sametinget.[25] Det sies innledningsvis at formålet er å styrke fjordfiskeforvaltningen i de to fylkene, «særlig med vekt på samisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn» (paragraf 1). Nemndas oppgaver framgår av paragraf 3, hvor det står at den skal:

- «Vurdere situasjonen og utviklingen for det lokale kystfisket, med særlig vekt på samisk bruk, og fremme forslag om målrettede lokalt tilpassede tiltak som kan bidra til å styrke kystsamfunn og samiske lokalsamfunn. Tiltakene kan omfatte tema som rammebetingelser, rekruttering, mottaksstasjoner og andre infrastrukturtiltak.»
- «Innhente vitenskapelig og lokal og tradisjonell kunnskap om viktige gyte- og oppvekstområder for bestander som høstes kystnært og i fjordene, og vurdere hvilke reguleringstiltak, herunder redskapsbruk, som sikrer en bærekraftig høsting og tilrettelegger for lokal utnyttelse av ressursene.»
- «Vurdere plassering av de fjordlinjer som angir hvor det er forbudt å fiske for fartøy over 15 meter, samt hvilke unntak som er hensiktsmessige.»
- «Vurdere det årlige behovet for tilleggskvantum av torsk i åpen gruppe, og hvordan dette best kan fordeles for å styrke det lokale fjordfisket, med vesentlig vekt på samisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn.»
- «Vurdere hvilke kommuner eller områder som bør inngå i de særlige regler for rett til å fiske etter deltakerloven § 21 tredje ledd, bestemmelsene i manntallsforskriften som har særlige regler for samiske områder og tilleggskvantumet for torsk, etter havressursloven § 11 sjette ledd.»

[25] Regjeringen. «Mandat for Fjordfiskenemnda.» https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/nyheter/2013/fjordfiskenemnda-blir-oppretta/mandat-for-fjordfiskenemnda-/id748027/ [01.04.2022].

Det går ikke tydelig fram av mandatet om nemnda er et rådgivningsorgan eller har en autonom rolle. Dette framgår heller ikke klart av havressursloven, hvor nemnda er hjemlet.[26] Sametinget gikk også imot at det skulle stå «rådgivende» om organet i mandatet, da en mente at det «sterkt begrenser framtidige muligheter for utvikling av nemndas rolle og oppgaver».[27] I lovproposisjonen til Stortinget ble imidlertid ordet «rådgivende organ» benyttet, og departementet slo siden dette fast i en pressemelding i 2012.[28] Fiskeriminister Aspaker presiserte også i sin tale til Sametinget under 25-årsjubileet at nemnda ikke skal ha beslutningsmyndighet.[29] Nemnda skal i stedet være en sentral rådgiver for fiskerimyndighetene og bidra til å sikre at fiskeriforvaltningen tar hensyn til samiske fiskeriinteresser, lokal kunnskap og praktiske hensyn angående fjordfisket. Nemnda kan selv ta initiativ overfor myndighetene i saker som ligger under dens mandat. Hvorvidt dette er tilstrekkelig til å sikre Fjordfiskenemnda reell innflytelse, er et spørsmål verd å undersøke.[30]

Sametinget har hatt et annet syn på Fjordfiskenemndas status og har ved flere anledninger påpekt at lokal forvaltning av fiskerier i samiske områder som ikke innebærer beslutningsmyndighet, er i strid med folkeretten, herunder ILO 169 artikkel 15. Tinget har ment at nemnda selv skal kunne ta avgjørelser i saker som berører samiske fiskerier, som fastsettelse av fjordlinjer, redskapsreguleringer og kvotefordeling. Det samme gjelder dispensasjon for større fartøyers fiske innenfor fjordlinjene.[31]

I utgangspunktet ønsket ikke Sametinget at Fiskeridirektoratet skulle ivareta nemndas sekretariatsfunksjon. I stedet så en for seg en løsning som kunne sikre nemnda autonomi. Med disse meningsforskjeller må en anta at Fjordfiskenemndas rolle og funksjon ikke er endelig satt, men at nemndas handlingsrom vil kunne fortsette å utvikle seg, dog usikkert i hvilken retning. Så lenge Fjordfiskenemndas arbeid med fjordlinjene pågikk, hadde sekretariatet 1,5 årsverk. Etter at den jobben var gjort, ble det redusert til 0,75 årsverk og begrenset til saksforberedelse.

---

[26] Jf. paragraf 8 b, havressursloven.

[27] Brev fra Sametinget til Fiskeri- og kystdepartementet, 14.03.2013.

[28] Regjeringen. «Lovforslag om oppfølging av kystfiskeutvalget.» https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fkd/Nyheter_og_pressemeldinger/Pressemeldinger/2012/lovforslag-om-oppfolging-av-kystfiskeutv/id675338/ [01.04.2022].

[29] Fiskeriministerens tale er gjengitt her: Sametinget. «Sametinget 25 år.» http://13.81.61.200:8080/nor/Om-Sametinget/Bakgrunn/Sametinget-25-aar [01.04. 2022].

[30] I en rapport slår Norges institusjon for menneskerettigheter fast at Fjordfiskenemnda ikke bidrar til å sikre sjøsamene reell innflytelse over fiskeriforvaltningen, jf. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). *Sjøsamenes rett til sjøfiske.* Temarapport, 2016: 28.

[31] Sametingets resolusjon inngår i appendiks 5 i Prop. 70 L (2011–2012).

Sentrale saker

Tabellen nedenfor viser et utvalg av saker som Fjordfiskenemnda har arbeidet med fram til i dag:

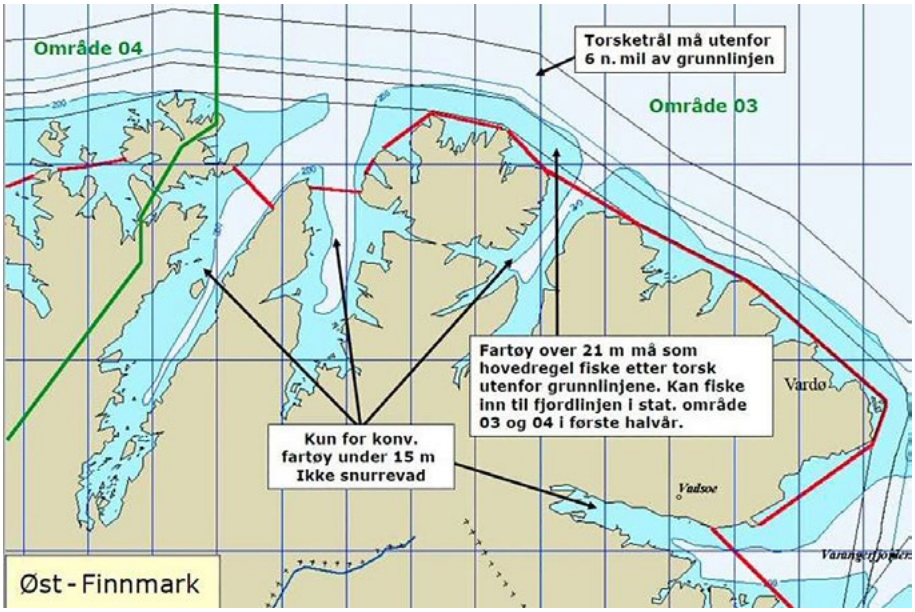
Tabell 1. Saker som Fjordfiskenemnda (FFN) har behandlet i perioden 2014–2021.

År	Saker som FFN har behandlet (i stikkordsform)
2014	FFN konstituert, avklaring av arbeidsform og kontaktflater: fjordlinjene; makrellfiske i Nord-Norge; sekretariatfunksjonen; tilleggskvote torsk for åpen gruppe; budsjett (ber om mer midler. Ved oppstart foreløpig budsjett på 200 000 kr, årsregnskap viser et forbruk på 364 000); reguleringsmøter (ber Nærings- og fiskeridepartement om å få status som observatør).
2015	Fjordlinjene; tilleggskvoten; ønsker utredning av hvilke konsekvenser forslag i NOU 2014: 16. *Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår (Tveteråsutvalget)* har for å ivareta FFNs mandat; kongekrabbe (Meld. St. 17 (2014–2015); turistfiske; sjølaksefiske; budsjettforslag på 805 000 kr (uklart utfall, ber departementet om mer midler til å gjennomføre sitt arbeid for 2015).
2016	Fjordlinjer (deriblant unntaksregler); sjølaksefiske; høringssak om hevet kvotetak i kystflåten over 11 m; Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri;* høringssak om forslag om fjordlinjer og redskapsbegrensninger i kystnært fiske; turistfiske; deltakelse på reguleringsmøte; høring kongekrabbe; NOU 2016: 26. *Et fremtidsrettet kvotesystem (Pliktkommisjonen)*; søker departementet om økte midler.
2017	Høringer om: turistfiske, kongekrabbe, NOU 2016: 26. *Et fremtidsrettet kvotesystem (Pliktkommisjonen)*. FFN ønsker utredning av blant annet virkningene NOU-forslagene har for de samiske fiskeriinteressene. Andre saker: sjølaksefiske; kystfiskekvoten; ber om klargjøring av hva som er FFNs egentlige budsjett (ber om 800 000 kr, halvparten til møtegjennomføring og deltakelse på eksterne møter/utredninger).
2018	Sjølaksefiske; høringssak av kystfiskekvoten; havmerder delvis innenfor fjordlinjer; regulering av og deltakelse i fangst av kongekrabbe; vern av kysttorsk; FFNs arbeidsform; budsjettsituasjon (behov for økt budsjett); FFNs kontakt/kommunikasjon med media; FFNs behov for utredninger og kunnskapsinnhenting for å ivareta mandat; høringssak om sjarkflåtens rolle i et fremtidig kvotesystem; FFN tilråding for reguleringene for 2019 (åpen gruppe, kongekrabbe, kysttorsk); uttalelse om reketråling i Tanafjorden og Porsangerfjorden; brev til Nærings- og fiskeridepartementet om FFNs budsjett samt ressurser til sekretariat; høring deltakerforskrift for 2019; orientering fra Havforskningsinstituttet om kystreke; sjølaksefiske og framtidig forvaltning; gjennomgang av saker til reguleringsmøtet for 2019 (torsk, reker nord, sild).

2019	Status for reguleringene for 2019; initiere arbeidet med å utarbeide en tilstandsrapport for fjordfisket i Nord-Norge med vekt på sjøsamiske områder og med mål om at dette skal bli en regelmessig rapportering; uttalelse om kommersiell fangst av raudåte; kvoter til åpen gruppe og kystfiskekvoten; om kunnskapsbehov om fjordfiske; FFNs ressurs- og arbeidssituasjon (deriblant ressurser og funksjon til sekretariatet); høringssak, forslag om endring av lakseloven; Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping – en fremtidsrettet fiskerinæring;* fiskerireguleringer for 2020; innspill til reguleringsmøtet 2020; deltakelse på reguleringsmøtet; sjølaksefiske; høringsuttalelse om regulering av fangst etter kongekrabbe 2020; høring om deltakerforskrift for 2020; marin verneplan Andfjorden.
2020	Høringssak om rapport som Miljødirektoratet har om klimarapport; sjølaksefiske (ønske om å bli inkludert i Miljødirektoratets arbeid); arbeids- og ressurssituasjon for nemnda og budsjett; behov for gjennomgang av fjordlinjer og kysttorskvernet; høringssak, regulering av sjølaksefisket 2021–2025; fiskerireguleringer for 2021; uttalelse om Riksrevisjonens rapport om kvotesystemene i fiskeriene (avdekker forhold som avviker fra Stortingets vedtatte fiskeripolitiske prinsipper og fiskerilovgivning); høringssak om reguleringer etter torsk nord for 62° N i 2021, deriblant ber nemnda om at det bør vurderes å innføre ytterligere begrensninger i turistfiske av hensyn til kysttorskvernet.
2021	Ny henvendelse til politisk ledelse i Nærings- og fiskeridepartementet om nemndas ressurs- og arbeidssituasjon; tilrettelegge for at nemndas arbeid blir synlig på direktoratets nettside; gjennomgang av behov for kunnskapsinnhenting; anmodning fra tre kommuner om innlemmelse i det geografiske området for kystfiskekvoten; rekefiske med fartøy over 15 meter med dobbeltrål innenfor 15 meter; høringssak om regulering av kongekrabbefangst i 2022; innspill til reguleringsmøtet 2022 om reguleringer i torske-, reke- og uerfisket nord for 62° N; vurdere behov for pukkellaksfiske.

Fjordlinjene var nemndas hovedsak i de par første årene.[32] Fjordlinjene ble opprinnelig innført i 2004 som et ledd i kysttorskevernet. Disse linjene bestemmer hvor langt inn i fjorden det kan fiskes med visse fartøytyper og redskaper (se fotnote 11), som figur 1 gir et eksempel på. Det ble nemndas første oppgave å revurdere fjordlinjene og trekke nye om nødvendig. Nemnda begynte sitt arbeid med fjordlinjene med å arrangere høringsmøter i fire kommuner langs Varangerfjorden. Også i 2020 kom spørsmålet om endring av fjordlinjene i visse områder opp (Varangerfjorden, Kvænangen, Breivikfjorden og Reinefjorden).

[32] For mer detaljert informasjon om saker som Fjordfiskenemnda behandlet de første årene etter dens etablering, se Jentoft og Søreng, «Securing Sustainable Sami Small-Scale Fisheries in Norway: Implementing the Guidelines».



Figur 1. Eksempel på trekking av fjordlinjer, Øst-Finnmark.

Linjefastsettelsen er et kontroversielt tema i fiskerikretser. Norges Fiskarlag har vært kritisk. Dispensasjon fra fjordlinjene har ofte blitt kritisert, men da har innvendingene kommet fra lokale aktører og fra Sametinget. På det andre møtet i Fjordfiskenemnda ble det enighet om å godta at det ble gjort unntak fra 15-metersregelen, men at det ikke måtte gjelde for fartøyer over 27 meter. Departementet nølte i begynnelsen, men godtok rådet etter at kritikk ble reist fra både nemnda og Sametinget. Norges Fiskarlag har vært negative til en slik begrensning og har særlig hatt pelagiske fartøyer i tankene. På et tidspunkt oppfordret Fiskarlaget medlemmer i Fjordfiskenemnda som også var medlemmer i Fiskarlaget, om å trekke seg i protest.

Etter hvert fikk andre saker enn fjordlinjene nemndas oppmerksomhet, deriblant høringsuttalelser om saker som berører nemndas mandat. I 2015 brukte nemnda mye tid på innstillingen fra Tveteråsutvalget[33] om reorganisering av sjømatnæringen. Fjordfiskenemnda fant det kritikkverdig at utvalget var taust om samiske fiskerier, og ba om en nærmere utredning av hvordan utvalgets forslag ville påvirke situasjonen i fjordfisket

[33] NOU 2014: 16. *Sjømatindustrien – utredning av sjømatindustriens rammevilkår.* Nærings- og fiskeridepartementet, 2014.

og for samiske lokalsamfunn. Departementet fulgte aldri opp denne henstillingen. Nemndas leder uttalte til avisen Ságat den 28. februar 2015 at nemnda manglet midler til selv å forestå en slik utredning.

Knappe bevilgninger til nemndas arbeid har vært en gjenganger på nemndas møter siden oppstarten. Ressursmangelen er en særlig utfordring for forberedelse av saker som nemnda skal behandle, deriblant innhenting av kunnskap. I flere høringssaker som direkte berører nemndas mandat, har en ikke hatt muligheter til å gjøre en grundig vurdering. Nemnda har jevnlig tatt opp arbeids- og ressurssituasjonen med departementet.

Møteprotokollene viser at nemnda presser på for å få et fullverdig sekretariat, som blant annet har ressurser til å foreta relevante forundersøkelser og faglig baserte saksframlegg. Et eksempel på dette er i forbindelse med nemndas uttalelse til Riksrevisjonens rapport om kvotesystemene i fiskeriene, som avdekket avvik fra Stortingets vedtatte fiskeripolitiske prinsipper og fiskerilovgivning.[34] Nemnda påpeker at budsjettsituasjonen begrenser ivaretakelsen av mandatet, og ber Stortinget om å ta initiativ overfor regjeringen for å sikre at nemnda tilføres økte økonomiske midler (jf. sak 6, møte i Fjordfiskenemnda 2. september 2020). Misnøyen med sekretariatets ressurser eskalerer etter hvert både i nemnda og blant oppnevningsinstansene, og situasjonen ble beskrevet som uholdbar.[35] Det virker som om nemnda er lagt i «kunstig koma», slås det fast i et leserinnlegg, noe som har ført til at nemndas aktivitet var på et minimum.[36] Sametinget ønsket ikke å utnevne nye medlemmer til nemnda før ressursspørsmålet var løst, med støtte fra Troms og Finnmark fylkesting. I slutten av 2020 sendte de et felles brev til Nærings- og fiskeridepartementet, Stortingets næringskomité og Fiskeridirektoratet om behovet for tilstrekkelige sekretariatsressurser slik at nemnda skal kunne ivareta sitt mandat.[37]

Møteprotokollene viser at Sametinget er en viktig støttespiller for Fjordfiskenemnda. Sametinget har flere ganger henvendt seg til departementet for at nemnda skal få en «en aktiv og større rolle i forvaltningen, slik at de gis mulighet til å oppfylle sitt mandat, samt delta aktivt som en fagnemnd i Fiskeridirektoratets arbeid» (jf. sak 3, protokoll fra møte i Fjordfiskenemnda 3. juni 2019).

---

[34] Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.* 2020.
[35] Ságat. «Fjordfiskenemnda må ivaretas bedre.» I *Ságat*, 07.01.2021.
[36] Kristiansen, K.E. «Fiskerinemnda i kunstig koma.» I *Fiskeribladet*, 14.06.2021.
[37] Brev av 10.12.2020 fra Troms og Finnmark fylkeskommune og Sametinget til næringskomiteen på Stortinget, Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratets kyst- og havbruksavdeling.

Diskusjon

Det har lenge eksistert fiskeriforvaltningsinstitusjoner på lokalt og regionalt nivå i Norge,[38] men uten at de har hatt et spesifikt samisk mandat. Etableringen av Fjordfiskenemnda og egne sameparagrafer i havressursloven og deltakerloven har bidratt til å institusjonalisere en samisk dimensjon i fiskeriforvaltningen. Samiske hensyn har så å si «brutt seg inn» i det norske forvaltningssystemet[39] og ikke «ut» i form av å være en autonom regional fiskeriforvaltningsinstitusjon, som Kystfiskeutvalgets visjon med egen lov og forvaltning kunne innebære. Dette er likevel et optimistisk syn, da det kan stilles spørsmål til hvilket handlingsrom Fjordfiskenemnda rent faktisk har oppnådd for å sikre samiske fiskerettigheter og -interesser. Staten har i henhold til sine forpliktelser påtatt seg større ansvar for samiske fiskerier, men har også beholdt kontrollen. Kanskje er derfor kooptering en bedre beskrivelse av situasjonen.[40] Fjordfiskenemnda har på dette viset blitt et referansepunkt, eller en «prügelknabe», for fiskeinteresser som er misfornøyde med fjordforvaltningen. Men kritikken mot Fjordfiskenemnda, for eksempel om fjordlinjene, burde i mange tilfeller heller vært rettet mot myndighetene som beslutningstakere. Fjordfiskenemnda må holde seg til det mandatet den er gitt.

FAOs retningslinjer for småskalafiskeriene kan holdes opp som en norm for å vurdere om Fjordfiskenemndas mandat og handlingsmåte virker i tråd med intensjonen. Retningslinjene understreker viktigheten av å vise «respekt for kulturer, noe som innebærer anerkjennelse av eksisterende organisasjonsformer, tradisjonell og lokal kunnskap og praksiser, inkludert urfolkenes» (vår oversettelse). Artikkel 3.6 snakker om konsultasjon og deltakelse og nødvendigheten av å ta hensyn til FNs urfolksdeklarasjon i forvaltningsbeslutninger. Retningslinjene sier at man også skal vurdere inngrep i eksisterende maktrelasjoner dersom de er i småskalafiskerienes disfavør. De påpeker at «stater bør anerkjenne rollen lokalsamfunnene og urfolkene har når det gjelder å gjenopprette, bevare,

[38] Jentoft, S. og Mikalsen, K.H. «Regulating fjord fisheries: folk management or interest group politics?» I C.L. Dyer og J.R. McGoodwin (red.), *Folk management in the world's fisheries: lessons for modern fisheries management*. Niwot: University Press of Colorado, 1994; Søreng, S.U. «Moral discourse in fisheries co-management: A case study of the Senja fishery, northern Norway.» I *Ocean & Coastal Management*, årg. 49, nr. 3 (2006): 147–163; Søreng, S.U. *Lokale rettighetsforståelser i fiskeriforvaltningen: med særlig fokus på samiske fiskerettigheter.* Doktorgradsavhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2013.

[39] Josefsen, E. *Selvbestemmelse og samstyring – En studie av Sametingets plass i politiske prosesser i Norge.* Doktorgradsavhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2014.

[40] Falch, T. og Selle, P. «Staten og Sametinget.» I B. Bjerkli og P. Selle (red.), *Samepolitikkens utvikling*. Oslo: Gyldendal, 2015.

beskytte og samforvalte lokale, akvatiske økosystemer på kysten» (vår oversettelse). Artikkel 5.4 fastslår at staten må beskytte legitime ressurs- og områderettigheter, inkludert de rettigheter som urfolkene besitter. Slik vi ser det, avviker Fjordfiskenemndas mandat ikke vesentlig fra det som her sies. Spørsmålet er om rådene som nemnda gir, blir reflektert i statens forvaltningspraksis.

Positiv forskjellsbehandling

Som i Kystfiskeutvalgets innstilling nevner FAOs retningslinjer i artikkel 6.2 behovet for positiv forskjellsbehandling («preferential treatment») for å sikre småskalafiskerienes bærekraft. Den samiske fiskeribefolkningen lever riktignok ikke i den samme fattigdommen som mange andre urfolk rundt om i verden gjør. Sjøsamene har som andre norske statsborgere fordel av en velferdsstat og en fungerende offentlig sektor, som mange andre urfolk ikke har. Samiske fiskerier, lokalsamfunn og levemåter er likevel under press, noe som kan ses i reduksjonen av antall fiskere.[41] Kystfiskeutvalget slår fast at FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), som er implementert i norsk lovgivning gjennom menneskerettighetsloven av 1999, samt ILO 168, som Norge har ratifisert, forplikter staten til å muliggjøre at samiske fiskere skal ha levedyktige betingelser, om det så kreves positiv forskjellsbehandling. Utvalget påpekte at sjøsamiske lokalsamfunn må sikres om de samiske fiskeriene skal være bærekraftige. FAOs retningslinjer påpeker at dette gjelder småskalafiskeriene generelt.

Havressurslovens sameparagraf (7 g) er fundert på Grunnlovens paragraf 108, som igjen er etablert for å sikre samenes menneskerettigheter som eget folk og urfolk. Også FAOs retningslinjer for å sikre småskalafiskerier har et eksplisitt menneskerettsperspektiv. Dette framgår blant annet av artikkel 3.1.1:

[41] Befolkningen i samiske fiskerisamfunn har gått betraktelig ned de senere år, eksempelvis ble antallet samer sysselsatt i fiskerisektoren redusert med 8 % mellom 2008 og 2013. Det er samtidig tegn på at sjøsamiske lokalsamfunn har vist seg motstandsdyktige ved å tilpasse seg endrede rammebetingelser, jf. Broderstad, E.G. og Eythórsson, E. «Resilient communities? Collapse and recovery of a social-ecological system in Arctic Norway.» I *Ecology and Society*, årg. 19, nr. 3 (2014): http://www.jstor.org/stable/26269594; Brattland, C. «A cybernetic future for small-scale fisheries.» I *Maritime Studies*, årg. 13, nr. 1 (2014): https://doi.org/10.1186/s40152-014-0018-1.

> Tatt i betraktning den iboende verdighet og de universelle og umistelige menneskerettigheter som alle individer har, påligger det alle parter å anerkjenne, respektere, fremme og beskytte menneskerettighetsprinsippene og deres anvendelse i lokalsamfunn avhengige av småskalafiskerier.[42]

Kystfiskeutvalgets forslag og FAOs retningslinjer springer begge ut av det samme idégrunnlaget. De deler forståelsen av menneskerettighetenes relevans og er samstemte i at positiv forskjellsbehandling kan være nødvendig for å sikre det materielle grunnlaget for urfolkenes kultur og levemåte. I så fall har staten en folkerettslig plikt til å gjennomføre den.

Likhet og rettferdighet er ikke det samme.[43] Allemannsretten, som den norske fiskeripolitikken har som utgangspunkt, stiller fiskerne i prinsippet likt, men er i seg selv ingen garanti for rettferdighet. Den norske stat har ting å svare for etter århundrelang diskriminering av samene, som ofte gikk hardt ut over sjøsamiske individer og lokalsamfunn. Positiv forskjellsbehandling er derfor ifølge Kystfiskeutvalget på sin plass for å rette opp denne uretten.

De hundre artiklene i FAOs retningslinjer handler ikke utelukkende om fiskeriforvaltning og ressursrettigheter, men alle områder som berører småskalafiskeres levemåte og velferd. Dette kan vi også lese inn i Fjordfiskenemndas mandat, hvor nemnda «skal fremme forslag om målrettede lokalt tilpassede tiltak som kan bidra til å styrke kystsamfunn og samiske lokalsamfunn».[44] Prosessen med å utforme FAOs retningslinjer startet omtrent samtidig som Kystfiskeutvalgets innstilling ble framlagt. Et medlem av Kystfiskeutvalget (professor Bjørn Hersoug) inngikk også i den norske forhandlingsdelegasjonen til FAO og bidro med dette til å ta spørsmålet om sikring av de norske samers fiskerettigheter inn i dette internasjonale arbeidet.

FAOs retningslinjer kan dermed leses inn i en større postkolonial kontekst som er innrettet mot å rette opp ujevne maktstrukturer som tidligere kolonistater bygget inn gjennom formelle strukturer i de koloniserte områdene. Postkolonialisme innebærer dermed både et perspektiv

---

[42] Vår oversettelse, jf. FAO. «Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication.»

[43] Søreng, «Lokale rettighetsforståelser i fiskeriforvaltningen: med særlig fokus på samiske fiskerettigheter».

[44] Regjeringen. «Mandat for Fjordfiskenemnda.» https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/nyheter/2013/fjordfiskenemnda-blir-oppretta/mandat-for-fjordfiskenemnda-/id748027/ [01.04.2022].

(om å sikre rettferdighet) og en kontekst.[45] Lovreformer innrettet mot å sikre urfolk formell myndighet må leses inn i en slik avkoloniseringskontekst.[46] Artikkel 3 g i FAOs retningslinjer er opptatt av å sikre «lokalsamfunn som er avhengige av småskalafiske, inklusive urfolkssamfunn, deres aktive, frie og effektive deltakelse» og «*der en tar i betraktning eksisterende ubalanser i maktforhold mellom involverte parter* …» (vår oversettelse og utheving). De lovendringer som førte til etablering av Fjordfiskenemnda, innebærer en formell nyinstitusjonalisering av fjordforvaltningen ved at samiske fiskerettigheter er innskrevet.[47] Derimot endrer rådgivningsrollen lite på de formelle maktrelasjonene mellom de involverte partene: staten og samene. Så kan det likevel hende, uten at en skal dra sammenlikningen for langt, at mangel på formell makt kompenseres av uformell makt, slik tilfellet er med Norges Fiskarlag, hvis råd veier tungt både i departement og direktorat.[48] Fjordfiskenemnda er langt fra å ha oppnådd en tilsvarende uformell status selv om den er innskrevet i havressursloven, noe Norges Fiskarlag ikke er.

Subsidiaritet

Kystfiskeutvalget så for seg et mer vidtgående regionalt selvstyre av de kystnære fiskeriene i Finnmark, noe tilsvarende FeFo. Selv om Sametinget stemte for å godta statens tilbud (jf. Prop. 70 L 2011–2012) i 2011, var det uenighet blant representantene, men heller ingen stor entusiasme over vedtaket fra flertallets side. Norske Samers Riksforbund (som var i opposisjon da proposisjonen ble behandlet i Sametinget) mente en solgte seg altfor billig.[49] De som stemte for regjeringens forslag, som i hovedsak var Arbeiderpartiets representanter, godtok imidlertid ikke at saken var avgjort en gang for alle, men at det var det beste en kunne håpe på i nuet. Carsten Smith oppfordret Sametinget til å forfølge saken rettslig i

[45] Apter, E. *Continental drift: From national characters to virtual subjects.* Chicago: University of Chicago Press, 1999; Mishra, V. og Hodge, B. «What was postcolonialism?» I *New Literary History*, årg. 36, nr. 3 (2005): 375–402.

[46] Woodman, G.R. «The common law as folk law of the lawyers.» I H. Finkler (red.), *Proceedings from the Xth International Congress, Legon, Ghana*, 1995: 329–356.; Zips, W. «The double-bladed sword: A comparative analysis of the bond between rule of law and the concept of justice in Akan legal thought.» I R. Pradhan (red.), *Papers of the XIII international congress*, Chiang Mai, 2002: 181–212.

[47] Johnsen, J.P. og Søreng, S.U. «The regulative lock-in: the challenge of establishing Sami fisheries governance in Norway.» I *Maritime Studies*, årg. 17, nr. 3 (2018): 253–261.

[48] Mikalsen, K.H., Hernes, H.-K., Jentoft, S. «Leaning on user-groups: The role of civil society in fisheries governance.» I *Marine Policy*, årg. 31, nr. 2 (2007): 201–209.

[49] Finnmark Dagblad. «– Sjøsamene fikk lovfestet fiskerett.» I *Finnmark Dagblad*, 04.06.2016.

sin tale til tingets 25-årsjubileum i 2014.[50] Denne oppfordringen har så langt ikke blitt fulgt opp.

Allerede i 2004 fremmet Sametinget forslag om at «nærhetsprinsippet» bør legges til grunn for fiskeriforvaltningen. Senere har også Norges Kystfiskarlag gått inn for dette.[51] Det samme gjør Bivdu, den sjøsamiske fiskerforeningen.[52] De som bor nær et ressursområde, for eksempel langs en fjord, som de er avhengige av og tradisjonelt har fisket i, bør ha førsteretten til å fiske der. Subsidiaritetsprinsippet hevdes også i FAOs retningslinjer, men retningslinjene går også et skritt videre ved å fremme sikring av lokale fiskerettigheter og desentralisert forvaltning tilsvarende det Kystfiskeutvalget foreslo. Subsidiaritetsprinsippet, slik det framgår av FAOs retningslinjer og Kystfiskeutvalgets forslag, kan komme til å bryte med allemannsretten og sentralstyringen i dagens fiskeriforvaltning.[53] Det har også i Norges Fiskarlag nærmest blitt et mantra at en nasjonal ressurs som fisk ifølge havressurslovens paragraf 2 også må forvaltes nasjonalt.[54] Heri ligger nok mye av myndighetenes og Norges Fiskarlags motstand mot Kystfiskeutvalgets utredning, og det kan muligens også forklare at Fjordfiskenemnda fikk et relativt begrenset handlingsrom.

Fjordlinjene er til dels forenlig med nærhetsprinsippet ved at det gir fiskere på lokale fiskefelt beskyttelse mot store fartøyer med aktive redskaper. Linjene er omstridte i mange tilfeller; går de for langt ut eller inn i fjorden, gis det for få eller for mange dispensasjoner? Nemnda mener selv at det blir gitt så mange dispensasjoner at det nærmest undergraver hensikten med fjordlinjene. Linjene skiller ikke mellom fiskeres etnisitet, men vil komme samiske fiskere til gode når samiske lokalsamfunn befinner seg innenfor linjen.

---

[50] Fiskeriministerens tale er gjengitt her: Sametinget. «Sametinget 25 år.»

[51] Norges Kystfiskarlag skriver på sin hjemmeside at deres arbeid har sitt utgangspunkt i nærhetsprinsippet, hvor de som er nær ressursen, skal ha tilgang til å høste av den, se Norges Kystfiskarlag. «Flåtestruktur og kvotepolitikk.» https://norgeskystfiskarlag.no/ [01.04.2022].

[52] Bivdus formålsparagraf: «Folket som bor ved sjøen har fra de eldste tider utnyttet fiskeressursene (også laks) i sine nærområder, på grunnlag av sedvanemessige rettsoppfatninger og de prinsipper som her ligger til grunn, herunder nærhetsprinsippet. På grunnlag av dette, skal Bivdu fremme samers og andres fiskeriinteresser, med de økonomiske, faglige, sosiale og kulturelle anliggende, slik at disse rettmessig får beskatte og utnytte sine marine ressurser og sjøområder, og derigjennom opprettholde og utvikle sin næring (også i kombinasjon med annen næring), og sine samfunn.» Se Bivdu. «Dokumenter.» https://bivdu.no/dokumenter/ [01.04.2022].

[53] Den norske stat har vel å merke ved enkelte anledninger også argumentert for at allmenningsretten gjelder for lokale fiskerier, jf. Bull, K.S. «Fisket i saltvann –betraktninger rundt rettighetsspørsmål.» I *Kart og plan*, nr. 1 (2005): 9–16; Bull, K.S. *Kystfisket i Finnmark: en rettshistorie.* Oslo: Universitetsforlaget, 2011.

[54] Jentoft, S. og Mikalsen, K.H. «Do national resources have to be centrally managed? Vested interests and institutional reform in Norwegian fisheries governance.» I *Maritime Studies*, årg. 13, nr. 1 (2014): 1–6.

I motsetning til Kystfiskarlaget mener Norges Fiskarlag at det er urimelig at fiskere som ikke bor i den kommunen linjen dekker, skal måtte holde seg utenfor fjordlinjene, og avviser på denne måten både subsidiaritetsprinsippet og prinsippet om positiv forskjellsbehandling. Fiskarlagets leder kritiserte Kystfiskeutvalgets innstilling ved å insistere på at «ingen bør gis særbehandling» (NRK 21. mars 2014). Det samme gjorde Nordland Sildfiskarlag i et brev til departementet datert den 12. desember 2015, der de med referanse til Fjordfiskenemnda fant det «høyst diskriminerende at etnisitet skal bestemme hvilke fiskerireguleringer som skal gjelde».[55]

Kystfiskeutvalget fremmet imidlertid ikke slike forslag, men begrenset seg til geografisk å begrense visse redskaps- og fartøytyper, som det også er lang tradisjon for i Norge, også på fjordnivå. Lofotreguleringene er et annet nærliggende eksempel. Det skilles her ikke mellom fartøyenes hjemstedskommune og fiskernes etnisitet. Det gjør heller ikke fjordlinjene. Samiske, kvenske og norske fiskere (og eventuelt fiskere av andre etnisiteter som hører hjemme her) lever og fisker i de samme områder og opplever de samme konflikter med store fartøyer på visitt.

Kystfiskeutvalget avviste derfor «positiv forskjellsbehandling» på etnisk grunnlag. Samene har uansett fordeler av den positive, geografiske forskjellsbehandlingen som ligger i nærhetsprinsippet, i likhet med alle andre som bor innenfor samme område. Da Fjordfiskenemnda i 2018 foreslo at krabbekvoten burde sikres lokalbefolkningen i Varanger (Øst-Finnmark), ble det fra fiskere i andre områder og fra Norges Fiskarlag likevel påstått særbehandling og inhabilitet i nemnda, med henvisning til at nemndas daværende leder var bosatt i Øst-Finnmark.

Geografi som forvaltningspremiss framgår imidlertid av deltakerloven paragraf 21 siste ledd, som sikrer retten til fiske med båter under 11 meter i sjøsamiske områder. Retten gjelder fiskere som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland. Retten gjelder fiske etter torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Disse nyter også godt av den såkalte kystfiskekvoten på 3000 tonn torsk, som er en tilleggskvote til fiskere i åpen gruppe innenfor området beskrevet i paragraf 21.

[55] Nordland Sildfiskelag. Brev til Nærings- og fiskeridepartementet, 12.12.2015.

Rollekonflikt

Fjordfiskenemnda skal fylle sin rolle i et fiskeripolitisk landskap som ikke nødvendigvis støtter dens mandat og program. FAOs retningslinjer gir heller ikke nødvendigvis tilstrekkelig ryggdekning, om nemnda skulle finne på å vise til den for å styrke sin innflytelse. Det er ingen automatikk i at de internasjonale prinsipper og normer som Norge slutter seg til, som internasjonal urfolkslovgivning, godtas av berørte interesser.

På et møte i Fjordfiskenemnda i 2016 oppsummerte lederen situasjonen slik: «Vi har hatt en prosess der det ikke har vært lett å finne vår plass i systemet.»[56] Fjordfiskenemnda er utsatt for et krysspress fra mange hold. Slik er det også for staten i form av krav om å styrke samiske rettigheter gjennom internasjonal lovgivning og Sametinget fra den ene siden og krav fra fiskerinæringen på den andre siden, særlig representert ved Fiskarlaget. Dette innebærer en rollekonflikt som ikke lett lar seg løse.

Fjordfiskenemndas legitimitet avhenger av at den klarer å innfri samiske forventninger, både lokalt blant berørte interesser og i Sametinget. Samtidig må nemnda fungere som del av et statlig forvaltningssystem og i en næring hvor det har vist seg å ikke være lett å få aksept for samiske interesser og rettigheter.[57] På den ene siden må nemnda altså levere i samsvar med Sametingets ambisjoner, på den andre siden følge lover, regler og forventninger i det norske fiskeriforvaltningssystemet.

Nemnda unnslår seg ikke for å stille «krav» overfor myndighetene i saker som den engasjerer seg i, også når det handler om indirekte virkninger, som for eksempel kvotetildelinger til såkalt åpen gruppe eller turistfiske. Nemnda svarer også på høringsuttalelser og stiller sammen med andre organisasjoner på Fiskeridirektoratets reguleringsmøte.[58] Fjordfiskenemndas måte å operere på kan minne om en interesseorganisasjon, selv om den formelt er underlagt Fiskeridirektoratets myndighetsområde.[59]

Dette gjør rolleforståelsen uklar både i nemnda og i omgivelsene. Hvordan en tvetydig rolledefinisjon vil fungere på lang sikt, er usikkert. Det forutsetter at partene aksepterer denne tvetydige rollen, og at Fjordfiskenemnda føler seg komfortabel med den. Lite tyder imidlertid på

[56] Leder Geir Tommy Pedersen, møte i Fjordfiskenemnda, 20 januar 2016.

[57] Eythórsson, «The coastal Sami: a 'Pariah Caste' of the Norwegian Fisheries? A reflection on ethnicity and power in Norwegian resource management».

[58] Fiskeridirektoratet. «Sakspapirer, innspill og referat fra reguleringsmøtene.» https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet2 [01.04.2022].

[59] Denne rolledefinisjonen er ikke ulik Sametingets status som folkevalgt organ og som rådgiver og iverksetter av statlig politikk, jf. Falch, T. og Selle, T. *Sametinget: Institusjonalisering av en ny samepolitikk.* Oslo: Gyldendal Akademisk, 2018.

at nemnda gjør det. Nåværende leder (Helga Pedersen) har tatt til orde for at nemnda skal være et strategisk, politisk og faglig organ, en oppfatning Fiskeridirektoratet ikke deler. Denne rolleforståelsen gir assosiasjoner til Kystfiskeutvalgets forslag om et eget samisk fiskeriforvaltningsorgan, som Fiskeridirektoratet i sin høringsuttalelse var skeptisk til. De knappe bevilgninger til nemnda fra direktoratet, som begrenser nemndas handlingsrom til å utvikle seg som et strategisk, politisk og faglig organ, må forstås på denne bakgrunn.

Den rolle nemndas nåværende leder ser for seg, ville kreve et større budsjett og sekretariat enn hva som er tilfelle i dag. Fjordfiskenemdas sekretariat ble kuttet til kun 0,75 årsverk etter at det var ferdig med det innledende arbeidet med fjordlinjene, og dets oppgave er begrenset til saksforberedelse. Det er derfor ikke bare uklarhet om hvor grensene for nemndas rolle går, men også manglende kapasitet til å fylle den rolle mandatet sier den skal ha. Nemnda mener at departementet i sin tildeling til Fiskeridirektoratet bør øremerke nemndas behov for å sikre at den alltid har nok ressurser til å oppfylle sitt mandat. Nemndas leder mener at dagens ordning er i strid med det Sametinget la til grunn da de gikk inn for etableringen av Fjordfiskenemnda.[60] Utfallet av denne motstridende rolleforståelsen vil nok avhenge av hvor pågående Sametinget vil være. Kystfiskeutvalget så for seg et forvaltningsorgan med langt større beslutningsmyndighet enn det Fjordfiskenemnda ble tildelt. Nemnda fungerer nå ifølge lederen som en «redaksjonskomite» der alt henger på medlemmenes kunnskaper og ikke gjennomarbeidede saksframlegg.[61] Sametinget har påpekt at Fjordfiskenemndas budsjett er «uakseptabelt lavt» og utilstrekkelig for å kunne ivareta de oppgaver som mandatet pålegger nemnda.[62] Sametinget mener derfor at den planlagte evalueringen av Fjordfiskenemnda må vente inntil dens rolle og sekretariatsfunksjonen er avklart.

Som rådgivningsorgan er innflytelsen over fiskeripolitikken i mandatfeltet også prisgitt at rådene blir lyttet til og tatt til følge. Dens reaktive rolle er også avhengig av at nemnda faktisk blir konsultert i saker der den har kompetanse, noe som i liten grad synes å skje. Dermed blir Fjordfiskenemnda et stebarn i fiskeriforvaltningen som strever med å bli tatt hensyn til i konkrete beslutningsprosesser som angår samene.

[60] Brev fra Sametinget til Nærings- og fiskeridepartementet, 27.6.2019.
[61] Brev fra Fjordfiskenemnda v/leder til Sametinget, 19.6.2019.
[62] Protokoll av møte mellom Sametinget og Nærings- og fiskeridepartementet, 05.12.2018.

Som Kystfiskeutvalget går FAOs retningslinjer inn for en forvaltningsmodell som i faglitteraturen forbindes med «co-management» – eller samforvaltning.[63] Denne modellen innebærer brukerstyre og et likeverdig samarbeid mellom partene. Artikkel 5.5 i retningslinjene sier: «Stater bør anerkjenne lokalsamfunnenes rolle for småskalafisket og urfolk gjennom å gjenopprette, bevare, beskytte og samforvalte lokale akvatiske og kystnære økosystemer» (vår oversettelse). Andre artikler i retningslinjene er inne på det samme, som for eksempel 5.17:

> Stater bør sikre at rollene og ansvarsforholdene i samforvaltningsordninger som innbefatter berørte interesser er klarlagte og godtatte gjennom prosesser som sikrer deltakelse og er lovmessig støttet.

Er det slik Fjordfiskenemnda er organisert og fungerer? Kystfiskeutvalget så for seg et forvaltningsorgan for fjord- og kystfisket med et område fra land ut til fire nautiske mil, etter en tilsvarende modell som FeFo. Forslaget innebar at dette organet, «Finnmark fiskeriforvaltning», skulle få egen beslutningsmyndighet i reguleringssaker, vedrørende redskapsbruk, fartøystørrelse samt kvoteallokering. Departementet gikk i stedet inn for at Fjordfiskenemnda skal være et rådgivningsorgan under Fiskeridirektoratet, uten beslutningsmyndighet, utredningskapasitet og strategisk funksjon. Fjordfiskenemnda kan derfor vanskelig kalles et samforvaltningsorgan i den forstand begrepet beskrives i FAOs retningslinjer og defineres i ressursforvaltningslitteraturen.

I likhet med FAOs retningslinjer vektlegger Fjordfiskenemndas mandat relevansen av lokale kunnskaper og betydningen av å sikre sjøsamiske fiskeritilpasninger og lokalsamfunn. Hver fjord har et økosystem og fiskeriene en sosial struktur som ikke behøver å være lik nabofjorden. Fjordfiskeforvaltningen krever derfor lokal kontekstforståelse og fingerspissfølelse, og dette er i seg selv ressurskrevende. Fjordfiskenemnda har et stort område å innhente lokalkunnskap fra. Dette fordrer at Fjordfiskenemnda har de ressurser og redskaper som gjør det mulig å oppfylle mandatet. Sametinget har ment at hele Nord-Norge som ansvarsområde vil kunne utvanne det spesifikt samiske mandatet.[64]

---

[63] Jentoft, S. *Allmenningens komedie: medforvaltning i fiskeri og reindrift.* Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1998.
[64] Brev fra Sametinget til Fiskeri- og kystdepartementet, 14.3.2013.

Tilgjengelig lokalkunnskap kunne også mangle i den tidligere fjordforvaltningen som ble ivaretatt av fylkesvise råd.[65] Også disse hadde et stort territorium å dekke, men likevel atskillig mindre enn Fjordfiskenemndas. Den baserte seg på såkalt funksjonell i stedet for territoriell representasjon. Dermed ble lokale interesser, herunder kommunene, ikke inkludert. Ikke alle var fornøyde med dette.

Fjordfiskenemnda er sammensatt av politisk oppnevnte representanter med «kunnskap om kyst- og fjordfiske og samfunnserfaring». Aktive fiskere har ingen fast plass i nemnda, men i samrådet mellom Sametinget og fylkeskommunene som oppnevner representanter til nemnda, vektlegges det å ha aktive fiskere på blad B eller blad A. Fiskere i sistnevnte grupper, som det er mange av i sjøsamisk område, driver ofte fiske i kombinasjon med andre næringer. Alle medlemmer i nemnda representerer seg selv og ikke de som har oppnevnt dem. De stiller dermed ikke med bundet mandat. Det eneste som binder medlemmene i nemnda, er mandatet og de oppgavene som er fastsatt i vedtektene.

Til sammenlikning var de gamle reguleringsrådene sammensatt av aktive fiskere, oppnevnt av fylkesfiskarlagene, med ett av medlemmene oppnevnt av fylket. Ved at de representerte redskapsgrupper, var det der lojaliteten og identiteten lå, og ikke deres hjemmetilhørighet. Dette ga seg også utslag i hvordan de argumenterte og stemte. Det var tilfeldig om lokalkunnskapen var til stede når den trengtes. Dette ble særlig situasjonen etter at det ikke lenger var økonomiske ressurser til å gjennomføre lokale befaringer som en del av saksbehandlingen.

Konklusjon

Ved å slutte seg til FAOs retningslinjer for å sikre bærekraftige småskalafiskerier ga Norge lovnad om spesifikt å anerkjenne og støtte den rolle samiske fiskerisamfunn og fiskere spiller, og de rettigheter de har, og som retningslinjene viser til. Om de paragrafer som er lagt til i havressursloven og i deltakerloven, samt etableringen av Fjordfiskenemnda og fjordlinjene er det som skal til for å innfri disse forpliktelsene, er usikkert.

Fiskeriforvaltning er ingen engangsforeteelse, men en kontinuerlig strøm av beslutninger som hver i seg vil kunne være kontroversielle. Når internasjonale forpliktelser skal finne lokale løsninger, oppstår det

[65] Jentoft og Mikalsen, «Regulating fjord fisheries: folk management or interest group politics?».

lett motstand fra aktører som ser sine interesser truet. Slik er det også for Fjordfiskenemnda. Den mer grunnleggende kritikken om dens berettigelse og mandat synes imidlertid å ha stilnet sammenliknet med hvordan den var i begynnelsen.

Om lovendringene og nemnda vil være tilstrekkelig til å sikre framtiden til samiske fiskerisamfunn, er ikke oppe og avgjort, men krever overvåking. Her kan FAOs retningslinjer spille en rolle i og med at disse har spesifisert en rekke kriterier og betingelser som må oppfylles for at småskalafiskeriene generelt og for urfolk spesielt skal hensynstas. Gode intensjoner er ikke nok. En må kunne vise til praktiske resultater. Den negative trenden for samiske fiskerier må vise seg å snu for at staten skal kunne ha god samvittighet og Sametinget si seg tilfreds.

Det er liten grunn til å forvente at FAOs retningslinjer vil aksepteres uten motstand blant alle interessegrupper. Det er også optimistisk å tro at staten da vil sette hardt mot hardt for å gjennomføre dem. Hvis moderate reformer begrunnet i internasjonal lovgivning viser seg å være kontroversielle, kan en forvente enda større motstand når reformene er mer radikale. Refordeling av ressurser i form av større kvoter til åpen gruppe er et eksempel på hva retningslinjene mener også kan være nødvendig for å sikre småskalafiskeriene.[66] Slik refordeling møter alltid motstand.

Endringene i havressursloven og deltakerloven, samt etableringen av Fjordfiskenemnda og fjordlinjene, er eksempler på hva implementeringen av FAOs retningslinjer kan innebære. Sånn sett bør de ha interesse ut over landets grenser. Fjordfiskenemnda har møtt kritikk både på det prinsipielle, institusjonelle og praktiske plan. Men om nemnda fungerer i det daglige uten at det oppstår for mye støy, vil den kunne få større aksept etter hvert. «Positiv forskjellsbehandling» kan derfor vise seg å bli et mer godtatt prinsipp i næringen og i befolkningen rent allment.

Fjordreguleringene, også de som Fjordfiskenemnda har behandlet, handler mer om geografi enn etnisitet, selv om de kommer samiske fiskerisamfunn til gode. Media synes i mindre grad å rapportere om prinsipielle stridigheter om samiske fiskerirettigheter, slik som var tilfelle i nemndas

[66] Artikkel 5.8.: «States should adopt measures to facilitate equitable access to fishery resources for small-scale fishing communities, including, as appropriate, redistributive reform (…)», jf. FAO: «Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication.»

startfase, og er mer opptatt av hva nemnda faktisk gjør. Det samme så vi ved etableringen av FeFo i sin tid.[67]

Positiv forskjellsbehandling representerer uansett intet radikalt brudd med den bestående ordning, der en tross allemannsretten gjør forskjell på folk. Noen har garantert kvote, mens andre må fiske i åpen gruppe. Alle redskaper slipper ikke til hvor som helst. Noen må holde seg ute fra visse områder. Ingen av disse ordningene har blitt innført uten motstand, men kritikken la seg etter en tid. Dette gjelder også fjordreguleringene eller reguleringene på Lofothavet, som har eksistert i lang tid.

Fiskere har lenge vært vante med å måtte forholde seg til grenser på havet og i fjordene. Det var ikke Fjordfiskenemnda som innførte fjordlinjene. At noen fiskere har rettigheter som andre ikke har, er heller ikke nytt. Dette er også selve essensen i fartøykvotesystemet, som både Fiskarlaget og Sametinget protesterte på da det ble etablert i 1990. Nå, 30 år etter, er kvotesystemet fortsatt omstridt, men få bestrider behovet for et kvotesystem som begrenser fiskeres frihet på en måte som favoriserer noen og ekskluderer andre. Allemannsretten på havet gir også staten friheter til å regulere fisket, herunder bestemme Fjordfiskenemndas rolle, som en samisk allmenningsrett i tråd med det Kystfiskeutvalget foreslo, ikke ville gjøre.

Framtida vil vise hvordan den institusjonelle nyskapningen som Fjordfiskenemnda er, vil fungere. Selv om samiske fjordfiskerier og antall fiskere har gått tilbake, har de også endret seg. I noen lokalsamfunn til og med styrket seg.[68] Dette viser tilpasningsevne og vekstpotensial. Alt henger ikke på Fjordfiskenemnda. Til det er mandatet for snevert og ressursene for små.

Muligens vil det også oppstå behov for reorganisering og endring av mandatet. Fjordfiskenemnda har diskutert hvordan den skal arbeide, hva slags kunnskap som trengs for å oppfylle mandatet, og hvordan data skal innhentes. Dette berører blant annet arbeidsdelingen mellom nemnda og sekretariatet (Fiskeridirektoratets region nord med hovedkontor i Tromsø). Nemnda har et stort geografisk område å dekke, og det spørs om den klarer å innhente den lokale kunnskapen som trengs om økologi og samfunn, uten at sekretariatsfunksjonen styrkes betraktelig. Fjordfiske bør kanskje helst forvaltes på fjordnivå, der lokalkunnskapen er best. Har man fisket

[67] Broderstad, E.G., Josefsen, E. og Søreng, S.U. *Finnmarkslandskap i endring: omgivelsenes tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør.* Norut Alta 1/2015, 2015; Broderstad mfl. «Local support among arctic residents to a land tenure reform in Finnmark, Norway.» I *Land Use Policy*, nr. 91 (2019): https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104326.

[68] Broderstad og Eythórsson, «Resilient communities? Collapse and recovery of a social-ecological system in Arctic Norway»; Brattland, «A cybernetic future for small-scale fisheries».

lenge på fjorden, kan man den bedre enn de fleste. Dette taler for større brukerstyre innen en samforvaltningsmodell.

Det gjenstår å se om staten gjør alvor av å iverksette FAOs småskalafiskeretningslinjer.[69] En måte å gjøre det på kan være å følge opp Kystfiskeutvalgets mange harmonerende forslag. Samiske småskalafiskeriers bærekraft handler ikke bare om fiskerireguleringer og -rettigheter, men om alle tiltak som kan sikre lokalsamfunn og -kultur. Ved å sikre samiske fiskerier styrker en også sjøsamiske fiskerisamfunn, noe fjordlinjene bidrar til. Men det omvendte er også tilfelle. Det som skjer på land og på havet, er tett knyttet til hverandre. Fjordfiskenemnda og øvrig lovgivning for å sikre samiske interesser i fiskeriforvaltningen er et steg i riktig retning, men det er fortsatt et stykke å gå ikke bare når det gjelder Kystfiskeutvalgets ambisjon og FAOs retningslinjer, men også når det gjelder det mandatet Fjordfiskenemnda etter forutsetningen skal oppfylle.

[69] Retningslinjene nevnes ikke i Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat om sjarkflåten fra 2018, heller ikke i Fjordfiskenemndas høringsuttalelse, jf. regjeringen. «Sjarkfiskeflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem.» https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sjarkflatens-rolle-i-et-fremtidsrettet-kvotesystem/id2594749/?expand=horingsnotater [01.04.2022].

Referanser

Apter, E. *Continental drift: From national characters to virtual subjects*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

Bivdu. «Dokumenter.» https://bivdu.no/dokumenter/ [01.04.2022].

Brattland, C. «A cybernetic future for small-scale fisheries.» I *Maritime Studies*, årg. 13, nr. 1 (2014): https://doi.org/10.1186/s40152-014-0018-1.

Broderstad, E.G. og Eythórsson, E. «Resilient communities? Collapse and recovery of a social-ecological system in Arctic Norway.» I *Ecology and Society*, årg. 19, nr. 3 (2014): http://www.jstor.org/stable/26269594.

Broderstad, E.G., Hausner, V., Josefsen, E. og Søreng, S.U. «Local support among arctic residents to a land tenure reform in Finnmark, Norway.» I *Land Use Policy*, nr. 91 (2019): https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104326.

Broderstad, E.G., Josefsen, E. og Søreng, S.U. *Finnmarkslandskap i endring: omgivelsenes tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør.* Norut Alta 1/2015, 2015.

Bull, K.S. «Fisket i saltvann – betraktninger rundt rettighetsspørsmål.» I *Kart og plan*, nr. 1 (2005): 9–16.

Bull. K.S. *Kystfisket i Finnmark: en rettshistorie.* Oslo: Universitetsforlaget, 2011.

Davis, A. og Jentoft, S. «The challenge and the promise of indigenous peoples' fishing rights – from dependency to agency.» I *Marine Policy*, årg. 25, nr. 3 (2001): 223–237. https://doi.org/10.1016/S0308-597X(01)00014-8.

Deltakerloven. «Lov om retten til å delta i fiske og fangst.» 2000. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15.

Eythórsson, E. «The coastal Sami: a 'Pariah Caste' of the Norwegian Fisheries? A reflection on ethnicity and power in Norwegian resource management.» I S.

Jentoft, H. Minde og R. Nilsen (red.), *Indigenous peoples: Resource Management and Global Rights*. Delft: Eburon Academic Publishers, 2003.

Eythórsson, Einar. *Sjøsamene og kampen om fjordressursene.* Karasjok: ČálliidLágádus, 2008.

Falch, T. og Selle, P. *Sametinget: institusjonalisering av en ny samepolitikk.* Oslo: Gyldendal Akademisk, 2018.

Falch, T. og Selle, P. «Staten og Sametinget.» I B. Bjerkli og P. Selle (red.), *Samepolitikkens utvikling*. Oslo: Gyldendal, 2015.

Finnmark Dagblad. «– Fiskeri ingen urfolksrettighet.» I *Finnmark Dagblad*, 30.11.2004.

Finnmark Dagblad. «– Sjøsamene fikk lovfestet fiskerett.» I *Finnmark Dagblad*, 04.06.2016.

Finnmarkseiendommen. «Om FeFo.» https://www.fefo.no/om-fefo/ [01.04.2022].

Fiskeridirektoratet. «Sakspapirer, innspill og referat fra reguleringsmøtene.» https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet2 [01.04.2022].

FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). «Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication.» https://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/en/ [01.04.2022].

Havressurslova. «Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar.» 2009. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37?q=havressurs.

Innst. O. nr. 80 (2004–2005). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).* Justiskomiteen, 2005.

Jentoft, S. *Allmenningens komedie: medforvaltning i fiskeri og reindrift.* Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1998.

Jentoft, S. «Governing tenure in Norwegian and Sami small-scale fisheries: from common pool to common property?» I *Land Tenure Journal*, nr. 1 (2013).

Jentoft, S. og Mikalsen, K.H. «Do national resources have to be centrally managed? Vested interests and institutional reform in Norwegian fisheries governance.» I *Maritime Studies*, årg. 13, nr. 1 (2014): 1–6. https://doi.org/10.1186/2212-9790-13-5.

Jentoft, S. og Mikalsen, K.H. «Regulating fjord fisheries: folk management or interest group politics?» I C.L. Dyer og J.R. McGoodwin (red.), *Folk management in the world's fisheries: lessons for modern fisheries management*. Niwot: University Press of Colorado, 1994.

Jentoft, S. og Søreng, S.U. «Securing Sustainable Sami Small-Scale Fisheries in Norway: Implementing the Guidelines.» I S. Jentoft mfl. (red.), *The Small-Scale Fisheries Guidelines: Global Implementation*. Cham: Springer International Publishing, 2017.

Johnsen, J.P. og Søreng, S.U. «The regulative lock-in: the challenge of establishing Sami fisheries governance in Norway.» I *Maritime Studies*, årg. 17, nr. 3 (2018): 253–261. https://doi.org/10.1007/s40152-018-0119-3.

Josefsen, E. *Selvbestemmelse og samstyring – En studie av Sametingets plass i politiske prosesser i Norge.* Doktorgradsavhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2014.

Kristiansen, K.E. «Fiskerinemnda i kunstig koma.» I *Fiskeribladet*, 14.06.2021.

Meld. St. 20 (2002–2003). *Strukturtiltak i Kystfiskeflåten.*

Mikalsen, K.H., Hernes, H.-K., Jentoft, S. «Leaning on user-groups: The role of civil society in fisheries governance.» I *Marine Policy*, årg. 31, nr. 2 (2007): 201–209. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2006.07.001.

Mishra, V. og Hodge, B. «What was postcolonialism?» I *New Literary History*, årg. 36, nr. 3 (2005): 375–402.

Nilsen, R. «From Norwegianization to coastal Sami uprising.» I S. Jentoft, H. Minde og R. Nilsen (red.), *Indigenous peoples: Resource Management and Global Rights*. Delft: Eburon Academic Publishers, 2003.

Norges Kystfiskarlag. «Flåtestruktur og kvotepolitikk.» https://norgeskystfiskarlag.no/ [01.04.2022].

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). *Sjøsamenes rett til sjøfiske.* Temarapport, 2016: 28. https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/05/Temarapport-2016-Sj%C3%B8samenes-rett-til-sj%C3%B8fiske1.pdf.

NOU 2008: 5. *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.* Fiskeri- og kystdepartementet, 2008.

NOU 2014: 16. *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår.* Nærings- og fiskeridepartementet, 2014.

Paine, R. *Coast Lapp Society: A Study of Economic Development and Social Values.* Oslo: Universitetsforlaget, 1957.

Prop. 70 L (2011–2012). *Endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet).* Fiskeri- og kystdepartementet, 2012.

Regjeringen. «Lovforslag om oppfølging av kystfiskeutvalget.» https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fkd/Nyheter_og_pressemeldinger/Pressemeldinger/2012/lovforslag-om-oppfolging-av-kystfiskeutv/id675338/ [01.04.2022].

Regjeringen. «Mandat for Fjordfiskenemnda.» https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/nyheter/2013/fjordfiskenemnda-blir-oppretta/mandat-for-fjordfiskenemnda-/id748027/ [01.04.2022].

Regjeringen. «Sjarkfiskeflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem.» https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sjarkflatens-rolle-i-et-fremtidsrettet-kvotesystem/id2594749/?expand=horingsnotater [01.04.2022].

Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.* 2020. https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/kvotesystemet_i_kyst_og_havfisket.pdf.

Sametinget. «Sametinget 25 år.» http://13.81.61.200:8080/nor/Om Sametinget/Bakgrunn/Sametinget-25-aar [01.04. 2022].

Smith, C. «Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer.» I *Lov og rett*, årg. 29, nr. 2 (1990): 507–534.

Smith, C. «Reidar Nilsen – les innstillingen bedre!» I *Nordlys*, 18.03.2008.

Ságat. «Fjordfiskenemnda må ivaretas bedre.» I *Ságat*, 07.01.2021.

Søreng, S.U. «Legal pluralism in Norwegian inshore fisheries: differing perceptions of fishing rights in Sami Finnmark.» I *Maritime Studies*, årg. 12, nr. 1 (2013): 1–21. https://doi.org/10.1186/2212-9790-12-9.

Søreng, S.U. *Lokale rettighetsforståelser i fiskeriforvaltningen: med særlig fokus på samiske fiskerettigheter*. Doktorgradsavhandling, UiT Norges arktiske universitet, 2013.

Søreng, S.U. «Moral discourse in fisheries co-management: A case study of the Senja fishery, northern Norway.» I *Ocean & Coastal Management*, årg. 49, nr. 3 (2006): 147–163. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2006.02.008.

Woodman, G.R. «The common law as folk law of the lawyers.» I H. Finkler (red.), *Proceedings from the Xth International Congress, Legon, Ghana*, 1995: 329–356.

Zips, W. «The double-bladed sword: A comparative analysis of the bond between rule of law and the concept of justice in Akan legal thought.» I R. Pradhan (red.), *Papers of the XIII international congress*, Chiang Mai, 2002: 181– 212.

Kapittel 7

OMSETTELIGE KVOTER OG SOSIAL KAPITAL

Einar Eyþórsson

Hvorfor ble Island et av de første land i verden til å innføre ITQ – og hva skjedde i fiskeværene og det islandske samfunnet?

Med de siste års hendelser i islandsk fiskerinæring som bakteppe forklares prosessene som førte fram til omsettelige fiskekvoter på Island. Fra torskekrigen i 1970-årene til kvoteloven i 1984 og fram til full omsettelighet i 1991. Deretter videre til ITQ-systemets rolle i finansboblen på 2000-tallet og påfølgende bankkollaps i 2008. Hvem var pådriverne, hvordan oppsto det en tverrpolitisk støtte til ITQ, og kunne politikerne forutse konsekvensene av systemet?

Innledning

Det islandske kvotesystemet, med tilnærmet fri omsettelighet av fangstkvoter, blir gjerne trukket fram i debatter om norsk fiskeriforvaltning, enten som et forbilde[1] eller som et skrekkeksempel. Ettersom en del av de problematiske følgene av Islands omlegging til individuelt omsettelige kvoter (Individual Transferable Quotas – ITQ) er kjent i norske

[1] Tveteråsutvalget (NOU 2014: 16) trakk f.eks. fram at lønnsomheten i den islandske fiskerinæringen er betydelig høyere enn i norsk fiskerinæring. OECD har også ved flere anledninger framhevet det islandske ITQ-systemet som et forbilde, f.eks. *Sustaining Iceland's Fisheries through Tradable Quotas.* OECD environment policy paper no. 9, 2017.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/7
Lisens: CC BY 4.0

fiskerikretser, har fiskerimyndighetene lenge hevdet at det norske kvotesystemet er noe annet enn ITQ, siden staten tildeler kvotene med tidsbegrensning, og fordi omsetning av kvoter er underlagt en rekke restriksjoner. Riksrevisjonens gjennomgang av kvotesystemet i 2020[2] dokumenterte likevel at endringene i det norske kvotesystemet i perioden 2004–2018 har gått i retning av ITQ, med konsentrasjon av eierskap, høye kvotepriser og redusert fiskeriaktivitet i flere fiskeriavhengige kommuner. Riksrevisjonens konklusjon er at konsekvensene av endringene har vært utilstrekkelig utredet, og at kvotesystemet har vist seg å ha konsekvenser som utfordrer etablerte fiskeripolitiske prinsipper i Norge. Historien om hvordan ITQ endret de islandske fiskeriene og det islandske samfunnet, har interesse for Norge og alle land som beveger seg i retning av denne reguleringsmodellen – som egentlig er en dyptgripende samfunnsreform som det er svært vanskelig å reversere.

På Island bidro innføringen av ITQ i 1991 til sterke og varige sosiale og økonomiske motsetninger, og kvotedebatten blusser fortsatt opp med jevne mellomrom. I dette kapitlet tar jeg opp igjen bakgrunnen for – og konsekvensene av – det islandske ITQ-systemet,[3] med vekt på prosessen som førte fram til ITQ, den sosiale konteksten, aktører og strategier. Ved å gå tilbake til kunnskapene aktørene hadde, og betingelsene for deres valg søker jeg å belyse hvorfor disse valgene framsto som rasjonelle der og da. Som en del av en slik forklaring er det nødvendig å beskrive to karakteristiske politiske praksiser på 1980-tallet, som jeg mener bidro både til at den radikale ITQ-reformen opplevdes som nødvendig, og til at den ble praktisk gjennomførbar. Den ene var en innarbeidet og akseptert praksis med at uformelle partinettverk formidlet kontakt mellom lokale aktører og statsinstitusjoner/statsbanker via politiske mellommenn. Den andre var omfattende samråd mellom fiskerinæringen og staten, både i det bredt sammensatte Fisketinget[4] og i partssammensatte utvalg. Disse praksisene var med på å opprettholde en maktbalanse mellom sentrum og periferi og

[2] *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*. Dokument 3:6 (2019–2020).

[3] Eythórsson, E. «Stakeholders, courts and communities: Individual transferable quotas in Icelandic fisheries 1991–2001.» I Dolsak, N. og Ostrom, E. (red.), *The Commons in a New Millennium; Challenges and Adaptations.* Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

[4] Det årlige Fisketinget, *Fiskiþing*, var et forum med deltakere fra alle deler av fiskerinæringen og et årsmøte i *Fiskifélag Íslands*, en paraplyorganisasjon hvor interesseorganisasjoner for bl.a. redere, industri, mannskaper og industriarbeidere deltok, sammen med *fiskideildir*, som var regionale avdelinger. Fiskifélag Íslands hadde ansvar for nasjonal fiskeristatistikk og fungerte som et rådgivende organ overfor regjeringen. Denne organiseringen var en del av en *blandingsadministrasjon*, som også var et kjent fenomen i Norge (Hernes 1983).

mellom ulike interessegrupper i fiskerinæringen. De kunne fungere i kraft av samfunnets sosiale kapital: grunnleggende tillit og samhold, som kom til uttrykk i at folk var på talefot og la til grunn at de til tross for ulike meninger og interesser til syvende og sist var i samme båt. Det er liten tvil om at klimaet i fiskerinæringen og fiskeripolitikken ble hardere etter innføringen av ITQ, det kommer jeg tilbake til, blant annet i beskrivelsen av arbeidskonfliktene i fiskeflåten på 1990-tallet. Min påstand er at som en konsekvens av at ITQ-systemet undergravde de ovennevnte praksisene, mistet det islandske samfunnet sosial kapital, samtidig som det oppsto ubalanse mellom sentrum og periferi. Med sosial kapital mener jeg her samhold, tillit og sosiale nettverk[5] i samfunnet generelt og tillit til statsinstitusjoner og næringsaktører.

Etter en kort avstikker til nåtidens Island beskriver jeg prosessen som førte fram til ITQ i perioden 1983–1991. Deretter tar jeg for meg hvordan ITQ bidro til å undergrave tillit og samhold i det islandske samfunnet og til å forrykke maktbalansen mellom sentrum og periferi.

På tokt i Namibia

På slutten av 2019 sendte RUV, den islandske rikskringkastingen, en dokumentar som avslørte at Islands største fiskerikonsern Samherji brukte bestikkelser av sentrale politikere for å sikre seg kontroll over fiskeressurser i Namibias farvann.[6] RUVs avsløring bygde på undersøkende journalistikk over lengre tid og informasjon fra en tidligere ansatt varsler.

Fra å være et familierederi på Akureyri med drift av en tråler på midten av 1980-tallet har Samherji vokst til å bli Islands største fiskeriselskap. Etter oppkjøp av en rekke fiskebåtrederier langs kysten av Island har Samherji, sammen med datterselskaper, sikret seg kontroll over store fangstkvoter. Samherji er nå et internasjonalt konsern med virksomhet i en rekke land. RUVs dokumentar satte også søkelys på konsernets organisering og forretningsstrategi, både hjemme og ute. Konsernet viser seg å være et konglomerat av datterselskaper, med intrikate pengestrømmer til og fra skatteparadiser. Saken førte til arrestasjoner av toppolitikere i

[5] Begrepet sosial kapital forklares som tillit (generelt og til samfunnsinstitusjoner) og nettverk, i betydningen sosiale nettverk og organisasjonsnettverk (Segaard og Wollebæk, 2011).

[6] Engelsk sammendrag finnes på nettsiden til RUV: https://www.ruv.is/kveikur/fishrot/fishrot/ (Seljan, H., Kjartansson, A. og Drengsson, S.A. *What Samherji wanted hidden.* Publisert 2019, innhentet 21. februar 2022.

Namibia, samtidig som DNB, Samherjis bankforbindelse, kom under lupen for mulig hvitvasking. Men på Island har politi og påtalemakt gått stille i dørene. Konserndirektør Þorsteinn Már Baldvinsson permitterte seg selv i noen måneder etter korrupsjonsavsløringen, uten å beklage eller innrømme skyld.

Det hører med til historien at Island i mange år har vært engasjert i bistandsarbeid i Namibia, for å bygge kompetanse i fiskeriforvaltningen og utvikle et gjennomsiktig forvaltningssystem som skulle sikre landet inntekter fra fiskeressursene.[7] Hvordan var lille Island, som i 1970-årene kjempet hardt for kontrollen over egne fiskeressurser, i 2020 havnet i rollen som fiskeriimperialist i Afrika?

Fra samfunnsstøtter til sjøgrever

Den bakenforliggende historien handler blant annet om hvordan ITQ har muliggjort en kraftig geografisk og økonomisk sentralisering i næringen. I 2015 kontrollerte de 10 største aktørene mer enn halvparten (56,5 %) av fangstkvotene.[8]

Beslutningen om å tillate fri omsetning av kvoter fra 1991 må karakteriseres som en revolusjon snarere enn en reform. Hvorvidt den i ettertid beskrives som en suksesshistorie eller en katastrofe, er avhengig av ståstedet til den som forteller. En suksesshistorie hvis spørsmålet dreier seg om lønnsomheten i fiskerinæringen sett under ett, en katastrofe hvis historien fortelles fra et lokalt ståsted, fra kystsamfunn som har måttet ta på seg store omkostninger på grunn av ITQ.[9]

Hvis delegatene på Fisketinget hadde kjent disse omkostningene da de stemte over forslaget om fartøykvoter i 1983, og syv år senere forslaget om full omsettelighet, ville de nok ha tenkt seg om både to og tre ganger. Fisketinget vedtok sine fiskeripolitiske resolusjoner i egenskap av et rådgivende organ. Delegatene hadde lik stemmerett, og det ble gjort store anstrengelser for å komme til enighet om entydige råd til regjeringen.

---

7 Tómasson, T. *Icelandic development assistance to the Namibian Maritime and Fisheries Institute.* An internal evaluation commissioned by the Icelandic International Development Agency, 2002.

8 Matthíasson, Þ., Giry, F. og Agnarsson, S. «Individual Transferable Quotas Allocation in Icelandic Fisheries: A Community-Oriented Inequality Analysis.» I *Rannsóknir í félagsvísindum* XVI. Reykjavík: Háskóli Íslands, 2015.

9 Eythórsson, E. «Coastal Communities and ITQ management: The Case of Icelandic Fisheries.» I *Sociologia Ruralis*, årg. 36, nr. 2 (1996): 212–223. Kokorsch, M. og Benediktsson, K. «Prosper or perish? The development of Icelandic fishing villages after the privatisation of fishing rights.» I *Maritime Studies*, 2017 (https://doi.org/10.1186/s40152-018-0089-5).

Fisketinget var en del av et korporativt system[10] og et element i det som McCay og Acheson[11] i 1987 omtalte som medforvaltning (co-management) i fiskeriene på Island, basert på samråd og tillit. De merket seg næringens tillit til staten, men den sosiale kapitalen som lå i en innbyrdes tillit næringsaktørene imellom, var minst like viktig.

Det skulle senere vise seg at med kvoteresolusjonene i 1983 og 1990 underskrev Fisketinget i realiteten en dødsdom over seg selv. Uten å være klar over det var representantene fra mange fiskevær langs kysten med på å undergrave eksistensen av egne lokalsamfunn. Grunnmuren for ITQ ble lagt i 1983 ved å gå inn for å fordele totalkvoten for torsk mellom de aktive fiskefartøyene – med en mulighet for kvoteoverføring mellom fartøy. I 1990 ble byggverket ferdigstilt, da Fisketinget ga sin tilslutning til ITQ.[12]

Motstanden mot systemet økte først i ettertid, da «bivirkningene» av ITQ kom for en dag, men opposisjonen klarte likevel ikke å samle seg om en alternativ løsning. De mest omdiskuterte følgene av ITQ dreier seg om økonomi, eiendomsrett, fordeling og makt. Men konsekvensene av ITQ omfatter også endringer i det sosiale klimaet i fiskerinæringen og til dels i hele samfunnet. Det var allerede merkbart da jeg gjorde mitt feltarbeid på Island i 1993–1994. Motsetningene ble tydeligere samtidig som tilliten forvitret. Aktørene som fikk kontroll over kvotene, oppnådde en maktposisjon som de neppe hadde drømt om i kvotesystemets barndom tidlig på 1980-tallet. Men de tapte samtidig mye av sin sosiale status som respekterte samfunnsstøtter, det ble vanlig å omtale dem som sjøgrever (*sægreifar*). I Norge omtales denne gruppen av og til som kvotebaroner.[13] Disse uttrykkene hentyder at kvotesystemene har skapt en fiskeriadel. Maktposisjonen disse aktørene oppnådde med ITQ, gjorde det mindre relevant å søke kompromiss gjennom diskusjoner i Fisketinget, hvor de ulike aktørene stilte på like fot med lik stemmerett. Jeg kommer tilbake til denne maktforskyvningen. Først skal jeg drøfte forhistorien og den politiske konteksten for kvotereformene.

---

[10] Korporative systemer kjennetegnes ved at bransje-, nærings- og interesseorganisasjoner blir trukket inn i et formelt samarbeid med staten, f.eks. i råd og utvalg. Organisasjonene kan få forvaltningsoppgaver og påvirkningsmuligheter, men blir samtidig medansvarlige for statens politikk. Hensikten er å styrke statens effektivitet og avverge åpen konflikt (se Wiarda, 1997), se også note 4.

[11] McCay, B. og Acheson, J.M. *The Question of the Commons. The Culture and Ecology of Common Resources*. Tucson: The University of Arizona Press, 1987.

[12] Ásgeirsson, G. *Kvótakerfið í fiskveiðum. Tilurð þess og áhrif á byggð og samfélag* (Kvotesystemet i fiskeriene, hvordan det ble til og virkninger på bosetting og samfunn). Bacheloroppgave i historie, Háskóli Íslands, 2012.

[13] Grytås, G. *Kvotebaronar. Privat rikdom – utarma fiskevær.* Oslo: Samlaget, 2014.

I samme båt – Island etter torskekrigen

For å forstå hvorfor beslutningen om å innføre ITQ framsto som rasjonell der og da, må vi se nærmere på forhistorien: situasjonen i islandsk fiskerinæring etter torskekrigen med Storbritannia. Torskekrigen endte med full anerkjennelse av Islands ensidige utvidelse av fiskerigrensen til 50 nautiske mil i 1972 og videre til 200 nautiske mil i 1975. Samtidig gikk den islandske staten inn med gunstige statslån til modernisering av fiskeflåten, til kjøp av nye trålere og til oppgradering av filetanlegg. Moderniseringen var nødvendig, fiskeriene hadde fått seg et alvorlig skudd for baugen da silda forsvant i 1969, og den havgående fiskeflåten besto i 1970 av 22 eldre trålere.[14] Tanken var at islandske fiskere måtte være rustet til å overta når de britiske trålerne forlot den utvidete fiskerisonen. Samtidig var dette en storstilt distriktspolitisk satsing, investeringer i nye trålere kombinert med filetanlegg på land framsto som nøkkelen til arbeid og framgang i fiskeværene. Den første nye hekktråleren ble kjøpt i 1970, men allerede i 1980 var 80 nye trålere satt inn i fisket. Få år senere passerte antallet ett hundre. Fiskeværene rundt hele kysten opplevde gode tider med voksende optimisme og selvtillit. På denne tiden snudde flyttestrømmen i noen år, unge familier flyttet fra hovedstadsregionen og ut i distriktene, hvor de kunne etablere seg med godt betalt arbeid og lave boutgifter.

I motsetning til Norge har Island aldri hatt en deltakerlov som regulerer hvem som kan eie et fiskefartøy. De nye trålerne var stort sett eid av lokalt forankrede hjørnesteinsbedrifter som kombinerte fiske og foredling på land. På denne tiden var alle islandske fiskevær selvstendige kommuner, og det var gjerne sterke bånd mellom bedrift og kommune. Kommunalt eierskap eller medeierskap i fiskeriselskaper var vanlig, det var nedfelt i kommuneloven at det å sikre folk arbeid og holde hjulene i gang var en del av kommunens ansvar.[15] Dette mønsteret var typisk for mindre fiskevær som var dominert av en hjørnesteinsbedrift, men det var også kommunale trålerrederier med egne industrianlegg i byene Reykjavik, Akureyri og Hafnarfjörður. Ifølge Ásgeirsson var 13 av trålerrederiene kommunale på 1980-tallet. I tillegg var flere av rederiene aksjeselskaper med delt eierskap mellom kommuner, lokale samvirkelag, fagforeninger og private.

Allerede i 1975 ble optimismen etter utvidelsen av fiskerigrensen dempet. Da advarte havforskerne om svekket torskebestand. Fisket

[14] Se note 12.
[15] Se note 12.

måtte begrenses, og det var ikke vanskelig å se at fortsatte investeringer i nye trålere ikke var veien gå. Fra 1976 ble det fastsatt totalkvote (TAC: Total Allowable Catch) for torsk, kombinert med områdestenginger og pålegg om at trålerne måtte avstå fra torskefiske i et gitt antall dager i året. Nyinvesteringer i fiskefartøyer ble nå avhengige av departemental tillatelse, men restriksjonene på investeringer i trålerflåten ble ikke praktisert særlig strengt. Kappløpet om å sikre seg størst mulig andel av TAC var en pådriver for å anskaffe flere og mer effektive fartøyer. Årsaken til at myndighetene mislyktes i å begrense dette kappløpet, lå til dels i trekk ved islandsk politikk og forvaltning. Sammenlignet med Norge og andre nordiske land har Island hatt et mindre definert skille mellom den lovgivende makt i Alltinget og den utøvende makt i departementene, og større samrøre mellom politikk og forvaltning generelt. Det kom blant annet til uttrykk i at politiske partinettverk var sterkt representert i forvaltningsinstitusjonene. Som jeg har vært inne på, var kommunene og staten også sterkt involverte på bedriftssiden i fiskerinæringen.

Staten hadde tilsynelatende gode muligheter til å styre tilgangen på lånekapital, i kraft av politisk utnevnte styrer for statlige fond og for bankene, som alle var statseide. I praksis var det likevel ikke så enkelt. De politiske styrevervene var svært viktige for partiene, siden de ga muligheter til å formidle og fordele statlige lån og tilskudd via partipolitiske nettverk, i et system hvor politiske posisjoner betydde kontroll over økonomisk kapital som i neste omgang kunne byttes inn i politisk kapital. Finansiering av nyinvesteringer i fiskeværene krevde som regel mobilisering av partinettverkene, fra kommunepolitikere og via alltingspolitikere som formidlet kontakt med politisk utnevnte styrerepresentanter i banker og statlige fond. Alltingsrepresentanter fra distriktene møtte ofte en forventning om at de skulle innta rollen som mellommenn og døråpnere for lokale hjørnesteinsbedrifter overfor banker og statlige etater. Dyktighet i denne rollen økte representantenes politiske kapital.[16] Dette er en del av forklaringen på hvorfor investeringene i nye trålere fortsatte til tross for regjeringens intensjoner om det motsatte. Dyktige nettverkspolitikere hjalp sine lokale klienter å få unntak fra restriksjonene.

Den islandske statsviteren Gunnar Helgi Kristinsson hevder på bakgrunn av spørreundersøkelser at nepotisme og patron-klient-relasjoner

[16] Bailey 1969 er en klassisk analyse av slike mekanismer.

fortsatt spiller en stor rolle i islandsk politikk.[17] Klientelismen har vært praktisert i full åpenhet og ikke betraktet som korrupt så lenge politikerne ikke brukte nettverkene for egen vinning. Som eksemplet med trålerkjøpene viser, var denne praksisen klart dysfunksjonell og undergravende for overordnet politisk styring. Samtidig bidro den til en slags gjensidig avhengighet og maktbalanse mellom sentrum og periferi, distriktene kunne bruke nettverkene til sin fordel, de utgjorde en snarvei til innflytelse og ressurser, i bytte for partilojalitet.[18]

Kvoteloven 1984

Da trålerflåtens fangstkapasitet var i ferd med å vokse ut av alle proporsjoner, samtidig som innsatsbegrensningene i fisket lekket som en sil, var det nærliggende å se på fartøykvoter som et alternativ. Likevel satt denne tanken langt inne: Det å tvinge dyktige fiskeskippere til å begrense seg stred imot en tradisjon med å belønne iherdig innsats og store fangster.[19] Å hedre den heldigste skipperen etter avsluttet vårsesong med den prestisjetunge tittelen *aflakóngur* (fangstkonge) var et fast innslag i alle fiskevær den 11. mai.

Fisketinget forkastet ideen om fartøykvoter i 1981 og 1982, men snudde under press i 1983. Da anbefalte havforskerne en drastisk reduksjon i torskefisket. Steingrímur Hermannsson (Framsóknarflokkurinn)[20], som var fiskeriminister fram til 1983, var i utgangspunktet skeptisk til omsettelige kvoter og mente at kvotene måtte knyttes til landingsregioner.[21] Hans partifelle Halldór Ásgrímsson, som overtok som fiskeriminister i 1983, gikk imidlertid inn for et system med fartøykvoter og ønsket tilslutning fra Fisketinget før saken ble tatt til politisk behandling.[22] Det var delte meninger i Fisketinget, men etter harde forhandlinger ble det fattet et enstemmig vedtak til støtte for fartøykvoter som en prøveordning i ett år. Å legge ansvaret for beslutningen over på næringen selv, gjennom

[17] Kristinsson, G.H. «Political control and perceptions of corruption in Icelandic local government.» I *Icelandic Review of Politics & Administration*, juni 2015.

[18] Fukuyama 2014 omtaler hvordan slike politiske byttepraksiser blir praktisert i ulike deler av verden.

[19] Pálsson, G. og Helgason, A. «Figuring fish and measuring men. The quota system in the Icelandic cod fishery.» I *Ocean and Coastal Management*, årg. 28, nr. 1–3, (1995): 117–146.

[20] Framsóknarflokkurinn tilsvarer i hovedsak det norske Senterpartiet.

[21] Friðriksson, Ó. *Ákvarðanataka í sjávarútvegi: Frjálst framsal aflaheimilda* (Beslutningsprosesser i fiskerinæringen: Fri omsetning av fiskekvoter). Bacheloroppgave i statsvitenskap, Háskóli Íslands, 2009.

[22] Pálmason, S.R. *Allmenn tragedie på Island?* Thesis for the fisheries candidate degree. Tromsø: The Norwegian Fisheries College, 1992.

vedtak i et representativt rådgivende organ, var et politisk grep som bandt interesseorganisasjonene til masten. I den videre politiske behandlingen av forslaget ble det et avgjørende argument at en samlet fiskerinæring allerede hadde sluttet seg til. Friðriksson[23] gir en oversikt over debatten i Alltinget og merker seg spesielt at meningsforskjellene ikke fulgte noen partilinjer, ingen av de politiske partiene hadde gjort seg opp en felles mening om saken.

Med kvoteloven av 1984 ble fartøyene tildelt kvote ut fra deres fangsthistorie de siste tre årene. Dermed ble de dyktigste skipperne tilgodesett med de største kvotene.[24] En åpen gruppe for båter inntil ti bruttotonn ble holdt utenom. Hvis en båt ble tatt ut av fisket for godt, kunne kvoten overføres til en annen båt med samme eier eller til en annen båt i samme kommune. Kvotesalg ut av en kommune trengte tillatelse fra Fiskeridepartementet og godkjenning både fra vedkommende kommune og den lokale fagforeningen.

Det ble i tillegg opprettet en ankemulighet for å rette opp urettferdige utslag av den første kvotetildelingen, i form av et samrådsutvalg med relativt vide fullmakter, som kunne avlaste Fiskeridepartementet og reagere raskt for å avverge konflikter. Samrådsutvalget fikk en topptung representasjon fra de største organisasjonene på både rederi- og mannskapssiden. Utvalget fikk det svært travelt, men greide å finne mange kompromissløsninger, ikke minst fordi bevisstheten om kvotenes pengeverdi enda ikke var etablert, og fordi organisasjonene på rederi- og mannskapssiden fortsatt var løsningsorientert og på talefot.

Sóknarmark var et annet kompromiss som holdt på å velte hele fartøykvotesystemet. For å imøtekomme fiskebåtrederier som av ulike årsaker kom dårlig ut med fangsthistorien i 1981–1983, ble de gitt mulighet til å velge bort fartøykvoten for å fiske under et alternativt regime med begrensninger i antall fiskedøgn. Slik skulle de få en ny sjanse til å opparbeide fangsthistorie som grunnlag for ny kvotetildeling. Dette alternativet, som i praksis inviterte til fortsatt kappfiske, måtte avskaffes i 1988, da det var blitt så populært at mer enn halvparten av trålerne valgte å fiske under sóknarmark istedenfor fartøykvoter i 1986 og 1987.

Kappfisket fortsatte også i den åpne småbåtgruppen som fisket under en friere regulering med begrensning i antall fiskedøgn. Fiskere som

[23] Se note 21.
[24] Forskjellig fra den norske løsningen med enhetskvoter ut fra båtens lengde.

hadde solgt sine kvoter, kunne etablere seg i den åpne gruppen, og den ble overmåte populær. Antall båter i den åpne gruppen økte fra om lag 1000 i 1984 til om lag 2000 i 1990. Gruppen tok opp en stadig større del av totalkvoten (TAC) for torsk; andelen økte fra 4 % i 1984 til 14 % i 1990.[25] Totalkvoten ble overskredet år etter år, ikke minst fordi det ikke lyktes å bremse fangstøkningen i den åpne gruppen og gruppen som valgte sóknarmark.

Det var i prinsippet mange likheter mellom det islandske kvotesystemet i årene 1984–1990 og det systemet som ble innført for den norske kystflåten i 1990. I begge tilfeller var det snakk om fartøykvotesystemer med begrensede muligheter til overføring av kvote fra ett fartøy til et annet. Men det islandske systemet havnet straks i et uføre. På grunn av dårlig tid i Alltinget ble kvoteloven utformet som en fullmaktslov; Fiskeridepartementet ble gitt fullmakt til å utforme detaljene. Det ga en åpning for improvisering, og loven ble straks uthulet med ulike typer unntak.

Nyliberal ideologi eller en praktisk løsning på et akutt problem?

Med tanke på den sterke skepsisen til fartøykvotene i Fisketinget i 1981 og 1982 kan det virke underlig at det var politisk mulig å innføre den radikale ITQ-modellen i 1991. Men de vedvarende problemene i islandsk fiskeriforvaltning i 1980-årene, som opplevdes som stadig mer akutte, ga trolig grobunn for å akseptere en radikal løsning. Men det var få, om noen, som på forhånd hadde overblikk over hvor radikal løsningen kom til å bli.[26] I den islandske debatten ble ITQ sjelden eller aldri forbundet med markedsliberal ideologi, det oppsto heller ikke tydelige politiske skillelinjer mellom høyre- og venstresiden.

ITQ som forvaltningsmodell hadde noen ivrige tilhengerne i akademia. I Norge har den islandske økonomen Rögnvaldur Hannesson vært en frittalende talsmann for ITQ, og hans synspunkter påvirket utvilsomt diskusjonen på Island, men akademikere ved Islands universitet, med professorene Ragnar Árnason (økonomi) og Þorkell Helgason (matematikk)

[25] Sjávarútvegsráðuneytið (Fiskeridepartementet). *Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða* (Rapport fra utvalg for gjennomgang av lov om fiskereguleringer). Reykjavík, oktober 2001.

[26] Friðriksson (note 21) gjengir på side 46 en uttalelse fra alltingsrepresentant Geir Gunnarsson i en debatt i Alltinget i 1987, der Gunnarsson innrømmer at politikerne ikke var klar over konsekvensene for eiendomsretten til fiskeressursene da kvotesystemet ble innført.

i spissen, spilte en aktiv rolle i markedsføringen av ITQ. Den teoretiske argumentasjonen for ITQ fokuserte på rasjonalisering, lønnsomhet og potensialet for å ta ut grunnrente. Med omsettelige kvoter ville fangstkapasiteten automatisk tilpasses ressursgrunnlaget. Når ulønnsomme fartøyer kom til å forsvinne ut av fisket, ville den gjenværende fangstkapasiteten kunne utnyttes optimalt. Slik ville det bli slutt på å sløse bort grunnrenten. Med færre, mer effektive fartøyer med full kapasitetsutnyttelse ville en betydelig grunnrente kunne innkasseres. Eierne av fartøyer som forsvant ut av fisket, ville få betalt for sine kvoter og dermed gå skadefrie ut av næringen. Denne argumentasjonen var sterkt til stede i diskusjonen, omsettelige kvoter skulle løse akutte problemer i fiskeriene og samtidig skape stor grunnrente som staten kunne inndra og eventuelt bruke for å kompensere lokalsamfunn som ble skadelidende.[27]

Modellen fikk etter hvert sterke talsmenn i Fiskebåtrederforbundet (LÍU), mens fiskeriminister Halldór Ásgrímsson spilte en nøkkelrolle i den politiske prosessen som førte fram til innføring av ITQ i hele bunnfisksektoren. Han var fra fiskeværet Hornafjörður og var selv medeier i et lokalt fiskeriselskap. Ásgrímsson hadde tillit og respekt i fiskerinæringen og kunne føre en jordnær argumentasjon for et kvotesystem med omsetningsmuligheter som en praktisk, fornuftig og varig løsning på problemene i fiskeriene: overkapasitet, lav lønnsomhet og liten forutsigbarhet. Som en traust sentrumspolitiker og distriktsrepresentant ble han ikke assosiert med nyliberal ideologi. Under forberedelsen av en ny lov la han opp til bred forankring og samråd med berørte interesseorganisasjoner.

Lovforslaget som åpnet for ITQ fra og med 1991, ble forberedt i et bredt sammensatt utvalg med representanter fra alle deler av fiskerinæringen, fagbevegelsen og samtlige politiske partier. Av de 24 utvalgsmedlemmene var det bare 5 som stemte mot forslaget. Fisketinget ble på nytt satt under press og fattet et enstemmig vedtak som med noen reservasjoner sluttet opp om ITQ. Debatten i Alltinget var påfallende tam, og lovforslaget til fiskeriminister Ásgrímsson[28] fikk bred støtte, selv om noen enkeltrepresentanter uttrykte bekymringer for at kvotene ville bli konsentrert på få hender, og at fiskevær kunne bli stående uten kvoter. Heller ikke denne gang oppsto det klare politiske skillelinjer i saken. Tilslutningen

[27] Dette argumentet brukes for eksempel av fiskeriøkonom Ragnar Árnason (1980) i en artikkel som trolig var den første presentasjonen av det teoretiske grunnlaget for ITQ-modellen som ble skrevet på islandsk.

[28] Halldór Ásgrímsson ble sittende som fiskeriminister fra 1983 til 1991, til tross for to regjeringsskifter i perioden.

fra Fisketinget og fraværet av et tydelig alternativ bidro til et avgjørende flertall for ITQ-systemet i Alltinget.

Kvoteloven som trådte i kraft på nyåret 1991, innebar en forlengelse av eksisterende kvotetildeling, *uten tidsbegrensning*, og fjernet de fleste av restriksjonene på omsetning av kvoter, både leie og salg. Kvotene kunne nå omsettes som en selvstendig vare, i små eller store mengder, løsrevet fra fiskefartøy. For å holde rede på verdien av kvoter i de ulike bunnfiskartene ble «torskeekvivalenter» innført som en slags valuta til bruk i forbindelse med bytte av kvoter for ulike fiskearter. Kvoteleie var allerede en etablert praksis under den forrige loven, men nå ble den mer utbredt. Leie av kvoter eller kontraktfiske oppsto i ulike former, det vanligste var at kystfiskebåter med liten eller ingen bunnfiskkvote inngikk leiekontrakter med trålerrederier som kunne bruke trålerne til annet fiske (f.eks. utenfor islandsk sone) eller sette dem i opplag. Kontraktene innebar plikt til å lande fangsten på utleiers mottaksanlegg, til en avtalt pris. Minstepriser på fisk var avskaffet, så det var ingenting i veien for å avtale en førstehåndspris langt under markedsverdi, en pris hvor kvoteleien var trukket ifra på forhånd. Mannskapenes lott ble da automatisk redusert, siden den ble fastsatt som en brøk av førstehåndsprisen. Denne effekten av ITQ kom som en overraskelse på de fleste. Det var denne praksisen som førte til en fiskerstreik på nyåret 1994. Utleie og kontraktfiske ga en særdeles god avkastning for rederier som kontrollerte store kvoter, og mannskapsorganisasjonene fryktet at kvoteleie snart ville bli den nye normalen i hele næringen.[29] Konflikten ble fastlåst og havnet i tvungen lønnsnemnd etter to uker. Rederne mente, med en viss berettigelse, at de hverken kunne endre kvoteloven eller markedets lover. Mannskapene streiket igjen i 1995, og etter en lang streik i 1998 måtte regjeringen gripe inn for å begrense mulighetene til å leie ut kvoter. Arbeidskonflikten i 1994 opplevdes som et tidsskille i islandsk fiskeripolitikk, det oppsto steile fronter som for ettertiden gjorde det svært vanskelig å oppnå enighet mellom interessegruppene i næringen.

Kvotetildeling uten tidsbegrensning og muligheten til å omsette kvoter som en selvstendig vare, bidro til å synliggjøre kvotenes selvmotsigende status som *varige private rettigheter til en fellesressurs*. Fiskeressursene var ifølge loven fortsatt folkets felleseie, samtidig som rettighetene til å høste dem var avhendet uten tidsbegrensning til private «eiere» som kunne kjøpe og selge dem som om de var deres private eiendom. Både domstoler,

[29] Eythórsson, E. «Feudalism at Sea.» I *Samudra Report*, nr. 22 (1999).

skattemyndigheter og banker var i villrede. Avklaringene om skattlegging, nedskriving, pantsetting og arv tok flere år og krevde gjentatte rettssaker. To til dels motstridene høyesterettsdommer som handlet (sterkt forenklet) om hvorvidt tildeling av varig fiskerett til en eksklusiv gruppe med muligheter for privat handel med felles eiendom var forenlig med Grunnloven, falt i henholdsvis 1998 og 2000.[30] En tredje sak av lignende karakter ble sendt videre til FNs menneskerettighetsråd i 2003, som uttalte seg så sent som i 2007. Rådets flertall var av den oppfatning at kvotetildeling uten tidsbegrensning var jevngodt med privatisering, og at dette stred mot FNs menneskerettighetskonvensjon.[31] Denne konklusjonen foranlediget en ny runde med debatt om kvotesystemets berettigelse, men førte ikke til nevneverdige endringer i fiskerilovgivningen.

Ingen var forberedt på problemene som dukket opp i ITQ-systemets første år, men det finnes en rimelig forklaring: Det fantes på dette tidspunktet lite erfaringskunnskap om systemets «bivirkninger». Dynamikken som oppsto da kvotene i praksis ble omgjort til privat formue, endret fordelingen av penger og makt i fiskerinæringen, i fiskerisamfunn og det islandske samfunnet som helhet. Aktører som solgte seg ut av fisket, satt igjen med store verdier som de i utgangspunktet ikke hadde betalt noe for. Prisen for kvotene gjenspeilet forventninger om framtidig grunnrente fra fisket – prisen selgerne mottok, utgjorde en *forskuddsbetaling av forventet grunnrente*. Hvor denne grunnrenten tok veien, er det vanskelig å si; å inndra den til fellesskapet med en ressursavgift viste seg å være lettere sagt enn gjort.[32]

Konsentrasjonen av eierskap gjennom oppkjøp ga ekspansive aktører mulighet til å øke sin kvotebeholdning. For eierne av lokale bedrifter som slet i motbakke, skapte ITQ-systemet nye muligheter; eldre fartøy og landanlegg som tidligere var lite verdt og tungsolgte, ble etterspurte på grunn av kvoten som fulgte med. Av samme grunn falt kommunene også for fristelsen til å selge seg ut av fiskeriselskapene og heller bruke fortjenesten til å realisere andre kommunale prosjekter.

---

[30] Einarsson, N. «When Fishing Rights Go Up against Human Rights.» I Durrenberger, E.P. og Pálsson, G. (red.), *Gambling Debt. Iceland's Rise and Fall in the Global Economy*. Boulder: University Press of Colorado, 2015.

[31] Einarsson, N. «Fisheries governance and social discourse in post-crisis Iceland: Responses to the UN Human Rights Committee's views in case 1306/2004.» I *The Yearbook of Polar Law Online*, årg. 3, nr. 1 (2011): 479–515.

[32] Ressursavgift/fangstavgift, som først ble innført i 2004, er en form for grunnrenteskatt, men størrelsen på avgiften er omstridt og har vært regulert opp og ned av ulike regjeringer.

Når kvoter ble solgt ut av fiskerikommuner, ble deres eksistensgrunnlag satt i spill. De oppdaget samtidig at de partipolitiske nettverkene de tidligere hadde satt sin lit til i krisetider, nærmest var satt ut av spill. Å bruke statlige midler til å støtte kvotekjøp lokalt var risikabelt fordi det fantes ingen garanti for at kvotene ble værende i lokalsamfunnet. Slik inngripen var dessuten direkte i strid med ITQ-systemets grunntanke om markedsbasert regulering. Mange fiskebåtrederier mistet sin lokale forankring når de ble innlemmet i større konsern, og hvis et fiskerikonsern fant det for godt å flytte sin virksomhet, hadde kystsamfunnene lite eller ingenting de skulle ha sagt. Kystkommunene oppdaget at de levde på rederienes nåde.[33]

Eksternalitetene, det vil si kostnadene som fiskeriselskapene slapp å forholde seg til, kom håndfast til uttrykk i prisfall på fast eiendom i fiskeværene. En mindre målbar side av saken er demoraliseringen ved tap av arbeid og framtidsutsikter. Kvotesystemet skulle sikre lønnsomhet og forutsigbarhet i fiskeriene, men for fiskeværene medførte det uforutsigbarhet og maktesløshet som gjorde noe med selvtilliten og det lokale samholdet.

Når store summer ble betalt ut til aktører som forlot næringen, økte gjelden hos dem som sto igjen. Kvotene, som stadig økte i verdi, kunne i praksis stilles som sikkerhet for lån, og gjelden i næringen tårnet seg opp.[34] Denne utviklingen akselererte i takt med finansboblen på 2000-tallet, som endte med bankkollapsen i 2008. Oppblåste kvoteverdier var en av årsakene til at boblen oppsto, pantsetting av kvoteverdiene fungerte som et drivstoff for en gjeldsbasert finanskarusell som førte bankene til konkurs, bare åtte år etter at de ble privatisert.[35] To år etter bankkollapsen tilsvarte gjelden i fiskeriene tolv års normalavkastning i næringen.[36]

---

[33] Kokorsch, M. og Benediktsson, K. «Prosper or perish? The development of Icelandic fishing villages after the privatisation of fishing rights.» I *Maritime Studies*, 2017 (https://doi.org/10.1186/s40152-018-0089-5).

[34] Kort tid før bankkollapsen i 2008 framstilte fiskeriøkonom Ragnar Árnason i en fagartikkel muligheten til å bruke fiskekvoter som sikkerhet ved låneopptak som en av ITQ-systemets mange fordeler, som bidro sterkt til den store økonomiske veksten på Island i årene forut (Árnason, R. 2008).

[35] Durrenberger, E.P. og Pálsson, G. «Introduction: The Banality of Financial Evil.» I Durrenberger, E.P. og Pálsson, G. (red), *Gambling Debt. Iceland's Rise and Fall in the Global Economy*. Boulder: University Press of Colorado, 2015.

[36] Maguire, J. «Virtual Fish Stink, Too.» I Durrenberger, E.P. og Pálsson, G. (red.), *Gambling Debt. Iceland's Rise and Fall in the Global Economy*. Boulder: University Press of Colorado, 2015.

Diskusjon

I 2020 kom kvotedebatten enda en gang i forgrunnen da eierne av Samherji, kort tid etter Namibia-skandalen, overførte aksjer for milliardverdier til arvingene, verdier som i stor grad er båret oppe av rettigheter til fiskeressurser som etter loven er nasjonens sameie. At regjeringen nylig hadde redusert ressursavgiften (grunnrenteskatten) for rederiene, samtidig som det var en kjent sak at de tre partiene i regjeringskoalisjonen mottok pengestøtte fra Samherji før siste valg, gjorde ikke saken lettere å svelge. I det islandske samfunnet oppleves kvotesaken som et sår som ikke vil gro. Oppsummert er det fordelingsvirkningene av ITQ som er mest slående: fordelingen av formue, inntekter og makt – og ikke minst grunnrente. Systemet har gitt noen aktører makt og penger, mens omkostningene med reformen bæres av andre. Rollen ITQ-systemet har spilt i å føre økonomi og samfunn i en nyliberal retning, bør heller ikke undervurderes. Samtidig som oppblåste kvoteverdier ble til en fiktiv kapital som bankene satte i spill, ble den sosiale kapitalen i samfunnet undergravd.

Endringene på det politiske plan ble også grunnleggende. Som tidligere nevnt, mistet de partipolitiske nettverkene mye av sin relevans for redning av fiskevær i krise. Når kvoten var borte, var det ikke lenger mulig å redde kriserammede bedrifter gjennom partiforbindelser med adgang til departement, banker og statlige fond. Som jeg har vist ovenfor, så hadde disse nettverkene nokså betenkelige sider. På den annen side utgjorde de en uformell kanal hvor distriktskommuner og andre lokale aktører kunne gjøre bruk av politiske kontakter for å nå fram overfor statsinstitusjoner og myndigheter. Når kystsamfunnene mistet denne muligheten og samtidig ble prisgitt de store fiskerikonsernene, ble framtidsutsiktene usikrere, og handlingsmulighetene skrumpet inn.

Medforvaltningen i fiskeriene ble mindre relevant etter hvert som rederiene kom i en maktposisjon som gjorde at de uansett fikk det siste ordet. Fisketinget ble nedlagt. Når vi ser tilbake på den rollen Fisketinget ble tildelt i innføringen av ITQ, kan vi spørre om det nettopp var tilliten og kompromissvilligheten mellom aktørene i næringen, sammen med manglende kunnskap om hva ITQ kunne føre til, som la veien åpen for en revolusjon i islandske fiskerier. Når skeptikerne i Fisketinget lot seg overtale, både i 1983 og 1990, kan vi forstå det ut ifra valgmulighetene

de enkelte representantene ble stilt overfor.[37] Å stå på sitt og reise hjem uten å komme til enighet kunne føre til at de ble stående med ansvaret for at et akutt problem som berørte hele landet, ble stående uløst. Når manglende kunnskap bringes på bane, er det viktig å huske at på dette tidspunktet var det ennå ikke opparbeidet tilstrekkelig erfaringskunnskap om ITQ noen steder i verden. På den annen side var det mulig å se tegn på hvilken vei det gikk på slutten av 1980-tallet, og derfor er de politiske partienes forsømmelse når det gjelder å sette seg inn i og utforme en politikk på området, mer enn påfallende. I ettertid er det også slående hvordan sentrumspolitikeren Halldór Ásgrímsson i kraft av stor tillit og politisk kapital kunne fronte ITQ som en løsning på et akutt problem, uten at det ble assosiert med markedsliberalisme og høyrepolitikk. Senere ble denne koblingen åpenbar.

Gjentatte meningsmålinger viste at den folkelige motstanden mot ITQ-systemet økte etter hvert som det ble tydeligere hvor det førte hen. Men til tross for at kvotesystemet har vært svært upopulært, har motstanderne ikke klart å enes om et alternativ. Reformen har også vist seg å være kostbar å reversere på grunn av de store økonomiske interessene som blir berørt ved enhver endring av systemet. Samarbeidserklæringen[38] til regjeringen som overtok i 2009, i kjølvannet av bankkollapsen, inneholdt likevel en ambisjon om å endre kvotesystemet. Planen var å grunnlovsfeste folkets eiendomsrett til fiskeressursene, begrense omsetning av kvoter og skape nasjonal konsensus om eierskap og utnytting av fiskeressursene. Kvotene skulle over en 20-årsperiode tilbakeføres til et ressursfond som skulle forvalte fiskerettighetene og trekke inn grunnrente. Det er ikke grunn til å betvile seriøsiteten i denne målsettingen, men da detaljene i en slik politikk skulle utformes, var meningene delte, også innen de to regjeringspartiene. Et lovforslag som skulle innfri dette et stykke på vei, ble lagt fram i 2012, på slutten av regjeringens levetid, men nådde aldri fram til en realitetsbehandling i Alltinget.

Sosial kapital er noe man gjerne blir oppmerksom på først etter at den er gått tapt. I tillegg til å fortelle en historie om hvordan ITQ-systemet kom i stand i islandske fiskerier og de juridiske, økonomiske og politiske

[37] Daværende nestleder i Fiskifélag Íslands, Jón Páll Halldórsson fra Ísafjörður, forklarte i Morgunblaðið 22. desember 1983 hvorfor han selv og andre motstandere av et fartøykvotesystem motvillig måtte innse at den kraftige fangstreduksjonen som havforskerne tilrådde for 1984, ikke kunne fordeles rettferdig på hele fiskeflåten uten å bruke fartøykvoter (https://timarit.is/page/1585706#page/n12/mode/2up).

[38] https://www.mbl.is/media/86/1486.pdf

utfordringene som dukket opp i kjølvannet, har jeg diskutert hvordan ITQ førte til endringer i sosial kapital, uttrykt gjennom politiske praksiser, sosiale relasjoner og forholdet mellom sentrum og periferi. Fortellingen kan etter min mening underbygge at ITQ har bidratt til å undergrave tilliten i samfunnet og å underminere politiske nettverk som utgjorde en del av distriktenes sosiale kapital. Uavhengig av om vi betrakter disse nettverkene som en usunn politisk praksis, finnes det holdepunkter for at tap av nettverkskanaler inn til sentrale institusjoner har forrykket maktbalansen mellom sentrum og periferi, i distriktenes disfavør. Det er også grunn til å hevde at samholdet internt i fiskerinæringen ble svekket da aktørene i næringen ikke lenger kunne diskutere seg fram til kompromisser med utgangspunkt i en underliggende forståelse av at de som islendinger egentlig var i samme båt. Samholdet i kystsamfunnene ble samtidig svekket når lokale rederier ble erstattet av større konsern uten forankring i fiskeværene.

Fortellingen om omsettelige kvoter på Island handler om en dynamisk reform som på kort tid endret fiskeressursenes karakter fra felleseie til privat kontroll, noe som innebærer privatisering av grunnrenten fra fisket. Den norske Riksrevisjonens konklusjoner i 2020 bekrefter at Norge gradvis har beveget seg i retning av ITQ, vekk fra havressurslovens målsetting (§ 1) om å «medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna». Islandske beslutningstakere som gikk inn for ITQ på slutten av 1980-tallet, kan med en viss rett si at de ikke forsto rekkevidden av beslutningen. Det går ikke an å påberope seg en slik unnskyldning i Norge i dag, selv om mye fortsatt er ugjort i samfunnsforskingen når det gjelder ITQ. Det gjelder også forskning på konsekvensene av å overlate stadig mer av vår felles eiendom til private og privatisere stadig flere av samfunnets felles oppgaver.

Litteratur

Árnason, R. *Tímatengd fiskihagfræði og hagkvæmasta nýting þorskstofnsins* (Fiskeriøkonomi og optimal utnyttelse av torskebestanden). Fjármálatíðindi, januar–april 1980.

Árnason, R. «Iceland's ITQ system creates new wealth.» I *The Electronic Journal of Sustainable Development*, årg. 1, nr. 2, 2008.

Ásgeirsson, G. *Kvótakerfið í fiskveiðum. Tilurð þess og áhrif á byggð og samfélag* (Kvotesystemet i fiskeriene, hvordan det ble til og virkninger på bosetting og samfunn). Bacheloroppgave i historie, Háskóli Íslands, 2012.

Bailey, F.G. *Stratagems and Spoils: A Social Anthropology of Politics.* Oxford: Blackwell, 1969.

Durrenberger, E.P. og Pálsson, G. «Introduction: The Banality of Financial Evil.» I Durrenberger, E.P og Pálsson, G. (red.), *Gambling Debt. Iceland's Rise and Fall in the Global Economy*. Boulder: University Press of Colorado, 2015.

Einarsson, N. «When Fishing Rights Go Up against Human Rights.» I Durrenberger, E.P og Pálsson, G. (red.), *Gambling Debt. Iceland's Rise and Fall in the Global Economy*. Boulder: University Press of Colorado, 2015. https://doi.org/10.5876/9781607323358.c012

Einarsson, N. «Fisheries governance and social discourse in post-crisis Iceland: Responses to the UN Human Rights Committee's views in case 1306/2004.» I *The Yearbook of Polar Law Online*, årg. 3, nr. 1, 2011: 479–515. https://doi.org/10.1163/22116427-91000068

Eythórsson, E. «Feudalism at Sea.» I *Samudra Report*, nr. 22, 1999.

Eythórsson, E. «Coastal Communities and ITQ management: The Case of Icelandic Fisheries.» I *Sociologia Ruralis*, årg. 36, nr. 2, 1996: 212–223. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.1996.tb00017.x

Eythórsson, E. «Stakeholders, courts and communities: Individual transferable quotas in Icelandic fisheries 1991–2001.» I Dolsak, N. og Ostrom, E. (red.), *The Commons in a New Millennium: Challenges and Adaptations*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

Friðriksson, Ó. *Ákvarðanataka í sjávarútvegi: Frjálst framsal aflaheimilda* (Beslutningsprosesser i fiskerinæringen: Fri omsetning av fiskekvoter). Bacheloroppgave i statsvitenskap, Háskóli Íslands, 2009.

Fukuyama, F. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Present Day.* New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

Grytås, G. *Kvotebaronar. Privat rikdom – utarma fiskevær.* Oslo: Samlaget, 2014.

Hernes, G. (red.). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Universitetsforlaget, 1983.

Kokorsch, M. og Benediktsson, K. «Prosper or perish? The development of Icelandic fishing villages after the privatisation of fishing rights.» I *Maritime Studies* (2017). https://doi.org/10.1007/s40152-018-0089-5

Kristinsson, G.H. «Political control and perceptions of corruption in Icelandic local government.» I *Icelandic Review of Politics & Administration*, juni 2015.

Maguire, J. «Virtual Fish Stink, Too.» I Durrenberger, E.P. og Pálsson, G. (red.), *Gambling Debt. Iceland's Rise and Fall in the Global Economy*. Boulder: University Press of Colorado, 2015. https://doi.org/10.5876/9781607323358.c010

Matthíasson, Þ., Giry, F. og Agnarsson, S. «Individual Transferable Quotas Allocation in Icelandic Fisheries: A Community-Oriented Inequality Analysis.» I *Rannsóknir í félagsvísindum XVI.* Reykjavík: Háskóli Íslands, 2015.

McCay, B. og Acheson, J.M. «Introduction». I McCay, B. and Acheson J. M. (red.), *The Question of the Commons. The Culture and Ecology of Common Resources*. Tucson: The University of Arizona Press, 1987.

OECD. *Sustaining Iceland's Fisheries through Tradable Quotas.* OECD environment policy paper no. 9, 2017.

Pálmason, S.R. *Allmenn tragedie på Island?* Thesis for the fisheries candidate degree. Tromsø: The Norwegian Fisheries College, 1992.

Pálsson, G. og Helgason, A. «Figuring fish and measuring men. The quota system in the Icelandic cod fishery.» I *Ocean and Coastal Management*, årg. 28, nr. 1–3 (1995): 117–146. https://doi.org/10.1016/0964-5691(95)00041-0

Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.* Dokument 3:6 (2019–2020), 2020.

Segaard, S.B. og Wollebæk, D. (red.). *Sosial kapital i Norge.* Cappelen Damm, 2011.

Seljan, H., Kjartansson, A. og Drengsson, S.A. *What Samherji wanted hidden*, 2019. https://www.ruv.is/kveikur/fishrot/fishrot/ (innhentet 21. februar 2022).

Sjávarútvegsráðuneytið (Fiskeridepartementet). *Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða* (Innstilling fra komite for revisjon av lov om fiskeriforvaltning). Reykjavík, oktober 2001.

Tómasson, T. *Icelandic development assistance to the Namibian Maritime and Fisheries Institute.* An internal evaluation commissioned by the Icelandic International Development Agency, 2002.

Tveteråsutvalget. *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår.* NOU 2014: 16.

Wiarda, H.J. *Corporatism and comparative politics.* Armonk, NY, 1997.

Kapittel 8

MODERNE PASTORAL REINDRIFT I STABILITET

Johan Klemet Hætta Kalstad og Jan Åge Riseth

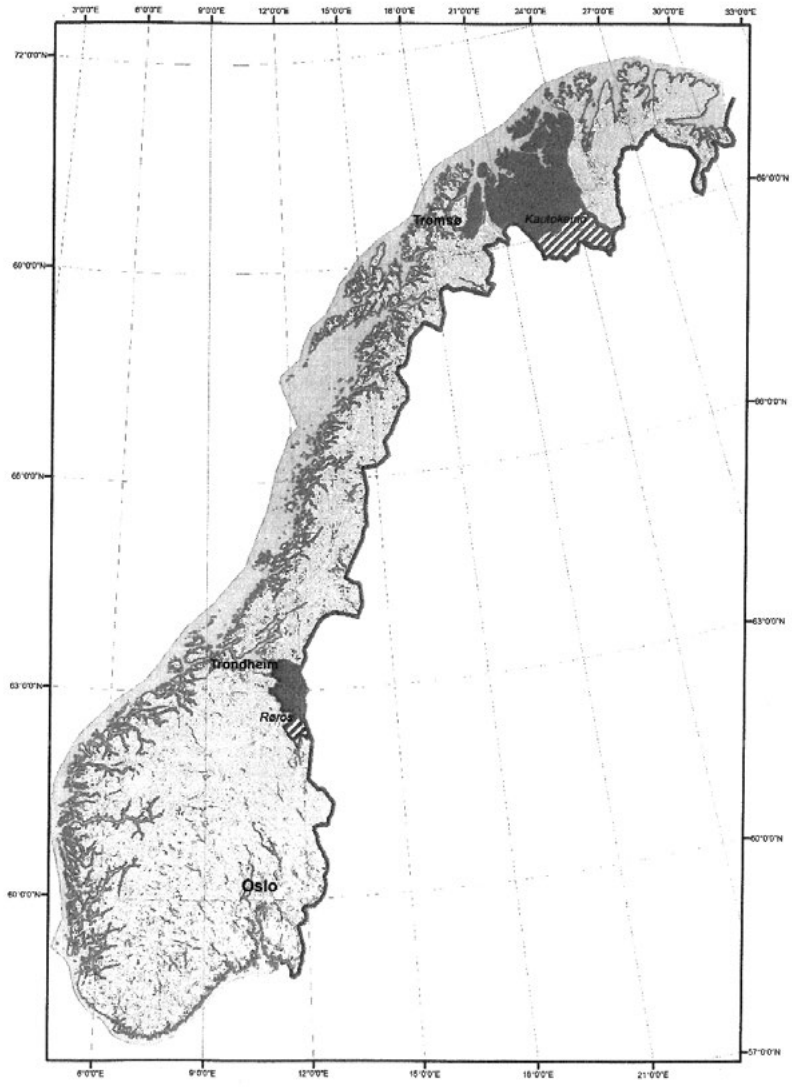
Fra og med 1970-tallet utviklet norske myndigheter en næringsorientert reindriftspolitikk gjennom en ny reindriftslov og en reindriftsavtale etter mønster av jordbruksavtalen. Dette har vært relativt vellykket i sør, men ikke fungert etter intensjonene i nord. Dette kapittelet beskriver bakgrunnen for dette og foretar en komparativ analyse av utviklingen i to regioner. Hovedkonklusjonen er at mens reformene i sør fant gjenklang i reindriftssamenes verdier og strategier, ble de i nord oppfattet som bremser for reindriftens utvikling.

Vi skal i dette kapittelet beskrive og drøfte reindriften og dens utvikling i Norge. Vi har valgt å se på nordsamisk reindrift i indre Finnmark og sørsamisk reindrift i Trøndelag. I nord utgjøres vårt undersøkelsesområde av Vest-Finnmark reinbeiteområde, som i praksis betyr reindriften i Kautokeino kommune med sommerbeiter i kystkommuner i Vest-Finnmark og Nord-Troms. Karasjok kommune, den andre sentrale reindriftskommunen i nord, er ikke med i undersøkelsen. Den utgjør en overveiende del av Øst-Finnmark reinbeiteområde, med unntak av Tana og Varanger.

Den sørsamiske reindriften i Norge strekker seg fra Saltfjellet i nord til Elgå i Engerdal i sør, med Trollheimen som en enklave for tamreindrift i vest. I det sørsamiske området har vi fokus på reindriften og dens utvikling i Røros-området, hvis sommerbeiter er på fjellpartiet langs riksgrensen

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/8
Lisens: CC BY 4.0

mot Sverige på østsiden av Gauldalen fra Meråker i nord til Røros i sør, med Gåebrien sijte (Riast/Hylling) og Saanti sijte (Essand). Vinterbeitene strekker seg til Femund i sør. Området på østsiden av Femunden og rundt Femundsenden i sør er et helårsdistrikt for Svahke sijte (Elgå). Se figur 1 for oversikt over de to områdene i undersøkelsen.



Figur 1. De to undersøkelsesområdene. Skravert: vinterbeiter.

I disse områdene i nord og sør er reindriften en betydelig næring uttrykt i produksjon og sysselsetting. En annen likhet utgjøres av at de naturgitte vilkår for reinbeite er gode, og reintettheten i disse områdene er større enn for eksempel i kystområdene fra Trondheimsfjorden til Troms med mindre gunstige økologiske vilkår i ulendt terreng og fare for ising av beiter om vinteren.[1] For reindriften i sør er det verdt å være oppmerksom på at den etablerer en av per i dag få arenaer med anledning til å utøve sørsamisk språk og tradisjonell kultur. Det gir derfor mening å si at den sørsamiske reindriften utgjør et ankerfeste[2] for sørsamisk kultur og språk. Situasjonen i nord er i så henseende annerledes, idet reineierne der, minst halve året, er medlemmer av lokalsamfunn der de er blant samiskspråklige sambygdinger, ofte i samiske majoritetskommuner.

Reintallet i begge områdene har steget siden slutten av 1940-tallet. Økningene fram til 1960–1970-tallet var imidlertid moderate, og de ble betraktet som en del av oppbyggingen av næringen etter krigsskadene. Reintallet stabiliserte seg i sør, men i nord fikk man videre vekst, bare avbrutt av to katastrofeår.[3] Reintallet ble fordoblet på 24 år.[4] Utviklingen skapte bekymring både i reindriftsetaten,[5] departementene og Stortinget.[6] I løpet av 1980- og 1990-tallet ble det etablert som grunnpremiss for offentlig reindriftspolitikk at reintallet på Finnmarksvidda var for høyt i forhold til tilgjengelige vinterbeiter. Selv om premisset er kontroversielt, har det dominert den offentlige debatten om reindriften helt til i dag. Den økonomiske utviklingen har også vært ulik, idet reindriftsfamiliene i nord ofte sliter økonomisk, mens reindriften i sør har stabilisert seg på et rimelig nivå både økologisk og økonomisk.[7]

Reineierne foretar sine handlinger for realisering av sine verdier samtidig som de tar hensyn til strukturelle vilkår som utgjøres dels av naturgitte forhold, dels av tradisjoner, institusjoner, lover og regler. Strukturer er mulighetsskapende og begrensende for reineierne slik for eksempel regler og naturforhold er. Denne egenskapen har Anthony Giddens kalt strukturenes

1 Tveraa, T. et al. «What regulate and limit reindeer populations in Norway?» I *Oikos*, årg. 116 (2007): 715–716.

2 Formuleringen om reindrift som et ankerfeste for samisk språk og kultur ble introdusert i samekomiteens innstilling av 1959, og den er ført videre av regjeringen i St.meld. nr. 21 (1962–1963): 15.

3 1968 og 1973.

4 Fra 55 455 rein i 1965 til 110 642 i 1989.

5 Villmo, L. «Derfor har jeg advart.» I *Reindriftsnytt*, årg. 12, nr. 6 (1978): 2–4.

6 I st.meld. nr. 13 (1974–1975), s. 5, jf. Ravna, Ø. *Same- og reindriftsrett.* Oslo: Gyldendal, 2019: 371.

7 Empirien for denne artikkelen er både egne erfaringer og våre forskningsarbeider om samisk reindrift de siste tiårene. Vi har publisert arbeider om reindrift i nord og sør, og Riseth har med grunnlag i sitt doktorgradsarbeid publisert komparative studier om reindrift i disse to regionene.

dualitet. Johan Klemet Kalstad har vist at i reindriften vil strukturer opptre som ressurser for en driftsform som er i samsvar med reineiernes intensjoner. Vi drøfter i dette kapittelet hvordan enkelte strukturer har virket som ressurser i sør, mens de samme strukturene har fungert som begrensninger i nord.[8]

Diskusjoner om reindrift som samisk kultur og næring har pendlet mellom synene om reindrift som et uttrykk for en hendøende kultur[9] og samekomiteens betraktning om reindrift som et ankerfeste for samisk kultur. Rådende oppfatning i dag er at samiske reineiere legger både økonomiske og kulturelle verdier til grunn for sine handlingsvalg. Diskusjoner dreier seg mest om i hvilken grad kulturelle verdier vektlegges i økonomiske anliggender, som for eksempel i uttak av slaktedyr versus påsett av livdyr, som også omfatter tilpasningsstrategier med implikasjoner for reintallsforvaltning. *Er hovedstrategien reintallsøkning eller produktivitetsøkning?*

I det følgende skal vi etablere et bakteppe for forståelsen av nå-situasjonen og sentrale utviklingstrekk for reindriften i nord og sør. Vi skal gjøre rede for rådende reindriftspolitikk og offentlig forvaltning i Norge før vi presenterer tallmessige beskrivelser av reintallsutviklingen og den økonomiske utviklingen i nord og sør. Deretter drøfter vi en mulig forklaring på likheter og ulikheter som vi har beskrevet. Det gjør vi med vekt på forhold som genererer ustabilitet i reintall i nord, mens reintallet i sør har stabilisert seg på et bærekraftig nivå.

Bakgrunn for dagens situasjon

Tamreindriften oppsto først i sør på 1500-tallet, mens den i nord ble etablert et par hundre år seinere.[10] Denne overgangen har skjedd under ulike vilkår med hensyn til blant annet landskap og teknologi. I snaufjellsområder har villreinfangst foregått med fangstgjerder. I Varanger var det

[8] Riseth, J.Å. *Sámi Reindeer Management Under Technological Change 1960–1990: Implications for Common-Pool Resource Use under Various Natural and Institutional Conditions. A Comparative Analysis of Regional Development Paths in West Finnmark, North Trøndelag, and South Trøndelag/Hedmark, Norway*. Dr. scient. Thesis, 2000: 1. Ås: Dept. of Economics and Social Sciences, Agricultural University of Norway. Seinere trykt som: Riseth, J.Å. *Modernization and pasture degradation. A comparative study of two Sámi reindeer pasture regions in Norway 1960–1990.* Saarbrücken: VDM Verlag, 2009. Jf. også Riseth, J.Å. og Vatn, A. «Modernization and Pasture Degradation: A Comparative Study of Two Sámi Reindeer Pasture Regions in Norway.» I *Land Economics*, årg. 85, nr. 1 (2009): 87–106.

[9] Indstilling fra Lappekommisionen (1904), se Ravna (2019): 89–91.

[10] Vorren, Ø. og Manker, E. *Samekulturen. En kulturhistorisk oversikt.* Oslo: 1976: 24; Hansen, L.I. og Olsen, B. *Samenes historie fram til 1750.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2022: 188–200; Ruong 1982: 36–37; Mulk, I.M. *Sirkas – ett samiskt fångstsamhälle i förändring Kr.f.–1600 e.Kr.* Umeå/Jokkmokk: Umeå universitet, Arkeologiska institutionen og Ájtte, 1995: 254–258.

vuopmanat, som besto av konvergerende gjerder som fangarmer bygd av stein. Disse ledet inn i en innhegning med stengsel. Fangstanleggene ble stadig utviklet for effektivisering av villreinfangsten, og på et nivå på 1700-tallet lå anleggene i nord til rette for å fange inn villrein i flokker for temming. I lavlandet lenger vest og sør var fallgroper, snarer og lokkerein utbredt som teknologi til å fange inn enkeltrein.

Med nasjonalstater i Norden kom riksgrenser til å gå gjennom beiteområder for rein, og i 1751 ble en endelig grense mellom Sverige og Norge og mellom Norge og Finland fastlagt. For grensen mellom Sverige og Norge ble lappekodisillen vedtatt som et tillegg til grensetraktaten og sikret samene anledning til å krysse riksgrensene i sin forvaltning av sine sedvanemessige næringer. Fram til da hadde reindriften i nord beitet i et fellesområde for Danmark-Norge og Sverige-Finland.[11]

I 1852 stengte Russland grensen mellom Finland og Norge, og denne grensesperringen førte til at reindriften i nord mistet deler av sine sedvanemessige vinterbeiter.[12] Med det oppsto det knapphet på beiter i nord. I den nye situasjonen valgte noen familier å bosette seg i Karesuando i Sverige, mens andre flyttet til Karasjok. Noen fortsatte nok med å nytte sine beiter i Finland, idet grensen ikke ble fysisk sperret med gjerde før vel hundre år seinere.

For en strengere forvaltning av knappe vinterbeiter fikk Finnmark sin første reindriftslov i 1854, hvor bestemmelser om fredning av mosedekke, det vil si lavbeite, mot barmarksbeiting ble sentral.

For reindriften i sør gjaldt felleslappeloven av 1883 for unionen Sverige-Norge. Mot slutten av unionstida fikk reindriften i sør tilleggslappeloven av 1897. Denne loven åpnet for en streng regulering av reindriften, og som et tiltak mot reindriftens geografiske utbredelse ble grenser for lovlige distrikter for reinbeiting etablert.[13] Med disse strukturene har sedvanemessige beiter på vestsiden av Gauldalen, Røros og Femunden blitt gjort utilgjengelige for reindriften.[14] For reindriftsbefolkningen har de nye beitegrensene blitt opplevd som urettferdige strukturelle inngrep.

---

[11] Pedersen, S. *Lappekodisillen i Nord 1751–1859. Fra grenseavtale og sikring av samenes rettigheter til grensesperring og samisk ulykke.* I *Diedut*, 3/2008. Guovdageaidnu: Sámi allaskuvla / Sámi University College.

[12] I 1809 hadde Finland blitt innlemmet i Russland.

[13] Oth.Prp. No. 32 (1896). *Om Udfærdigelse af en Lov indeholdende Tillægsbestemmelser angaaende Lapperne og Rensdyrdriften inden de søndenfor Tromsø Amt liggende Landsdele.*

[14] Bekjendtgjørelse fra Det kongelige Norske Departement for det Indre. Kristiania 28de Juli 1894, jf. Kalstad, J.K. «Reintall og forvaltning.» I Fossum, B. (red.), Åarjel-saemieh / *Samer i sør. Årbok nr. 13*. Snåsa: Saemien Sijte, 2020: 145.

Fylkestinget i Finnmark frarådet i 1905 å gjøre tilleggslappeloven av 1897 gjeldende for Finnmark. Året etter holdt fylkesmannen møte med flyttsamene i Kautokeino. Dette møtet anmodet om en fornyelse av loven for reindriften i Finnmark samtidig som det «vil verne om Finnmarkens interesser og fjeldfinnernes hjemlede rettigheter».[15] På møter etterfølgende år uttalte reineierne i Kautokeino blant annet at reindriften «bør ophjælpes istedenfor at umuliggjøres».[16] I meldingen for Finnmark fylke 1911–1915 er reindriften omtalt som «en av fylkets viktigere næringsveier».[17]

Det samiske landsmøtet i Trondheim i 1917 fikk fart på utviklingen mot en ny reindriftslov, og det valgte en egen lovkomite bestående av seks medlemmer fra sør.[18] I 1933 fikk reindriften i nord og sør en felles reindriftslov, men dog med enkelte bestemmelser for bare Finnmark.[19]

Reindriften i nord og sør gjorde ulike erfaringer under krigen i 1940–1945. I sør skjedde det tyvslakting og skyting av rein. I Røros-området måtte reineierne la sine flokker gå spredt for å unngå tyskernes nedslakting av flokkene. Etter krigen måtte driften reetableres.

I nord ble alle norske borgere tvangsevakuert sørover samtidig som alle hus og bygninger i Finnmark og Nord-Troms ble svidd av og jevnet med jorda. Reineierne i Kautokeino hadde fått ordre om å evakuere med sine reinflokker til Helligskogen, i Skibotn i Lyngen, noe de samtykket i. Tyskerne visste imidlertid ikke at det finnes to steder med samme navn. I all stillhet valgte reineierne å flytte til Helligskogen på østre del av Finnmarksvidda, nær finskegrensen. Tyskerne hadde fått forklart at flytting av flokkene måtte foretas trinnvis og i sikksakk for å unngå store sammenblandinger, nedtråkking av beiter og derav sultedød for rein. På den måten kom reinflokkene seg mot øst og ble berget.[20] Reinbestanden i Finnmark økte faktisk med 3000 rein i krigsårene.[21]

---

[15] St.prp. nr. 51 (1909). *Om bevilgning til en kongelig kommission til revision av lovgivningen om fjeldfinnerne og renbeitingen i Finnmarkens amt*, 5–6.

[16] Ibid.

[17] Særtrykk av Amtmandens Femaarsberetning 1911–1915 for Finnmark amt, jf. Kalstad, J.K. «Reindriftspolitikk og samisk kultur – en uløselig konflikt?» I *Diedut*, 2/1999. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta: 8, og Kalstad, J.K. *Boazodoallu Sámis. Plánet ruvnnuid ja eallima / Reindrift for inntekt, arbeid og kultur.* Hovedoppgave. Tromsø: Universitetet i Tromsø: 12.

[18] Berg, B.A. *Reindriftsloven av 1933. Om den første reindriftsloven som omfatter hele Norge: Bakgrunn, forhistorie og innhold*. I *Diedut*, 4/1994. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta: 32–43.

[19] Lov om reindriften av 12. mai 1933 / Lakka boazoælatusa birra, addujuvvum mai mano 12. bæive 1933. Oslo: Landbruksdepartementet, 1935.

[20] Kalstad, J.K.H.: «Samisk motstand under verdenskrigen 1940–1945.» I Henriksen, K. (red.), *Fortellinger om motstand. Nordmenn i krig fra 1939 til 1945*. Oslo: Dreyers forlag, 2019.

[21] *Reindriften i Finnmark. Lovgivning og distriktsinndeling. Forslag til ny distriktsinndeling i Finnmark.* Alta: Reindriftsadministrasjonen, 1994: 110.

I nord var reindriften nomadisk lenger enn i sør, og familiene deltok ennå på 1960-tallet i flyttingene mellom vinterbeitene i innlandet og sommerbeitene ved kysten. Vinterbostedene var i nærheten av de enkelte sidaers vinterbeiter. Fra en eldre reineiers fortelling siteres: «Vi var sjølberga, og vi hadde mat og klær fra rein. Bare to ganger i løpet av vinteren besøkte vi bygda (Kautokeino) og Bossekopmarkedet hvor vi kjøpte mel, smør, kaffe, sukker og ullvarer.»[22] I stor grad dreide det seg om byttehandel mellom flyttsamene og fastboende samer i innlandet og ved kysten. Etter at melking av rein tok slutt i etterkrigsårene, begynte reindriftsfamiliene å få melk fra sine fastboende verdefamilier[23] i avsidesliggende grender.

I sør erfarte reindriftsbefolkningen brudd med tilsvarende bosetnings- og driftsmønster tidligere enn i nord. Johs. Falkenberg har foretatt etnografiske studier i sør for perioden 1890–1940-årene.[24] Han har omtalt sentrale endringer i perioden som reindriftens overgang fra kombinert melke- og kjøttproduksjon til rein kjøttproduksjon. Fra årene etter 1900 ble denne overgangen etterfulgt av fast bosetning med gårdsdrift som en tilleggsnæring til reindriften. Inngjerding og motorisering i arbeid med rein har vært to sentrale trekk ved rasjonaliseringen av reindriften. I dag skjer fôring av rein både ved tilførsel av pellets og silo til vinterbeitene. Fôring er i økende grad forekommende i nord, der naturlige beiter er knappe, men også i katastrofeår med unormalt store snømengder, slik som i 2020.

Overgang til fast bosetning med derav følgende spesialisering på reinprodukter for et marked innebar en svekkelse av husholdet som en enhet i reindriften både i sør og nord, men til ulike tidsperioder. Utviklingen med ny teknologi for rasjonalisering og fôring har grepet inn i både hushold (husbandry) og forvaltning av rein i flokk (herding).[25] Denne utviklingen har hatt konsekvenser for familienes økonomi, med sterk økning i driftsutgiftene. Den eldre reineieren som er sitert ovenfor, har uttrykt det slik: «Steget er tatt over til en ny tidsepoke, som blir veldig kostbar for

[22] Kalstad, J.K.H. «Reindriftspolitikk og samisk kultur – en uløselig konflikt? En studie av reindriftstilpasninger og moderne reindriftspolitikk.» I *Dieđut*, 2/99. Guovdageaidnu/Kautokeino: Sámi Instituhtta / Sámi allaskuvla.

[23] Familier som reindriftssamene hadde en etablert relasjon til med bytte av varer og tjenester. Ofte omtalt som gjestevennskap.

[24] Falkenberg, J. «Fra nomadisme til fast bosetning blant samene i Røros-traktene (1890-årene–1940-årene).» I *Åarjel-saemieh / Samer i sør 2* (1985). Snåsa: Saemien Sijte: 7–28.

[25] Paine, R. 1964. «Herding and Husbandry. Two basic distinctions in the analysis of reindeer management.» I *Folk*, 6: 83–88.

næringen.»[26] Vi skal komme tilbake til reindriftens økonomiske utvikling, som har gått i ulike retninger i nord og sør.

Reindriftspolitikken i moderne tid

For reindriften representerte strukturene fra 1970- og 1980-tallene et møte med det moderne. Politisk innbar dette møtet blant annet at reindriften oppnådde offisiell status som en næring i Norge. En endelig stadfestelse av ny status var en økonomisk avtale mellom staten og reindriftens organisasjon på linje med jordbruksavtalen. Reindriftsavtalen av 1976 mellom staten ved Landbruksdepartementet og reineierne ved deres organisasjon Norgga Boazosápmelaččaid Riikkasearvi / Norske Reindriftssamers Landsforbund (NBR/NRL) var samtidig et resultat av forhandlingskorporatisme[27] i offentlig forvaltning, og den har tjent som et rammeverk for ulike støttetiltak til reindriften både i nord og sør.

Reindriftsavtalen ble i 1978 fulgt opp av Stortinget med en ny reindriftslov hvis formål var å etablere vilkår for «en samfunnsgagnlig utnytting av reinbeiteressursene på en måte som gir trygge økonomiske og sosiale kår og sikrer rettighetene for dem som har reindrift som yrke, og bevarer reindriften som en viktig faktor i samisk kultur».[28] Den nye reindriftspolitikken var altså endringsorientert fra første stund, med en ny økonomisk reindriftsavtale på linje med jordbruksavtalen, en ny lov og en ny forvaltning som redskaper for å støtte opp om utvikling av velstand og velferd for reindriftsbefolkningen.

Planlegging og forvaltning har plass i både forberedelser og iverksetting av politikken. I Etterkrigs-Norge har en helhetlig planlegging stått sentralt. I denne strategien er økonomisk vekst, sysselsetting og inntektsutjevning sentrale mål.

Det skulle vise seg at en samordning av forvaltning av en økologisk bærekraftig reinbestand og høy sysselsetting i reindriften er utfordrende. Johan Klemet H. Kalstad har i sin doktorgradsavhandling drøftet forholdet mellom moderne reindriftspolitikk og samisk kultur. Han har konkludert med at planlegging for ensidig vekst i reindriften går dårlig sammen med hensynet til samisk kultur. Han har drøftet en alternativ planleggingsstrategi som vektlegger kunnskap, kunnskapstype og sosial læring. Han

[26] Kalstad, 1999: 133.
[27] Nordby, T. *Korporatisme på norsk 1920–1990.* Oslo: Universitetsforlaget, 1994.
[28] Vedtak til lov om reindrift 26. mai 1978.

mener at dette vil åpne for reineiernes deltakelse i planleggingsprosesser på eget kunnskapsgrunnlag når institusjonelle vilkår og overordnede målsettinger er fastsatt.[29]

En ny reindriftsforvaltning ble etablert innenfor rammen for den tids kollegiale forvaltning.[30] Ideen var at dette møtet skulle etablere et grensesnitt med fellesskap mellom det private og det offentlige, og at det skulle gi grunnlag for samhandling mellom likeverdige aktører for en reindrift til gagn for utøverne og det omkringliggende samfunn. Loven av 1978 var en typisk fullmaktslov med vide fullmakter til forvaltningen, det vil si Kongen i statsråd og det nye reindriftsstyret med sitt sekretariat (Reindriftsadministrasjonen) i Alta.

Historien om den nye reindriftsforvaltningen er en fortelling om innføring og avvikling av en forvaltning basert på utøvelse av myndighet i kollegiale organer som reinbeitedistrikter, områdestyrer og et landsdekkende reindriftsstyre samtidig som det ble innført nye yrkestitler som *reindriftsagronom* med fokus på landbruksfaglig kompetanse framfor kontroll.[31] Den kollegiale forvaltningen avløste lappefogdsystemet med dets tradisjoner for kontroll og myndighetsutøvelse med regelorientering og kommando. Den kollegiale forvaltningen ble avviklet i 2014, og i rapporten om evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen er begrepene medvirkning og medbestemmelse nyttet.[32] Disse står henholdsvis for informasjonsutveksling og rådslagninger i planlegging og forvaltning. Førstnevnte av disse står for en svak form for medforvaltning, mens sistnevnte betyr at aktører fra det private og det offentlige møtes for forvaltning og planlegging.[33] Om situasjonen i fiskeri og reindrift har Svein Jentoft uttrykt: «Medforvaltning innebærer samarbeid og deltakelse mellom representanter for brukergrupper, myndigheter og forskningsorganer.»[34]

For reindriften har endringen betydd at medforvaltningsmodellen med områdestyrer på regionalt nivå har blitt erstattet av en ny forvaltning tilknyttet fylkesmennene i Nord-Norge og Trøndelag. Reindriftsstyret er et

---

[29] Kalstad, 1999: 69–75.

[30] Moren, J. (red.). *Den kollegiale forvaltning. Råd og utvalg i sentraladministrasjonen.* Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget, 1974.

[31] Jacobsen, K.D. *Teknisk hjelp og politisk struktur.* Oslo: Universitetsforlaget, 1964.

[32] Haugen, F.A., Tenge, I.M. og Strand, G.H. «Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften.» *NIBIO Rapport* 5, nr. 42, 2019.

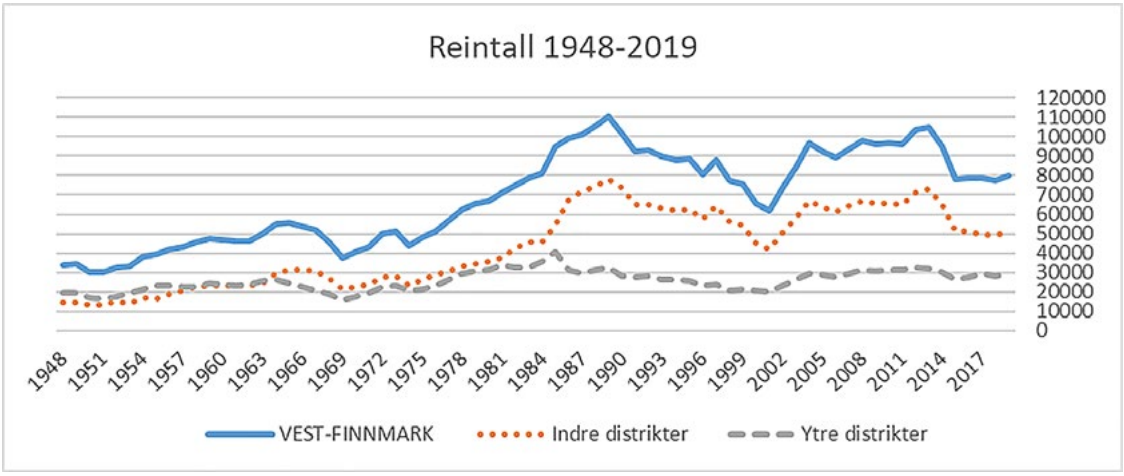
[33] Arnstein, S.R. «A ladder of citizen participation.» I *Journal of the American Institute of Planners*, årg. 35, nr. 4 (1969): 216–224.

[34] Jentoft, S. *Allmenningens komedie. Medforvaltning i fiskeri og reindrift.* Oslo: MAB Norway, Gyldendal, 1998.

landsdekkende organ, og det er beholdt med justeringer om blant annet oppnevning av medlemmer. Av den tidligere Reindriftsforvaltningen er sentralforvaltningen integrert som en seksjon i Landbruksdirektoratet, mens den regionale forvaltningen er overført til fylkesmennene. Reindriftsloven av 1978 ble erstattet av lov om reindrift (reindriftsloven) av 2007. Til forskjell fra loven av 1978 er den nye loven uttømmende,[35] og for forvaltningen innebærer det et systemskifte fra formåls- og konsekvensorientering til regelanvendelse som et bærende prinsipp.[36] Det formal-legale innslaget i forvaltningen regionalt har altså blitt styrket, mens innslag av medforvaltning er styrket lokalt og sentralt med henholdsvis siidaenes og Sametingets deltakelse.[37]

Reintallsutvikling

Som nevnt innledningsvis tok reintallsutviklingen i nord og sør hver sin retning fra slutten av 1960-tallet. I sør stabiliserte reintallet seg etter en reetablering og en oppbyggingsfase, mens det fortsatte å øke i nord, se figur 2.



Figur 2. Reintallsutvikling i Vest-Finnmark reinbeiteområde 1948–2019.

[35] Det vil være mindre behov for å tolke loven og utfylle den med forskrifter.
[36] Kalstad, 2020: 151–153.
[37] Jentoft, 1998: 181–1988.

Figuren viser at etter katastrofeåret 1968 fortsatte reintallet å stige, bare avbrutt av et mindre katastrofeår i 1973, og økte så sterkt fram til 1989, men så gikk det nedover gjennom hele 1990-tallet og nådde en bunn i 2001. Vi kan merke oss at denne bunnen fortsatt var høyere enn reintallet noen gang hadde vært på 1960- og 1970-tallet. Ny vekst fulgte fram til 2013, men så ble reintallet igjen redusert som følge av myndighetenes pålegg om reduksjoner. Figuren har også egne kurver for *indre* og *ytre* distrikter. Vi kan merke oss at tallet for ytre distrikter er tilnærmet stabilt, og at variasjonen for de indre distriktene forklarer så godt som hele totalvariasjonen. Vi kommer tilbake til dette.

Allerede fra 1981 begynte Reindriftsadministrasjonen, som en prioritert oppgave, arbeidet med å fastsette høyeste reintall per reinbeitedistrikt slik 1978-loven ga adgang til. Reindriftsstyret fastsatte øvre reintall for Vest-Finnmark i 1987.[38] I 1994 gjorde reindriftssjefen rede for spørsmålet om et øvre reintall per driftsenhet[39] som et aktuelt virkemiddel. Som en del av bakgrunnen for sin redegjørelse viste reindriftssjefen til Stortingets og Sametingets ønske om en bærekraftig ressursforvaltning samt reindriftsavtalepartenes protokoll om «[d]en ressurssituasjonen næringen befinner seg i, særlig i Finnmark».[40]

Etter påtrykk fra NBR/NRL oppnevnte Landbruksdepartementet i 1998 et utvalg som skulle forberede forslag til revidering av reindriftsloven. Innstillinga forelå i 2004 og satte søkelys på næringens behov og la opp til mest mulig selvstyre. Samtidig som den nye loven, som ble vedtatt i 2007, anerkjente sidaen som formell institusjon og tilla reinbeitedistriktet ressursforvaltningsansvar i utgangspunktet, styrket den nye loven også myndighetenes kontroll- og tvangshjemler. I samsvar med den nye loven ble det satt i gang nye prosesser med reintallsfastsetting for både Vest-Finnmark og Karasjok. Imidlertid manglet reindriftsmyndighetene formelle bestemmelser om reintall og beitefordeling i vår-, høst- og vinterbeitedistriktene på linje med bestemmelsene for sommerbeitedistriktene. Problematikken omkring formell regulering av

[38] Reindriftsstyresak 32/87, se Ims, A.Aa. og Kosmo, A.J. *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark.* Høringsdokument. Alta: Reindriftsforvaltningen, 2001.

[39] Dagens siidaandel/sijteandel.

[40] *Reduksjon av reintallet i Finnmark. Øvre reintall pr. driftsenhet. Virkemidler og konsekvenser*. Rapport fra reindriftssjefen til partene i reindriftsforhandlingene. Alta: Reindriftsforvaltningen, 1994.

reintall kom dermed til syne der reinflokkene var på fellesbeite.[41] En ny runde med saksbehandling om øvre reintall i Finnmark avdekket stor avstand i prosessforståelse mellom Reindriftsstyret og den sentrale reindriftsforvaltningen på den ene siden og Landbruks- og matdepartementet[42] (LMD) på den andre. Prosessene endte med at LMD påla Reindriftsstyret å vedta reduksjon av reintallet for nesten 190 siidaandeler, til dels med svært høye bøter som sanksjonsmiddel.[43] Den pålagte reduksjonen var fullført i 2015.[44]

I kontrast til dette tok reineiere i sør allerede på 1960-tallet til å arbeide for frivillige ordninger for et stabilt reintall som et sikkert økonomisk grunnlag for reineierne. I dette arbeidet var Anders Fjellheim en iverksettende aktør med sin sørsamiske reindriftsbakgrunn og deltakelse i ledelsen av NBR/NRL. I et intervju med Jan Åge Riseth i 1995 fortalte han at han var inspirert av sin bestemor, som hadde beskrevet den gamle melkereindriften. Som ung reineier så han framgangen i landbruket, og han var på søk etter ny kunnskap som kunne gjøre reindriften til en trygg levevei. Kunnskap som en struktur, med sin dualitet, var for Anders Fjellheim både en begrensning og en ressurs. Hans egen tradisjonskunnskap virket som en taus inspirasjon. Denne type kunnskap kommer til uttrykk som praktisk bevissthet, men den kan knapt artikuleres. Det siste er i tråd med Giddens begrep om *practical consciousness*.[45]

Anders Fjellheim var i denne perioden medlem av reindriftslovkomiteen av 1960, og komiteen har i sin innstilling av 1966 omtalt den intensive reindriftsformen med dens allsidige tilpasning med mindre reinflokker og stor grad av tamhet.[46] Det var denne reindriftsformen Anders Fjellheims bestemor hadde fortalt om, og som utgjorde sørsamiske reindriftssamers praktiske bevissthet. Imidlertid er det rimelig å anta at en aktør med Anders Fjellheims entreprenørielle egenskaper innså at han måtte styrke både sin egen og reindriftens kunnskapsmessige basis med forskningsbasert

---

41 Hausner, V.H., Fauchald, P. og Jernsletten, J.L. «Community-based management: Under what conditions Do Sámi pastoralists manage pastures sustainably?» I *PLoS ONE, årg.* 7, nr. 12 (2012): e51187; Riseth og Vatn, 2009.

42 Navneskifte i 2004.

43 Riseth, J.Å. og Lie, I. «Reindrifta i Finnmarks betydning for næringsutvikling og samfunnsutvikling.» I Angell, E., Eikeland, S. og Selle, P. *Nordområdene i endring – Urfolkspolitikk og utvikling.* Oslo: Gyldendal Akademisk, 2016: 182–207.

44 Landbruksdirektoratet. «Reintallet i Finnmark er redusert» (2015, 21. august). Hentet 8. august 2016 fra https://www.slf.dep.no/no/nyhetsarkiv/reindrift/reintallet-i-finnmark-er-redusert.

45 Giddens, A. *The Constitution of Society.* Cambridge: Polity Press, 1984.

46 Innstilling fra Reindriftslovkomiteen. Komiteen oppnevnt ved kgl.res. 29.04.1960. Innstillingen avgitt 23.11.1966: 18–19.

kunnskap. Det er like rimelig å anta at han kjente til at landbrukskunnskap var i ferd med å få innpass i statens reindriftsforvaltning, og som etter hvert ble institusjonalisert med status som ekspertise på reindrift.[47]

I et samarbeid med Dag Lenvik, den nytilsatte lappefogden, fant han det han søkte.[48] Dette samarbeidet representerte et møte mellom tradisjonell sørsamisk reindriftskunnskap og forskningsbasert kunnskap om lønnsomt landbruk. Fjellheim var bærer av verdier fra en intensiv reindrift basert på små reinflokker, som var hans kunnskapsmessige grunnlag fra reindriften. Lenvik sto for implementering av moderne reindriftspolitikk med målsettinger om en bærekraftig reindrift med et stabilt reintall og stabil økonomi. Sammen utviklet disse to den såkalte Røros-modellen, som i landbruksvitenskapelige fagtermer er presentert og formidlet som et opplegg for bedre utnytting av tilvekstpotensialet i reinflokken gjennom flokkstrukturering, basert på bedre gjerdesystemer, årlige reintellinger, årgangs- og individmerking samt veiing av kalv. Lenvik skriver at anført av de største reineierne og med Anders Fjellheim som talsperson ble det argumentert for et avtalt øvre reintall for distriktet og en jevn fordeling av reintallet mellom familiene.[49] Han lyktes med å få aksept for sitt syn.

Reindriftsloven av 1978 åpnet adgang til en intern regulering av reintall. For det nye områdestyret for reindriften i sør ga det anledning til å følge opp spørsmålet om antall rein per driftsenhet.[50] Områdestyret og de aktuelle distriktene arbeidet seg i årene 1980–1984 fram til en beslutning som Reindriftsstyret seinere har sluttet seg til. Med det har reindriften i sør fått en formell organisasjon for forvaltning av beitene, reintall og fordeling av det som med små justeringer har fungert som et bærekraftig fundament for den samiske reindriftsbefolkningen i sør.[51]

Nord-Trøndelag fikk også en lappefogd med landbruksfaglig høyskoleutdanning,[52] og flokkstrukturering, individmerking og kalveslakt

---

47 NOU 1975: 5. *Reindrift.* Oslo: Landbruksdepartementet/Universitetsforlaget; jf. Kalstad, J.K. *Boazodoallu Sámis.* Tromsø: Universitetet i Tromsø, 1992: 47.

48 Lenvik ble ansatt i 1969. Fjellheim fortalte Riseth i et intervju at i forbindelse med et møte i Landbruksdepartementet hadde statsråd Lyngstad spurt Fjellheim om hvem de ønsket som lappefogd, og vist ham søkerlista. Fjellheim hadde anbefalt Lenvik, som han kjente litt til siden han samarbeidet med broren Paul Fjellheim (veterinær).

49 Lenvik, D. «Utviklingen av bærekraft i reindriften i Trøndelag og Jotunheimen – 'Røros-modellen'.» I *Jord og gjerning*. Ås: Norsk Landbruksmuseum, 2005: 13–15.

50 Nå sijteandel/siidaandel.

51 Kalstad, 2020.

52 Landbruksøkonomen Ansgar Kosmo, fra 1973.

spredte seg i sørsamisk område på 1980-tallet.[53] Sørsamisk reindrift grenser i nord til nordsamisk reindrift på Saltfjellet. Her går også grensen mellom to ulike reindriftsformer. Harald Skogseid har på grunnlag av sine empiriske studier vist at i Nordland møtes en intensiv og en ekstensiv reindriftsform. De ulike driftsformene er hos utøverne begrunnet med kulturelle verdier og idealer, og reineierne på Saltfjellet holder fast på den ekstensive driftsformen. Siden reindrift er et kulturbærende erverv, føler det lille antall utøvere et særlig ansvar overfor sine egne tradisjoner.[54]

Forskning på reintall i nord

Jan Åge Riseth og Arild Vatn[55] har konkludert med at 1970-tallets økonomiske støttetiltak ga reineierne i nord en anledning til å øke sine reinflokker. I så henseende hadde den nye reindriftspolitikken negativ effekt i nord. De komparative studiene la avgjørende vekt på ulikhetene i strukturelle forhold som beitelandskap i nord og sør, konsekvenser av ny teknologi for motorisert mobilitet fra 1960-tallet og effekter av overgangen fra tradisjonell privat beiteforvaltning fra sida til felles høst-, vinter- og vårbeiter samt den nye kollegiale forvaltningens inngripen i reindriften.

Andre forskere har blitt stående ved at økonomiske betraktninger inngår sentralt i reineiernes beslutninger om reintall, men at kulturelle betraktninger veier tyngst når reineierne tar sine endelige beslutninger. Dette synet har støtte i funnene hos Labba mfl. når det sammenfattes med at antall rein for slakting er avgjørende for reinkjøttkvantumet for salg. Den endelige konklusjonen hos Labba mfl. er: «Slaktuttaget påverkas i sin tur av konkurrensen som utgår från kulturelle värderingar.»[56] I siste instans er altså kulturelle vurderinger avgjørende for reineiernes forvaltning av sitt reintall.

---

[53] Begge de nye lappefogdene i sør kom til reindriftsforvaltningen fra engasjementer som forskningsassistenter ved Statens reinforsøk, som i tillegg til veterinærmedisinsk forskning allerede fra starten av 1960-tallet også gjennomførte forsøk med kjønns- og aldersstrukturering av reinflokken (Inge Anders A. Svonni, pers. med.), jf. Skjenneberg, S. *Rein og reindrift*, Lesjaskog: Fjell-Nytt, 1965; og Skjenneberg, S. «Kalvetap og avkastning i reindriften.» I *Tidsskrift for det norske landbruk*, årg. 67, nr. 9 (1959): 243–252.

[54] Skogseid, H. *Reindriften i Salten. Beitestrategier i utmarka under naturlige forstyrrels*er. Bodø: Nordlandsforskning, 1997.

[55] Riseth og Vatn, 2009.

[56] Labba, N. mfl. «Analyse av den samiske reindriftens økonomiske tilpasning. Reinen – inntektskilde eller kulturforankring?» I *Diedut*, 4/2006: 164. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta.

Birgitte Ulvevadet har studert hvorfor statlige tiltak for begrensning av reintallsøkningen i nord ikke har virket etter sin hensikt. Hun viser at de største har minst interesse av å følge statlige tiltak. Reineieren med middels store flokker er delt i to like store grupper. Blant de minste reineierne var det bare noen få som var i stand til å oppfylle reglenes minstekrav til slakteuttak for å oppnå tilskudd. Ulvevadet har her støtt på reineiernes heterogenitet, og hun viser hvordan noen klarer å utnytte «tiltaksordningen uten å bidra til de ønskede resultat».[57] Hennes hovedkonklusjon er at «penger teller, kultur avgjør».[58] Reineierne er på den ene siden avhengige av et godt driftsresultat for å klare sine økonomiske forpliktelser, men samtidig er kulturelle verdier utslagsgivende i deres handlingsvalg.

Ragnar Nilsen og Jens Halvdan Mosli publiserte i 1994 resultater fra sin undersøkelse av virkningene av nye tilleggsnæringer og inntekter på reintall. Denne studien er basert på drift, økonomi og husholdsorganisering i det aktuelle området i nord. Et sentralt funn var at den typiske reindriftsfamilien oppfører seg annerledes enn kombinasjonsnæringsdrivende i fjordstrøkene i Troms og Finnmark. Reineierne konverterte nye ressurser til ekspansjon, og bare familier uten entydig definerte ekspansjonsmuligheter unnlot å øke reintall i den nye tilpasningen. Økning i reintallet fra 1970-tallet og utover 1980-tallet har vært mulig på grunn av eksterne inntekter fra for eksempel lønnsarbeid.[59]

Benjaminsen, Gaup Eira og Sara skriver i forordet til boka *Samisk reindrift – norske myter* (2016) at det finnes dominerende forestillinger om samisk reindrift blant myndighetene, og at disse er dårlig forankret i empirisk forskning, deriblant ideen om at det er for mange rein.[60]

Forskningsinstituttene Norut og NINA har siden slutten av 1980-tallet på oppdrag fra Reindriftsforvaltningen gjennomført flerårig overvåking av lavbeitene i Finnmark ved bruk av satellittdata og feltregisteringer i tre oppdateringer. I 2019 publiserte Norut de siste resultatene med presentasjon av dagens status for vår-, høst- og vinterbeitene. Målinger av andelen av lavrik mark i forhold til totalarealet står sentralt, og det konstateres at i dag framstår tette lavmatter i sin naturlige utforming kun i

[57] Ulvevadet, B. *Penger teller, kultur avgjør. Analyse av Statens virkemiddelbruk for å oppnå en bærekraftig reindriftsnæring i Vest-Finnmark, og reindriftssamenes reaksjoner på denne politikken*. Hovedfagsoppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, 2000: 114.

[58] Ibid.

[59] Nilsen, R og Mosli, J.H. *Inn fra vidda. Hushold og økonomisk tilpasning i reindrifta i Guovdageaidnu 1960–1993*. Guovdageaidnu/Tromsø: Bajos ovdánahttinfitnodat / Norut Samfunnsforskning, 1994.

[60] Benjaminsen, T.A, Eira, I.M.G og Sara, M.N. (red.). *Samisk reindrift – norske myter.* Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

grenseområdene mot Finland. En endelig konklusjon er at andelen lav i vinterbeitene har økt siden 2013. Økningen av lavdekket er størst på vestre del av Finnmarksvidda. Situasjonen for vår- og høstbeitene, med unntak av på vestre del av Porsangerfjorden, er ikke like positiv som for vinterbeitene.[61] Forbedringer i beitekvaliteten settes i sammenheng med lettelser i beitetrykk og økninger i sommernedbøren de siste årene.[62]

Med bakgrunn i den gjennomførte lavbeiteovervåkingen har det lenge pågått en diskusjon om reintall og beiter mellom naturvitenskapelige forskere og en gruppe forskere med fagreferanser til antropologi, tradisjonell reindriftskunnskap og politisk økologi. Diskusjonen dreier seg både om hvorvidt det rent faktisk er sammenheng mellom reintall og lavbeitestatus, og hvordan dette framstilles. Det ville føre for langt å gå inn i denne debatten,[63] men vi kan konstatere at Norut- og NINA-forskerne har påvist en signifikant og negativ korrelasjon mellom reintall og lavbiomasse for Vest-Finnmark både i skog og fjellhei gjennom 49 år.[64] Forenklet betyr det at selv om andre faktorer spiller inn, så går lavmengden ned når reintallet går opp. Dette er også det man ville forvente, men enkelte debattanter gikk langt i å avskrive dette forholdets forklaringseffekt. Beiteforskerne har også påvist at gjenveksten over en syvårsperiode av nedbeitede lavområder er betydelig raskere enn forventet.[65]

Reindriften i sør og i nord – likheter og ulikheter i sentrale utviklingstrekk

Samisk reindrift er basert på flyttinger mellom sommer- og vinterbeitene og med vår- og høstbeiter på flytteleiene mellom de to sesongvise

[61] Johansen, B. mfl. *Finnmarksvidda – kartlegging og overvåking av reinbeiter – STATUS 2018.* Norut RAPPORT 1/2019.

[62] Ibid.

[63] Benjaminsen mfl. har ført en omfattende og skarp avispolemikk mot NINAs og Noruts registreringer av lavbeitetilstanden og beskrivelsene av dette, både i Dagbladet og nordnorske aviser. Argumentasjonen er gjentatt og videreført i artiklene Benjaminsen mfl. «Misreading the Arctic landscape: A political ecology of reindeer, carrying capacities, and overstocking in Finnmark.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift*, (2015): 219–229; og Benjaminsen, «Depicting decline: images and myths in environmental discourse analysis.» I *Landscape research*, 2020.

[64] $R^2 = 0{,}59$, som betyr at reintallet forklarer 59 % av variasjonen i lavbiomasse, se Tømmervik, H. mfl. «Above ground biomass changes in the mountain birch forests and the mountain heaths of Finnmarksvidda, northern Norway, in the period 1957–2006.» I *Forest Ecology and Management*, årg. 257 (2009): 244–257.

[65] I gjennomsnitt 8,3 % tilvekst pr. år, se Tømmervik, H. mfl. «Rapid recovery recently overexploited winter grazing pastures for reindeer in northern Norway.» I *Fungal Ecology*, årg. 5, nr. 1 (2012): 3–15.

ytterpunktene. De beste sommerbeitene finnes i grasliene i fjelldaler, mens stabile lavbeiter for vinterhalvåret er i innlandet. Som nevnt utgjøres sommerbeitene i sør av grensefjellene mot Sverige, nord for Røros. I nord utgjør så vel øyer, halvøyer og kystnære områder samt platået inn mot Finnmarksvidda sommerbeiter. Sommerbeitene i nord er dermed ulike med hensyn til topografi, vegetasjon og klimatiske forhold. Sommerbeitenes lokalisering virker inn på flokkenes størrelse. Både Kalstad[66] og Riseth og Vatn[67] viser til at sommerbeitene i nord utgjør minimumsfaktoren i beitesystemet, mens vinterbeitene etablerer flaskehalsen i sør. Imidlertid har presset på vinterbeitene i nord økt, og vokting og kontroll av reinflokker på beite har fått stor oppmerksomhet for å unngå sammenblandinger av flokker.[68]

Mellom sommerbeitene rundt Finnmarksvidda og felles høst- og vårbeiter er det ingen naturlige grenser slik det er i sør. I nord er det samtidig slik at flokkene med sommerbeiter i randen av Finnmarksviddeplatået, som blir omtalt som *innerdistrikter*, har en strategisk gunstig plassering i forhold til fellesbeitene på platået. På den måten har flokkene fra innerdistriktene en gunstig plassering i reindriftens flyttesystem, og de er fremst i køen for flytting fra sommerbeitene til høstbeitene og videre til vinterbeitene. Tilsvarende er de samme flokkene sist i køen for vårflytting tilbake til sommerbeitene. På den måten kalver simlene fra disse flokkene på vår- og høstbeiter, og noen kan fristes til å la simlene kalve innenfor grensen for vinterbeitene. Det er gunstig for kalvingsresultatet og følgelig for reintallsøkning, se figur 2. En del av disse distriktene har dessuten økt sin andel av vinterbeitene fra 1960-tallet til 1990-tallet.[69]

Riseth og Vatn konkluderer med at beiteforvaltningen i nord er mer krevende enn i sør der de sesongvise beitene er adskilt med naturlige grenser. I dag er mangel på naturlige grenser kompensert med inngjerding av barmarksbeitene, mens gjerder i sør brukes som stengsel. Andre strukturelle forskjeller er etablert av at reindriften i nord er betydelig større i omfang enn i sør. Det er med andre ord flere enheter og aktører i nord enn i sør, og følgelig er reintallet totalt langt høyere i nord enn i sør. I tabellen nedenunder har vi satt opp antall sida-/sijteandeler

[66] 1999: 113– 115.
[67] 2009: 96.
[68] Med hjemmel i reindriftslovens paragraf 58 skal hvert distrikt utarbeide regler for sitt beitebruk. Reglene skal inkludere grenser for beiter distriktets vintersidaer nytter.
[69] Riseth, J.Å. 2009 [2000]: 178.

og antall personer registrert tilhørende reindriften for de to aktuelle reinbeiteområdene.

I 1980 ble driftsenhet i henhold til loven av 1978 registrert for første gang. Fra og med reindriftsloven av 2007 blir driftsenhet benevnt som *siidaandel* i nord og *sijteandel* i sør.

Tabell 1. Antall siida-/sijteandeler, personer og årsverk i nord og sør.

	Nord				Sør			
Enheter/år	1989	1999	2009	2018	1989	1999	2009	2018
Siida-/ sijteandeler	294	221	217	212	34	31	30	30
Personer*	1356	1399	1717	1548	76	94	153	159

* I 1989 personer i siida-/sijteandeler, i 1999 personer i aktive driftsenheter + driftsenheter under omstilling, 2009 og 2018: personer tilknyttet siida-/sijteandelene i reinbeiteområdene. Kilde: Reindriftens ressursregnskap og melding om reindrift og opplysninger fra reindriftsseksjonen i Landbruksdirektoratet.

Vi ser i tabellen ovenfor at antall siida-/sijteandeler er redusert i begge områdene. I nord er reduksjonen betydelig, med 28 prosent. I sør er nedgangen på rundt 10 prosent. Selv om registreringskriteriene for antall personer har skiftet, er det klare tendenser i begge områder. I nord har antall tilknyttede personer per siidaandel økt, men passert en topp, og det kan være under stabilisering. Det er dette antallet som i en rapport fra Bajos i 1990 er omtalt som en opphoping av folk, samtidig som den er forklart som en av hovedårsakene til overbeiting og sviktende økonomi i kjøttproduksjonen i enkelte områder i nord.[70] I sør var dette tallet langt lavere, men det har økt og er på nivå med tallene for nord for tre tiår siden.

Landbruksdirektoratet utarbeider årlig et totalregnskap for reindriften i Norge, og med dette som kilde samt et utdrag fra reindriftsseksjonen i Landbruksdirektoratet[71] har vi satt sammen en tabell for siida-/sijteandelenes gjennomsnittlige inntekter og vederlag for arbeid i nord og sør.

[70] Reindriftens framtid i Guovdageainnu suohkan / Kautokeino kommune. Guovdageaidnu: A/L Bajos, 1990: 7.

[71] Linn Strifeldt Walseth har velvilligst sendt med e-mail et sammendrag av totalregnskapene.

Tabell 2. Gjennomsnittlig vederlag til arbeid og egenkapital (reinflokk m.m.) pr. årsverk og siida-/sijteandel i reindriften i nord og sør for årene 1989, 1999, 2017 og 2018.

Nord			Sør	
År/pr. enhet	Årsverk	Siidaandel	Årsverk	Sijteandel
1989	37 515	71 945	148 762	188 147
1999	23 550	43 050	299 549	396 178
2017	71 291	122 927	387 618	620 188
2018	112 461	183 349	367 241	599 828

Kilde: Reindriftens ressursregnskap og opplysninger fra Landbruksdirektoratet.

Ulikheter i den økonomiske situasjonen blant reindriftsbefolkningen i nord og sør er markant. Her vises klare forskjeller i gjennomsnittlige inntekter per enhet og årsverk. Den økonomiske situasjonen for reindriftsbefolkningen i nord er rett og slett vanskelig. Det er derfor ingen grunn til å mene at de økonomiske forholdene har motivert reindriftsungdommen til å fortsette i næringen. Bare to av et utvalg på 135 respondenter i en spørreundersøkelse har svart at inntekt har vært motiverende for dem til å velge reindrift som yrke. Et flertall på 100 respondenter har oppgitt ønske om å etterleve familiens tradisjoner som en grunn, og som det konkluderes fra Sara og Karlstad: «Dette forklarer til dels hvorfor så mange av reindriftsutøverne holder seg til reindrifta selv om utsiktene er vanskelige.»[72]

Reineierne i nord og sør som aktører i den nye forvaltningen

Reindriftens offentlige forvaltning var som foran omtalt, etablert innenfor den korporative beslutningskanalen, som i det norske politisk-administrative system omfattet lønnsforhandlinger, overføringer til primærnæringer samt statlige utvalg, styrer og lignende under forvaltningen.[73] De nye

[72] Sara, A. og Karlstad, S. *Reindriften i Vest-Finnmark – omstilling, utvikling eller avvikling. En spørreundersøkelse blant reindriftsbefolkninga i Kautokeino reinsogn.* Guovdageaidnu/Alta: Sámi Instituhtta / NIBR, 1993: 101.

[73] Nordby, T. *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2004.* Oslo: Universitetsforlaget, 2004: 161.

kollegiale styringsorganene var for iverksetting av den nye reindriftspolitikken, og med det hadde reineierne fått nye muligheter for deltakelse i planlegging av framtidig utvikling med myndighetsutøvelse.[74]

Deltakelse i styringsorganene var altså både en ny informasjonskanal og en anledning til å påvirke utviklingen. Beslutninger i kollegiale organer er fattet etter forhandlinger, og de er ofte et resultat av kompromisser og sjelden av formelle avstemninger. Beslutninger fra den korporative kanalen betinger ressurser og forutsetninger for strategisk tenkning samt formulering av egne løsningsforslag.

Deltakende reineiere fra sør hadde flere forutsetninger og relevant erfaring for deltakelse i det nye forvaltningssystemet. For det første hadde de kunnskaper i norsk. Sørsamene var tidlig ute med etablering av interesseorganisasjoner, og de første var virksomme på begynnelsen av 1900-tallet. I etterkrigstidas reindriftssamiske organisering har sørsamene vært sentrale.[75]

Ifølge Riseth og Vatn var ledende reineiere i sør på den tid engasjert i rekruttering av personer med forskningsbasert kunnskap til aktuelle stillinger i offentlig reindriftsforvaltning i sin region, og de anså landbruksvitenskapelig kunnskap som relevant. I nord har det vært begrenset etterspørsel etter tilsvarende kunnskap.[76]

Reineierne i nord hadde svake kunnskaps- og erfaringsmessige forutsetninger for planlegging og forvaltning, og de var ofte opptatt av «nære» utfordringer. Det kunne være spørsmål om egen flokks plass i beitesystemet, fordeling av driftsenheter med mer. Det betyr at reindriftspolitikerne i nord la mest vekt på sin egen, sin families og sin slekts situasjon og oppgaver på et operativt nivå, mens reindriftspolitikerne i sør tok fatt på oppgaver i et utviklingsperspektiv. Reineierne i sør hadde med andre ord fokus på strategiske forhold knyttet til generelle vilkår for sin næring og situasjon. Toneangivende ledere i sør var blant annet tidlig ute med aktualisering av hensynet til et bærekraftig reintall. Riseth og Vatn har vist til at i synet på endringene i samspillet mellom eksterne og interne institusjonelle vilkår var det meningsforskjeller mellom reineierne i sør og nord.[77]

[74] Kalstad, 2020.
[75] Riseth og Vatn, 2009: 100–101.
[76] Riseth og Vatn, 2009: 101.
[77] Riseth, 2000, 2009; jf. Riseth og Vatn, 2009.

Reindriftspolitikk i nord og sør

I løpet av 1980-tallet ble det innført differensierte minstekrav til slakteuttak for å oppnå driftstilskudd over reindriftsavtalen mellom indre og ytre distrikter i nord. Reindriftsavtalen var et sentralt virkemiddel for implementering av den nye reindriftspolitikken. Imidlertid vant ikke avtalen gjenklang i nord slik den gjorde i sør. I nord ble avtalens bestemmelser om slakteuttak og reintall betraktet som hindringer for utvikling av deres reindrift, mens den nye reindriftspolitikkens målsettinger falt sammen med reindriftens tradisjoner i sør om reintall og produktivitet per rein.

Boka *Samisk reindrift – norske myter* (op.cit.) og artikler som har fulgt i kjølvannet, fremmer skarp kritikk mot statens reindriftspolitikk på flere felter, også av Røros-modellen som produksjonsmodell anvendt i nord. Andrei Marin mfl. har gjort beregninger basert på den offentlige næringsstatistikken. Forfatterne er kommet til at det over tid (37 år) er liten (innerdistrikter) eller ingen (ytre distrikter) sammenheng mellom reintall og slaktevekter.[78] Etter vårt skjønn er det viktigste med disse resultatene at de påviser svakheter i beslutningsgrunnlaget for reindriftsmyndighetenes reintallsvedtak. I så måte utfyller de kritikken som er lagt fram i tidligere evalueringer.[79]

Marin mfl. fant også at selv om produktiviteten per rein er dobbelt så høy i sør som nord, så er produktiviteten per arealenhet (km^2) på samme nivå[80] som i sør[81], selv om det er langt større variasjon mellom årene.[82] Det kan imidlertid være grunn til å reflektere litt over dette alternative produktivitetskriteriet og hvor relevant det kan være. Hva forteller kg kjøtt per km^2 om verdien av produksjonen? Ifølge Ressursregnskapet 2018–2019 var 83 prosent av slaktedyrene i Vest-Finnmark kalv. Med lave kalvevekter[83] og

[78] Benjaminsen mfl. *Samisk reindrift – norske myter*, 2016. Oppdatert i: Marin, A. mfl. «Productivity beyond density: A critique of management models for reindeer pastoralism in Norway.» I *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 2020.

[79] Joks, S. mfl. *Reintallet i Vest-Finnmark. Forskningsbasert vurdering av prosessen rundt fastsettelse av høyeste reintall i Vest-Finnmark.* Guovdageaidnu: Samisk Høgskole, 2006.

[80] Faktisk noe høyere i gjennomsnitt.

[81] Marin mfl., 2020.

[82] Her er det viktig å være oppmerksom på at snømengden på vinterbeitene normalt er langt større i sør enn i nord.

[83] For de siste 10 driftsår varierte gjennomsnittsvekta for slaktet kalv i Vest-Finnmark mellom 16,0 og 17,3 kg. Et mindre antall distrikter/sidaer ligger dessuten jevnlig under 15 kg gjennom samme tiårsperiode. Dette tilsier at en betydelig andel av slaktekvantumet må være kalv med slaktevekter fra 15 kg og nedover.

prisdifferensiering etter vekt ville utvilsomt bildet for nord vært mindre flatterende ved en beregning av *produksjonsverdi* per arealenhet.

Dersom man først sammenlikner produktiviteten i nord og sør, er bruken av tilleggsfôring også en viktig side av tilpasningssituasjonen. Mens tilleggsfôring i sør nyttes bare under spesielle forhold,[84] har den i nord tiltatt de siste tiårene. Praksisen fikk økende relevans på slutten av 1990-tallet. Katastrofevinteren 1996–1997 og minskende lavressurser satte dette spørsmålet på spissen.[85]

I disse årene var den samiske reindriften i Finland, like over landegrensen, kommet så langt i å tilskuddsfôre etter mønster av den finske reindriften lenger sør at finske forskere stilte spørsmål om man var i ferd med å bli avhengig av denne praksisen. Allerede den gang kunne man ane at situasjonen i Finnmark liknet mer på situasjonen i Finland enn det man helst ville se. Det var da mulig å spørre seg om hva konsekvensen ville bli dersom den store beitebelastningen på lavbeitene i indre Finnmark fortsatte. Ville kanskje fôringskostnadene tvinge folk ut av næringen?[86] Vi ba seniorrådgiver Johan Ingvald Hætta om hans vurdering av utviklingen og situasjonen to tiår seinere:

> Tilleggsfôringen[87] har de siste 10–15 årene økt litt etter litt i omfang … det er blitt stadig vanligere å fôre gjennom ettervinteren for å sikre simlenes kondisjon og dermed både kalvingsresultatet og kalvenes overlevelse gjennom den første kritiske perioden. Det har også driftsmessige fordeler gjennom at man får tammere og mer letthåndterlig rein. Det er nok allerede slik at reindriften i Vest-Finnmark gjennomgående er avhengig av tilleggsfôring.
>
> Selv om vinterbeitene er noe bedret, er den interne konkurransen så sterk at det er mange som investerer mye for å holde seg i næringen, både av ektefelles inntekt og egne ekstrajobber. Selvsagt

[84] Reindriftsdirektør Camilla Knutsen og reineierne Inge Even Danielsen og Mats Kappfjell har bekreftet at fôring av rein er lite utbredt i sør, men at det forekommer i forbindelse med temming av rein, innkjøp av rein o.l. I Nordland har reineierne på Saltfjellet, i Ildgruben og Byrkije sijter fôret på grunn av uklarheter om deres vinterbeiter i Sverige som et ledd i reinbeitekonvensjonen mellom Norge og Sverige.

[85] Riseth, 2000: 218.

[86] Riseth, 2000: 218–219.

[87] Det begynte med tørrhøy, gikk etter hvert over til rundballer, som ofte var tunghåndterlige, men de siste årene har det industrielt framstilte reinfôret fått høy kvalitet og er heller ikke avskrekkende dyrt, og det er dermed blitt primærfôret.

> er det noen som har kulturelle betenkeligheter, men økonomien overstyrer dette for de fleste, så tilleggsfôring er nok kommet for å bli. Reineiernes økte kompetanse om gjennomføring av fôring var dessuten en forutsetning for det store fôringsprosjektet som utvilsomt reddet reinbestanden fra en omfattende sultkatastrofe[88] våren 2020 på grunn av de unormalt store snømengdene som dekket all vegetasjon over milevide områder.[89]

Beiteovervåkingsprogrammet gjennomført av Norut og NINA og tilknyttet publisering har som nevnt påvist at det er en systematisk sammenheng mellom beitetrykk og lavbeitetilstand gjennom 49 år, og at lavbeitene har vært sterkt nedslitt, men at situasjonen nå er en del bedret som følge av lavere reintall, og at gjenvekstpotensialet er større enn forventet. Økonomien er som påvist foran, fortsatt svak slik at de fleste reineiere i nord er avhengige av andre inntekter for å klare seg (*birget*).[90] Det er dessuten mye som tyder på at reindriften i nord i løpet av to tiår er blitt avhengig av nye kostnader til fôring, uten at dette har lettet konkurransesituasjonen.

I Gåebrien sijte (Riast/Hylling), og etter hvert i det meste av sørsamisk område, Varanger og så videre, var reineierne tilstrekkelig enige om å holde et begrenset reintall og satse på kalveslakt. Med høyt reintall blir vektene for lave til at modellen gir god økonomi. I tillegg bør man huske at modellen ble utviklet på 1970–1980-tallet i et tilnærmet rovdyrfritt miljø, og at klimaendringene siden da har økt ustabiliteten i reindriftens tilpasningssituasjon.

Vi har lagt til grunn ulikheter i reineiernes handlingsvalg i nord og sør. Reineiernes valg i sør falt sammen med overordnede målsettinger i reindriftspolitikken. Dette sammenfallet var også en forutsetning for at Røros-modellen lyktes, altså frivillighet og samhandling mellom reineierne og forvaltning for implementering av reindriftspolitikkens målsettinger. I nord så reineierne på samme fenomen som en bremsekloss for reindriftens utvikling.

---

[88] Uten fôringsprosjektet kunne vårflokken 2020 i verste fall blitt redusert så mye som ned til 30 prosent av året før.

[89] Intervju 26.11.2020 med seniorrådgiver Johan Ingvald Hætta, Landbruksdirektoratet. Hætta har fulgt reindriften i Vest-Finnmark nært, helt siden oppveksten i Kautokeino på 1960-tallet. I løpet av karrieren har han vært både reindriftsagronom og fungerende reindriftsjef.

[90] Kalstad, 1999: 161–163.

Konklusjon

Vi har analysert sentrale strukturer og fortolket reineiernes handlingsvalg, og vi har konkludert med at i nord har veksten i reintallet vært drevet av reineiernes verdsetting av en stor reinflokk, i strid med moderne reindriftspolitikk.

Den nye kollegiale forvaltningen med medbestemmelse fra 1970-tallet virket etter sin hensikt i sør, og reineierne konverterte reglene, som nye strukturer, til en ressurs for sin reindrift basert på små flokker.

I nord fant den aldri sin plass som et medforvaltningsorgan, men den ble i stedet betraktet som en statlig bremsekloss for forvaltning av deres næring. For reintallsutviklingen i nord vil det være nødvendig med en analyse av de økonomiske strømmene til reindriften. En slik analyse må inkludere både innholdet og formen i strømmene. Konkret vil det bety en gjennomgang av formål, mengden av penger, budsjettperioder og forholdet mellom støtte til fellestiltak og overføringer til den enkelte.

Kulturelle verdier har vært utslagsgivende i reineiernes forvaltning av sine reinflokker, og en konklusjon er at ulikheter i den kulturelle verdien av en reinflokk har ført til ulikheter i reintallsutviklingen og i den økonomiske situasjonen i nord og sør. Også reindriftens styringssystem har vært delt i oppfatningen av hva reindriften bør utvikles til. Det har svekket styringssystemet i konkretiseringen av vilkårene for næringen. I en slik situasjon må de institusjonelle vilkår (legale, normative og kulturelt-kognitive vilkår)[91] komme i fokus for en felles oppfatning.

Reindriften berører samiske lokalsamfunn som en vesentlig del av det materielle grunnlaget for bosetning og kultur. For reindriftens legitimitet og hensynet til samfunnsgagnet er det avgjørende at styringssystemet har aksess for flere parter enn reineiere. Når institusjonelle vilkår er etablert og har funnet sin plass, vil reineierne legitimt kunne realisere individuelle intensjoner og planer for sin reindrift.

[91] Scott, W.R. og Christensen, S. (red.). *The Institutional Construction of Organizations. International and Longitudinal Studies.* London: Sage Publications, 1995: xi–xix; Kalstad, 1999: 51–53.

Referanser

Arnstein, Sherry R. «A ladder of citizen participation.» I *Journal of the American Institute of Planners*, årg. 35, nr. 4 (1969): 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Benjaminsen, Tor A., Inger Marie Gaup Eira og Mikkel Nils Sara (red.). Samisk reindrift – norske myter. Bergen: Fagbokforlaget, 2016.

Benjaminsen, Tor A., Hugo Reinert, Espen Sjaastad og Mikkel Nils Sara. «Misreading the Arctic landscape: A political ecology of reindeer, carrying capacities, and overstocking in Finnmark.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 2015: 219–229. https://doi.org/10.1080/00291951.2015.1031274

Benjaminsen, Tor A. «Depicting decline: images and myths in environmental discourse analysis.» I *Landscape research*, 2020. https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1737663

Berg, Bård A. «Reindriftsloven av 1933. Om den første reindriftsloven som omfatter hele Norge: Bakgrunn, forhistorie og innhold.» I *Diedut*, 4/1994. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta / NSI: 32–43.

Bekjendtgjørelse fra Det kongelige Norske Departement for det Indre. Kristiania 28de Juli 1894.

Falkenberg, Johannes. «Fra nomadisme til fast bosetning blant samene i Røros-traktene (1890-årene–1940-årene.» I *Åarjel-saemieh / Samer i sør* 2, 1985. Snåsa: Saemien Sijte: 7–28.

Giddens, Anthony. *The Constitution of Society.* Cambridge: Polity Press, 1984.

Hansen, Lars Ivar og Bjørnar Olsen. *Samenes historie fram til 1750.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2022: 188–200.

Haugen, Finn-Arne, Ingrid M. Tenge og Geir-Harald Strand. «Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften.» *NIBIO Rapport* 5, nr. 42, 2019.

Hausner, Vera H., Per Fauchald og Johnny-Leo Jernsletten. «Community-based management: Under what conditions do Sámi pastoralists manage pastures sustainably?» I *PLoS ONE*, årg. 7, nr. 12, 2012: e51187. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0051187

Indstilling fra den ved Storthingets Beslutning af 27de Juli 1897 og Kongelig Resolusjon av 9de September s.A. nedsatte Kommision, der har havt at tage under Overveielse, hvilke Lovregler m.v. vedkommende Lappevæsenet der bliver at istandbringe, efterat Lov om Lapperne i de forenede Kongeriger Norge og Sverige af 2den Juni 1883 er traadt ud af Kraft, Kristiania 1904.

Innstilling fra Reindriftslovkomiteen. Komiteen oppnevnt ved Kgl. Res. 29.04.1960. Innstillingen avgitt 23.11.1966: 18–19.

Ims, Anders Aa. og Ansgar J. Kosmo. *Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark.* Høringsdokument. Alta: Reindriftsforvaltningen, 2001.

Jacobsen, Knut Dahl. *Teknisk hjelp og politisk struktur.* Oslo: Universitetsforlaget, 1964.

Jentoft, Svein. *Allmenningens komedie. Medforvaltning i fiskeri og reindrift.* Oslo: MAB Norway / Gyldendal, 1998.

Johansen, Bernt, Hans Tømmervik, Jarle Bjerke og Corine Davids. «Finnmarksvidda – kartlegging og overvåking av reinbeiter – STATUS 2018.» *Norut RAPPORT* 1/2019. https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/for-siidaandeler/publikasjoner/attachment/77988?ts=16ff0210b18&download=true

Joks, Solveig, Ole Henrik Magga, Svein D. Mathiesen og Isak Mathis Henriksen. *Reintallet i Vest-Finnmark. Forskningsbasert vurdering av prosessen rundt fastsettelse av høyeste reintall i Vest-Finnmark.* Guovdageaidnu: Samisk Høgskole, 2006.

Kalstad, Johan Klemet. *Boazodoallu Sámis. Plánet ruvnnuid ja eallima / Reindrift for inntekt, arbeid og kultur.* Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, 1992.

Kalstad, Johan Klemet Hætta. «Reindriftspolitikk og samisk kultur – en uløselig konflikt? En studie av reindriftstilpasninger og moderne reindriftspolitikk.» I *Dieđut*, 2/99. Guovdageaidnu/Kautokeino: Sámi Instituhtta / Sámi allaskuvla, 1999.

Kalstad, Johan Klemet Hætta. «Samisk motstand under verdenskrigen 1940–1945.» I Henriksen, Kjetil (red.), *Fortellinger om motstand. Nordmenn i krig fra 1939 til 1945*. Oslo: Dreyers forlag, 2019.

Kalstad, Johan Klemet. «Reintall og forvaltning.» I Fossum, Birgitta (red.), *Åarjelsaemieh / Samer i sør*. Årbok nr. 13. Snåsa: Saemien Sijte, 2020: 151–153.

Labba, Niklas, Svein-Ole Granefjell, Bjørn Linder og Jan Åge Riseth. «Analyse av den samiske reindriftens økonomiske tilpasning. Reinen – inntektskilde eller kulturforankring?» I *Dieđut*, 4/2006. Guovdageaidnu: Sámi Instituhtta.

Landbruksdirektoratet. *Reintallet i Finnmark er redusert.* Hentet 8. august 2016 fra https://www.slf.dep.no/no/nyhetsarkiv/reindrift/reintallet-i-finnmark-er-redusert. 2015 (21. august).

Lenvik, Dag. «Utviklingen av bærekraft i reindriften i Trøndelag og Jotunheimen – 'Røros-modellen'.» I *Jord og gjerning*. Ås: Norsk Landbruksmuseum, 2005: 13–15.

Lov om reindriften av 12. mai 1933 / Lakka boazoælatusa birra, addujuvvum mai mano 12. bæive 1933. Oslo: Landbruksdepartementet, 1935.

Marin, Andrei, Espen Sjaastad, Tor A. Benjaminsen, Mikkel Nils M. Sara og Erik Johan Langfeldt Borgenvik. «Productivity beyond density: A critique of management models for reindeer pastoralism in Norway.» I *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, årg. 10, nr. 9 (2020). https://doi.org/10.1186/s13570-020-00164-3

Moren, Jorolv (red.). *Den kollegiale forvaltning. Råd og utvalg i sentraladministrasjonen.* Oslo – Bergen –Tromsø: Universitetsforlaget, 1974.

Mulk, Inga-Maria. *Sirkas – ett samiskt fångstsamhälle i förändring Kr.f.–1600 e.Kr.* Umeå/Jokkmokk: Umeå universitet, Arkeologiska institutionen og Ájtte, 1995.

Nilsen, Ragnar og Jens Halvdan Mosli. *Inn fra vidda. Hushold og økonomisk tilpasning i reindrifta i Guovdageaidnu 1960–1993.* Guovdageaidnu/Tromsø: Bajos ovdánahttinfitnodat / Norut Samfunnsforskning, 1994.

Nordby, Trond. *Korporatisme på norsk 1920–1990.* Oslo: Universitetsforlaget, 1994.

Nordby, Trond. *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2004.* Oslo: Universitetsforlaget, 2004.

NOU 1975: 5. *Reindrift.* Oslo: Landbruksdepartementet/Universitetsforlaget.

Oth.Prp. No. 32 (1896). *Om Udfærdigelse af en Lov indeholdende Tillægsbestemmelser angaaende Lapperne og Rensdyrdriften inden de søndenfor Tromsø Amt liggende Landsdele.*

Paine, Robert. «Herding and Husbandry. Two basic distinctions in the analysis of reindeer management.» I *Folk*, 6 (1964): 83–88.

Pedersen, Steinar. «Lappekodisillen i Nord 1751–1859. Fra grenseavtale og sikring av samenes rettigheter til grensesperring og samisk ulykke.» I *Dieđut*, 3/2008. Guovdageaidnu: Sámi allaskuvla / Sámi University College.

Ravna, Øyvind. *Same- og reindriftsrett.* Oslo: Gyldendal, 2019.

Reduksjon av reintallet i Finnmark. Øvre reintall pr. driftsenhet. Virkemidler og konsekvenser. Rapport fra reindriftssjefen til partene i reindriftsforhandlingene. Alta: Reindriftsadministrasjonen, 1994.

Reindriften i Finnmark. Lovgivning og distriktsinndeling. Forslag til ny distriktsinndeling i Finnmark. Alta: Reindriftsadministrasjonen, 1994.

Reindriftens framtid i Guovdageainnu suohkan / Kautokeino kommune. Guovdageaidnu: A/L Bajos, 1990.

Riseth, Jan Åge. «Sámi Reindeer Management Under Technological Change 1960–1990: Implications for Common-Pool Resource Use under Various Natural and Institutional Conditions. A Comparative Analysis of Regional Development Paths in West Finnmark, North Trøndelag, and South Trøndelag/Hedmark, Norway.» Dr. scient. Thesis 2000: 1. Dissertation. Ås: Department of Economics and Social Sciences, Agricultural University of Norway. http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3618/sami_reindeer_management_under_technological_change_1960_to_1990_implications_for_common_pool_resource_use_norway.pdf?sequence=1

Riseth, Jan Åge. *Modernization and pasture degradation. A comparative study of two Sámi reindeer pasture regions in Norway 1960–1990.* Saarbrücken, VDM Verlag, 2009. ISBN 978-3-639-16485-5.

Riseth, Jan Åge og Arild Vatn. «Modernization and Pasture Degradation: A Comparative Study of Two Sámi Reindeer Pasture Regions in Norway.» I *Land Economics*, årg. 85, nr. 1 (2009): 87–106. https://doi.org/10.3368/le.85.1.87

Riseth, Jan Åge og Ivar Lie. «Reindrifta i Finnmarks betydning for næringsutvikling og samfunnsutvikling.» I Angell, Elisabeth, Sveinung Eikeland og Per Selle. *Nordområdene i endring – Urfolkspolitikk og utvikling.* Oslo: Gyldendal Akademisk, 2016: 182–207.

Ruong, Israel. *Samerna i historien och nutiden.* Stockholm: Bonnier Fakta, 1982: 36–37.

Samekomiteen. *Innstilling fra komiteen til å utrede samespørsmål.* Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet, 1959.

Sara, Anders og Stig Karlstad. *Reindriften i Vest-Finnmark – omstilling, utvikling eller avvikling. En spørreundersøkelse blant reindriftsbefolkninga i Kautokeino reinsogn.* Guovdageaidnu/Alta: Sámi Instituhtta / NIBR, 1993.

Scott, W. Richard og Christensen, Søren (red.). *The Institutional Construction of Organizations. International and Longitudinal Studies.* London: Sage Publications, 1995.

Skjenneberg, Sven. «Kalvetap og avkastning i reindriften.» I *Tidsskrift for det norske landbruk*, årg. 67, nr. 9 (1959): 243–252.

Skjenneberg, Sven. «Rein og reindrift.» I *Fjell-Nytt*, Lesjaskog, 1965.

Skogseid, Harald. *Reindriften i Salten. Beitestrategier i utmarka under naturlige forstyrrelser.* Bodø: Nordlandsforskning, 1997.

St.meld. nr. 21 (1962–1963). *Om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning.* Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
St.meld. nr. 13 (1974–1975). *Om en aksjonsplan for de sentrale samiske bosettingsområder.* Oslo: Landbruksdepartementet.
St.prp. nr. 51 (1909): 5–6. *Om bevilgning til en kongelig kommission til revision av lovgivningen om fjeldfinnerne og renbeitingen i Finnmarkens amt.*
Særtrykk av amtmandens femaarsberetning 1911–1915 for Finnmark amt.
Tveraa, T. et al. «What regulate and limit reindeer populations in Norway?» I *Oikos*, årg. 116 (2007): 715–716. https://doi.org/10.1111/j.0030-1299.2007.15257.x
Tømmervik, Hans, Bernt Johansen, Jan Åge Riseth, Stein-Rune Karlsen, Birger Solberg og Kjell Arild Høgda. «Above ground biomass changes in the mountain birch forests and the mountain heaths of Finnmarksvidda, northern Norway, in the period 1957–2006.» I *Forest Ecology and Management*, årg. 257 (2009): 244–257. https://doi.org/10.1016/j.foreco.2008.08.038
Tømmervik, Hans et al. «Rapid recovery recently overexploited winter grazing pastures for reindeer in northern Norway.» I *Fungal Ecology*, årg. 5, nr. 1 (2012): 3–15. https://doi.org/10.1016/j.funeco.2011.08.002
Ulvevadet, Birgitte. *Penger teller, kultur avgjør. Analyse av statens virkemiddelbruk for å oppnå en bærekraftig reindriftsnæring i Vest-Finnmark, og reindriftssamenes reaksjoner på denne politikken.* Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Oslo: Universitetet i Oslo, 2000.
Vedtak til lov om reindrift 26. mai 1978.
Villmo, Loyd. «Derfor har jeg advart.» I *Reindriftsnytt*, årg. 12, nr. 6 (1978): 2–4.
Vorren, Ørnulv og Ernst Manker. *Samekulturen. En kulturhistorisk oversikt.* Oslo: Universitetsforlaget, 1976: 24.

Kapittel 9

TURISME, NATURRESSURSER OG GRUNNRENTESKATT

Arvid Viken

Turisme er en næring hvor naturressursene vises fram og beundres, men ofte uten at det er tale om et reelt forbruk. Etter at turisten har vært der, er ressursen som regel like hel og kan selges på nytt. Men ikke alltid. Deler av turismen bruker naturen som arena for selvrealiserende aktiviteter, aktiviteter som ofte representerer en viss slitasje, av og til også trengsel, og hvor inntektene kan være store. Generelt i turismen er imidlertid inntektene begrensede, og det er langt mellom tilfellene hvor det tas ut betydelig grunnrente. Men det skjer, som for eksempel på Nordkapp. Kapitlet drøfter grunnrenteproblematikken i turismen og anbefaler at man innfører en beskatning der det skapes superprofitt, også i denne sektoren.

Innledning

Skattlegging av turister og reiselivsnæringa er et tema både i den offentlige debatten og i akademia. Det synes å være allment akseptert at turisme eller reiseliv er næring og skal skattlegges på linje med andre næringer, og dessuten betaler turistene moms som alle andre. Spørsmålet som jevnlig reises, er om dette er nok. Det er særlig to debatter som pågår. Den ene, som media er opptatt av, dreier seg om ikke de utenlandske turistene bør betale en skatt eller avgift for å benytte seg av «vår» infrastruktur. Argumentet legitimeres med at turistene representerer en ekstrabelastning, omtalt som

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/9
Lisens: CC BY 4.0

en sosial kostnad for dem som bor der, og som en «negativ eksternalitet».[1] Turistene kan betale fellesskapet på mange måter, for eksempel gjennom avgift på overnatting eller en avgift på å komme inn i et land eller bestemte geografiske områder, eller man kan skattlegge bedriftene som betjener turistene. Den andre debatten, som bare sporadisk dukker opp, er knyttet til at turisme er ressursbasert forrentning som bør beskattes som sådan. Reiselivet er en storforbruker både av natur, kultur og infrastruktur. Reiselivsnæringa preger mange steder det offentlig rom, men betaler ikke noe ekstra for det, ei heller i de relativt få tilfellene hvor profitten er spesielt høy, såkalt superprofitt.

Nepal og Kumar Nepal[2] har gjort en studie av slik beskatning i seks av de store turistlandene i verden. De har alle en eller annen form for beskatning eller avgiftsbelastning av turister. Vanligst er en avgift på overnatting som overnattingsstedet krever inn, fra 0,5 til 5,0 euro per natt, men noe mer i ekstra belastede byer, som Salzburg og Roma (10 euro). Slike avgifter er kjent som kurtax (for eksempel i Østerrike). I Tyskland brukes benevnelser som kulturskatt og sengeavgift. I flere land kalles det kort og godt turistskatt (Kroatia, Hellas, Portugal). I USA er slike avgifter også vanlige, men varierer i form og innhold mellom statene, mens Kina ifølge forfatterne ikke har systemer for dette (ibid.). Begrunnelsene for ordningene varierer, som ikke å belaste lokalsamfunnene, unngå overturisme eller i alle fall dele kostnadene ved den, eller mer som bidrag til samfunnet og finansieringa av ulike former for regulering. Artikkelen nevner ikke grunnrentebeskatning. Det er altså et perifert tema eller perspektiv i debatten internasjonalt, men har vært et tema i norsk sammenheng i flere næringer, for eksempel når det gjelder turismen på Nordkapp.[3]

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvorfor en grunnrenteskatt kan være aktuelt for norsk turisme. Kapitlet er ikke basert på en undersøkelse av hva reiselivet eller andre mener, men er en gjennomgang av argumenter for og imot en slik beskatning, basert på offentlige og akademiske diskurser. Først skal vi se på reiselivet som en naturressursbasert og grunnrenteskapende næring som tjener pengene sine på en naturressursbasert produksjon. Dernest skal vi se på noen spesielle trekk ved reiselivet, som

[1] Nepal, R. og Kumar Nepal, S.K. «Managing overtourism through economic taxation: policy lessons from five countries.» I *Tourism Geographies*, årg. 23 (2019): 1094–1115.
[2] Nepal og Nepal, ibid.
[3] Holmgren, H. og Lindkvist, K.B. «Resource management regimes and innovation in peripheral nature-based tourism: The case of North Cape tourism and sea-fishing tourism.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 70 (2016): 203–215.

produksjon og konsum av steder, offentlige rom og naturelementer, turistbasert trengsel – overturisme, samt hvordan turismen setter allemannsretten på spill. I et eget avsnitt skal vi ta opp forholdet mellom stat, styring og naturbasert turisme og i et annet eksplisitt drøfte skatteproblematikken knyttet til reiselivet. Mot slutten diskuteres samfunnets forpliktelser overfor reisende og hvorvidt reiselivet har sosiale forpliktelser og trenger sosial aksept for sin virksomhet. Konklusjonen tar opp et prinsipp for tettere kopling mellom feltet og samfunnet og foreslår at næringa ser nærmere på dette.

Turisme og naturressurser, fellesgoder og grunnrente

Natur er i utgangspunktet både en nøytral benevnelse og et uttrykk for en verdi i seg selv. Føyer man til «ressurs», blir naturen verdsatt i henhold til andre verdier og vurderingskriterier. Stort sett betyr «naturressurs» at man ser for seg at naturen skal gi grunnlag for forretningsdrift og næring. Det er naturlig at det er slik, det er i naturen at vi finner mat og mineraler til produksjon av redskaper for å produsere maten. Altså er naturen en ressurs som vi mennesker alltid har benyttet oss av. Forekomster av naturressurser har gitt oss jordbruk og skogbruk, gruveindustri, oljeindustri, kraftproduksjon, fiskeoppdrett og fiske. Naturen gir også grunnlag for turismeproduksjon, hvor det i liten grad betales for selve opplevelsen av naturen, men for tilrettelegging av ulike tjenester.

Turisme er et relasjonelt anliggende og skapes i møter mellom mennesker og mellom mennesker, teknologi og natur. Turismens forbruk består av at folk beskuer naturen og bruker den til å stå og gå (og bile) på. Fjordene, fjella, midnattssola og nordlyset eksisterer uavhengig av turistenes eksistens. Men turismen er avhengig av at noen definerer disse naturelementene som en ressurs og gir dem en kommersiell innpakning. Altså blir ressursene til i naturens og kulturens møter med mennesker som ser næringsmessige muligheter i disse elementene.[4] Mens Canada hadde nordlysturisme på 1990-tallet, var det først 10–15 år seinere at ressursen ble «oppdaget» i Nord-Norge. Tilsvarende er det stadig nye steder som blir omdannet til turistmål i møte med nye mennesker og ny teknologi. For eksempel er turistmål som Trolltunga, Segla og Ersfjordstranda på Senja skapt av sosiale

[4] Bathelt, H. og Glückler, J. «Towards a relational economic geography.» I *Journal of Economic Geography*, årg. 3 (2003): 117–144.

medier. Turismen har et ekspansivt vesen som utfordrer naturen. Dessuten tar turismen relativt stor plass – den okkuperer det offentlige rommet, uten å betale for det og uten å kompensere for de ulempene dette påfører dem som bor på stedene. Men samtidig kan det innvendes at det er turistene og deres verter som ofte skaper stedene, slik vi kjenner dem. Likevel er det noen paradokser knyttet til denne utviklinga – turismens utviklere er ofte usynlige, men det er ikke deres spor. Derfor er det også et spørsmål hvordan utviklinga skal finansieres, og av hvem.

Naturen kan anses som noe vi eier sammen, et fellesgode som vi alle nyter godt av, i alle fall i teorien. Det samme gjelder for offentlig infrastruktur som veier, gater, strømsystemer, søppelsystemer, offentlige institusjoner med videre. Det er strukturer og systemer som er etablert for at det moderne samfunnet skal fungere, som regel finansiert gjennom skatteinntekter. Slik infrastruktur er også en forutsetning for at eiendomsbesitterne skal kunne tjene penger på sine eiendommer – hvilket den britiske økonomen David Ricardo påpekte alt på 1800-tallet.[5] Uten veiene ville matprodusentene hatt problemer med å bringe sine varer til torgs, mente Ricardo, og derfor burde de betale en grunnrenteskatt. Betaling for bruken av fellesgoder er på mange måter akseptert i dagens samfunn. Vi betaler for eksempel veiavgifter – men her igjen er turistene ofte snyltere. Derfor kan man argumentere for forbruksbaserte avgifter. Til dels er det slik, vi har fått stadig flere bomveier, med differensierte satser. De store trailerne som betjener varehandel, tømmerproduksjon, lakseoppdrett og fiskerier, belaster veiene mer enn vanlige bilister og betaler mer i veiavgift og høyere bomavgifter. Men stort sett betales det ikke for selve uttaket eller avbenyttelsen av naturen.

Turistene som utgjør en stor ekstern brukergruppe med hensyn til mange forskjellige typer infrastruktur, betaler verken for veianvendelse eller annen slitasje på infrastrukturen. Noen mener at turistene bør betale, at den skattefinansierte infrastrukturen ikke skal kunne avbenyttes gratis. Det kan virke rimelig, men er kanskje ikke det tatt i betraktning at nordmenn er storforbrukere av andre lands infrastruktur – vi er blant dem som reiser mest i andres land uten å betale for å oppholde oss i deres offentlige rom. Men det finnes steder hvor en betaler for å være, som for eksempel i Roma og Venezia, i alle fall dersom en overnatter. I mange land er det også vanlig å betale for å tre inn i verneområder. I Norge betaler man en

5 Ricardo, D. *Principles of political economy and taxation*. 3. utg. London: Dent Dutton, 1965 [1821].

miljøavgift (150 NOK) for å gå i land på Svalbard, hvor mer enn to tredjedeler av arealet er vernet.

Den mest aktuelle grunnrentedebatten i 2019–2020 dreidde seg om fiskeoppdrett, hvor et utvalg har foreslått at næringa skal beskattes 40 prosent av «superprofitten» som produksjonen genererer.[6] Resonnementet er at havet hvor laksemerdene står, er en kollektiv eiendom, og derfor skal også kollektivet ha deler av inntektene fra produksjonen. Til nå har laksenæringa ikke betalt for dette, mens kraftverkene har betalt for å benytte seg av elvevannet til produksjon av elektrisitet. Mange synes det er urimelig. Det er bare oljenæringa og kraftindustrien som betaler slik skatt i dag. Fiskeriene betaler ikke, ei heller bergverksindustrien eller turismen. Det er altså svært varierende i hvilken grad bruk av natur for ulike næringsformål er gjenstand for en eksplisitt naturbruksbeskatning, det som kalles grunnrenteskatt. Reiselivet har dessuten i hovedsak gått under radaren i debattene om slik skattlegging.

Grunnrente er de verdier som skapes ut over de som trengs for å holde produksjonen i gang, altså ut over en normal fortjeneste[7] i næringer som vederlagsfritt benytter «grunn», i betydningen naturressurser, land- og sjøarealer, som innsatsfaktor i produksjonen. Begrepet brukes stort sett i forbindelse med uttak av naturressurser. Ricardo,[8] som anses som teorifeltets stamfar, mente at grunneierne burde beskattes av grunnrenta de skapte av sine jordressurser. I de seinere år har perspektivet også vært at naturressurser som er begrensede, ikke-fornybare eller i eie av monopolister, bør kunne beskattes særskilt.[9] Det ligger et styringspotensial i slik skattlegging; den kan bidra til lavere uttak – i reiseliv vil det bety færre turister – men også til å effektivisere bruken av ressursene. En grunnrenteskatt som ble innført på eiendom i Australia i 1920, hadde den effekt at det ble kostbart å eie land som ikke ble drevet, hvilket gjorde at mye jord ble solgt til bøndene i området.[10] Forutsetningen for at grunnrente skapes, er at jorda eller ressursene settes i produksjon. Derfor er den også ansett som sentral

---

6 Finansdepartementet. «Skattlegging av havbruksvirksomhet.» *NOU 2019: 18.* Oslo: Finansdepartementet, 2019.

7 Garnaut, R. og Ross, A.C. «The neutrality of the resource rent.» I *Economic Record*, årg. 55 (1979): 193–201; McLaren, J. «Petroleum and mineral resource rent taxes: could the taxation principles have a wider application?» I *Macquarie Law Journal*, årg. 10 (2012): 43–58; Moene, K. «Grunnrente.» I *Dagens Næringsliv*, 27.12.2019.

8 Ricardo, D. *Principles of political economy and taxation.* 3. utg. London: Dent Dutton, 1965 [1821].

9 McLaren, op.cit.

10 Ibid.

i et utviklingsperspektiv. For eksempel har Ottar Brox[11] vist at den er det for norsk bygdeutvikling. Da fiskeriene foregikk lokalt langs kysten, forble grunnrenta i lokalsamfunnene der fiskinga fant sted. Med omsettelige kvoter har fiskeriene blitt kapitalisert, og grunnrenta går ut av disse kystsamfunnene. Dette har, som påpekt av Riksrevisjonen i 2020, ført til en utarming av mindre lokalsamfunn langs norskekysten.[12]

For Ricardo og Brox er grunnen en tredje innsatsfaktor i produksjonen, i tillegg til arbeid og kapital. Brox viser hvordan teorien illustrerer noen av dilemmaene knyttet til utnyttelse av naturressurser. For å øke produksjonen trenger man teknologi og arbeidskraft. Derfor trenger man et visst volum i produksjonen. På et visst tidspunkt i en utvikling får man maksimalt resultat ut av innsatsfaktorene. Men øker produksjonen slik at den blir større enn etterspørselen, er det en tendens til at prisen på varen synker, og produksjonen blir mindre lønnsom. Dersom prisen blir lavere enn kostnadene til innsatsfaktorene, produseres det med tap. Da må man enten senke produksjonen eller øke produksjonen ytterligere for å kompensere for den lavere prisen med flere solgte enheter. Krisene i fiskeriene som vi hadde på 1980-tallet i Norge, og som også andre land har opplevd, skyldtes derimot for store uttak fra fornybare ressurser. Trolig har noe tilsvarende skjedd i cruiseindustrien; cruisene er blitt billigere, konkurransen hardere og skipene større, noe som har økt næringas miljømessige fotavtrykk. Problemet i de norske fiskeriene ble løst gjennom å regulere mengden fisk man kunne ta opp, gjennom kvotesystemer som regulerte hvor mye den enkelte fiskebåt kunne ta ut av ressursen. Det måtte altså en statlig regulering til. Slik det er i turismen, har man så langt ikke prøvd å regulere omfanget, det er markedet som avgjør hvor stor produksjonen blir, det være seg i hotellsektoren, cruisebransjen eller når det gjelder opplevelsesproduksjon. Men saka står på dagsordenen; det er for mange turister mange steder, og reiseaktiviteten er så stor at den utfordrer miljøet. Det er imidlertid få kjente tilfeller av superprofitt i reiselivet i Norge, det er snarere en bransje med små marginer som har en liknende rolle i samfunnet som fiskeriene hadde før. De fleste bedriftene er små, familiebaserte, lokalt eide og viktige for lokalsamfunnene. Folk i reiselivet lever av naturen, men mer fra hånd til munn enn gjennom kapitalakkumulasjon.

[11] Brox, O. *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1989.
[12] Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.* Oslo: Riksrevisjonen, 2020.

Et annet aspekt ved slike fellesgoder, det være seg naturressurser eller infrastruktur, er avgrensningen av fellesskapet: Er det nasjonalt, regionalt eller lokalt? Hvem skal ha igjen for utnyttelsen av en naturressurs, nasjonen, regionene eller lokalsamfunnet? I oljesektoren er det nasjonen som får inntektene, for utbygging av vannkraft er det kommuner og fylkeskommuner. I diskusjonen om grunnrenteskatt på fiskeoppdrett har fordelingen av inntektene mellom staten, fylker og kommuner vært et sentralt tema. Inntektene fra en ressursbeskatning kan også øremerkes for dekning av kostnader knyttet til den sektoren det gjelder, for at den skal ivareta bestemte hensyn, slik som miljøavgiften på Svalbard.

Turismens spesielle karakter

Turismen har noen særtrekk som er relevante i denne diskusjonen. Turismeproduktet er attraksjoner, aktiviteter og fasiliteter med stedlig karakter. Kundene må oppsøke dem for å konsumere dem. Turisme er altså konsum av sted på stedet. Turisme er derfor en svært synlig produksjon – den skjer ikke bak lukkede dører, men blant og i interaksjon med folk som bor der. Derfor er også turismen en storforbruker av infrastruktur og av offentlige rom. Turistene og reiselivsnæringa approprierer – tilegner seg – andres offentlige rom. Og det altså som regel uten noen form for kompensasjon. Det samme gjelder stort sett også for naturressursene – i alle fall i Norge, hvor allemannsretten gjelder – det er fritt fram for alle i norsk natur. Turisme basert på utenlandske gjester som nyter naturen, er eksportnæring og gir valutainntekter. At det ikke er noen spesiell avgift på dette, tilsvarer de fleste andre næringer, eksportavgifter er ikke vanlige. Men produksjonen beskattes i tråd med generelle skatte- og avgiftsregler uten ekstra skatt på superprofitt.

I et miljøperspektiv er turismen også spesiell ved at det som er kjernen i opplevelsen for turister i Norge – å se eller bevege seg i naturen – ikke er et egentlig forbruk, men en bruk som vanligvis ikke fortrenger andres bruk. Til dels er det andre næringer og levde liv, nedfelt i kulturlandskap, som tiltrekker turistene. Men landskapene er dynamiske og endres når turistene blir mange. Og fordi turismens karakter innebærer forflytninger, er ikke dette et godt argument. Turistenes forflytninger står for mellom fem og ti prosent av verdens CO_2- og NO_x-utslipp og representerer en rekke miljøutfordringer.

Norsk natur er svært åpen og tilgjengelig, noe som også representerer utfordringer. Blant annet sørger allemannsretten for dette. Det er en rett basert på gammel hevd som ble formalisert i friluftslova fra 1957,[13] som gir folk anledning til å bevege seg fritt i utmark. Det er noen unntak i lova, den gjelder for eksempel ikke jakt og fiske, og den gir visse begrensninger med hensyn til telting (varighet og nærhet til bebyggelse). Men den tillater også utlendinger å ferdes fritt, og den forhindrer ikke kommersielle aktiviteter i naturen. Prinsippet er kjent i Nord-Europa, men gjelder stort sett ikke ellers. Friheten har vært brukt som et trekkplaster de seinere år, blant annet av Innovasjon Norge, som markedsfører Norge i utlandet. Prinsippet er demokratisk og reduserer grunneiers makt, men er utfordret av en stor tilstrømning til norsk natur. Prinsippet var i sin tid basert på at folk holder seg i traktene der de bor, ikke at de ferdes overalt. Naturen, verken i Norge eller andre steder, tåler alle menneskers samtidige nærvær. Allemannsretten står steilt mot ideen om å hente ut grunnrente. Prinsippet har blitt anført imot den høye inngangsprisen på Nordkapp, som har status som utmark. I den offentlige debatten om prinsippet framheves det også at lova forplikter, at den formaner til omsorg for naturen. Mange mener at dette ikke kommer sterkt nok fram i markedsføringa av norsk natur.

Turisme er næringsvirksomhet som utspiller seg der andre bor. Den har stort sett ingen begrensninger med hensyn til vekst og utbredelse. Det er heller ingen form for autorisasjonskrav eller konsesjonsbetingelser. Det finnes krav til formalkompetanse i noen tilfeller, som personbefordring med båt og buss, men i prinsippet kan alle drive med turisme. Av denne, men også andre grunner har det blitt for mye noen steder, det er for mange som «gresser på samme beite», og overturisme er blitt en del av den offentlige debatten. Dette er på mange måter en parallell til «allmenningens tragedie»[14] – Hardins teori om hvordan fellesområder utfordres av et motsetningsforhold mellom individuelle og kollektive interesser. Når en åpen allmenning er presset av for mange beitedyr, er det likevel slik at den enkelte dyreeier taper på å redusere flokken sin. Andre vil ikke gjøre det, og sannsynligvis vil noen ta plassen til den som eventuelt trekker seg ut. Overført til turisme er det slik at selv om det er for mange turister, vil en enkelt næringsaktør tape på å redusere sin aktivitet. Turismen er basert på og er en del av et markedssystem hvor vekst og stordrift er forretningsmantraet.

[13] Reusch, M. *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag.* Oslo: Flux Forlag, 2012.
[14] Hardin, G. «The tragedy of the commons.» I *Journal of Natural Resources Policy Research*, *årg*. 1 (1968): 243–253.

Overturisme er nettopp at det er flere turister enn kapasiteten, for mange turister i det offentlige rommet som altså er næringas allmenning. Stedene preges av slitasje, forsøpling, forurensning og nedsatt trivsel. Hardin så privatisering eller offentlig styring som løsningen, mens Ostrom[15] har påpekt at slike utfordringer kan løses av brukerne selv gjennom kollektive styringsordninger. Dette gjelder også turismens opptreden i det offentlige rommet – den kan styres, om det er vilje til det. Adgangen til steder kan styres, så vel som aktivitetsformene. Og dette kan man finansiere gjennom å beskatte tilgangen, enten direkte ved en avgift, gjennom en turistskatt eller gjennom en grunnrenteskatt. De nødvendige regimene for dette kan bestemmes av myndigheter og iverksettes både av myndigheter og private aktører, som tar seg betalt for det. Som regel vil slik betaling ikke anses som en grunnrenteskatt, men den kan ha et slikt preg. For eksempel er dette tilfelle på Nordkapp, hvor man tar betaling for tilretteleggingen, og hvor den som forvalter ordningen – driveren – tar ut superprofitt.[16] Problemet der er at denne «grunnrenta» til nå har gått rett i lomma på driveren og ikke tilfalt noe kollektiv, hvilket lokalsamfunnet i årene 2018–2019 uttrykte stor misnøye med (se egen artikkel i denne boka).

Nordkapp er ikke det eneste eksemplet på turistisk produksjon knyttet til naturressursene. Resortturismen og hytteturismen har liknende karakter, basert på god tilgang på natur, men med en ekskluderende karakter – det er turismeformer som gjennom privatisering reduserer de frie arealene. Cruisenæringa er på tilsvarende vis basert på norsk natur, men betaler lite og ingenting til norske myndigheter, til tross for at den mange steder er en belastning. Videre er det mange typer turisme som foregår på annen manns eiendom. Dette er lovhjemlet i friluftslova, men framstår noen ganger som urimelig, og spørsmålet om obligatoriske grunneieravtaler er reist,[17] mens økonomisk kompensasjon ikke har vært et tema. Ideologien er at allemannsretten ikke skal beskattes. Derimot er miljøavgifter mer akseptert, altså avgifter som knyttes til en miljøbelastning. Et eksempel på dette er flyseteavgiften som ble innført for noen år siden, med store protester. Etter at den var innført, stilnet imidlertid kritikken. Og når det gjelder miljøavgiften på Svalbard, har det vært få kritiske røster.

---

[15] Ostrom, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[16] Viken, A. «Nordkapp – annektert av turismen.» I A. Viken (red.), *Turismens paradokser* (s. 129–150). Stamsund: Orkana Akademisk, 2020.

[17] Viken, A., Benonissen, R. og Svensson, G. «Det ustyrlige friluftslivet?» I A. Viken (red.), *Turismens paradokser* (s. 267–300). Stamsund: Orkana, 2020.

En hovedside ved mye av turismen – særlig sightseeingturismen – er altså at den foregår i det offentlige rom og benytter seg av offentlig infrastruktur. Denne er ofte ikke dimensjonert for turisme. Dette fikk man et konkret eksempel på i 2020 under koronakrisen da det ble innført et hytteforbud i Norge. Folk fikk ikke lov til å oppholde seg på hytter utenfor bokommunen fordi hyttekommunene ikke har et helsevesen – en infrastruktur – dimensjonert for andre enn kommunens innbyggere. Saka viser at samfunnet ikke er organisert for flerstedsbosetting. Kanskje er det også behov for å revurdere hytteutbyggingspolitikken eller for den saks skyld helsevesenet – at det må tilpasses det faktum at hytta er mange menneskers andre hjem. I tilfelle må nye budsjetterings- eller finansieringsmodeller utvikles for begge sektorer. Eiendomsskatt på hytteeiendom er et skritt i denne retningen.

Naturressurser, eierforhold, stat og turisme

Naturressursene er kanskje mer sentrale i vårt politiske system enn hva vi til vanlig tenker over. Huber[18] gir en oversikt over denne relasjonen og viser både at staten er viktig som beskytter av naturressursene, men også at naturressursene er viktige for staten. Den norske rikdommen er i særlig grad basert på inntekter fra olje, en grunnrenteskatt på oljeutvinning på norsk sokkel. Og løfter vi blikket, vil vi erfare at mange av de kjente konfliktene, både innen og mellom land, dreier seg om ressurser. Og uenighet om ressurser er også en dagsaktuell problematikk i Norge, i kvotepolitikken i fiskeriene, laksenæringa og i forvaltningen av Nordkapp som turistmål. Ressursene og det man tjener på dem, er viktig både for nasjonal, regional og lokal økonomi. Og, sier Huber, dette gir grunnlag for konflikter, det er mye av det politikk handler om, forhandlinger og konflikter om fordeling av verdier og makt. Derfor gjenspeiles ressursene i institusjonaliseringen av politikken, i departementer og andre organer knyttet til landbruk, fiskeri, olje, andre næringer (herunder industri), kultur, miljø og regioner. Altså er staten og samfunnet i stor grad organisert rundt vårt lands viktigste ressurser. Turisme er en del av dette systemet, men dette har altså ikke blitt manifestert i et eget departement. Næringa er relativt svak og er ikke anerkjent som grunnrenteproduksjon.

[18] Huber, M. «Resource geography II: What makes resources political?» I *Progress in Human Geography*, årg. 43 (2019): 553–564.

Huber[19] viser også hvordan ulike politiske regimer har forholdt seg til naturressursene. Regimene har ikke vært et ubetinget gode i mange land, ressursrikdom skaper ikke nødvendigvis et rikt samfunn, og «ressursenes forbannelse» er et kjent begrep. Den dreier seg om overdimensjonerte anlegg og uttak som ofte har forårsaket både fattigdom, fortrengsel av lokalbefolkning og miljøødeleggelser i omgivelsene, ensidige økonomier og korrupsjon. Turismen er kanskje ikke så sentral i dette bildet, men den er der i form av utarming av strandområder, masse- og overturisme, lukkede resorter med utestenging av lokalsamfunn og eksternaliserte økonomier. Turismen er også en del av det Mitchell[20] har kalt karbondemokratiet, et samfunn basert på produksjon og konsum av fossilt brennstoff. Karbon er nedfelt i de fleste moderne sosiale institusjoners liv og levnet, på godt og vondt, også turismen. Norge, den norske staten, er definitivt en del av dette systemet.

Siden statene er sentrale i forvaltningen og kontrollen av naturressurser, dreier hverdagspolitikken seg også ofte om dette. Men det er langt fra selvsagt at det er staten som skal ha dette ansvaret. Det har siden 1980-tallet, men også før, vært sterke krefter som har jobbet for å privatisere naturressursene. Dette skjer daglig, for eksempel i Bolivia i 2020, hvor den nye presidenten straks avbrøt statens sentrale rolle i landets utvinning av litium, et sentralt mineral i batteriproduksjon. I Norge har det vært krefter som ville privatisere Equinor (Statoil), Norsk Hydro, Statkraft, store og profitable statseide selskaper. Uansett har staten en sentral rolle i de fleste lands ressursforvaltning – den tilrettelegger infrastruktur, kontrollerer virksomhetene og styrer ressursbruken til gode for samfunnet, i alle fall ideelt sett. Men som Huber[21] viser, er det dessverre altfor mange eksempler på det motsatte. Også knyttet til turisme. Det finnes eksempler på at myndighetene har bistått i fortrengsel av lokalbefolkning for å skape turisme eller for å beskytte kapitalinteresser, for eksempel i turistresorter, nasjonalparker eller strandsoner. Turismens stier er langt fra bare rene. Ei heller i Norge, men her er det ofte friluftslivet, norske ferietradisjoner og eiendomsutviklere som er aktørfeltet, gjerne understøttet av myndighetene. Hytteutbygging og turistresortutvikling som reduserer beiteområder, og friarealer for mennesker, skjer nærmest overalt.

[19] Ibid.
[20] Mitchell, T. *Carbon Democracy. Political power in the age of oil.* London: Verso, 2012.
[21] Huber, op.cit.

Huber[22] avslutter sin analyse med eksempler på at ressursrente, enten gjennom statlig overtakelse eller i regi av produksjonen eller gjennom ressursrenteskatt, har gitt store bidrag til positiv utvikling og omfordeling av rikdommer, som i Bolivia, Venezuela og Ecuador. Dessverre har prosessene i disse landene blitt helt eller delvis reversert, etter at artikkelen ble skrevet. Det forteller at sterke krefter er i sving når naturressursene står på spill, både politisk og økonomisk. Norge er heldigvis et foregangsland i andre enden av skalaen. Men norsk politikk i det 21. århundre har vært preget av neoliberalt tankegods, og sosial fordeling av grunnrenta fra naturressursene og vern av vår natur kan ikke tas for gitt.

Skatt i et utviklingsperspektiv

Mye av diskusjonen og forskningen rundt ressursrente har dreid seg om utvikling, altså i hvilken grad uttakene av naturressurser bidrar til positiv velstandsutvikling eller regional utvikling. Hayter og Patchell[23] gjorde i 2016 en oppsummering av kunnskapen rundt dette. Empirien viser store variasjoner, noen steder har uttak av naturressurser gitt betydelig velstandsutvikling. Norge er det fremste eksemplet, andre steder har ressursene skapt avhengighet, bidratt til utarming og til og med blitt ansett som en forbannelse. Mye av diskusjonen dreier seg om utvikling – i utviklingsland, men også av regioner. Diskusjonen synes å bunne i at kapitalinteresser – stort sett lokalisert i moderne industri- og kapitalsentre – i kolonitida skaffet seg råderett over arealer og råvarer (naturressurser) i koloniene og andre periferier, uten at disse områdene fikk særlig utviklingseffekt av det. Forskning omkring kanadisk råvareeksport på 1900-tallet viste også at den i liten grad bidro til velstandsøkning og regional utvikling.[24] Kapitalens reproduksjonsvilje var altså i liten grad knyttet til produksjonssted. Dette kan man imidlertid gjøre noe med, gjennom skattlegging. Inntektene kunne altså, gjennom skattlegging, styres tilbake til territoriene der de ble skapt. Blant de skatteregimer man har diskutert og brukt i slike tilfeller, er grunnrenteskatt eller ressursrenteskatt, som det også kalles. Problemet

[22] Ibid.
[23] Hayter, R. og Patchell, J. «Resources and development.» I D. Richardson, N. Castree, M.E. Goodchild, A. Kobayashi, L. Weidong og R.A. Marston (red.), *The International Encyclopedia of Geography.* London: John Wiley and Sons, 2017.
[24] Garnaut og Ross, op.cit.

i mange u-land og utviklingsområder er mangel på institusjoner som er i stand til å benytte seg av slike skatteinntekter: mangel på entreprenører, befolkning, alternative næringer, industrikultur og infrastruktur. Og med eierskap lokalisert langt unna uttakene av naturressurser i lite befolkede områder blir det kanskje ikke engang sett på som naturlig at inntektene skal reinvesteres på eller rundt produksjonsstedet. Men i dag er dette et tema i Norge: om eller i hvilken grad skatteinntekter fra råvareproduksjon skal tilfalle lokalsamfunnene rundt produksjonsstedene eller nasjonen.[25] Brox[26] drøftet fordelingen av grunnrenta fra bygdenæringene alt på 1980-tallet.

En av de få studiene av ressursrente i turismesammenheng gjelder Nordkapp. Attraksjonen har inntil 2020 vært drevet av et selskap som har hatt monopol på stedet. Attraksjonen ble sterkt modernisert i 1989 og modifisert i 1998. Siden har lite vært gjort med den fysiske attraksjonen. Turistene har siden moderniseringen betalt en betydelig inngangsavgift, 285 kroner per person i 2019.[27] Holmgren og Lindkvist[28] drøfter dette caset i et utviklingsperspektiv og viser at grunnrentenisten har vært svært passiv på innovasjonssiden, i liten grad deltatt i reiselivsutviklinga i kommunen (Nordkapp), vært relativt lukket, og at virksomheten har hatt negativ effekt på det øvrige reiselivet i kommunen. Driverne har samtidig hentet ut en betydelig grunnrente som ikke har blitt reinvestert lokalt. Forfatterne anser dette som et eksempel på en privat forvaltning av en naturressurs, siden driverne og eierne av fasilitetene leier grunnen. Viken[29] har også gjort en analyse av attraksjonen og dens utvikling og viser hvordan produksjonen faller inn i et mønster som Galtung[30] har kalt imperialisme: Grunnrenta går til en kapitalist lokalisert sentralt, assistert av lokale støttespillere. Eieren av driftsselskapet kalte i sin tid Nordkapp for sin gullgruve.[31] Attraksjonen er selvsagt underlagt vanlig beskatning, men ingen grunnrenteskatt, selv om det her er snakk om ekstraordinært høy profitt.

---

[25] Finansdepartementet. «Skattlegging av havbruksvirksomhet.» *NOU 2019: 18.* Oslo: Finansdepartementet, 2019.

[26] Brox, op.cit.

[27] Billetteringssystemet er i 2020 under omlegging. Ifølge hjemmesiden kostet det i 2020 250 kroner for å gå inn i Nordkapphallen, 200 kroner for å parkere.

[28] Holmgren og Lindkvist, op.cit., s. 211–212.

[29] Viken, op.cit.

[30] Galtung, J. *A Structural Theory of Imperialism.* Paper. Oslo: International Peace Research Institute, 1971.

[31] Viken, op.cit.

Kompensasjon ved belastning

Grunnrentetenkningen dreier seg ofte om fordeling av inntekter generert gjennom bruk av naturressurser. Men det er også et motstykke til dette knyttet til kompensasjon for miljøbelastninger og samfunnsmessige kostnader ved uttak av naturressurser. Det kan dreie seg om støy, forurensning, degradering av landskap, trengsel, helseeffekter av endret miljø og så videre. Vi kjenner til det i forbindelse med oljevirksomheten, hvor man i Norge har etablert en oljeberedskap for å imøtekomme negative hendelser. Oljesøl har gått ut over fuglekolonier og fiskeyngel mange steder, og det har også skjedd i Norge. Frykt for oljesøl er en av sidene ved cruiseturismen i Norge – seinest vinteren 2019 var det nære på da et skip holdt på å reke i land ved Hustadvika på Mørekysten. Hvem skal betale for dette, og hvordan skal samfunnet kompenseres for slike og andre tap? Kraftutbygging i Norge på 1970- og 1980-tallet ble møtt med protester, fortrinnsvis av naturvernere, for eksempel i Mardøla og Alta. I Alta dreide motstanden seg også om konsekvenser for reindrift og samisk kultur. Utbyggerne ga tilbake noen bruer og veier, men lite til reindrifta. Som en bieffekt fikk samiske rettigheter et voldsomt løft i kjølvannet av Alta-saka. Men det var altså ikke tilsiktet. Når det gjelder reiselivet, har det først og fremst vært lokale protester mot etablering av hyttefelt. Vinteren 2020 protesterte folk i Tromsø mot etablering av et kombinert hytte- og alpinanlegg i et område brukt for friluftsliv om sommeren og toppskikjøring og langrenn om vinteren. Det har også vært lokale protester mot cruisenæringa – for eksempel i Flåm – og omfattende skriverier i avisene langs kysten forteller at næringa er kontroversiell. Den er blitt for stor, det er for store båter og for mange turister i forhold til størrelsen på besøksstedene. Næringas anvendelse av norsk natur er ikke beskattet, og de ulemper som virksomheten skaper, blir ikke tilstrekkelig kompensert. I Lofoten sier mange at cruiseturismen både fortrenger de andre turistene og forringer idyllen regionen var kjent for.[32]

Hvordan skal man kompensere for de negative effektene av utvinning av naturressurser? I mange tilfeller gir man økonomisk kompensasjon – man betaler seg til aksept av tiltaket. For eksempel har dette ofte vært gjort vis-a-vis reindrifta, i veisaker, ved vindkraftutbygging eller ved etablering av strømlinjer. Dette kan også ha andre former, som etablering av

[32] Viken, Benonissen og Svensson, op.cit.

næringsfond eller direkte støtte til tiltak som gagner forulempede næringer eller et berørt lokalsamfunn. Et annet virkemiddel er såkalte avbøtende tiltak. Man legger om veien, danner en voll, lager innretninger som reduserer ulempene ved tiltaket. Som regel er det dårlige erstatninger for det man har mistet. Under etableringa av fastlandsforbindelsen til Lofoten valgte veimyndighetene en løsning som var god for reiselivet, men dårlig for reindrifta. I stedet for avbøtende tiltak fikk reindrifta en økonomisk erstatning som langt fra kompenserer for ulempene som veien førte med seg.[33] Det finnes relativt mange eksempler på at reiselivsvirksomhet har redusert reinbeiteområder, hvor den økonomiske godtgjørelsen langt fra dekker langtidstapene for reindrifta (for oversikt over dette, se Riseth og Johansen[34]).

Bærekraft og sosial aksept

Bekymringen rundt den hemningsløse utnyttelsen av natur- og kulturressursene og alle de miljøproblemer dette skapte, ble satt på den internasjonale dagsordenen på 1980-tallet og resulterte i en FN-rapport om bærekraft i 1987 (kalt Brundtlandrapporten). Rapporten fastslo at ressurstilgang burde være en medfødt rett også for framtidige generasjoner. Siden den gang har en utvidet ressurstenkning knyttet til vår klode fått en stor plass i opinionen og stått på mange dagsordener i de fleste sektorer, også i reiselivet. En nøkkelfaktor slik de fleste ser det, er myndighetenes rolle. Der det har gått bra, som i Norge, så tilskrives det myndighetene, og der det har gått ille, er forklaringen ofte en svak stat, preget av inkompetanse og korrupsjon, sier Hayter og Patchell.[35] Debatten har ellers dreid seg om hvem som eier eller bør eie naturressursene, og hvordan de kan styres til samfunnets beste og ikke bare representere profitt for dem som står for utvinningen. Ressursforvaltningen er sterkt koplet til industrialisering og teknologisk utvikling. Mønsteret som Hayter og Patchell[36] påpeker, er at samfunnet i våre dager gjerne har en arbeidsdeling mellom sentrum og periferi, og at forholdet er preget av sterke linker. Teknologien, kompetansen, finansene og drivkraften

[33] Inga, E.M. *Hvor går vegen videre? En studie av Kanstadfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistrikts møte med vegutbyggingene Lofast og Panoramavegen.* Masteroppgave ISV. Tromsø: Universitetet i Tromsø, 2014.
[34] Riseth, J.Å. og Johansen, B. *Inngrepsanalyse for reindrifta i Troms fylke.* Rapport nr. 23. Tromsø: Norut, 2018.
[35] Hayter og Patchell, op.cit.
[36] Ibid.

finnes og utvikles først og fremst i urbane sentre, mens naturressursene stadig befinner seg i periferien. Utfordringen blir da å skape balanse i utviklinga, der klassiske utbyttingsrelasjoner unngås. Disse trekkene – at sentralstedene gjør det meste av forrentningen – finner man igjen også i norsk reiseliv.

Nordkapp er ett av eksemplene – som alt er nevnt – med imperialistiske trekk, ikke bare ved at utbyttet går fra periferi til sentrale aktører, men også fordi hele turismen til stedet er styrt av nasjonale og internasjonale hotell- og turoperatører og deres internasjonale kontakter.[37] Men det er mange andre eksempler på ubalanserte sentrum-periferi-relasjoner. Et eksempel er Tromsø, som har bygd seg opp på nordlysturisme. Den foregår slik at turistene håndteres av selskaper lokalisert til Tromsø sentrum, hvor turistene også bor og spiser, mens opplevelsene stort sett hentes i periferien, både innen kommunen og i nabokommunene. Andre eksempler er Preikestolen og Trolltunga, to ikoniske destinasjoner, hvor henholdsvis Stavanger og Bergen er bysentre som tjener på attraksjoner i omlandene. Dette tyder på at den regionale fordelingen av ressursrenta, altså inntektene fra den naturbaserte turismen, er skeivt fordelt mellom by og land, med byene som vinnere.[38] Kanskje kunne en grunnrenteskatt rette opp i noe av dette.

I gjennomgangen av ressursrenteforskningen finner en i liten grad spørsmålet om fordelingsrettferdighet belyst. Spørsmålet er om man ut fra fordelings- eller likhetstenkning burde ha en annerledes forvaltning enn man vanligvis har. Er det greit at en form for fellesressurs gir rikdom til noen og ingenting til andre? Dette er et spørsmål som har vunnet stadig mer terreng i debatten. Det er blitt ganske vanlig å tenke at bedrifter har et samfunnsansvar – altså at de skal ta hensyn til, kanskje også tilgodese, samfunnet omkring sine produksjonsenheter. Dette er allment akseptert i norsk reiseliv. Det noe utvidete perspektivet, kalt «sosial lisens for å operere» (SLO), rommer også spørsmålet om grunnrenteskatt. Kan et uttak av en naturressurs ha legitimitet dersom utbyttet ikke deles med de som bor der ressursen utvinnes? Men dette prinsippet rommer mer.

SLO kalles et prinsipp, siden det ikke handler om formell lovgivning, men om etikk, fordeling og ansvar. Det har sin opprinnelse i

[37] Viken, op.cit.
[38] Viken, Benonissen og Svensson, op.cit.

gruvesektoren, men er også forsøkt utvidet til å gjelde turisme.[39] Grovt sett handler prinsippet om å bygge relasjoner mellom et selskap som står for utvinning av naturressurser, og samfunnet omkring.[40] Dette må skje gjennom dialoger og åpenhet i beslutningsprosessene og gjennom å skape nytte eller fordeler for alle berørte parter. Altså gjelder det beslutningsprosesser knyttet til planlegging av ressursuttak så vel som normer for drift. Det er fire grader av aksept slik det presenteres i teorien: avvisning (og/eller tilbaketrekking), aksept, tilslutning og identifikasjon med prosjektet.[41] Avvisning skjer nok ganske ofte, ved at prosjekter stoppes tidlig i prosessene. I 2020 hadde man et godt eksempel i Tromsø, hvor det nevnte hytteutviklingsprosjektet knyttet til et alpinanlegg ble avvist av kommunestyret. Aksept består ofte i at det ikke blir støy og protester, og at omverdenen stilltiende godtar prosjektet. Slik er det ofte når et nytt hotell bygges. Utbygging av et hyttefelt kan stilltiende aksepteres uten at det egentlig gir tilslutning, men folk avfinner seg med det. Tilslutning er en bred kategori og rommer ulike grader, men som regel er tilslutningen ikke unison. Full aksept av et reiselivsprosjekt har man når samfunnet ser fram til eller verdsetter virksomheten. Rundt 1990 ble det etablert en rekke monumentale museer i Nord-Norge, på Borg i Lofoten, i Alta, i Kirkenes. Dette var viktige bidrag til det nordnorske turismelandskapet, men også kulturinstitusjoner til berikelse av folk lokalt, selv om disse prosjektene hadde sine skeptikere. Noen steder er reiseliv en del av den lokale identiteten, det sterkeste engasjementet som er nevnt i teorien, slik det er i ferd med å bli både i Lofoten og Tromsø. Graden av aksept er basert på normative elementer som legitimitet,

[39] Dickson, T. «Will a social license to operate benefit tourism? The case of snowsports.» *Sustainability of Tourism, Hospitality & Events in a Disruptive Digital Age*. CAUTHE 2019. Proceedings of the 29th Annual Conference (s. 587–595). Cairns: Central Queensland University, 2019; Suopajärvi, L., Viken, A., Svensson, G. og Pettersson, S. «Social license to operate – is local acceptance of economic development enhancing social sustainability?» I McDonagh, J. (red.), *Sharing Knowledge for Land Use Management: Decision-Making and Expertise in Europe's Northern Periphery*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020.

[40] Morrison, J. *The social license to operate. How to keep your organization legitimate.* New York: Palgrave MacMillan, 2014.

[41] Prno, J. og Slocombe, D.S. «Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector. Perspectives from governance and sustainability theories.» I *Resource Policy*, årg. 37 (2012): 346–357.

troverdighet og tillit.[42] Tillit er basert på kommunikasjon mellom prosjektet eller selskapet og andre interessenter, om det er en reell dialog, at det er relevant respons, hvordan troverdigheten til selskapet er, og at det er en generell gjensidighet i samspillet.[43] I mange prosjekter sliter man med tilliten – utbyggere og drivere holder informasjon tilbake eller pynter på den for å få det til å se bedre ut. Viktigst – men også mest prinsipielt problematisk – er det som regel at samfunnet omkring tjener på eller nyter økonomisk godt av virksomheten. Det forventes i stadig større grad at verdiene som skapes, realiseres lokalt, at det skjer en lokal eller regional utvikling som følge av virksomheten, og at utbyttet for selskapet er anstendig, altså ikke har karakter av superprofitt. Hvis utbyttet er uanstendig høyt, bør denne reforhandles og omfordeles, slik det er forslag om for norsk fiskeoppdrett. Dette bør kunne gjøres gjeldende også for andre bransjer, som i reiselivet. Når relasjonene innbefatter alle disse forholdene og har eksistert over tid, kan en si at de er institusjonaliserte. En slik vedvarende aksept, eller SLO, har en verdi i seg selv, argumenteres det med.[44]

Dersom man regulerer turismen med beskatning, rokker det ved mulighetene til å bevege seg fritt omkring i verden og gjør turismen mindre demokratisk. Reisefriheten anses på det nærmeste som en menneskerett. Det å betjene de reisende er også basert på noen grunnleggende humanistiske grunnprinsipper, blant annet omsorgen for den andre. Prinsippet er å finne igjen i velferdsstaten og i tidligere tiders omsorg for veifarende. Skikken var at man skulle ta seg av folk på reise og gi dem husly for natta om de trengte det. Dette prinsippet var nedfelt i det norske lovverket. Levinas[45] (1969) og Derrida[46] (1999) er blant de som har gått prinsippet etter i sømmene. Slik de ser det, har mennesket et ansvar for andre menneskers ve og vel. Selv om prinsippet er diffust, har det ført til at vi i vårt land både tar oss av syke og svake og kommer

[42] Thomson, I. og Bouttelier, R.G. «Social license to operate.» I Darling, P. (red.), *SME mining engineering handbook* (s. 1779–1790). Denver, Colorado: Society for mining, metallurgy and exploration, 2011; Boutilier, R.G., Black, L. og Thomson, I. «From metaphor to management tool: How the social licences to operate can stabilise socio-political environment for business.» *International Mine Management*. Proceedings, s. 227–237. Melbourne: Australian Institute of Mining and Metallurgy, 2012; Koivurova, T., Buanes, A., Riabova, L., Didyk, V., Ejdemo, T., Poelzer, G., Taavo, P. og Lesser, P. «'Social license to operate': a relevant term in Northern European mining?» I *Polar Geography*, årg. 38 (2015): 194–227.

[43] Koivurova et al., ibid.

[44] Lesser, P., Suopajärvi, L. og Koivurova, T. «Challenges that mining companies face in gaining and maintaining a social license to operate in Finnish Lapland.» I *Mineral Economics*, årg. 30 (2017): 41−51.

[45] Levinas, E. *Totality and infinity.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1969.

[46] Derrida, J. *Adieu to Emmanuel Levinas.* Stanford: Stanford University Press, 1999.

til unnsetning når mennesker vi overhodet ikke kjenner eller har noe forhold til, forulykkes. Turister som skader seg, blir hentet av ambulansetjenesten, båter som er i havsnød, blir hjulpet, vi gjør det uten tanke for kostnadene. Bare ett sted i Norge må man garantere at man kan betale for seg dersom man forulykkes, det gjelder større anlagte ekspedisjoner på Svalbard. Ofte vil turistene ha forsikringer som dekker utgifter ved ulykker, men hjelpen står ikke og faller på det. Samfunnet betaler – noe som altså bunner i en grunnleggende omsorg for den andre. Derfor er det også motstand mot skatter og avgifter som hindrer folk i å ta seg omkring. Men trolig hindrer det ikke en grunnrenteskatt. Turister fra de fleste land er innforstått med at det koster å drive et land, at infrastruktur koster, at det koster å ta vare på natur og miljø. Derfor er motstanden mot avgifter knyttet til turisme svak. Det er snarere tvert imot: Slike avgifter ses på som en utvidelse av omsorgstanken. Turguider intervjuet på Svalbard omtalte miljøavgiften der som et inntak til samtaler med turistene om de polare miljøutfordringene.[47] En miljøavgift gir et signal om et samfunn som har omsorg for sine omgivelser og representerer en positiv verdi. Å avgiftsbelaste tilgang til eller opphold i bestemte territorier knyttet til miljøformål er akseptert, særlig i en kommersiell verden hvor man er vant til å betale for goder og adkomst. En grunnrentebeskatning av næringsdrivende, en beskatning som går rett inn i statskassen, vil ha langt lavere legitimitet.

Spørsmålet om hvordan inntekter fra en skatt eller avgift på turismen skal fordeles, har ikke et åpenbart svar. Det dreier seg egentlig om avgrensningen av belastning, berørte parter, regional organisering og samfunnets engasjement i sakskomplekset. Grunnlaget for å avgiftsbelaste må være at det er en fellesressurs som benyttes, at fellesskapet skal ha noe igjen, og at det eventuelt skal kompenseres for fellesskapets ulemper. Men hvor går grensene for dette fellesskapet? På Svalbard er det Svalbard, men man kunne argumentere for at miljøavgiften der burde tilfalle statskassen, fordi det er nasjonen som helhet som finansierer store deler av dette samfunnet. I Kvalsund i Finnmark skal det etableres en gruve.[48] Virksomheten er avgiftsbelagt, men pengene vil gå til Finnmarkseiendommen (FeFo), altså innbyggerne i det gamle Finnmark fylke og ikke til reindriverne som får beitingen sin forstyrret.

[47] Viken, A. «Turisme, kunnskapshegemonier og sjølregulering på Svalbard.» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser* (s. 301–320). Stamsund: Orkana, 2020.

[48] Suopajärvi, Viken, Svensson og Pettersson, op.cit.

Fra 1750-tallet har Finnmarksvidda vært statsgrunn, av mange er dette ansett som en annektering av reindriftas beiteland. Annekteringen kan også ses på som en fellesgjøring og deprivatisering av grunnen og innføring av et nytt forvaltningsregime, et regime som stadig har vært og er i endring. I dagens regime har jegere, fiskere og friluftslivet også rettigheter til grunnen. Det er åpenbart betimelig også å sette spørsmålstegn ved slike prosesser, som internasjonalt omtales som *commoning*.[49] Mange steder hvor dette har skjedd, har fellesskapet, gjerne også begrunnet med *commons*-tenkning, blitt videreformidlet til noen som utnytter grunnen på nye kommersielle måter.[50] Gruva i Kvalsund er for så vidt et eksempel på det.

Det historiske og lovmessige grunnlaget for fellesterritoriene vil altså variere og legitimiteten likeså. Derfor eksisterer det ulike modeller for avgrensning av fellesskap som inntektene fra produksjon eller som kompensasjon for belastning skal tilfalle. I tilfellet Nordkapp har lokalsamfunnet protestert på eierens og driverens utbytting, mens samfunnet omkring har vært lite engasjert. Argumentasjonen har vært at det er uhørt at lokalsamfunnet ikke i større grad nyter godt av inntektene. Men en annerledes og hardere beskatning, for eksempel en grunnrenteskatt, er ingen garanti for at så ville skjedd. Angående gruva i Kvalsund har lokalsamfunnet, med unntak av reindrifta, stort sett ønsket etableringa velkommen. Miljøbevegelsen har protestert, men opptrer mest på fylket, nasjonen og det globale miljøets vegne. Sametinget ser gruva som reduksjon av reinbeiter og trussel mot samisk kultur i sin alminnelighet. I *commons*-litteraturen gjøres det et poeng av at det for mange naturressurser finnes ulike fellesskap, at en elv for eksempel kan anvendes til ulike felles formål som elektrisitet, fiske og drikkevann, og at ikke alle formålene har støtte fra samme fellesskap.[51] Også turismen består av flere fellesskap. Laksefiskere og elvepadlere kan ha motstridende interesser, rypejegere og fjellvandrere likeså. Et annet eksempel er cruisenæringas bruk av havressursene og de fellesskap som lokalsamfunnene representerer. Hvorfor skal ikke disse anvendelsene beskattes? Her er det viktige debatter som så langt ikke har kommet opp. Foreløpig vil jeg anta at

[49] Caffentzis, G. og Federici, S. «Commons against and beyond capitalism.» I *Community Development Journal*, årg. 49 (2014): 92–105.
[50] Blaser, M. og de la Cadena, M. «The uncommons, an introduction.» I *Anthropologica*, årg. 59 (2017): 185–193.
[51] Ibid.

«Svalbard-modellen» vil være den minst kontroversielle turismebeskatningen, en adkomstavgift som tilfaller steder eller regioner, og som avsettes til turistiske eller miljømessige tiltak.

Konklusjon

Dette kapitlet har sett på ressursrente innen turisme. Reiselivet er en ressursbasert næring, ettersom det er naturens ulike kvaliteter som trekker turister til Norge. På mange måter tjener landet penger på denne produksjonen, men inntektene fra bruk av natur til reiselivsformål beskattes ikke som sådan. Beskatningen skjer gjennom moms, inntektsskatt fra de ansatte, bedriftsskatt, eiendomsskatt og formuesskatt, på linje med annen næringsvirksomhet. Men det finnes næringer som i tillegg til dette betaler for forrentning av naturressursene. Dette skjer i oljesektoren og ved vannkraftproduksjon, er foreslått for fiskeoppdrett og var under utredning for vindkraft i 2020. I disse sektorene tas det ut det som er blitt kalt superprofitt, basert på naturressurser som tilhører samfunnet som et fellesskap. Men det finnes også en rekke bransjer som tar ut grunnrente uten at det er snakk om superprofitt. Det gjelder trolig for det meste av gruvedriften, jordbruket og deler av fiskeriene og – vil jeg hevde – turismen. Likevel ville det ikke være urimelig om disse bransjene betalte tilbake til fellesskapet for forrentningen. I den nylig framlagte utredninga om beskatning av fiskeoppdrett[52] foreslås det at skatten skal utgjøre 40 prosent av profitten, altså av det som er igjen når alle utgifter er dekket, slik det også er i oljenæringa, med en høyere prosentsats (78 prosent). Dersom fortjenestemarginene er små, blir også bidraget til fellesskapet lite. Men symbolverdien kan være viktig, at brukere av fellesgodene alle er med og bidrar. Ordningen bør også omfatte eiendomsbransjen, enten generelt eller spesifikt for eiendommer som leies ut for reiselivsvirksomhet. En slik skatt i reiselivet – i form av en fiskalavgift – ville legitimere at infrastruktur også belastes av turister og reiselivsnæringa. En slik skatt løser ikke problemet for særlig belastede besøkspunkter, ei heller urimeligheten som ligger i at man enkelte steder tar ut superprofitt. Kanskje burde det legges inn i et generelt skatteregime for virksomheter som tar ut superprofitt, det være seg i reiseliv, lakseoppdrett, vannkraft, fiske eller gruvedrift.

[52] Finansdepartementet, op.cit.

Men å innføre en turistavgift eller turistskatt, som er benevnelsen i opinionen, er et åpenbart alternativ. Til syvende og sist er det turistene som betaler det, selv om det er bedriftene som skattlegges. Og retorikken knyttet til en turistskatt er enklere og mer overbevisende: at de som benytter seg av fellesgodene, er med på å betale. Dette er også en anerkjent praksis, med eksempler som nevnt fra land over hele verden. Å gå veien om en næringslivsbeskatning er unektelig en mer indirekte måte å håndtere det på, og man unngår avgrensningsproblemer knyttet til en bedriftsskatt. Reiselivet er som kjent en næring som ikke er entydig definert.

I tillegg til at man vurderer å beskatte bruken av naturressursene, vil vi argumentere for at prinsippet om en sosial lisens (SLO) anvendes og utvikles til en standard for utvikling og drift av virksomheter der naturressursene skal beskattes. Det er et demokratisk prinsipp, et prinsipp som involverer de som berøres av et prosjekt. Som en del av dette bør ulike miljøvurderinger inngå. Som vi har påpekt i kapitlet er miljømessig forringelse ofte et resultat av forrentning av naturressurser. Håndteringen av slike problemer bør inngå både i planer og forhandlinger og er slik mange ser det, en naturlig del av de sosiale lisenser som gis. Det er på tide at prinsippet får en større og bredere plass i den offentlige debatten.

Referanser

Bathelt, H. og Glückler, J. «Towards a relational economic geography.» I *Journal of Economic Geography*, årg. 3 (2003): 117–144. https://doi.org/10.1093/jeg/3.2.117

Blaser, M. og de la Cadena, M. «The uncommons, an introduction.» I *Anthropologica*, årg. 59 (2017): 185–193.

Boutilier, R.G., Black, L. og Thomson, I. «From metaphor to management tool: How the social licenses to operate can stabilise socio-political environment for business.» *International Mine Management 2012*, Proceedings, 227–237. Melbourne: Australian Institute of Mining and Metallurgy, 2012.

Brox, O. *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1989.

Brundtlandrapporten. *Our common future.* New York: FN, 1987.

Caffentzis, G. og Federici, S. «Commons against and beyond capitalism.» I *Community Development Journal*, årg. 49 (2014): 92–105. https://doi.org/10.1093/cdj/bsu006

Derrida, J. *Adieu to Emmanuel Levinas.* Stanford: Stanford University Press, 1999. https://doi.org/10.1515/9781503617346

Dickson, T. «Will a social license to operate benefit tourism? The case of snowsports.» *Sustainability of Tourism, Hospitality & Events in a Disruptive Digital Age.* CAUTHE 2019. Proceedings of the 29th Annual Conference (s. 587–595). Cairns: Central Queensland University, 2019.

Finansdepartementet. «Skattlegging av havbruksvirksomhet.» *NOU 2019: 18.* Oslo: Finansdepartementet, 2019.

Galtung, J. *A Structural Theory of Imperialism.* Paper. Oslo: International Peace Research Institute, 1971. https://doi.org/10.1177/002234337100800201

Garnaut, R. og Ross, A.C. «The neutrality of the resource rent.» *Economic Record*, årg. 55 (1979): 193–201. https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1979.tb02221.x

Hardin, G. «The tragedy of the commons.» *Journal of Natural Resources Policy Research*, *årg.* 1 (1968): 243–253. https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1979.tb02221.x

Hayter, R. og Patchell, J. «Resources and development.» I Richardson, D., Castree, N., Goodchild, M.E., Kobayashi, A., Weidong, L. og Marston, R.A. (red.), *The International Encyclopedia of Geography*. London: John Wiley & Sons, 2017.

Holmgren, H. og Lindkvist, K.B. «Resource management regimes and innovation in peripheral nature-based tourism: The case of North Cape tourism and sea-fishing tourism.» *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 70 (2016): 203–215. https://doi.org/10.1080/00291951.2016.1168481

Huber, M. (2019). «Resource geography II: What makes resources political?» I *Progress in Human Geography*, årg. 43 (2019): 553–564. https://doi.org/10.1177/0309132518768604

Inga, E.M. *Hvor går vegen videre? En studie av Kanstadfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistrikts møte med vegutbyggingene Lofast og Panoramavegen.* Masteroppgave ISV. Tromsø: Universitetet i Tromsø, 2014.

Koivurova, T., Buanes, A., Riabova, L., Didyk, V., Ejdemo, T., Poelzer, G., Taavo, P. og Lesser, P. «'Social license to operate': a relevant term in Northern European mining?» I *Polar Geography*, årg. 38 (2015): 194–227. https://doi.org/10.1080/1088937X.2015.1056859

Lesser, P., Suopajärvi, L. og Koivurova, T. «Challenges that mining companies face in gaining and maintaining a social license to operate in Finnish Lapland.» I *Mineral Economics*, årg. 30 (2017): 41−51. https://doi.org/10.1007/s13563-016-0099-y

Levinas, E. *Totality and infinity.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1969.

McLaren, J. «Petroleum and mineral resource rent taxes: could the taxation principles have a wider application?» I *Macquarie Law Journal*, årg. 10 (2012): 43–58.

Mitchell, T. *Carbon Democracy. Political power in the age of oil.* London: Verso, 2012.

Moene, K. «Grunnrente.» *Dagens Næringsliv.* Oslo, 27.12.2019.

Morrison, J. *The social license to operate. How to keep your organization legitimate.* New York: Palgrave MacMillan, 2014.

Nepal, R. og Kumar Nepal, S. «Managing overtourism through economic taxation: policy lessons from five countries.» I *Tourism Geographies*, årg. 23 (2019): 1094–1115. https://doi.org/10.1080/14616688.2019.1669070

Ostrom, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990. https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763

Prno, J. og Slocombe, D.S. «Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector. Perspectives from governance and sustainability theories.» I *Resource Policy*, årg. 37 (2012): 346–357. https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.04.002

Reusch, M. *Allemannsretten. Friluftslivets rettsgrunnlag.* Oslo: Flux Forlag, 2012.

Ricardo, D. *Principles of political economy and taxation.* 3. utg. London: Dent Dutton, 1965 (1821).

Riseth, J.Å. og Johansen, B. *Inngrepsanalyse for reindrifta i Troms fylke.* Rapport nr. 23. Tromsø: Norut, 2018.

Suopajärvi, L. Viken, A., Svensson, G. og Pettersson, S. «Social license to operate – is local acceptance of economic development enhancing social sustainability?» I McDonagh, J. (red.), *Sharing Knowledge for Land Use Management*. London: Edward Elgar Publishing, 2020. https://doi.org/10.4337/9781789901894.00018

Thomson, I. og Bouttelier, R.G. «Social license to operate.» I Darling, P. (red.), *SME mining engineering handbook* (s. 1779–1790). Denver, Colorado: Society for mining, metallurgy and exploration, 2011.

Viken, A. «Nordkapp – annektert av turismen.» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser.* Stamsund: Orkana, 2020a. https://doi.org/10.33673/OOA20202

Viken, A. «Turisme, kunnskapshegemonier og sjølregulering på Svalbard.» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser* (s. 301–320). Stamsund: Orkana, 2020b. https://doi.org/10.33673/OOA20202/6

Viken, A., Benonisen, R. og Svensson, G. «Det ustyrlige friluftslivet?» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser* (s. 267–300). Stamsund: Orkana, 2020. https://doi.org/10.33673/OOA20202/12

Kapittel 10

NORDKAPP – SUPERPROFITT OG LOKALT SINNE

Arvid Viken

Det har i mange år vært misnøye i Nordkapp over hvordan Nordkapplatået forvaltes. Lokalt brukes tidvis begrepet Nordkappfjellet, et fjell mange i lokalsamfunnet betrakter som sitt fjell. De irriteres over at eksterne investorer og selskaper innkasserer inntektene som attraksjonen skaper. Det tas ut en betydelig grunnrente som nesten ikke er beskattet. Siden leiekontraktene i 2018 skulle reforhandles, presset både kommunen og befolkningen på for å få et nytt regime. Men selskapene og Finnmarkseiendommen avviste dette. Derfor har det vokst fram et sinne i Nordkapp, mot det mange av innbyggerne mener er et svik mot lokalsamfunnet. Kapitlet diskuterer dette sinnet.

Innledning

I september 2020 gikk 250 personer i fakkeltog i Honningsvåg for et varmere og mer inkluderende samfunn i Nordkapp kommune.[1] Dette var en slags protest mot de mange stridighetene man lokalt følte på. Baktalelser, negative kommentarer og trakassering, på Facebook, i hverdagslivet og i kommunestyresalen, var bakgrunnen. Slikt går ut over kommunens omdømme, ble det hevdet,[2] og: «Stridens kjerne er

[1] NRK. «Her går folk i fakkeltog fordi de er møkklei krangling og dårlig stemning.» *NRK Troms og Finnmark*, 2020 (nedlastet 11.1.2022); «*Nordkapp-konflikten preger Honningsvåg: – Det er ikke hyggelig å bo i her nå.» NRK Troms og Finnmark*, 2021 (nedlastet 11.01.2022).

[2] NRK., op.cit.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/10
Lisens: CC BY 4.0

de mange konfliktene rundt Nordkapp-platået.» Som forsker har jeg hatt et blikk på Nordkapp siden slutten av 1980-tallet. Siden første konferanse jeg overvar der Nordkapp var et tema, har jeg møtt sinte mennesker. Folk var irritert, frustrert eller indignert over at ett selskap har enerett til forretningsdrift der og til de store inntektene som en bomavgift representerer for driverne og eierne. Nordkappsaka, som den gjerne kalles, er egentlig av enda eldre dato, fra 1928 da Finnmarks Jordsalgslag, altså staten, ga Nordkaps Vel enerett til forretningsvirksomhet på platået, noe selskapet hadde satt som betingelse for å drive der. Inntektene fra bomavgifta representerer det en kaller en grunnrente. Begrepet dekker en situasjon hvor en privat aktør tar ut inntekter fra en fellesressurs og i varierende grad gir noe tilbake samfunnet der produksjonen finner sted. Når disse inntektene er spesielt store, kalles det superprofitt. Nordkappsaka viser at grunnrenteproblematikken ikke er upolitisk, og at et grunnrenteuttak kan skape sinne som fører til støy og konflikter lokalt.

I kapitlet skal grunnrenta på Nordkapp illustreres og problematiseres: dens størrelse, hvordan monopolet ble etablert og har blitt beskyttet, hvordan lokale myndigheter har vært holdt utenfor, og hvordan alt dette har skapt et sinne mot driverne og mot selskapet som på vegne av fellesskapet forvalter grunnen. Sinne slik begrepet brukes her, men også som teoretisk kategori, er bredt og omfatter også det vi kjenner som raseri, irritasjon, indignasjon, forferdelse, tristhet og mer til, og knyttes gjerne til beskyldninger om utbytting, overgrep mot lokalsamfunn, arroganse, grådighet og urettferdighet. Sinnet i Nordkapp er løftet opp til politisk nivå og kan kalles et politisk sinne. Blant annet har dette skapt et motsinne blant mennesker som forsvarer dem sinnet er rettet mot.

Innledningsvis i kapitlet vil jeg anslå størrelsen på grunnrenteuttaket for nordkappturismen. Dernest ser jeg på sinne som en teoretisk kategori. I de to påfølgende avsnittene viser jeg hvordan kommunen har vært holdt utenfor, og hva som følger med et monopol. En gjennomgang av de nylige reforhandlingene om feste (leie) av grunnen følger så, og til sist vises hvordan det politiske sinnet kommer til uttrykk. Data er dokumenter i saka og nettsider – blant annet Facebook-siden til motstanderne av det Nordkappregimet man har hatt de siste 30 åra, samt intervjuer med åtte personer som på en eller annen måte har hatt en rolle i saka, som politikere eller aksjonister.

Grunnrente på Nordkapp

Fra gammelt av var Nordkappfjellet[3] et reinbeite og et rundingspunkt og landemerke for sjøfarende. Siden 1553, da britiske Richard Chancellor satte Nordkapp på internasjonale kart og navnga stedet, har det vært et globalt reisemål. Italieneren Francesco Negri (1663) laget den første kjente reiseskildringa fra Nordkapp, og siden har det blitt ganske mange beretninger. Fra slutten av 1800-tallet har Nordkapp vært et turistmål, først og fremst basert på sin beliggenhet. Fjellets nordlighet kan ikke bestrides, sjøl om det rent faktisk ikke er det nordligste punktet verken på Magerøya eller på Fastlands-Norge. I turistmarkedets øyne er det imidlertid det.

Nordkapp kan knapt nok kalles et sted – det har ikke bodd mennesker der, og sjøl i dag er det bare noen få rom for ansatte i turistanlegget. Nordkapp er en klippe, og det som har vært av menneskelig aktivitet der, har vært knyttet til reindrift og turisme og i noen grad friluftsliv. Utviklinga av turismen der er summarisk beskrevet i *Årbok for Nordkapp 2016*.[4] I 1892 ble den første «champagnepavilliongen» anlagt, mens første nordkapphall åpnet i 1959. Seinere har hallen blitt endret flere ganger, og i 1988 ble den omgjort til en moderne turistattraksjon, som ble justert i 1997. Veien dit var ferdig i 1956. Siden 1929 har dyre- og plantelivet på platået vært vernet. Eieren av anleggene har hele tiden vært Nordkaps Vel, et selskap som har vært gjenstand for en rekke eierskifter.

Nordkapp gir betydelige inntekter både til lokalsamfunnet og eierne og driverne av anlegget på Nordkappfjellet. Nordkapphallen tok i 2016 imot 260 500 turister.[5] I 1995 var tallet 215 000. Helt siden 1980-tallet har det vært en jevn stigning i besøkstallene. Sammensetninga av turistene har imidlertid endret seg mye. Antall bussturister har gått ned fra 122 000 til 57 000 mellom 1995 og 2016, mens skipsturistene ble flere – en økning fra 41 000 til 127 000 i samme tidsperiode. Gruppa «private reisende» (reisende med bil, bobil, motorsykkel, sykkel) har vært relativt stabil (cirka 24 %). En analyse av hva turismen betyr i inntekter og verdiskaping, ble gjort av konsulentselskapet Menon i 2017.[6] Deres

[3] Nordkapp er både navnet på kommunen og turiststedet. Dette omtales lokalt gjerne som Nordkappfjellet, i turismesammenheng som Nordkapplatået (eller bare platået). Noen ganger blir Nordkapphallen omtalt, det henspiller på det oppbygde turistanlegget.

[4] Holmgren, H. og Richter-Hanssen, E. «Tilskuer og deltager i forvaltningen av Nordkapp.» I Lindkvist, K.B. (red.), Årbok for Nordkapp 2016 (s. 85–96). Honningsvåg: Nordkapp historielag og Nordkappmuseet, 2016.

[5] Jacobsen, E.W., Holmen, R.B. og Iversen E.K. *Nordkapplatåets betydning for Nordkapp kommune* (Menon-rapporten). Oslo: Menon Economics, 2017.

[6] Ibid.

beregninger forteller at turistene hadde et forbruk av reisetjenester på NOK 355 millioner i 2015, hvorav 100 millioner gikk til varehandelen. Sysselsettingsmessig tilsvarer turistkonsumet 210 arbeidsplasser, hvorav 175 i reiselivet. Scandic, driftsselskapet både for hotellene og Nordkapphallen, sysselsatte 71 personer i 2016. Verdiskapinga i reiselivet – definert som summen av lønnskostnader og bruttodriftsresultat – ble beregnet til NOK 167 millioner, altså nærmere én million NOK per sysselsatt. Menon-rapporten tar en del forbehold og er omtrentlig i bruk av begreper, men gir likevel et bilde av et omfattende reiseliv i Nordkapp.

Menons analyse viser ikke hvor mye av inntektene fra Nordkapp som kan sies å skape en superprofitt. Det er kun bomavgifta som representerer grunnrente, ikke inntektene fra resten av virksomheten. Dersom en antar at 250 000 turister i snitt betaler NOK 200 for å komme inn, betyr det NOK 50 millioner i inntekter. Utgiftene knyttet til denne «produksjonen» er minimale: drift og bemanning av en billettkiosk. I tillegg kommer påslaget som de mange operatørene gjør for hver passasjer de bringer dit, en busstur på 34 kilometer hver vei. Menon-rapporten sier at 127 000 nordkappbesøkende kom sjøveien i 2016. Påslaget i cruisebransjen er ofte på over 50 %, trolig noe lavere hos Hurtigruten. I 2022 kostet utflukten NOK 1512 hos Hurtigruten, NOK 790 med rutebuss. Om en anslår gjennomsnittlig påslag til å være NOK 300 (noen mener at det ofte er mer enn det dobbelte) for de sjøbårne turistene, blir dette en samlet inntekt på cirka NOK 38 millioner. Altså, om all superprofitt regnes inn, var den på nærmere NOK 90 millioner, kanskje mer, i 2016. Så langt har en forsvinnende liten andel av disse pengene tilfalt lokale innbyggere eller myndigheter. Nordkapp er derfor et godt eksempel på superprofitt, grunnrente og manglende særbeskatning av slike inntekter.

Siden 1990-tallet har det vært foreslått, både lokalt og fra departementshold, at man burde skille mellom parkeringsavgift og inngangspenger for å komme inn i Nordkapphallen. Dette har også vært gjennomført, men turistene har sjøl måttet be om bare å betale for parkering, ellers blir en trukket for begge deler – i én billett. Eier og driver har åpenbart villet betrakte det som en helhetlig attraksjon, med inne- og uteområder, inklusive en parkeringsplass. Alternativet er å avkreve en betydelig *cover charge* for å komme inn i Nordkapphallen eller la det være gratis. Cover charge vil bety at turistene må betale en inngangsbillett for å komme inn på noe som

kan fortone seg som et serveringssted med butikk. Trolig var dette også en grunn for driverne/eierne til å gå til sak mot kommunen for å få beholde regien på parkeringsplassen.

Politisk sinne – hva er det?[7]

Siden starten på dette århundret har verden vært vitne til sinte mennesker som protesterer mot eksisterende politiske regimer. Verhoeven og Duyvendak[8] viser til eksempler fra flere steder i Europa, knyttet til utbyggingsprosjekter som folk har blitt provosert av. Ofte er lokal misnøye av såkalt nimby-karakter *(not in my backyard*) – altså noe som vedgår en personlig. Men det kan også være protester rettet mot regimer som sådan eller mot politikken på bestemte samfunnsfelt, slik starten var for de gule vestene i Frankrike og bøndenes massive protester mot myndighetenes landbrukspolitikk i India. Protester har også vært rettet mot private aktørgrupper, for eksempel mot bankers grådighet.[9] Protestene kan materialisere seg i at sinte mennesker samles i gatene og markerer sin avsky eller sitt sinne, ofte kombinert med debatter og organisering på sosiale medier. Sinnet kan være rettet mot en materialitet som oppleves som urettferdig. Like viktig som det å straffe den som har forvoldt uretten, er det å få anerkjennelse av urettferdighet eller et misforhold, hevder Silva.[10]

Den akademiske oppfatningen av sinne er at det er en «respons på en oppfattet urettferdighet»[11]. Det omtales som regel som en emosjon, noe vi føler, gjerne knyttet til en materiell realitet – som at eksterne selskaper skor seg på Nordkapp som naturressurs. Det er sjølsagt psykologene som har vært mest opptatt av sinne og sinne som emosjon, men fenomenet er også grundig diskutert i filosofi, sosialantropologi og sosiologi. En av debattene gjelder hvorvidt sinne er en innebygd mental tilstand, en kroppslig reaksjon eller en sosialt eller kulturelt betinget emosjon. Når vi tror noen behandler oss urettferdig, utnytter oss eller tilegner seg noe som er vårt,

[7] En takk til Gaute Svensson for en fruktbar samtale som satte meg på sporet av sinne som analytisk kategori.

[8] Verhoeven, I. og Duyvendak, J.W. «Enter emotions. Appealing to anxiety and anger in a process of municipal amalgamation.» I *Critical Policy Studies*, årg. 10 (2016): 468–485.

[9] White, P. «Making political anger possible: A task for civic education.» I *Journal of Philosophy of Education*, årg. 46 (2012): 1–13.

[10] Silva, L. «The Efficacy of Anger: Recognition and Retribution.» I Falcato, A. og Silva, S. (red.), *The Politics of Emotional Shockwaves* (s. 27–55). London: Palgrave MacMillan, 2021.

[11] Holmes, M. «Introduction. The importance of being angry: Anger in political life.» I *European Journal of Social Theory*, årg. 7 (2004): 123.

er sinne en adekvat følelsesmessig reaksjon, ofte koplet med andres manglende evne eller vilje til å tilpasse seg allment aksepterte sosiale normer.[12] Dixon[13] insisterer på at begrepet må forstås mangfoldig. Han hevder, med henvisning til faghistorie og historiske hendelser preget av sinne, at sinne er uttrykk for mange forskjellige emosjoner. Han viser også til alle begrepene som omtrent betyr det samme, som raseri, vrede, skuffelse, fortvilelse, utilfredshet, indignasjon, alle fenomener som kan danne grunnlag for politiske protester.[14] Dixon mener at vi heller bør omtale fenomenet eller fenomenene i flertall, som *sinner*. Han understreker også sinnets kulturelle karakter, blant annet med henvisning til Jean Briggs'[15] forskning blant *utkuer*, hvor sinne aldri kommer eksplisitt til uttrykk. Et liknende mantra har også eksistert i mange andre kulturer; sinne skal skjules, dempes og kontrolleres og framfor alt ikke føre til overilte handlinger. Og hevn er en særlig omstridt reaksjon.[16] White[17] understreker at det gjerne er *troen* på at noe er galt, som gjør oss sint. Dette hender stadig i hverdagslivet, men har også et kollektivt og politisk motstykke. Som en reaksjon på politiske handlinger eller beslutninger kan sinne betraktes som en politisk emosjon, sier White. Helt siden Aristoteles' tid har sinne vært sett på som et politisk uttrykk. «Politisk sinne er sinne rettet mot strukturer, politikk eller lover (og de som skaper og utøver dem)», sier Cherry.[18] En av diskusjonene er hvorvidt sinne er en fruktbar reaksjon, og hvordan det kan brukes konstruktivt til å skape endring. «Sinne er en anerkjent måte for å få fram urettferdighet og undertrykkelse på», sier Cherry (s. 5). Å omgjøre opplevd urettferdighet til politisk sinne er en måte å takle den på, hevder hun. Sinnet har dessuten en kommunikativ verdi – en måte å skape en erkjennelse av en pågående urettferdighet på. Sinne er et signal om at noe er galt, og et varsel om en type adferd som ikke er godtatt. Det kan også være en plattform for handling – man gjør noe med det som skaper sinnet.

Martha Nussbaum[19] understreker at sinne er noe som opptrer i nuet, en slags overgang. Hun understreker dette gjennom å omtale tilstanden

[12] Verhoeven og Duyvendak, op.cit.
[13] Dixon, T. «What is the history of anger a history of?» I *Emotions: History, Culture, Society*, årg. 4 (2020): 1–34.
[14] Op.cit.
[15] Briggs, J.L. *Never in anger.* London: Harvard University Press, 1979.
[16] Nussbaum, M.S. «Transitional anger.» I *Journal of the American Philosophical Association*, årg. 1 (2015): 41–56.
[17] White, op.cit.
[18] Cherry, M. «Political anger.» I *Philosophy Compass*, årg. 17 (2021): 1–11.
[19] Nussbaum, op.cit.

som *overgangssinne*. Et sinne vil som regel gå over i noe annet, en tanke, kanskje også en handling som tar fatt i fenomenet som skapte sinnet. Temporaliteten er trolig både en fordel og en svakhet. Handlinger som protester i gatene bør trolig ikke vedvare, men det kan også hende at gløden folk hadde i øyeblikket, svekkes. Det som har skjedd etter den arabiske våren eller i Frankrike etter de gule vestenes markering, kan tyde på det. På den annen side er det også eksempler på at et vedvarende sinne kan skape endring. Bøndene i India fikk etter flere år med protester myndighetene til å gi opp en politikk som ville gi store landbruksselskaper mer makt. Derfor sies det at det nesten alltid vil komme noe bra ut av et sinne[20] (Degerman, 2017). Nussbaum[21] advarer mot trangen til å ta hevn og til å svare med destruktive motsvar. Hun sier at vi heller må fokusere på framtida, finne løsninger på konflikter. Sinne er en destruktiv oppmerksomhet rundt fortida, slik hun ser det, og viser til vår tids store ledere, som Gandhi, Luther King og Mandela, som alle vendte blikket mot framtida.

Som et sosialt og kulturelt fenomen er sinne også påvirket av hvordan det blir omtalt i akademisk litteratur og i mediene.[22] Sinne som en reaksjon på observerte og diskuterte sosiale fenomener blir preget av disse debattene. Mens man tidligere kanskje ikke problematiserte at noen gjorde seg rike ved å utnytte naturressurser, er dette i dag blitt et hett tema i samfunnsdebatten. Fiskeoppdrett hadde eksistert som næring i nærmere 40 år før den ble ordentlig debattert. Erkjennelsen av at oppdretterne utnytter en fellesressurs, hav og fjorder, uten å betale fellesskapet for det, tok tid. Foreløpig er forslaget om 40 % grunnrenteskatt i laksenæringa lagt til side. For mange gjelder trolig en liknende forståelse av Nordkapp. Erkjennelsen av at det er en fellesressurs, *vårt fjell*, har oppstått over tid og må ses i lys av ulike diskurser, om fellesgoder, allemannsretten, kolonisering og urettferdighet. Men denne forståelsen deles ikke av alle. Det er altså ikke overraskende at protesten mot regimet har kommet først i våre dager. Sinnet utvikler seg parallelt med og som en funksjon av endrete syn på naturen, naturverdier, turismen som næring og grunnlag for inntjening. Dette tar tid og representerer samfunnsmessige endringer og en mer reflektert

[20] Nussbaum, op.cit.; Degerman, D. «Anger and forgiveness: Resentment, generosity, and justice.» I *Academia, Contemporary Political Theory*, årg. 17 (2017), www.palgrave.com/journals.

[21] Nussbaum, op.cit.

[22] Wahl-Jorgensen, K. «Towards a typology of mediated anger: Routine coverage of protest and political emotion.» I *International Journal of Communication*, årg. 12 (2018): 2071–2087.

offentlighet. White[23] (s. 4) sier det slik: «For å bli politisk sint … trenger du forståelse av politisk spill, med andre ord, være politisk skolert.»

I sinneforskninga er man naturlig nok opptatt av hvordan man skal komme videre. Sinne er på mange måter et bedre utgangspunkt enn angst, fortvilelse eller oppgitthet. Sinne eller aggresjon som deles av flere, kan gi et grunnlag for politisk mobilisering. Derfor er det også et demokratisk element i sinne, og, som White sier, alternativene er mye verre. Ignoranse eller likegyldighet er en langt større trussel mot demokratiet enn sinne, sier hun. Og som Nussbaum og andre har påpekt, bør man ikke bruke all energi på å anklage dem som forårsaker urettferdighet, men heller bruke krefter på å utforme fredsstrategier, formulere håp for framtida både for dem som har forårsaket urett, ofrene og samfunnet – de trenger alle å bli helbredet.[24] Dette er også Nussbaums mantra: La sinnet være en overgang til noe som er mer positivt. Men noen vil også mene at urett skal straffes, eller i alle fall rettes opp, før man kan gå videre. For å få til en positiv utvikling kan sinne være et nødvendig mellomspill.

Den turistiske erobringa av Nordkapp[25]

Cruiseturismen i Norge vokste fram på siste halvdel av 1800-tallet. Nordkapp ble fort ett av målene og ilandstigningspunktene. Turistene gikk i land i Hornvika 307 høydemeter nedenfor og klatret opp til platået, for de fleste en strabasiøs oppstigning. På slutten av 1800-tallet var det både kafé og posthus i Hornvika. På 1920-tallet gikk hurtigruteselskapene i bresjen for etableringa av et selskap, Nordkaps Vel, som skulle stå for utvikling av nødvendig tilrettelegging for de besøkende oppe på platået. I den forbindelse krevde selskapet å få kontroll over arealene mellom Hornvika og klippekanten. Dette ble oppfattet som en provokasjon av nordkappsamfunnet, som protesterte høylytt, men ble avvist.[26] Folk følte seg lurt, de skulle ikke lenger få drive handel slik de hadde gjort inntil da.[27] Kommunestyret var satt på sidelinja og har stort sett vært det siden, slik det beskrives av

[23] White, op.cit.

[24] Allen, D. «Democratic dis-ease: On anger and the troubling nature of punishment.» I Bandes, S. (red.), *The passions of law* (s. 191–224). New York: New York University Press, 1999.

[25] En versjon av dette og neste avsnitt finnes også i Viken, A. (red.), *Turismens paradokser*. Stamsund: Orkana Akademisk, 2020.

[26] Holmgren og Richter-Hanssen, op.cit.

[27] Gustavsen, J. «Kampen om Nordkapp. Intervju med tidligere ordfører Odd Holmgren.» I Lindkvist, K.B. (red.), Årbok for Nordkapp 2016 (s. 82–85). Honningsvåg: Nordkapp historielag og Nordkappmuseet, 2016.

tidligere ordfører Odd Holmgren.[28] Dette var også en av grunnene til at Honningsvåg og Omegn Turistforening ble etablert i 1927. Sammen med kommunen arbeidet denne organisasjonen for etablering av vei til platået. Den sto ferdig i 1957, finansiert gjennom kommunal forskuttering og bompenger. Likevel ble kommunen fortsatt holdt på avstand, og den vant heller ikke fram da den ville endre konsesjonsbetingelsene i 1958. Dermed ble leieforholdet forlenget i 30 år til, og det skjedde atter en gang i 1988. I 2017 startet forhandlingene om de neste 30 åra. Kommunen hadde også ved flere andre anledninger prøvd å forbedre sin posisjon, blant annet i 1974 da Nordkaps Vel innførte en inngangsbillett, og i 1981 da staten solgte sine eierinteresser i Nordnorsk Hotelldrift. Kommunen ville overta, men ble ikke hørt, og SAS fikk kjøpe hotellene.[29]

I årboka til Nordkapp Historielag fra 2016 presenterer John Gustavsen[30] et intervju med tidligere ordfører Odd Holmgren, som forteller hvordan kommunen på slutten av 1900-tallet forholdt seg til Nordkapplatået. Han ser på 1980-tallet som et vendepunkt for turismen på Nordkapp. Kommunen tilsatte egen reiselivssjef og var på banen, slik han så det. Finnmarkshotellene var nå blitt til SAS-hoteller, og selskapet så muligheter for en vesentlig økning av turismen til Nordkapp. Trafikken hadde økt, men man antok at ved å etablere en ny attraksjon der, i første rekke en forbedring av fasilitetene, ville trafikken kunne økes ytterligere. Det var særlig hotelldirektør Rolf Holmen i Honningsvåg som hadde dette blikket. Han rykket opp som sjef for alle SAS-hotellene i Finnmark og satte i gang et prosjekt som ble kalt «Nordkapp 1990». Det innebar etablering av en stor «hall», med toaletter, butikk, flere serveringssteder, og i tillegg flere opplevelsespunkter. En film viser Nordkapp og Finnmark på ulike årstider, videre er det en stein med flere kongers navnetrekk, et økumenisk kapell og en panoramabar. Utbygginga representerte en betydelig forbedring for de besøkende, med innearealer og døgnåpne toalettfasiliteter. Prosjektet var budsjettert til 65 millioner kroner, men regninga kom på langt over 100 millioner, sies det. Overskridelsen gjorde at hovedeieren av Nordkaps Vel, Kosmos, som hadde overtatt hurtigruteselskapenes eierandeler, ville selge seg ut. Kommunen var igjen interessert i å overta, men klarte ikke å komme fram til en

[28] Ibid.
[29] Holmgren, H. og Richter-Hanssen, E. «Nordkapp og reiselivet.» I Lindkvist, K.B. (red.), Årbok for Nordkapp 2016 (s. 81). Honningsvåg: Nordkapp historielag og Nordkappmuseet, 2016.
[30] Gustavsen, op.cit.

gangbar finansieringsmodell. Tidligere ordfører Holmgren sier at «SAS, fylkesordføreren og fylkesmannen i Finnmark, kanskje med DnC som bakspiller, må ha blitt enige om å hindre at Nordkapp kommune fikk aksjemajoriteten».[31] Det endte med at SAS fikk tilslaget på aksjeposten. Det hører også med til saka at statens mann i fylket, fylkesmann Anders Aune, var varamann til styret i Nordkaps Vel, samtidig som han var den som skulle godkjenne eventuelle kommunale disposisjoner. Holmgren mer enn antyder at staten og fylket i ledtog med kapitalinteressene holdt den lille kommunen utenfor, og at kommunen som en legitim interessent aldri ble anerkjent.[32] I dette lå det en kime til frustrasjon og sinne.

Ordninga med inngangsbillett har et omstridt rettsgrunnlag. Alt på 1970-tallet prøvde kommunen å få forståelse for at en inngangsavgift måtte hjemles i friluftslovens § 14, som gir kommunene adgang til å innføre avgifter for å dekke omkostningene ved tilrettelegging. Kommunen ble ikke hørt i saka. Miljøverndepartementet vurderte avgifta på Nordkapp flere ganger, men var lenge unnvikende med å anerkjenne kommunens krav. Først i 2014, etter påtrykk fra friluftslivsorganisasjonene, ble Nordkaps Vel bedt om å vise fram et løyve fra kommunen. Dette ble omsøkt og innvilget med en rekke betingelser. På slutten av 2019 ble dette regimet underkjent av fylkesmannen, og i 2021 stadfestet tingretten at kommunen skal ha regi på parkeringsplassen.

Nordkapps eiere og drivere har altså navigert slik at kommunen og det lokale næringslivet har vært holdt utenfor, både med hensyn til eierskap, styring, forretningsdrift og inntekter. Attraksjonen har vært drevet på samme vis siden 1989 og framstår derfor som stabil, men servil, hevder flere av mine informanter. Og sinnet har ikke gått over, det har snarere blitt sterkere og mer mangfoldig. De har det til felles at de vil ha anerkjennelse for urimeligheten i dagens ordning på Nordkapp-platået. Likevel har det skjedd endringer i turismen på Magerøya. Reiselivet er blitt mer mangfoldig, med flere aktører som lever av nordkapptrafikken, en gryende opplevelsesnæring og en voksende fisketurismenæring.[33]

---

[31] Gustavsen, op.cit.

[32] Gustavsen, op.cit.

[33] Holmgren, H. og Lindkvist, K.B. «Resource management regimes and innovation in peripheral nature-based tourism: The case of North Cape tourism and seafishing tourism.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 70, nr. 4 (2016): 203–215; Viken, A. og Aarsaether, N. «Transforming an iconic attraction into a diversified destination: The case of North Cape tourism.» I *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, årg. 13 (2013): 38–54.

Monopol og eksklusjon

Festeavtalen fra 1928 ga altså Nordkaps Vel enerett til å drive forretning på Nordkappfjellet, med unntak av reindrifta, som fortsatte som tidligere, mens reindrivernes bigeskjeft, salg av suvenirer, ble bortvist. De ble dermed fratatt etablerte og hevdvunne rettigheter. Legaliteten i monopolavtalen er heller tvilsom, også fordi statens eiendomsrett betviles. Siden 1970-tallet, først gjennom Sverre Tønnesens doktoravhandling,[34] har statens eiendomsrett i Finnmark vært underkjent. Tønnesens avhandling slo fast at det var finnmarkingene som eier grunnen.[35] Dermed kan også rettsgrunnlaget til dagens Finnmarkseiendommen trekkes i tvil. Dette skjedde nylig i Karasjok, hvor Finnmarkskommisjonen slo fast at det er bygda som bør eie grunnen. Reindriverne som ved Nordkaps Vels inntog på platået ble fortrengt, har i seinere tiår solgt suvenirer i Skarsvågkrysset eller på sin sommerboplass, cirka fem kilometer før Nordkappfjellet. Her har familien et enkelt utsalgssted, utstyrt med samiske markører. Det er ganske uforståelig at denne aktøren ikke er en del av attraksjonen på platået.

Monopolstatusen har altså stor symbolsk kraft og er et tegn på en vedvarende kolonisering, noe som også irriterer. Monopolsituasjonen har trolig gitt økonomiske muskler til å utvikle Nordkapp. Men det har også sine minussider. Monopoler antar normalt en bestemt adferd, slik Semmler[36] (s. 109) ser det, for eksempel ved å pålegge monopolpriser for å øke profittratene. Inngangsbilletten på Nordkapp (275 kroner i 2018, 290 kroner i 2020) er et eksempel på dette. Viktigst er det at monopolet har makt, og at de på utsiden er mer eller mindre avmektige. Monopoltendenser har vært studert under ulike etiketter,[37] for eksempel som enklaveturisme.[38] Hotell- og turoperatørkjeder har skapt turismeanlegg som gir turister alt de trenger for oppholdet – Club Med er et eksempel, men modellen er også kjent innen skiturisme og i cruiseskipssektoren. Mbaiwa hevder at dette har en tendens til å være en type turisme hvor «[n]aturressurser i en vertsregion utnyttes av noen fra

[34] Tønnesen, S. *Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte «Statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter.* Doktoravhandling. Bergen: Universitetet i Bergen, 1972.

[35] Ravna, Ø. «Retten til jorden i Finnmark, samenes rettigheter og forslaget til Finnmarkslov.» I *Kritisk Juss*, årg. 31 (2005): 200–211.

[36] Semmler, W. «Theories of competition and monopoly.» I *Capital & Class*, årg. 6 (1982): 91–116.

[37] Mbaiwa, J.E. «Enclave tourism and its socio-economic impacts in the Okavango Delta, Botswana.» I *Tourism Management*, årg. 26 (2005): 157–172.

[38] Britton, S.G. «The political economy of tourism in the third world.» I *Annals of Tourism Research*, årg. 9 (1982): 331–356.

utsiden, mens de fleste i lokalbefolkningen har liten eller ingen fordeler av det.»[39] Karakteriseringa passer bra for Nordkapp.

Monopolene har også en tendens til å være «late» og passive, også det en kritikk av Nordkapp. Det er lite nytt å berette om Nordkapp-turismen. Attraksjonen har vært gjenstand for nødvendig vedlikehold, med ikke utvikling, uttrykker en av informantene. Tydeligst er kritikken av panoramabaren, der utsikten er dekket til og erstattet med, etter flere informanters mening, et elendig billedshow. Monopolet omfatter også hotelldrift og kommunens turismeutvikling i sin alminnelighet. Lite skjer, sies det. Eier-/driverkonstellasjonen bidrar ikke til en positiv utvikling. Tvert imot, sier flere informanter, bidrar måten de opptrer på, til stagnasjon og kollektiv oppmerksomhetsdreining mot den destruktive «nordkappsaka». En annen monopolkarakteristikk er kontroll av informasjon og manglende transparens. Flere informanter sier at det er vanskelig å få grep om planer, om de finnes. Det er en gjengs oppfatning at Rica/Scandic holder kortene sine tett til brystet. Det er også tilnærmet umulig å finne ut av pengestrømmene – de er stort sett kamuflert i konsernregnskaper. Derfor er superprofitten i dette kapitlet stipulert, ikke lest ut av regnskaper. Rica/Scandic opptrer altså omtrent som en kan forvente av en monopolist, til vedvarende irritasjon for store deler av lokalsamfunnet. Regimet mangler åpenbart legitimitet.

Reforhandlingene i 2018

Anlegget på Nordkapp-platået eies av Rica Eiendom og drives av Scandic, som er en hotellkjede med tre hoteller i og rundt Honningsvåg. Platået var i sin tid statsgrunn og har siden 2006, med opprettelsen av Finnmarkseiendommen (FeFo), vært en del av denne organisasjonens eie, hele tiden håndtert gjennom festekontrakter. Den første ble inngått i 1928. I Finnmark gjelder slike leiekontrakter for grunn som regel for lange perioder – for eksempel 99 år.[40] Slik har det også vært for Nordkapp-platået. Festerne skal kunne drive og planlegge på lang sikt. I 2018–2019 var det Finnmarkseiendommen som var bortfestende instans. FeFo gjorde en gjennomgang av sakskomplekset i anledning reforhandlingene. Slik de oppsummerte det, dreide saka seg, for dem,

[39] Mbaiwa, op.cit., s. 159.

[40] Johansen, O.M. *Er festeplikten i samsvar med Finnmarksloven? Ønsker finnmarkingene å ha det slik?* Honningsvåg: Radio Nordkapp, 2019.

blant annet om de skulle selge Nordkapp-platået til kommunen eller føre inn kommunen som festende instans. I tilfelle måtte festeren, Nordkaps Vel / ANS Nordkapp 1990, gå med på en slik overdragelse. Fester har ifølge lova rett til fornyelse av festekontrakt, men dette kan avvikes fra om fester går med på det. Det gjorde ikke festeselskapet. FeFo var heller ikke tilhenger av en slik overdragelse. Selskapet ville miste en årlig inntekt, måtte betale 28 % skatt av overdragelsessummen, og selskapets strategi er å feste bort, ikke selge grunn, sies det i et notat fra FeFo[41] (ved Bente Haug, styreleder). Dessuten betvilte FeFo kommunens finansielle evne til å gjøre en såpass stor investering, anslått til NOK 100 millioner. Det antydes også i saksutredningene at den eksisterende modellen, med FeFo som bortfester, trolig er det Finnmarks befolkning er best tjent med. I det ligger det en betraktning om at Nordkapp ikke først og fremst er en lokal, men en regional ressurs. Flere av mine informanter mener at Nordkapp er en nasjonal naturressurs som ikke burde eies og forvaltes av en regional instans, men av staten. FeFo konkluderte med at selskapet ikke ville endre på festeforholdet, og gikk inn for å forlenge med eksisterende fester, som er Rica Eiendom. FeFo valgte altså den for dem enkleste veien, der hvor jussen var klarest. Men selskapet gikk fort fram. Det hadde vært antydet, slik flere parter oppfatter det, at FeFo hadde lovet å vente til et nylig initiert arealplanarbeid for Nordkapp-området var ferdig, før man ferdigforhandlet og skrev under ny festekontrakt. Men det skjedde ikke, ny avtale ble undertegnet desember 2019. I avtalen forholdt man seg til et regelverk som sier at festeavgift skal være på maksimalt fem prosent av råtomtverdien, som er gjenstand for indeksregulering. Årsavgifta for bortfestet areal på Nordkapp ble satt til NOK 3 488 500 i 2019.

At FeFo gikk så fort fram og ikke ville vente på at området var blitt regulert, omtales både som et overgrep og som et svik av mine informanter. De viser til at Rica/Scandic ved flere anledninger hadde truet med rettssaker, noe som kunne bli dyrt både for kommunen og FeFo. At styreformannen i FeFo inntil nylig hadde vært rådmannen i Nordkapp, førte til habilitetsbeskyldninger og skifte av styreleder (i 2019). Det antydes av informantene at her «var det noen som hadde snakket sammen», og at det var nære forbindelser mellom daværende ordfører, ny styreleder og avgått styreleder. Andre mener at det var et utslag av en «med lua i

[41] FeFo. *Orientering om Nordkappsaken* (undertegnet av Bente Haug). Lakselv: FeFo, udatert.

hånda»-mentalitet, at man smigres av «kapitalister og røde løpere», at man holder seg inne med dem som har penger og makt, og ikke går imot deres interesser. Noen viser til at Rica/Scandic er en stor arbeidsgiver som man må tekkes så godt man kan, det tjener kommunen på i det lange løp. Altså, slik saka formidles på Facebook og av informantene, ble kommunens interesser heller ikke ved denne anledninga håndtert til beste for kommunen.

Bortfester kan stille betingelser til festekontrakten. Det forutsettes sjølsagt at fester følger norsk lov. For eksempel gjelder friluftslova for Nordkappfjellet. Dette har lenge vært et stridstema, fordi det setter begrensninger for hvor stor avgift som kan tas for å komme inn i området. Ifølge en nylig avsagt dom gjelder som nevnt friluftslovas § 14, som sier at det er kommunen som har ansvar for tilrettelegging av friluftslivsområder, inklusive parkering. Den viktigste endringa som ble gjort ved reforhandlingene i 2018–2019, var at de bortfestede arealene ble vesentlig redusert. De gjelder i dag bare tomta til hallen og området ned til og rundt Globen (en globus ytterst på kanten) samt et par mindre kiler i tilknytning til et monument (Barn av jorden) og en billettkiosk. Til sammen gjelder den nye festekontrakten 115 dekar, mot tidligere 922 dekar, en reduksjon på 86 %. Betingelsene skal reforhandles hvert 20. år, mot tidligere hvert 30. Hva de frigjorte områdene skal disponeres til, er opp til kommunen å avgjøre gjennom regulering av området. Dette kan åpne for nye aktører på platået, om det er ønsket.

Finnmarkseiendommen (FeFo) har i spørsmålet om festekontrakten opptrådt slik staten har gjort gjennom hele attraksjonens historie – bistått kapitalinteressene i å sikre seg store private inntekter. FeFo dreier gjennom sine saksframlegg spørsmålet om eierskapet til grunnen i retning av en regional forståelse og underminerer dermed det moralske fundamentet i lokalbefolkningens sinne. Dette er en kjent teknikk.[42] Rop om rettferdighet besvares med juss. Når moralsk indignasjon møtes med formelle regler, kan man sette spørsmålstegn ved FeFos egen rolleforståelse. Strengt tatt har FeFo opptrådt som en privat aktør som maksimerer sine inntekter innenfor gjeldende lover og regler, ikke som et ansvarlig forvaltningsorgan. Dette er konstatert tidligere: FeFo «agerer ut fra en markedsagenda og er

[42] Simola, S. «Anti-corporate anger as a form of care-based moral agency.» I *Journal of Business Ethics*, 94 (2011): 255–269.

selv blitt en konkurrerende økonomisk aktør», konstaterte Bjørklund[43] i en analyse av selskapets håndtering av gruvespørsmål. Han mener også at selskapet forsømmer forpliktelser de har ifølge folkeretten.

Sinnet i Nordkapp

Et inntrykk av sinnet i Nordkapp finner man på en Facebook-side som heter «Nordkapplatået – Vår identitet! Vår eiendom! Vår framtid!». Den har nærmere fire tusen medlemmer og rommer flere tusen ytringer og flere sinner. At det er et sinne, ser man av uttrykkene som har blitt og stadig blir brukt. De forteller om sterke følelser. Dagens Nordkapp-regimes forsvarere blir anklaget for å fare med tøys, usannheter, overtramp, trakassering, hån. Før valget i 2019 ble de som da hadde flertall i kommunestyret, anklaget for å ha holdt tilbake informasjon, for lukkede prosesser og for ikke å anerkjenne lokalsamfunnets interesser i saka. Dette har gjort folk forbanna. Forbannelsen gjelder Rica/Scandic, men også Arbeiderpartiet og Høyre, som har støttet dagens regime. De burde henges ut til spott og spe for hele Norge, proklamerer en informant. Ap og høyresida gjør stadige knefall for kapitalkreftene, sier en annen. Oppfatningen er at kommunen så langt har bidratt til at de allerede svært rike har blitt enda rikere, og ikke lagt til rette for lokal verdiskaping. Man har til og med sett gjennom fingrene med et lovbrudd – profittgenerering gjennom en ulovlig inngangsavgift – hevder noen. Sinnet gjelder også FeFos opptreden. Facebook-gruppa forstår heller ikke at FeFo ikke kunne vente til at man hadde fått på plass en ny reguleringsplan. Før kommunevalget i 2019 og i valgkampen var fløyene steile. I et kommunestyremøte forsommeren 2019 haglet det med beskyldninger begge veier. Opposisjonen omtalte dem som da satt med makta, Arbeiderpartiet og Høyre, på måter som sies å ha skapt ondt blod, og som ga et vanskelig forhandlingsklima når de sjøl hadde vunnet valget. Sinnet ble artikulert i flere kanaler, Finnmarksposten, Radio Nordkapp og Ságat hadde alle en tett oppfølging. Men særlig Facebook må ta sin del av skylda for det dårlige forhandlingsklimaet, mener en informant. Hadde det ikke vært for Facebook, kunne saka vært løst for lenge siden, hevder han. Han

[43] Bjørklund, I. «Gruvedrift og reindrift – om nordområdesatsingen, folkerett og trojanske hester i Sápmi.» I Jentoft, S., Nergård, J.I. og Rørvik, A. (red.), *Hvor går Nord-Norge. Politiske tidslinjer*, bind 3 (s. 417–427). Stamsund: Orkana Akademisk, 2013.

mener at det å snakke sammen «under fire øyne» gir langt mer fruktbare dialoger enn å «slenge dritt i sosiale medier».

Ved kommunevalget i 2019 fikk Arbeiderpartiet 3 av 19 representanter, en tilbakegang fra 10 ved valget i 2015. Folk ville ha endringer. Kommuneledelsens opptreden i perioden før 2019 hadde ikke alltid vært like smart, sier noen av informantene. Ledelsen hadde ikke vært åpen om forhandlingene med Rica/Scandic og gjorde en stor feil ved ikke å utrede alternative modeller, både privat og offentlig drift av parkeringsplassen på platået. Ei tid trodde regimemotstanderne at kommunen kunne overta den inntektsbringende billetteringa. Men dette viste seg å være i strid med friluftslova. Dermed var grunnlaget for kritikken av Rica/Scandic-regimet basert på feilaktige forutsetninger, hevder en av informantene. Dersom kommunen skulle eller skal ta over, vil det ikke bli en stor inntektskilde. Denne erkjennelsen ble gjort relativt seint i prosessen. Likevel er kampen om parkeringsplassen stadig et stridstema. Rica/Scandic gikk i 2020 til sak mot kommunen om parkeringsplassen, som de fortsatt ønsker å disponere. De tapte saka, men valgte å anke avgjørelsen. Rica/Scandic viser ingen forståelse for kommunale interesser, sjøl om de støttes av rettsapparatet, sies det. Og sinnet har fått ny grobunn. I ordførerens uttalelser til en avis, gjengitt på Facebook, heter det:

> – Tingrettens dom var jo helt klar, da Scandic tapte på absolutt alle punkter. I kommunen har vi bare fulgt de råd vi har fått fra Sivilombudsmannen, Miljødirektoratet og Statsforvalteren. Disse instansene har vært helt klare i tolkningen av friluftsloven, påpeker ordføreren … Når Scandic nå anker dommen, er de med og nører oppunder igjen noe som vi hadde håpet skulle være over. Uansett på hvilken side i Nordkapp-saken man har stått, sier han …

Ordføreren, som altså har vært en av kritikerne av regimet fram til 2019, oppfatter at de har fått en bred anerkjennelse av sitt standpunkt, og håpet dermed på fred. Det var han ikke aleine om, som nevnt gikk mange i tog for fred sommeren 2020. Men Rica/Scandic fortsatte kampen gjennom å anke en dom fra sommeren 2021 som ga kommunen medhold i at parke-

ringa er deres ansvar.[44] At selskapene først bryter, så bestrider norsk lov og rettspraksis, forundrer flere informanter, mens andre forklarer det enkelt med at det er store penger som står på spill.

Den opprinnelige konflikten har også generert andre sinner. Først og fremst mellom Arbeiderpartiet og Høyre på den ene siden, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet på den andre. I flere saker har man anklaget hverandre for inhabilitet, for konspirasjon, for manglende transparens og uhederlig opptreden. Særlig oppmerksomhet fikk kommunedirektøren i Nordkapp. Han hadde flere roller. I tillegg til å være administrativ leder i kommunen satt han i fylkestinget for Høyre og var styreleder i FeFo. Det sies at han sendte brev til FeFos administrative leder, der han ba om at styret (som han sjøl ledet) ikke solgte Nordkapp-platået til Nordkapp kommune. Etter valget ble Justisdepartementet kontaktet angående kommunedirektørens habilitet. Departementet svarte at kommunens ansatte ikke kunne delta i behandling av FeFos styrebehandling av saker angående Nordkapp-platået. Kommunedirektøren gikk av. To andre i kommuneadministrasjonen ble sagt opp. Den ene hadde hatt rolle som saksbehandler i saker knyttet til Nordkapp-platået og var kjent som en som støttet det eksisterende regimet på platået. Begrunnelsen for oppsigelsen var at deres arbeidsoppgaver opphørte som følge av iverksetting av en omorganisering initiert i forrige kommunestyreperiode. Flere av mine informanter oppfatter det slik at det nye regimet brukte makta si til å kvitte seg med noen av sine motstandere, og antyder at dette var uklokt. Sjøl opplevde representanter for det nyvalgte regimet at politiske vedtak ikke ble fulgt opp, og at de ble motarbeidet av administrasjonen, mens de anklages av motparten for ikke å behandle saker angående næringsutvikling og for å være næringsfiendtlige. Noen antyder at dagens opposisjon ønsker å skape et slikt bilde for å underminere de nye makthavernes legitimitet. Noen sier at det foregår mobbing. Tonen fra valgkampen er til å kjenne igjen. Her gis det ikke ved dørene, her er det mye ondt blod og liten vilje til å høre på og forstå motparten, sies det. Av aktører på utsida av kommunepolitikken omtales det politiske miljøet som ufyselig. Noen sier at det er en tendens til at folk blir vurdert ut ifra nordkappsaka, for eksempel at

[44] Saka ble anket til lagmannsretten, som avsa dom i september 2022. På Nordkapp kommunes hjemmeside står det: «Dommen bekrefter at Nordkapplatået er utmark, at parkeringsavgifter krever kommunalt løyve etter friluftslovens § 14 og at Nordkapp kommune gjorde et gyldig vedtak 16. desember 2021.» Rica/Scandic har anket dommen til Høyesterett.

de som arbeider i reiselivet, antas å støtte Rica/Scandic. Dette påvirker arbeidsforholdene i næringa, sies det. Et tegn på konfliktens alvor er også at konsulenter fra Kommunesektorens organisasjon (KS) i 2021 ble tilkalt for å bidra til en bedre politisk dialog.[45] Slikt skjer trolig ikke ofte i det norske kommunevesenet.

Konklusjon

Nordkapp har vært styrt utenfra nesten så lenge det har vært et moderne turistmål. «Oppdagerne» på 1500- og 1600-tallet, de som reiste champagnepaviljongen, og stifterne av Nordkaps Vel, var interessenter utenfra. Og utviklinga etter 1980 har vært drevet fram av nasjonale eller utenlandske selskaper, flyselskapet SAS, hotellkjedene Rica og Scandic, og Rica Eiendom. De eksterne aktørene har vært støttet av Statskog og Finnmarkseiendommen. Nordkappturismen har både et kolonialt og et klassisk imperialistisk preg;[46] kapitalinteresser i sentrum ekspanderer sine formuer gjennom ekstraktive operasjoner i periferien,[47] assistert av lokale medløpere som passer på at lokale aktører ikke ødelegger dette spillet. I Nordkapp har dette skapt et sinne som har resultert i en lokalpolitisk storkonflikt mellom de «sinte» og de som forsvarer systemet. Det som lenge var en folkelig protest, har blitt til en lokalpolitisk verkebyll. Sinnet kan knapt kalles en overgang, snarere en vedvarende tilstand.[48]

Sinnet i Nordkapp er basert på forestillinger om at man lokalt er gjenstand for urettferdighet og noe som mange opplever som umoralsk. Politisk sinne har ofte et slikt utgangspunkt.[49] I tilfellet Nordkapp har sinnet blitt sterkere og mer nyansert med åra. Sinnet på Nordkapp speiler sinneteorien som ble presentert foran, det er åpenbart sterke emosjoner involvert, det er flere sinner og flere forestillinger om hva som er galt. Sinnet dreier seg, slik det fortoner seg gjennom Facebook og intervjuer, ikke om hevn eller ønske om avstraffelse for lovbrudd, men om å få anerkjennelse for sitt synspunkt,[50] nemlig at det regimet man har hatt de siste 30 åra, er urettferdig, ulovlig eller til og med representerer

[45] KS Konsulent. *Skisse til prosess – tilbud fra KS-Konsulent, fase 1.* Brev. Bergen: KS-Konsulent, 2020.
[46] Viken, op.cit.
[47] Galtung, J. *Structural theory of imperialism.* Paper. Oslo: International Peace Research Institute, 1971.
[48] Nussbaum, op.cit.
[49] Verhoeven og Duyvendak, op.cit.; White, op.cit.
[50] Silva, op.cit.

et svik. Om det er dette som skal fokuseres, eller om man heller bør se på hvordan man kan få til et mer rettferdig regime, er et tema i sinnelitteraturen. Sinnet i Nordkapp har utvilsomt satt fingeren på et ømtålig punkt – om hvem som skal bestemme over tilgangen til et naturområde, til hvilken pris og til inntekt for hvem. At sinnet vedvarer, kan også skyldes at man i våre dager har sosiale medier for kanalisering av sinne. Facebook formidler sinne i tekster som ikke forsvinner, de blir værende og utvides stadig med nye. En informant hevdet at dette fører til ekstra usaklighet og vedvarende konflikter. Slike problemstillinger er i dag gjenstand for forskning, men kunnskapen er noe begrenset. Det er et relativt nytt forskningsfelt (se for eksempel Halpern og Gibbs; Lev-On og Steinfeld).[51] Sosiale medier har utvilsomt endret det politiske terrenget, nye kontaktformer mellom de valgte og velgerne utvikles, og populister og andre og nye kanaler for kommunikasjon og politisk innflytelse har dukket opp.[52] Flere av dem vi snakket med, understreket at folk er lei, lei saka, lei all ugreie mellom folk som pleide være venner. Sinnet er kanskje i ferd med å gå over i en ny fase – fredsmarsjen sommeren 2020 kan tyde på det. Men det er også tegn på det motsatte. Kilden til sinnet: Rica/Scandic synes ikke å ville gi seg. Dette er i dag et hovedproblem: at driverne på Nordkapp-platået verken synes å akseptere moralske normer eller norsk rettspraksis. Uansett vil lokalsamfunnet likevel sitte igjen med svarteper; det som har gjort Rica Eiendom velstående, er basert på en ordning kommunen og lokalsamfunnet ikke kan overta. En profitabel billettering for tilgang til Nordkapp-platået vil også være ulovlig for dem. Likevel, som nær sagt alle informantene ønsket, dreier det seg om å få til en endring mot et mer rettferdig og demokratisk regime, en reform,[53] som i langt større grad blir fordelaktig for lokalsamfunnet enn det som har vært. Men når sinnet er rettet mot noe som oppfattes som en statsbeskyttet urettferdighet og en stat som unnviker reformer, utfordres demokratiet og dets moralitet.

---

[51] Halpern, D. og Gibbs, J. «Social media as a catalyst for online deliberation? Exploring the affordances of Facebook and YouTube for political expression.» I *Computers in Human Behavior*, årg. 29 (2013): 1159–1168; Lev-On, A. og Steinfeld, N. «Municipal Campaigns on Facebook: What influences the scope of engagement and does it win votes?» DG.O'21, June 09–11, 2021, Omaha, NE, USA. *The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*. Omaha, USA.

[52] Jost, P., Maurer, M. og Hassler, J. «Populism fuels love and anger. The impact of message features on users' reactions on Facebook.» I *International Journal of Communication*, årg. 14 (2020): 2081–2102.

[53] Macamo, E. «Social criticism and contestation: Reflections on the politics of anger and outrage.» I *Wiener Zeitschrift für Kritische Afrikastudien*, årg. 20 (2011): 45–68.

Nordkappsaka, som er analysert her, er forbundet med støy, sinne og konflikter. Saka bunner i grove trekk i en grådighetskultur, eiere og drivere uten lokal forankring og en tvilsom moral. De synes å være villige til å «ofre» et lokalsamfunn for å sikre egne interesser, men de er også assistert av lokale og regionale hjelpere. De som representerer denne kulturen, har ment at de driver etter lova, mens andre mener at de representerer en moral som mange har problemer med å akseptere. Og, ikke minst, det mangler forståelse av, og lovverk om, grunnrenteuttak.

Referanser

Allen, D. «Democratic dis-ease: On anger and the troubling nature of punishment.» I Bandes, S. (red.), *The passions of law* (s. 191–224). New York: New York University Press, 1999.

Bjørklund, I. «Gruvedrift og reindrift – om nordområdesatsingen, folkerett og trojanske hester i Sápmi.» I S. Jentoft, J.-I. Nergård og K.A. Rørvik (red.), *Hvor går Nord-Norge. Politiske tidslinjer*. Bind 3 (s. 417–427). Stamsund: Orkana Akademisk, 2013.

Briggs, J.L. *Never in anger.* London: Harvard University Press, 1979.

Britton, S.G. «The political economy of tourism in the third world.» I *Annals of Tourism Research*, årg. 9, 1982: 331–356. https://doi.org/10.1016/0160-7383(82)90018-4

Cherry, M. «Political anger.» I *Philosophy Compass*, årg. 17, 2021: 1–11. https://doi.org/10.1111/phc3.12811

Degerman, D. «Anger and forgiveness: Resentment, generosity, and justice.» I *Academia, Contemporary Political Theory*, årg. 17, 2017. https://doi.org/10.1057/s41296-017-0097-z

Dixon, T. «What is the history of anger a history of?» I *Emotions: History, Culture, Society*, årg. 4 (2020): 1–34. https://doi.org/10.1163/2208522X-02010074

FeFo. (udatert). *Orientering om Nordkappsaken* (undertegnet av Bente Haug). Lakselv: FeFo.

Galtung, J. *A Structural Theory of Imperialism*. Paper. Oslo: International Peace Research Institute, 1971. https://doi.org/10.1177/002234337100800201

Gustavsen, J. «Kampen om Nordkapp. Intervju med tidligere ordfører Odd Holmgren.» I Lindkvist, K.B. (red.), Årbok for Nordkapp 2016 (s. 82–85). Honningsvåg: Nordkapp historielag og Nordkappmuseet, 2016.

Halpern, D. og Gibbs, J. «Social media as a catalyst for online deliberation? Exploring the affordances of Facebook and YouTube for political expression.» I *Computers in Human Behavior*, årg. 29, 2013: 1159–1168. https://doi.org/10.1016/j.chb.2012.10.008

Holmes, M. «Introduction. The importance of being angry: Anger in political life.» I *European Journal of Social Theory*, årg. 7, 2004: 123–132. https://doi.org/10.1177/1368431004041747

Holmgren, H. og Lindkvist, K.B. «Resource management regimes and innovation in peripheral nature-based tourism: The case of North Cape tourism and seafishing tourism.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 70, nr. 4, 2016: 203–215.

Holmgren, H. og Richter-Hanssen, E. «Nordkapp og reiselivet.» I Lindkvist, K.B. (red.), *Årbok for Nordkapp 2016* (s. 81). Honningsvåg: Nordkapp historielag og Nordkappmuseet, 2016.

Holmgren, H. og Richter-Hanssen, E. «Tilskuer og deltager i forvaltningen av Nordkapp.» I Lindkvist, K.B. (red.), *Årbok for Nordkapp 2016* (s. 85–96). Honningsvåg: Nordkapp historielag og Nordkappmuseet, 2016.

Jacobsen, E.W., Holmen, R.B. og Iversen E.K. *Nordkapplatåets betydning for Nordkapp kommune* (Menon-rapporten). Oslo: Menon Economics, 2017.

Johansen, O.-M. *Er festeplikten i samsvar med Finnmarksloven? Ønsker finnmarkingene å ha det slik?* Honningsvåg: Radio Nordkapp, 2019.

Jost, P., Maurer, M. og Hassler, J. «Populism fuels love and anger. The impact of message features on users' reactions on Facebook.» I *International Journal of Communication*, årg. 14, 2020: 2081–2102.

KS Konsulent. *Skisse til prosess – tilbud fra KS-Konsulent, fase 1*. Brev. Bergen: KS-Konsulent, 2020.

Lev-On, A. og Steinfeld, N. «Municipal Campaigns on Facebook: What influences the scope of engagement and does it win votes?» DG.O'21: DG.O2021: *The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*. Omaha, USA, juni 2021. https://doi.org/10.1145/3463677.3463689

Macamo, E. «Social criticism and contestation: Reflections on the politics of anger and outrage.» I *Wiener Zeitschrift für Kritische Afrikastudien*, årg. 20 (2011): 45–68.

Mbaiwa, J.E. «Enclave tourism and its socio-economic impacts in the Okavango Delta, Botswana.» I *Tourism Management*, årg. 26, 2005: 157–172. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2003.11.005

NRK. «Her går folk i fakkeltog fordi de er møkklei krangling og dårlig stemning.»

Nordkapp-konflikten preger Honningsvåg: – Det er ikke hyggelig å bo her nå – NRK Troms og Finnmark, 2020 (nedlastet 11.01.2021).

Nussbaum, M.C. «Transitional anger.» I *Journal of the American Philosophical Association*, årg. 1, 2015: 41–56. https://doi.org/10.1017/apa.2014.19

Ravna, Ø. «Retten til jorden i Finnmark, samenes rettigheter og forslaget til Finnmarkslov.» I *Kritisk Juss*, årg. 31, 2005: 200–211. https://doi.org/10.18261/ISSN2387-4546-2005-02-11

Richter-Hanssen, E. *Nordkapp – en fiskerikommune. Fra de eldste tider til i dag.* Honningsvåg: Nordkapp kommune, 1990.

Semmler, W. «Theories of competition and monopoly.» I *Capital & Class*, årg. 6, 1982: 91–116. https://doi.org/10.1177/030981688201800106

Silva, L. «The Efficacy of Anger: Recognition and Retribution.» I Falcato, A. og Silva, S. (red.), *The Politics of Emotional Shockwaves* (s. 27–55). London: Palgrave MacMillan, 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56021-8_2

Simola, S. «Anti-corporate anger as a form of care-based moral agency.» I *Journal of Business Ethics*, 94 (2011): 255–269. https://doi.org/10.1007/s10551-011-0755-7

Tønnesen, S. *Retten til jorden i Finnmark. Rettsreglene om den såkalte «Statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter.* Doktoravhandling. Bergen: Universitetet i Bergen, 1972.

Verhoeven, I. og Duyvendak, J.W. «Enter emotions. Appealing to anxiety and anger in a process of municipal amalgamation.» I *Critical Policy Studies*, årg. 10 (2016): 468–485. https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1032990

Viken, A. «Nordkapp – annektert av turismen.» I Viken, A. (red.), *Turismens paradokser. Turisme som utvikling og innvikling* (s. 129–150). Stamsund: Orkana Akademisk, 2020. https://doi.org/10.33673/OOA20202/6

Viken, A. og Aarsaether, N. «Transforming an iconic attraction into a diversified destination: The case of North Cape tourism.» I *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, årg. 13 (2013): 38–54. https://doi.org/10.1080/15022250.2013.771994

Wahl-Jorgensen, K. «Towards a typology of mediated anger: Routine coverage of protest and political emotion.» I *International Journal of Communication*, årg. 12 (2018): 2071–2087.

White, P. «Making political anger possible: A task for civic education.» I *Journal of Philosophy of Education*, årg. 46 (2012): 1–13. https://doi.org/10.1111/j.1467-9752.2012.00837.x

Kapittel 11

ALLMENNINGEN I FORANDRING. NORSK VANNKRAFT MELLOM LOKALE HENSYN OG GLOBALE UTFORDRINGER

Laura Tolnov Clausen og Jørn Cruickshank

For å stimulere til økt produksjon foreslo det regjeringsoppnevnte Sanderud-utvalget i 2019 å endre fordelingen av inntektene fra norsk vannkraft. Dette skapte så sterke reaksjoner i Kommune-Norge at forslagene ble lagt på is. Eksemplet avslører den mektige allmenningsforståelsen som historisk har ligget til grunn for det som har vært oppfattet som en lokal bærekraftig forvaltning av vannressursene. Samtidig viser anbefalingen fra utvalget hvordan markedsløsninger nå foreslås som svaret på den globale klimautfordringen. Vi mener det er klokt å kombinere lokale og globale allmenningsforståelser, istedenfor å fremstille disse to tilnærmingene som konkurrerende.

Innledning

I politikken for forvaltning av ressurser støter vi i Norge med jevne mellomrom på konflikter mellom forestillingen om lokalt fellesskap og markedsbasert tenkning. I hastverket med å øke produksjonen av bærekraftige mat- og kraftressurser ser staten seg i større grad nødt til å ty til markedet, som tilbyr effektive og kostnadsreduserende løsninger på komplekse problemstillinger. Retorikken rundt det «globale fellesskap» gir i denne forbindelse opphav til nye koblinger mellom miljø, klimabaserte utfordringer og markedsbaserte løsninger, med forslag om å kommersialisere og endre politikk for ressurser som Norge er rik på: havbruk, fiske, skog og vind- og vannkraft.

Når ambisjonen om å øke produksjonen av ressurser forsøkes løst gjennom å stimulere offentlige eller private aktører til å investere og produsere mer,

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/11
Lisens: CC BY 4.0

oppstår det derimot ikke sjelden konflikter på lokalt nivå. Intensiveringen av stadig mer markedsbaserte løsninger gir opphav til lokale protester mot det som oppfattes som en trussel mot lokale måter å organisere seg på. Motstand mot vindmøller, mot privatisering av statlige skoger, havbruk og kapitalkonsentrasjon i norsk fiske samt innsatsen for å beholde inntekter fra vannkraftverk i norske kommuner, forteller oss at det er en kamp om forståelsen av hvem som eier ressursen og hvem har rett til å utnytte den.

I dette kapitlet skal vi diskutere noen slike konflikter og vise hvordan etablerte ordninger i Norge kan sette en stadig mer dominerende global tilnærming til klimakrisen i perspektiv. Her advares det mot å tenke at klimaet kun kan reddes av en global konsensus om virkemidler,[1] men også mot en kommersialisering og avpolitisering av klimaspørsmålet, hvor alternativer undertrykkes og demokratiet settes på vent.[2] Konflikter rundt forvaltning av norske ressurser utspiller seg dermed midt oppe i en stadig voksende global utfordring og politisk debatt, hvor komplekse og overnasjonale miljø- og klimarelaterte problemstillinger gir anledning til å spørre hvordan denne fordelingen skal se ut, og hvordan demokrati og lokal utvikling skal ivaretas på veien.

Vi skal i det videre hevde at å forlate prinsippet om at lokalsamfunn har rett til å delta i forvaltningen av det som kan ses på som felles ressurser, ikke er veien å gå. I stedet vil vi argumentere for verdien av den norske erfaringen med lokal forvaltning av naturressurser som et tankevekkende bidrag til å svare på den globale klima- og ressursutfordringen. Norge har gjennom de siste mer enn hundre årene utviklet til dels vellykkede og lokalt integrerte måter å forvalte naturressurser på. Vi ser det i alt fra fordeling av rettigheter til fiske og vannkraft ved overgangen til 1900-tallet og helt frem til eksempelvis Havbruksfondet, som i 2015 ble opprettet for å sikre kommunene inntekter fra fiskeoppdrett. Disse ordningene ivaretar næringenes legitimitet gjennom å gi lokal tilgang til produksjon og overskudd av utnyttelsen av ressurser, men når de utfordres av idéen om at ressursene ikke bare tilhører det lokale, men også det globale fellesskap, oppstår konflikter: Lokale løsninger oppfattes ikke å svare på den globale klimautfordringen, mens den globale frihandel med naturressurser oppleves undergravende for lokale levevilkår. Vi vil hevde at disse konfliktene først og fremst handler om hvorvidt, og på hvilken måte, de etablerte ordningene skal endres, mer enn eksempelvis at motstanden skyldes lokalisme og utmelding fra det

[1] Ostrom, E. «Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change.» I *Global Environmental Change*, årg. 20, nr. 4 (2010): 550–557.

[2] Swyngedouw, E. «Apocalypse Forever? Post-Political Populism and the Spectre of Climate Change.» I *Theory, Culture and Society*, årg. 27, nr. 2–3 (2010): 213–232.

globale fellesskap. Motstanden kan dermed like gjerne sies å representere en styrke i arbeidet med å utvikle demokratiske ordninger for forvaltning av ressurser, som er bærekraftige både i et lokalt og globalt perspektiv.

Kapitlet henter inspirasjon fra Elinor Ostrom og andre tenkere[3] som er opptatt av idéen om forvaltningen av naturen som en felles ressurs. I tillegg er kapitlet inspirert av Ottar Brox[4] og hans hyllest til de «slepende føtter» som, båret av lokalbefolkninger overalt i Norge og i lange historiske perioder, har utviklet praksiser som har fungert som en buffer mot kommersialisering av felles naturressurser. Vi konstaterer at denne historiske motstanden, eller «friksjonen», slik Brox beskriver den, mot en laissez-faire-basert planleggingsideologi, fortsatt kan finnes i moderne norsk naturressursforvaltning.

I kapitlet vil vi trekke frem slike eksempler i bredere forstand, idet vi argumenterer for at lokalt integrerte måter å forvalte naturressurser på kan ses som eksempler på forvaltningen av allmenninger – det vil si naturressurser som fellesskapet har bruksrett til. Samtidig vil vi også fokusere på et spesifikt eksempel – den pågående debatten om grunnrenten i norsk vannkraftproduksjon. Karakteristisk for begrepet grunnrente er at det verdsetter naturressurser som i utgangspunktet regnes som fellesskapets eiendom. Det har i Norge vært en lang historisk tradisjon for denne organiseringen av naturen som fellesgode, men den har blitt utfordret i takt med en økt markedsorientering av energiproduksjon, som igjen har blitt styrket av økte klimatiltak. Med dette spesifikke eksemplet vil vi vise hvordan den nåværende debatten om styring av kraftressurser leder tilbake til selve tolkningen av hva som definerer et fellesskap og «fellesskapseiendom», i en tid da etterspørselen etter bærekraftige energiressurser stiger.

I det følgende gjør vi først rede for den bredere internasjonale forståelse av allmenningsbegrepet, før vi kontekstualiserer med den dominerende allmenningstenkningen i Norge frem mot 1990-tallet. Deretter illustrerer vi hvordan en allianse mellom en statlig miljø- og klimapolitikk og markedskrefter har utfordret den historiske forvaltningspraksis, idet vi særlig retter fokus mot den innarbeidede skattleggingen av vannkraftverk. Særlig utspiller den kampen som dette utløste, seg i fremleggelsen av Sanderud-utvalgets utredning i 2019, og som vi skal se, satte debatten også spørsmålet om naturen som en felles ressurs i spill. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av koblingen mellom det lokale og det globale og om behovet for å revurdere historiske organisasjonsformer som viktige supplerende svar på globale utfordringer.

---

[3] Eks. Shiva, 2005, 2020; Berge og van Laerhoven, 2011.

[4] Brox, O. «Let us now praise dragging feet.» I N. Åkerman (red.), *The Necessity of Friction*. New York: Routledge, 1998.

Ressursutnytting som fellesprosjekt

Naturen som en felles ressurs er i teoretisk sammenheng blitt beskrevet ved hjelp av begrepet «allmenningen» eller det internasjonale begrepet «the commons».[5] Allmenningen er de ressursene som er tilgjengelige for alle medlemmer av et samfunn – de tilhører fellesskapet – og en allmenning kan dermed også forstås som naturressurser som grupper av mennesker (lokalsamfunn, brukergrupper) forvalter til kollektiv fordel.[6] Denne forvaltningen innebærer en rekke uformelle normer og verdier, og den felles forvaltningen av en allmenning kan dermed også forstås som en sosial praksis. Forvaltningen av en ressurs foretas da ikke av stat eller marked, men av et fellesskap av brukere og eiere som selv styrer ressursen gjennom institusjoner som er opprettet for formålet.[7]

Historisk sett har bruken av *commons* røtter i middelalderens føydale England, hvor den refererte til den tradisjonelle engelske juridiske betegnelsen for «common land» – det vil si delte jordbruksmarker, beiteområder og skoger som var eid av grunneiere, men som småbønder hadde visse bruksrettigheter til.[8] Da områdene, i takt med effektiviseringen av landbruket, ble innhegnet (enclosed) for å skape bedre betingelser for saueavl, ble småbøndene fratatt sine rettigheter og tvunget inn til byenes industri.

Senere fant begrepet for alvor sin vei inn i den akademiske litteratur i forbindelse med utgivelsen av økologen Garrett Hardins «The Tragedy of the Commons».[9] Det sentrale budskapet i Hardins artikkel var en mistillit til at et fellesskap av brukere ville kunne forvalte naturens ressurser til det felles beste. I stedet skapte han en sterk metafor for hvordan en felles ressurs overutnyttes og ødelegges hvis enkeltindivider utelukkende forfølger sin private, økonomiske interesse i utnyttelsen av denne ressursen. For å unngå tragedien utpekte han henholdsvis staten og markedet som alternative garantister for bevarelsen av naturen i form av nye former for innkapslinger, enten dette er myndighetsbaserte reguleringer eller privatiseringer. Dog var det et problem, skrev han, at ressurser som vann og luft ikke umiddelbart kunne innhegnes. Problemet har markedet, som vi skal se, siden funnet løsninger på.

---

5 Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press, 1990.

6 Clausen, L.T. «Re-inventing the Commons. How Action Research can support the renewal of sustainable Commons.» I H.P. Hansen, B.S. Nielsen, N. Sriskandarajah og E. Gunnarsson (red.), *Commons, Sustainability, Democratization: Action Research and the Basic Renewal of Society, Vol II*. New York/Oxon: Routledge Advances in Research Methods, 2016.

7 Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.

8 Wall, D. *The Commons in History. Culture, Conflict, and Ecology.* Cambridge/Massachusetts/London: The MIT Press, 2014.

9 Hardin, G. «The Tragedy of the Commons.» I *Science*, årg. 162, nr. 3859 (1968): 1243–1248.

I nasjonal og internasjonal sammenheng er forestillingen om allmenningens tragedie senere blitt brukt som utgangspunkt for en regulerende forvaltningspraksis. For eksempel kan statlige forskrifter begrense uttaket av et fellesgode som i utgangspunktet er tilgjengelig for bruk av enhver person. Adgangssystemer for utvinningsøkonomiske aktiviteter, inkludert gruvedrift, fiske, jakt, husdyrhold og skogbruk, er eksempler på denne tilnærmingen. På samme måte er diverse konvensjoner (herunder Kyotoprotokollen og Parisavtalen) omkring atmosfærens beskyttelse eksempler på statlig og mellomstatlig inngripen på vegne av den globale allmenningen – det vil si overnasjonale og globale ressursdomener der det finnes felles ressurser.[10]

Den andre løsningen, å konvertere en felles ressurs (CPR – common-pool resource) til privat eiendom, lar seg spore på forskjellige forvaltningsnivåer, men basert på det samme grunnpremisset: at konverteringen gir den nye eieren et insitament til å håndheve bærekraften. Vitenskapsteoretisk er denne tilgangen i overensstemmelse med klassisk liberale perspektiver som nevner allmenningens tragedie som et eksempel på hva som skjer når eiendomsrett til ressurser er forbudt.[11] [12] Her hevdes det at løsningen på allmenningens tragedie er å la enkeltpersoner overta eiendomsretten til en ressurs, altså privatisere den.

Begge løsninger er senere blitt utfordret. En rekke forskere, herunder Ostrom[13], avviste Hardins tragedie som et generelt utviklingsprinsipp fordi hun kunne konstatere at mange fellesskapsbaserte forvaltningssystemer faktisk fungerte uten å ende i tragedier. Basert på casestudier fra hele verden fikk hun frem hvordan lokalsamfunn hadde evne til selv å styre sine felles ressurser på en måte som kom samfunnet til gode, i stedet for individet alene. Samfunnsbaserte, det vil si ikke privatiserte eller statlige, styringsformer kunne altså ses som et viktig redskap for å beskytte lokale ressurser, gjenproduksjon av kulturelle identiteter og økonomisk utvikling skapt «nedenfra». Den viktigste mekanismen som ble understreket her, var etableringen av institusjoner som kunne håndtere spillereglene og vilkårene for selvstyrt forvaltning av de felles naturressursene. Ut over selvstyrte lokale forvaltningskollektiver involverte dette også et mandat og ei ramme fra storsamfunnet som sikrer legitimitet og autoritet internt i organisasjonen. Ostrom lanserte på den bakgrunn åtte ulike prinsipper for vellykket forvaltning av allmenninger, og de har tålt tidens tann forbausende godt. Blant annet sier det første prinsipp at det må

[10] Ostrom, E. «Managing Resources in the Global Commons.» I *Journal of Business Administration and Policy Analysis*, årg. 30, nr. 30 (2003): 401–413.

[11] Gordon, H.S. «The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery.» I *Journal of Political Economy*, årg. 62, nr. 2 (1954): 124–142.

[12] Munro, G.R. og Scott, A.D. «The Economics of Fisheries Management.» I A.V. Kneese og J.L. Sweeney (red.), *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, bind 2. Amsterdam: Elsevier, 1985.

[13] Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.

være klare grenser for allmenningen og hvem som har tilgang til hva, mens det tredje sier at beslutninger om endringer i reglene må foregå på en deltakende måte.[14] I det senere eksemplet i dette kapitlet om skattlegging av norsk vannkraft er det verdt å ha disse to prinsippene i bakhodet.

Den norske allmenning

I Norge har forestillingen om naturen som felles ressurs tradisjonelt hatt en sterk forankring, lenge før Ostrom lanserte sin teori. Den norske versjonen av det internasjonale begrepet om commons – den såkalte allmenningen – kommer fra gammelnorsk *almenningr* av *almennr*, som betyr *alle menn* eller *hele befolkningen* (jusleksikon.no/wiki/allmenning). Fenomenet er et av de eldste kjente rettsinstitutter i norsk historie og skriver seg fra landnåmstiden, da områdene som besto av skog- og fjellområder mellom bygder og grender, ble sett på som allemannseie. Her kunne alle hente det de trengte av ved og tømmer til hus, ha dyr på beite, setre og drive jakt og fiske. En allmenning var i den forstand et fellesområde i utmark som alle, eller en utvalgt gruppe av eksempelvis gårdsbruk eller en eller flere bygder, hadde bruksrett til.[15]

I dag spiller allmenningsbegrepet fortsatt en sentral rolle i norsk naturressursforvaltning og selvforståelse. I Norge finnes i alt 52 bygdeallmenninger og 7 statsallmenninger som drives som bygdeallmenninger – det vi si områder hvor eiendomsretten tilligger minst halvparten av de jordbrukseiendommer som fra gammel tid hadde bruksrett i allmenningen.[16] Disse konkrete og historiske erfaringer og ordninger har samtidig spilt en rolle i fremveksten av en forestilling om og forvaltning av de nasjonale felles ressurser. Det er økende faglig aksept for at Norge har lykkes i å kombinere fungerende demokrati og velferdsstat med økonomisk utvikling, ikke minst på grunn av etableringen av noen stort sett godt fungerende reguleringsordninger i de felles naturressursnæringene. De institusjonelle ordningene, vedtatt i demokratiske organer, har lagt rammer for de som har utnyttet ressursene, og dette, har det blitt fremmet, har hatt ei tosidig virkning på den nasjonale samfunnsutviklingen – henholdsvis en sosial fordeling av inntektene av naturressursene og en sterk motivering blant befolkningen (ikke bare markedet, altså) til å satse og investere, eksempelvis i fiske.[17]

---

[14] Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.
[15] Falkanger, T. *Allmenningsrett.* Oslo: Universitetsforlaget, 2009.
[16] Drift av bygdeallmenninger, rettigheter og plikter fremgår av *LOV 1992-06-19 nr. 59: Lov om bygdeallmenninger*.
[17] Nilsen, R. og Cruickshank, J. «Modeller for forvaltning av fiskeriressurser.» I. J. Aasetre og J. Cruickshank (red.), *Innføring i miljø- og ressursgeografi*. Fagboklaget, 2020.

Som poengtert av Ottar Brox,[18] bidro denne organiseringen også til etableringen av en selvbevissthet hos den ellers generelt fattige norske fiskerbonden som så sent som i 1930-årene hadde følelsen av å ha del i kontrollen av sine egne livsvilkår. Selv om mange bygdefolk var leietakere eller husmenn, hadde de full tilgang til de til tider rike marine ressursene og vanlige beite- og (ofte) skogbruksprodukter for eget forbruk. Kombinert med den tidlige utviklingen av lokal forvaltning, leseferdigheter og økonomiske og politiske rettigheter betød dette en tidlig utvikling av et «aktivt medborgerskap» som i dag blir sett på som et kritisk element bak det som nå kalles «deliberative governance».[19] Som en konsekvens av denne selvbevisstheten var store deler av Norge ikke tilgjengelig for kommersiell bruk for grunneierne før langt utpå 1900-tallet. Og grunnen er at en stor del av befolkningen effektivt beskyttet eiendom eller bruksrett til land og andre naturressurser.[20]

Et klassisk eksempel på hvordan politikkutviklingen kontinuerlig har fastholdt retten til norske ressurser, er også nettopp norsk kystfiske og understøttelsen av en lokalt forankret fiskeriforvaltning. Havet ble betraktet som en allmenning[21] hvor alle kunne bruke de periodiske rike fiskeinnsiga til å skaffe seg inntekter eller egen matauke. Som fiskerihistorikere[22] [23] har dokumentert, tok dette utgangspunkt i en sentral forvaltning som sikret at småkårsfiskere tidlig ble prioritert i lovgivningen knyttet til adgangen til fiskeriallmenningen.

I nyere tid har vi også sett protester mot en økt privatisering av både denne og andre allmenninger. Folk langs kysten i Nord-Norge har for eksempel reist seg i et kystopprør mot konsentrasjonen av fiskeressurser på færre og færre hender.[24] Spørsmålet om fisken i havet skal tilhøre lokalbefolkningen og sikre deres overlevelse som kystsamfunn, eller om den skal eies av et lite antall «kvotebaroner», har i denne forbindelse vært gjenstand for heftig debatt. Karakteristisk for slike nyere protester er at de vender seg mot moderne innhegninger (privatiseringer) av det som tradisjonelt fungerte som en felles ressurs. Facebookkampanjen «Folkebevegelsen mot privatisering av Statskog» har for eksempel nylig kritisert regjeringen for å selge ut norske skoger, som havner i hendene til aksjeselskaper og utenlandske eiere. Ut fra argumenter om mer effektiv og

[18] Brox, O. *Nord-Norge – fra allmenning til koloni.* Oslo: Universitetsforlaget, 1984.
[19] Brox, O. *The Political Economy of rural Development. Modernisation without Centralisation?* Redigert og introdusert av J. Bryden og R. Storey. Delft: Eburon, 2006.
[20] Senghaas, D. *The European Experience.* Leamington SPA/Dover: N.H. Berg Publishers, 1985.
[21] Holm, P., Tveiterås, K. og Elevoll, E. «Fisk i fellesskap. Norsk sjømat som næring og samfunnsbærer.» I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.), *Det norske samfunn*, bind 2. Gyldendal Akademisk, 2016.
[22] Vollan, O. «Omleggingа av fisket i Ålesund og på Sunnmøre.» (Hovedfagsoppgave til språklig-historisk embetseksamen.) *Fiskeridirektoratets skrifter. Serie Fiskeri Vol. I,* 1942.
[23] Solhaug, T. *De norske fiskeriers historie 1815–1880.* Oslo: Universitetsforlaget, 1976.
[24] Lieungh, F., Tomassen, J.H. og Vik, S. «Fiskeriministeren møtte 'kystopprøret' i Vardø.» I *NRK*, 11.05.2017.

bærekraftig drift har dette skogsalget vært politisk motivert, mens kritikken har understreket dilemmaet med at privatisering betyr ekskludering av brukere i et lokalsamfunn. Som Arbeiderpartiets landbrukspolitiske talsperson Nils Kristen Sandtrøen blant annet ga uttrykk for i 2020 i Stortingets spørretime:

> Skogsalget må nå stoppe umiddelbart. Skoger, vidder og fjell skal komme alle til gode i Norge. Hvorfor selger regjeringen vår felles skog som vi eier sammen gjennom Statskog, til kjøpere som bor andre steder enn der skogen ligger, slik at jakt- og fiskerettigheter privatiseres og folk flest stenges ute?[25]

På samme måte har mangel på beskatning av vindturbiner møtt kritikk både fra innbyggere, politikere og forskere, som påpeker at vertskommunen får for lite igjen for vindkraften. De siste årene har vindkraft blitt sett på som en av løsningene på Norges overgang til fossilfri energi.[26] [27] I NOU 2013: 10 ble det kunngjort at «vindkraft er avhengig av kraftig subsidiering for å bli bygget ut og gir neppe noen grunnrente».[28] 60 % av vindkraften er imidlertid i dag på utenlandske hender, og utbyggingen, som skjer lokalt, har ikke bare blitt kritisert for å begrense store utmarker som ellers kan brukes til rekreasjon og annen næringsvirksomhet (for eksempel reindrift), men også, og i klimautfordringens navn, for at utbyggerne slipper unna både den skatt på grunnrente og naturressursskatten som ilegges vannkraft.[29] Dette er en økonomisk fordel for vindkraftprodusentene og bidrar potensielt til en økning i mengden vindkraft som produseres, men det har samtidig gitt opphav til det synet at vindkraften tar av en felles naturressurs og derfor burde beskattes:

> Vindkraft legger beslag på en allmenning […]. Det er naturlig å se det gitte arealet egnet for utbygging som et knapphetsgode. Dessuten er det jo nettopp det Grønn skattekommisjon anbefalte. En

[25] Stortingstidende. «Landbruks- og matministerens svar på spørsmål nr. 6 i Stortingets spørretime 20.01.2020 fra representanten Nils Kristen Sandtrøen (A).» *Referat fra møter i Stortinget nr. 43, 29. januar.* Sesjonen 2019–2020 refs-201920-01-29.fm (stortinget.no), 2020.

[26] Otte, P., Rønningen, K. og Moe, E. «Contested Wind Energy: Discourses on Energy Impacts and Their Significance for Energy Justice in Fosen.» I A. Szolucha (red.), *Energy, Resource Extraction and Society: Impact and Contested Futures*. New York: Routledge, 2018.

[27] Vasstrøm, M. og Lysgård, H.K. «What shapes Norwegian wind power policy? Analysing the constructing forces of policymaking and emerging questions of energy justice.» I *Energy Research & Social Science*, årg. 77, nr. 5 (2021).

[28] NOU 2013: 10. *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.* Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. oktober 2011. Avgitt til Miljøverndepartementet 29. august 2013.

[29] Figved, S., Frederiksen, I. og Kleppe, K. «Vindparadiset.» I *TV2*, 23.11.2019.

> avgift på større arealendringer. Når de nå begynner å tjene penger, er det bare naturlig å se på en beskatning.[30]

Det er flere likhetstrekk mellom de ovenfor nevnte konflikter og forvaltningen av norske vannkraftressurser, som vi skal diskutere i det videre. Utnyttelsen av vannkraften er for eksempel, på samme måte som fiske, et godt eksempel på hvordan lokale naturressurser bevisst har vært understøttet som et kraftfullt redskap for lokal og regional utvikling. Et regjeringsoppnevnt utvalg anbefalte derimot i 2019 drastiske endringer i fordelingen av inntekter fra norsk vannkraft. Utredningen, som vi skal presentere under, brøt dermed med en historisk innarbeidet og forankret tradisjon i Norge om naturen som felles ressurs.

Norsk vannkraft som allmenning

I motsetning til for eksempel fiske, som var fritt og åpent for alle, var vannkraften fra starten av det 20. århundre et statlig styrt forvaltningsregime.[31] Utbyggingen av vannkraft i Norge var en del av den nye og omfattende industrialiseringen i overgangen mellom 1800- og 1900-tallet, hvor den rike forekomsten av uutnyttet vannkraft gjorde det mulig å bygge ut kraftkrevende industri. Samtidig var vannkraften en stor bidragsyter til økt velstand og utviklingen av den norske velferdsstaten.[32] I tillegg til å øke samfunnets økonomiske verdiskapning og produktivitet gjennom implementering av ny teknologi i elektrisitetsforsyningen var utbyggingen knyttet til å hjelpe befolkningens sosiale velferdsbehov.[33]

Den vanskelige balansegangen for norske politikere i denne utviklingsprosessen var imidlertid å unngå å miste kontrollen over utviklingen, samtidig som de var avhengige av utenlandsk kapital. Det fantes ikke nasjonale finansielle miljøer med nok kapital til å bære frem de store kraftutbyggingene, og derfor ble disse i hovedsak bygd på utenlandske investeringer.[34] Allikevel reagerte man politisk overfor tendensen til at «fossespekulanter» på begynnelsen av 1900-tallet dro rundt på bygdene og kjøpte opp fosserettigheter fra lokale grunneiere.[35] Dette var i strid med tradisjonen med å utnytte naturressursene

[30] Forskningsleder ved Fridtjof Nansens Institutt, Lars Gulbrandsen, sitert i Henriksen, 2019.
[31] Holm, P., Tveiterås, K. og Elevoll, E. «Fisk i fellesskap. Norsk sjømat som næring og samfunnsbærer.» I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.), *Det norske samfunn*, bind 2. Gyldendal Akademisk, 2016.
[32] Faugli, P.E. Vann- og energiforvaltning – glimt fra NVEs historie. NVE-rapport 26-2012, 2012.
[33] Løding, T.H. «Arvesølvets verdi – den historiske transformasjonen av vannkraftforvaltningens legitimering.» I *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, årg. 58, nr. 4 (2017): 367–388.
[34] Faugli, *Vann- og energiforvaltning – glimt fra NVEs historie*.
[35] Schiefloe, M. «Norge og oljen.» I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.), *Det norske samfunn*, bind 2. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2016.

til det beste for samfunnsinteressene.[36] Utviklingen ble da også møtt med motvilje fra sentrale politikere, som med fosseloven i 1906 og konsesjonslovene i 1909 sørget for at lokal kraftutbygging kom inn under nasjonal kontroll. Med fosseloven – den såkalte panikkloven – i 1906 ble det etablert et system med kontroll av hvert enkelt oppkjøp. Utlendinger og aksjeselskaper måtte bli innvilget «konsesjon», det vil si samtykke av den norske stat, for å kunne kjøpe utbyggingsrettigheter.[37] Med konsesjonslovene i 1909 ble hjemfallsretten innført for å sikre at verdiene ikke permanent forsvant over på private hender. Private firmaer kunne få bygge ut fossene, men eiendomsrettighetene til elektrisitetsverkene skulle etter en tid – typisk 60–80 år – tilfalle staten (hjemfallsretten) ut fra den begrunnelse at naturressursene tilhørte «folket».[38]

Hjemfall ble bare gjort gjeldende overfor private eiere, ikke overfor kommunale eller interkommunale kraftselskaper. Slik ble det med vassdragsreguleringsloven av 1917 direkte lagt til rette for at kommuner og fylkeskommuner skulle bli eiere av kraftverk, ved at de hadde forkjøpsrett på alle vassdrag.[39] Det var på dette tidspunkt også bred politisk enighet om at de kommuner som avsto verdifulle naturressurser, skulle beholde en andel av den verdiskapningen som fant sted i kommunen. Til grunn for dette lå den historiske tradisjonen for at naturen og dens ressurser tilhører fellesskapet, og at verdiene derfor må komme dette fellesskapet til gode.[40] [41] [42] Vannkraftens betydning for allmennheten og samfunnet ble da fremhevet veldig sterkt, som da tidligere statsråd og stortingsrepresentant for partiet Arbeiderdemokratene, Johan Castberg, fremhevet at elektrisiteten som et samfunnsgode var preget av knapphet:

> [v]andkraften naa i vaart land og specielt paa Østlandet ikke er større, end at det, som er til overs nu, i sin helhet maa utnyttes til det almene bedste, til fremme av den store almenhets behov til lys, til kraft paa gaardene og i haandverk og i smaaindustri og til opvarming […]. Det er et rent praktisk nødvendighets-spørsmaal, og det er derfor vi har sagt, at det forekommer os, at det rette vilde være, at staten og kommunerne nu tok utnyttelsen av denne kraft i sine hender.[43]

[36] Nilsen, R. *Makt og motmakt på kysten.* Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 45, 2002.
[37] Faugli, *Vann- og energiforvaltning – glimt fra NVEs historie*.
[38] Schiefloe, «Norge og oljen», 141.
[39] Faugli, *Vann- og energiforvaltning – glimt fra NVEs historie*.
[40] Nordby, T. *Det moderne gjennombruddet i bondesamfunnet: Norge 1870–1920.* Oslo: Universitetsforlaget, 1991.
[41] Slagstad, R. *De nasjonale strateger.* Oslo: Pax, 1998.
[42] Thue, L. *For egen kraft: Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887–2003.* Oslo: Abstrakt, 2003.
[43] Johan Castberg, S.tid. 1917, s. 817–818, i Løding, T.H. «Arvesølvets verdi – den historiske transformasjonen av vannkraftforvaltningens legitimering.» I *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, årg. 58, nr. 4 (2017): 367–388.

Begrepet grunnrente ble sentralt i denne sammenheng.[44] Grunnrente det refererer til den avkastningen man kan få av en ressurs ut over verdiskapningen som tilføres i selve utnyttelsen av ressursen.[45] Når strømmende vann i elver og fosser brukes til mekanisk arbeid på stedet eller omformes til elektrisitet, må en stor del av verdien tilskrives vannressursen i seg selv, uavhengig av selve utvinningsprosessen. Det er verdien av vann i grunnen, «urørt av hender», som representerer den største verdien, og slike verdier bør da regnes som fellesskapets eiendom. Grunnrenteskatt er dermed et skattepolitisk grep for å sikre at verdiene kommer tilbake til fellesskapet. Denne logikken, kombinert med en sterk distriktspolitisk tenkning på denne tiden, var styrende for at vassdragsreguleringsordningene som kom på plass, tok lokale hensyn. Rokkan og Lipset[46] har fremhevet by-land-dimensjonen i norsk politikk. På slutten av 1800-tallet handlet denne om den unge nasjonens identitetsbygging rundt det rurale bondesamfunnet[47]og denne dimensjonen er net opp lett å få øye på i argumentasjonen om grunnrenteskatten. Da Johan Castberg i Stortingsdebatten om konsesjonslovene av 1917 argumenterte mot utarmingen av verdier som distriktene var utsatt for, understreket han at dette ikke bare var en konsekvens av utenlandske oppkjøp av skog, gruver og fossefall, men også som en følge av en nasjonal sentraliseringstrend:

> Man skal til det yderste utnytte anledningen til at søke at styrke disse mer avsidesliggende og karrig utstyrte distrikter ved at la dem få en rundelig andel i de værdier som skapes indenfor deres grænser … Man tar værdierne ut av distrikterne og fører dem på tråd med til industricentrerne og byerne, tømmer bygderne, tømmer landdistrikterne, særlig fjeldbygderne, for deres værdier uten vederlag, og det er absolut urigtig.[48]

Mobiliseringen for å sikre kommunene kontroll med utbygging og inntekter fra vannkraften førte altså frem. I dag eier staten 44 prosent, kommuner 37 prosent og fylkeskommuner 9 prosent av produksjonskapasiteten i

[44] Slagstad, R. *De nasjonale strateger.* Oslo: Pax, 1998.

[45] Fuglestad, E.M. og Almås, R. «Tilbake til grunnrentelandet – ei idehistorisk utgreiing om grunnrenteskatt som prinsipp.» I *Nytt Norsk Tidsskrift*, årg. 38, nr. 3 (2021): 208–218.

[46] Rokkan, S. og Lipset, S. «Geography, religion and social class.» I S. Rokkan og B. Hagtvedt (red.), *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget, 111–205.

[47] Cruickshank, J. «Protests against centralization in Norway. The evolvement of the goal for maintaining a dispersed settlement pattern.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 60, nr. 3 (2006): 179–188.

[48] Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK). Prinsippnotat til kraftskatteutvalget, 30.01.2019. Castberg i stortingsdebatten om konsesjonslovene av 1917, 2019, s. 5.

norske kraftverk.[49] Kommuner mottar billig kraft, såkalt konsesjonskraft, men også eiendomsskatt, naturressursskatt og konsesjonsavgift, i tillegg til at de som eiere kan ta ut utbytte. Kraftverkene ble pålagt å levere inntil 10 prosent av kraften til vertskommunen til kostpris, mens konsesjonsavgiften kompenserte kommunen for skader og ulemper som følge av kraftutbygging – for eksempel tørrlegging eller redusert vannføring, oppdemming av naturområder og inngrep i landskapsverdier. Mange små kommuner har gjort seg avhengige av disse inntektene, og for mange kraftkommuner har dette vært avgjørende i kampen mot fraflytting og for å opprettholde tjenestetilbud i kommunen. Utbyggingen av vannkraft blir dermed til stadighet beskrevet som en av de viktigste bærebjelkene for bosetting og høy levestandard i Norge. Med vassdragenes beliggenhet har ikke minst Distrikts-Norge hatt særlige interesser i forvaltningen av det som også kalles «vannkraftformuen» eller «arvesølvet»,[50] det vil si de økonomiske verdier i form av vannkraftressurser som er opparbeidet lokalt.

De særlige forvaltnings- og beskatningsprinsipper i norsk vannkraft blir imidlertid til stadighet utfordret. Med jevne mellomrom stiller politiske forslag spørsmål ved de institusjonelle ordningene rundt vannkraft, ofte etterfulgt av forslag om større økonomisk liberalisering. Slike utfordringer har blitt møtt med motstand fra lokalbefolkningen, og foreslåtte endringer har dermed så langt ikke hatt innvirkning. Den kommunale motstanden mot den nylige helhetlige vurderingen, laget av det regjeringsnedsatte Sanderud-utvalget (2019), om beskatning av vannkraft, er det seneste eksempelet på dette. Prosessen reflekterer at spørsmålet om naturen som felles ressurs – inkludert hva slags natur som er felles, hvordan den best håndteres, og hvem som skal dra nytte av den økonomiske avkastningen – langt fra er over.

Markedet og den globale allmenning

I arbeidet til Sanderud-utvalget, ledet av og oppkalt etter tidligere vassdrags- og energidirektør Per Sanderud, er det få spor av den historiske fellesskapsorienterte forvaltningstenkningen som vi har beskrevet ovenfor. Formålet med oppnevnelsen av utvalget var, ifølge Solberg-regjeringen (2013–2021), å undersøke behovet for en omlegging av ordningene med

[49] Thue, L. *Vertskap for vannkraft. Landssamanslutninga av vasskraftkommunar 40 år*. Fagbokforlaget, 2017.
[50] Løding, «Arvesølvets verdi – den historiske transformasjonen av vannkraftforvaltningens legitimering».

konsesjonskraft og -avgifter for vannkraft ut fra et ønske om å «oppnå en effektiv og samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av vannkraftressursene på en bedre måte».[51] Basert på idéen om å få riktigere investeringer innenfor vannkraften og *mer* vannkraft fikk Sanderud-utvalget som oppgave å vurdere om dagens kraftbeskatningsregime hindret samfunnsøkonomiske lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren. Dette innebar et forslag til endring i måten vannkraften ble verdsatt på, og en ny artikulering av vannkraftens relasjon til markedet og betydning for allmennheten.

Fra å snakke om vannkraft som et distrikts- og industripolitisk virkemiddel eller en offentlig inntektskilde, en ressurs eller et verktøy som tilhører det nasjonale og lokale fellesskap, behandles etter hvert vannkraft mer som en næring drevet av kraftselskaper og primært som en fornybar energikilde. I denne nye diskursen manifesterer formålet med forvaltningen seg som et mål om å stimulere så mye og så effektiv fornybar kraftproduksjon som mulig, av hensyn til verdiskapningen, velferden og det globale klimaet – den globale allmenning. I forbindelse med utnevnelsen av Sanderud-utvalget fikk dette perspektivet følgende mandat av regjeringen Solberg:

> Vannkraften er en av Norges viktigste naturressurser og vil fortsatt være ryggraden i energisystemet vårt. Den norske vannkraften har lagt grunnlag for vekst og velferd i over 100 år. Vannkraftproduksjon er viktig i et klimaperspektiv, og bidrar til forsyningssikkerheten i det norske og nordiske kraftsystemet. Rammebetingelsene for energiproduksjonen skal på en god måte ta hensyn til verdiskapning, energiforsyningssikkerhet, natur og miljø og klimautfordringene. Produksjon av fornybar energi i Norge bør skje i et kraftmarked der kraftproduksjon bygges ut etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.[52]

Hensynet til det globale klimaspørsmålet og koblingen til markedskreftene i reguleringen av vannkraft er imidlertid ikke første gang presentert med Sanderud-utvalgets arbeid. Da Norge i 1990 innførte energiloven, var det del av en europeisk prosess hvor en ønsket å skille produksjon og transport av kraft. Som en konsekvens av dette globale perspektivet peker

[51] St.meld. nr. 25. (2015–2016). *Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030*. Olje- og energidepartementet, 2016, s. 187. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/

[52] NOU (2019), *Skattlegging av vannkraftverk*. Norges offentlige utredninger 2019: 16, 9.

blant andre Thue[53] og Løding[54] på at energiloven fra 1990 representerer et brudd med den rådende måten å verdsette kraft på. Der etterkrigstidens kraftregime var rettferdiggjort som en forpaktning av en fellesressurs som var ment å dekke en rekke samfunnsmessige behov, argumenterte flertallet som vedtok energiloven, med at «en riktig prisfastsetting av energien» ville komme til syne bare gjennom markedet selv.[55] Gjennom å løse opp de vertikale koplingene mellom kraftens produsenter og distributører ble det med andre ord mulig å stimulere selve produksjonen gjennom konkurranse.

En slik effektivisering av kraftmarkedet[56] var nettopp del av den andre Brundtland-regjeringens (1986–1989) måte å følge opp anbefalingen fra den samme Brundtland som ledet Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, som publiserte sin rapport *Vår felles framtid* i 1987.[57] Med utsagn som «Det er vår politikk å bidra til Europas energiforsyning»[58] ville Brundtlands regjering endre vannkraftpolitikken, og i Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport fra 1987 heter det for eksempel at «[r] egjeringen legger vekt på at en i oppfølgingen på alle politikkområder holder fast ved Verdenskommisjonens globale perspektiv».[59] Videre fremgår det av oppfølgingen at «[e]n redusert bruk av fossile brensler […] vil kunne medføre økt etterspørsel etter vannkraft. Vannkraft er en ren og fornybar energiform»,[60] der vannkraften fremheves som Norges viktigste fornybare energisatsing i en internasjonal sammenheng.

Brundtland-regjeringens globale bærekraftstenkning og den borgerlige samlingsregjeringens effektivisering av kraftmarkedet[61] har gitt resultater. Liberaliseringen og internasjonaliseringen av kraftmarkedet fra 1991 og miljøprisingen av de ulike energikildene gjør at kommunenes vannkraftressurser utgjør vesentlig større verdier enn tidligere, ikke ulikt den måten fossene økte i verdi i industrialiseringsfasen på starten av forrige århundre. Vannkraften inngår imidlertid i dag på en helt annen måte i en

---

53 Thue, L. *Strøm og styring: norsk krafiliberalisme i historisk perspektiv.* Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1996.
54 Løding, «Arvesølvets verdi – den historiske transformasjonen av vannkraftforvaltningens legitimering».
55 Løding, «Arvesølvets verdi – den historiske transformasjonen av vannkraftforvaltningens legitimering», 383.
56 Ot.prp. nr. 43. (1990). *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven).* Olje- og energidepartementet, 30. mars 1990, s. 9.
57 Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. *Vår felles framtid.* Tiden, 1987.
58 St.meld. nr. 46 (1988–1989). *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.* Miljøverndepartementet. Oslo, 1989.
59 St.meld. nr. 46, *Miljø og utvikling*, 8.
60 St.meld. nr. 46, *Miljø og utvikling*, 84.
61 Ot.prp. nr. 43. *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi*, 9.

nasjonal diskusjon om hvordan vi kan bidra til den globale produksjonen av fornybar kraft. Som en del av den europeiske energiunion er eksempelvis Norge påvirket av EUs fornybarhetsdirektiv[62], hvor et hovedmål er at 27 % av energiforbruket skal være fra fornybare kilder i 2030. I henhold til fornybarhetsdirektivet skal Norge bidra med å øke sin andel av fornybart energiforbruk til 67,5 % innen 2020, noe som er en økning på 9,5 % fra 2005. Dette nyere perspektivet på vannkraften og målet for denne var en viktig bakgrunn for Sanderud-utvalgets vurdering av beskatningen av vannkraftverk i Norge, og utvalgets forslag førte samtidig til en ny debatt om naturen som en felles ressurs.

Den lokale allmenning – mellom av- og utvikling

Med presentasjonen av Sanderud-utvalgets utredning ble det foreslått å avvikle konsesjonskraft og konsesjonsavgift, som så langt hadde gitt kommunene billig kraft og direkte skatteinntekter fra vannkraft. I tillegg ønsket utvalget å normalisere eiendomsskatten for vannkraftverk. Inntektene fra disse tre ordningene, som så langt hadde gått direkte til kommunene, skulle i stedet omfordeles gjennom en naturressursskatt samt ved å øke grunnrenteskatten fra 37 til 39 prosent. Begge de to siste skattene måtte imidlertid gå direkte til staten. I utredningen ble eiernes insentiver for investeringer vektlagt, sammen med EUs ambisjon om fornybar energi.

Bak disse forslagene til endringer ligger det en dreining hvor vannkraft gjøres meningsfull innenfor en global klimadiskurs. «Energi- og klimapolitikken er en avgjørende drivkraft»,[63] står det å lese i Sanderud-utvalgets rapport, idet dagens ordning, som tilgodeser kommunene, fremstilles som utdatert. Det historiske formålet med ordningene, fastslår utvalget, er ikke gjeldende på samme måte i dag, da «[k]onsesjonskraft og konsesjonsavgift er gamle ordninger med begrunnelser som ikke er utformet med dagens faglige anbefalinger av hvordan skatter og avgifter bør utformes».[64] Utvalget mener altså at ordningen med å direkte kompensere kommunen for inngrepene ved vannkraft ikke kan begrunnes faglig. Videre, fremgår det, er ordningene uheldige fordi de gir noen kommuner fordeler som andre ikke får. I dette oppstår en uklarhet om skattene skal kompensere for ulemper,

[62] Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market, 2001.
[63] NOU 2019: 16. *Skattlegging av vannkraftverk.* Norges offentlige utredninger, 38.
[64] NOU, *Skattlegging av vannkraftverk*, 141.

som opprinnelig begrunnet, eller om de skal få en mer geografisk fordelingsprofil mellom kommuner med og uten vannkraft. Først og fremst er problemet ifølge utvalgets mandat at skatteregimet bidrar til at norske og internasjonale kraftselskaper ikke får nok insentiver til å investere i mer produksjon av fornybar kraft. Det at kommunene får en så stor andel av inntektene fra vannkraften, gjør med andre ord at den samlede verdien av vannkraften ikke øker, noe som, understrekes det, er uheldig i et globalt klimaperspektiv. Det er ifølge rapporten, fullt mulig å fortsette å gi kommunene like mye av inntektene som før, da inntektene bare måtte omfordeles av staten. Formålet er å produsere mer fornybar kraft og dermed bidra til å løse det globale klimaproblemet, samtidig som staten får økte inntekter som kan fordeles til gode formål. Dette skal igjen kunne skje uten at kraftkommunene får redusert sin kompensasjon for de lokale inngrepene i naturen.

I tillegg til hensynet til det globale klimaet kommer et velferdsargument til syne i rapporten. Sanderud-utvalget løfter frem det nasjonale fellesskapets interesser som, argumenteres det, i dagens system taper fordi den samlede verdiskapningen fra vannkraft ikke er så stor som den kunne ha vært. Om kommunene ikke lenger tar ut så store verdier av produksjonen, særlig konsesjonskraften (billigere kraft til kommunen der kraften produseres), vil selskapene få større inntekter, og dermed øker også inntektene til det nasjonale fellesskapet (representert ved staten):

> På den måten vil selskapene ha insentiv til å realisere de prosjektene som er lønnsomme for samfunnet slik at det samlede overskuddet blir størst mulig. Da vil det også skapes større verdier å fordele mellom selskap, kommuner, fylker og staten.[65]

Som vi skal diskutere i det følgende, overser det første argumentet betydningen, ansvarligheten og den lokale støtten til nettopp globale spørsmål som genereres gjennom lokal forvaltning av naturressurser.[66] Karakteristisk for allmenninger er nettopp at de ofte er integrert i en bredere lokalt forankret sosioøkonomisk kontekst. Insentivet til å støtte en spesifikk bruk av ressurser er da at dette er fornuftig – ikke bare fra et globalt (markedsdrevet) klimaperspektiv, men også fra et lokalt sosioøkonomisk perspektiv.

[65] NOU, *Skattlegging av vannkraftverk*, 153.

[66] Clausen, L.T. og Rudolph, D. «(Dis)embedding the wind – on people-climate reconciliation in Danish wind power planning.» I *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, årg. 17, nr. 1 (2019): 1–17.

På samme måte kan også velferdsspørsmålet problematiseres. Logikken fra utvalget er lik det Ottar Brox har kalt samfunnsøkonom og statsminister Stoltenbergs «kaketeori»: «Først må vi gjøre kaka så stor som mulig, slik at vi har mest mulig til å fordele så likt og rettferdig som mulig.»[67] Med dette resonnement peker imidlertid Brox på at slik vekstbasert utvikling bare er en av flere mulige måter å bedre folks velferd på. Han stiller altså spørsmål ved økonomisk vekst som eneste mulige virkemiddel for å øke velstanden, idet løsningen overser en rekke sosiale, økonomiske og kulturelle forhold som også er viktige for å kunne beskrive velferd. Når det gjelder spørsmålet om den lokale forvaltningen av vannkraft, gir resonnementet mening. Ressursene som går med til å fordele veksten, effekten av å delvis klientifisere kommunene gjennom å «omgjøre» lokal verdiskapning til statlige almisser, betydningen av lokal identitet og stolthet og næringens legitimitet lokalt er alle faktorer som holdes utenfor når konsesjonskraft og konsesjonsavgift hevdes kun å fungere som en ren skatt.

Det er med andre ord ikke gitt at en økt kraftproduksjon, med dertil hørende økte inntekter til staten og profitt for offentlige og private kraftselskaper, er den beste måten å forbedre klimaet eller velferden på. Et alternativ er å gi lokale aktører direkte adgang til å utnytte og nyte godt av ressursene, slik ordningene fungerer i dag – eller, potensielt, i en modifisert utgave. Da må man begynne å tenke felles om de felles ressursene ikke bare fra et globalt og markedsbasert perspektiv, men også basert på en erkjennelse av at ressursene også har verdi for lokalsamfunnet.

Reaksjonene fra Bygde-Norge

Utvalgets forslag vakte da også kraftige reaksjoner i Bygde-Norge. Sett fra et kommunalt perspektiv ble det fremført at 175 norske kommuner kunne miste viktige inntekter fra vannkraften dersom det ble innført nye skatteregler. Vertskommunene ville miste rundt tre milliarder kroner i året, og skatteinntektene skulle i stedet gå direkte til staten. Mot dette til det ble et delvis velkjent arsenal av argumenter mobilisert, mange av dem gjenkjennelige fra andre bygde- og kystopprør de siste 30 årene. Det ble hevdet at de nye skatteordningene var en del av en generell sentraliseringspolitikk

[67] Brox, O. «Jens Stoltenbergs kaketeori.» I H. Nilsen (red.), *Frihet og klasse. Tekster til Dag Østerberg.* Res Publica, 2008, 67.

og kunne ha store konsekvenser for Bygde-Norge. I slike motforestillinger ble viktigheten av historiske praksisformer for den regionale utviklingen understreket – ikke bare når det gjaldt vannressurser, men i det hele tatt – for eksempel fisk i Nord-Norge og olje på Vestlandet. Som anført av ordføreren i Bykle kommune: «Vi har en lang historie på dette i Norge. Det har gjort at vi har levende, flotte og robuste distriktssamfunn som kan blomstre.»[68] Med de særlige utfordringene i distriktskommunene, ble det argumentert, var penger fra vannkraften svært viktig for fastholdelsen av levende lokalsamfunn.

Også på et mer generelt organisatorisk nivå lot en generell skepsis seg spore når det gjaldt den påståtte muligheten for å fortsette med å ha et inntektsgrunnlag fra vannkraften. At staten kunne fordele pengene til kommunene igjen, var ikke en løsning som interesseorganisasjonene hadde stor tillit til. I tillegg til å se forslaget som et brudd på et viktig inntektsgrunnlag ble det også påpekt at det var en risiko for at vannkraftverkene kunne miste legitimitet lokalt. Som anført av lederen for Distriktsenergi:

> Det er selvsagt teknisk mulig, at staten kan tilbakeføre alle inntektene til kommunene, men i det virkelige liv, der statsrådene hele tiden trenger friske penger til nye oppgaver, frykter vi at kraftkommunenes inntekter vil bli spist opp av andre gode tiltak […]. Distriktsenergi ser på dette som et brudd på hele tenkningen om at lokalsamfunnet skal ha sin andel av verdiene fra vannkraften […]. Vi er dessuten redd for at forslaget vil frata vannkraftverkene viktig lokal legitimitet […].[69]

En lignende skepsis ble uttrykt av Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK), som allerede i 2016, da forslaget om en skatteomlegging ble fremlagt, sa at en måtte «på vegne av sine 173 konsesjonskraftberettigede kommuner sterkt motsette seg en avvikling av konsesjonskraftordningen eller en svekkelse av ordningens økonomiske innhold».[70]

Skepsisen var ikke mindre på nasjonalt politisk nivå, hvor frykten for hvordan landet hadde sett ut uten det eksisterende skatteregimet, ble påpekt fra forskjellige politiske posisjoner. Hanne Alstrup Velure, høyrepolitiker

[68] Jon Rolf Næss, sitert i *NRK*, 29.09.2019.
[69] Knut Lockert, sitert i *Distriktsenergi*, 01.10.2019.
[70] Sitert i *Kommunekraft*, 20.01.2016.

fra Lesja i Oppland og leder av arbeidsutvalget i Landssamanslutninga for vasskraftkommunar (LVK), understreket for eksempel frykten for at endringer ville resultere i en situasjon som i Sverige, der store områder er fraflyttet,[71] og en lignende kritikk ble formulert av Senterpartiets parlamentariske leder Marit Arnstad, som karakteriserte opplegget som et forsøk på sentralisering:

> Forslaget, som er lagt fram i dag, foreslår å avskaffe viktige distriktsordninger og erstatte dem med statlige skatter. Dette kommer de nesten 200 kraftkommunene til å tape stort på, mens staten prøver å kanalisere disse inntektene til seg. Dette er sentralisering av verste sort og et brudd på hele tenkningen om at lokalsamfunnet skal ha sin andel av verdiene fra vannkrafta.[72]

Karakteristisk for alle slike innvendinger er vektleggingen av at kommuner må ha rett til å tjene på at de stiller områder og naturressurser til rådighet, enten det er vann, vind eller fjorder til lakseoppdrett. At lokalsamfunn kunne se fordeler av inngrepene, ble, sett fra dette perspektivet, helt avgjørende for å få aksept for dem, ikke minst på grunn av den lange historiske tradisjonen for denne praksisen i Norge. Den foreløpige enden på debatten ble da også at regjeringen valgte å ikke ville følge opp de omstridte forslagene fra Sanderud-utvalget. Statsministeren gjorde det klart at kommunene ikke trengte å bekymre seg for å miste inntekter fra skatt og salg av lisensiert kraft. Dermed lyktes lokal motstand nok en gang i å unngå kommersialisering av felles naturressurser i Norge. Som anført av statsministeren:

> Vi har gjennomgått utvalgets forslag, og vi har funnet ut at vi ikke kommer til å følge opp kraftverksbeskatningsutvalget. Hvis vi skal gjøre endringer, så tror vi ikke at det er grunnlaget. Endringene må eventuelt komme i de opprinnelige skatteoppleggene.[73]

[71] sitert i *Distriktsenergi*, 01.10.2019.
[72] Sitert i *NRK*, 29.09.2019.
[73] Statsminister Erna Solberg, sitert i *Dagsavisen*, 18.02.2020.

Allmenningen mellom lokale hensyn og globale utfordringer

Hvis vi ser på den norske naturforvaltningsmodellen, er det mulig å spore en utvikling der utgangspunktet – ønsket om å støtte lokalsamfunnet gjennom forvaltning av naturen som en felles ressurs – har fått konkurranse av en ny fortelling – ønsket om å bevare det globale miljø- og klimafellesskapet gjennom økt markedsstyring. Etter hvert som miljø- og klimautfordringen er blitt intensivert, har også begrunnelsen for effektivisering gjennom markedsbaserte løsninger fått ny næring. Som beskrevet i kapitlet gjenspeiler denne utviklingen seg på et stort antall områder som tilsvarer den grønne vekstfortellingen innenfor den nyklassisistiske miljøøkonomien.[74] For å løse globale utfordringer er løsningen, fra dette perspektivet, tildeling av eiendomsrett og etablering av selvregulerende markedssystemer som sikrer effektive og kostnadsoptimaliserte miljø- og klimaløsninger. Denne forståelsen av miljøvern gjennom markedsstyring kan spores tilbake til Hardin, som anbefalte privatisering eller statlig styring som en løsning på trusselen om overutnyttelse. Fra denne synsvinkelen kan regjeringens kommersialisering av felles ressurser som fiske, skog, vind og vannkraft ses på som en praktisk løsning på den globale allmenningens (klima-) tragedie, fordi den økonomiske aktøren, som i vannkraftens tilfelle først og fremst er staten gjennom Statkraft, vil sikre både et miljømessig og et økonomisk bærekraftig resultat.

Som det har kommet frem av dette kapittelet, er dette rasjonalet også tydelig i vannkraftdebatten, der spesielt spørsmålet om konsesjonskraft og konsesjonsavgift blir en kamparena. Dermed er det mulig å få øye på en økende liberalisering, hvor oppfatningen av vannkraften som en lokal energiressurs mister betydning – eller, avhengig av hvordan man ser det, hvor nye globale og økonomiske betydninger blir lagt til. Det vi primært mener å få øye på her, er hvordan spørsmålet om økonomisk effektivisering av vannkraft fletter seg inn i en global klimadiskusjon og utfordrer styringspraksis. På den ene side står et historisk skatteregime som, utviklet i dialog mellom marked, stat og lokalsamfunn, har vist seg å ivareta lokale og nasjonale hensyn på en velfungerende måte. På den annen side, med ønsket om å øke vannkraftproduksjonen av hensyn til det globale klimaet, foreslår staten å endre på dette systemet, på måten

[74] Swyngedouw, E. «Apocalypse Forever? Post-Political Populism and the Spectre of Climate Change.» I *Theory, Culture and Society*, årg. 27, nr. 2–3 (2010): 213–232.

ulemper og fordeler ved vannkraftproduksjonen fordeles på. I tillegg foreslår man å redusere vannkraftens rolle i det norske samfunn kraftig, fra å bidra til lokal identitet og velferd og være et verktøy for distrikts- og næringsutvikling til å tjene særlig én hensikt: å bidra til verdens behov for fornybar energi.

Ostroms prinsipp om at grensene for allmenningen må være klart definert, settes her i spill, fordi grensene for hva som kan defineres som felles, er forskjøvet. Grensen er ikke lenger nasjonal og lokal når Sanderud-utvalget begrunner endringen med et globalt behov for fornybar energi. Prosessen frem til protestene startet kolliderer dessuten med Ostroms tredje prinsipp: at beslutninger må fattes på en deltakende måte. Når det er sagt, så viser protestene og det faktum at de foreløpig blir tatt til følge, at den norske demokratiske modellen tilrettelegger for en deltakende prosess hvor ulemper og fordeler med en slik endring forhandles. Dermed ser vi her en slags gjentakelse av «friksjonen»[75] fra sivilsamfunnet, som historisk sett har holdt liberaliseringen av naturressurser i sjakk. I stedet for bare å godta en privatisering av naturen som en lokalt forankret felles ressurs, ser vi fortsatt en motstand som aktivt bruker historisk praksis som et motargument.

Den globale og den lokale allmenningen – motsatt eller kompatibel?

Identifiseringen av en fortsatt «friksjon» eller motstand mot privatisering av de felles naturressurser og eksistensen av en tilsynelatende velfungerende styringsmodell, etterlater spørsmålet om det *må* være en motsetning mellom det lokale og det globale når det gjelder å finne løsninger på de utfordringer som vi står overfor i dag. I forbindelse med vannkraftdebatten, og debatter om naturressurser generelt, er argumentet for markedsløsninger som nevnt at dette fører til økt effektivitet og dermed utgjør en bedre strategi for å nå globale klimamål. Men når det gjelder mer nyanserte perspektiver på bærekraft, kan svaret være mer komplisert. Den nylige avvisningen fra EU av vannkraft som en bærekraftig energikilde,[76] kan fra

[75] Brox, O. *Nord-Norge – fra allmenning til koloni.* Oslo: Universitetsforlaget, 1984.

[76] Energi Norge. «Nye regler om bærekraft utfordrer vannkraften», 03.12.2020. https://www.energinorge.no/fagomrader/fornybar-energi/nyheter/2020/nye-regler-om-barekraft-utfordrer-vannkraften/; Energi og Klima. «Deadline Glasgow: Presset øker mot oljelandet Norge», 25.05.2021. https://energiogklima.no/meninger-og-analyse/klimavalg21/deadline-glasgow-presset-oker-mot-oljelandet-norge/

et lokalt miljøperspektiv gi anledning til den vurdering at vannkraft slett ikke faller under begrepet allmenning. Vannkraft forårsaker også skade på naturen, og noen av protestene, eller former for «friksjon», som vi ikke har behandlet i dette kapitlet – konfrontasjonene mellom naturvern og utbyggingsinteresser i 1970-årene (herunder Alta-konflikten) – handler nettopp om utfordringene som vannkraft også har forårsaket for natur og mennesker. Slike konflikter, som for eksempel utbyggingen av vindkraft også har vært gjenstand for, kan tyde på at det eksisterer en motsetning mellom det lokale og det globale i håndteringen av fremtidens klimautfordringer, som ikke må undervurderes.

I tillegg kommer det avgjørende spørsmålet, om ren markedsstyring av fornybar energi rett og slett er den eneste løsningen for å nå målet om den grønne overgangen. Som fremhevet av Fuglestad og Almås,[77] vil prinsipielle diskusjoner om jordrente og verdi fra norske naturressurser potensielt bli enda viktigere hvis Norge har som mål å bli en bioøkonomi. Dersom endringer i grunnrenteavgiften gir mindre inntekter for kommunene, kan det redusere potensialet for å oppnå synergier mellom fornybar ressursbruk og lokal og regional utvikling.[78] Spørsmålet sett fra dette perspektiv blir med andre ord om ikke de gamle prinsippene om det norske eiendomsfelleskapet, inkludert skatt på grunnrente i de nye grønne næringene, heller bør gå hånd i hånd med ambisjonen om en lokal og regional grønn omstilling og utviklingsprosess.

En nær beslektet tematikk som må tas med i vurderingen, er spørsmålet om oppskalering av institusjonell kapasitet. Ifølge Haarstad står vi overfor et klassisk skalaproblem når ressurser utvinnes på bestemte steder og bruken av dem påvirker globale miljøfellesskap, mens de forvaltes av institusjoner med begrenset omfang og skala.[79] Den konvensjonelle løsningen i møte med en slik allmenningsutfordring, hvor det er mismatch mellom effektene av en praksis og de institusjoner som styrer den, er at en må lansere en uavhengig autoritet.[80] Denne kan fremme hensynet til det globale energibehovet istedenfor at dette overlates til lokale aktører som potensielt har et snevrere og mer kortsiktig perspektiv. Den tidligere nevnte Ostrom støtter

[77] Fuglestad og Almås. «Tilbake til grunnrentelandet – ei idehistorisk utgreiing om grunnrenteskatt som prinsipp.» I *Nytt Norsk Tidsskrift*, årg. 38, nr. 3 (2021): 208–218.

[78] Fuglestad og Almås. «Tilbake til grunnrentelandet – ei idehistorisk utgreiing om grunnrenteskatt som prinsipp», s. 216.

[79] Haarstad, H. «Climate Change, Environmental Governance and the Scale Problem.» I *Geography Compass*, årg. 8, nr. 22 (2014).

[80] Haarstad, «Climate Change, Environmental Governance and the Scale Problem».

da også behovet for en global avtale for å møte klimautfordringene. Hun argumenterer imidlertid også for at dette ikke kan være det eneste vi foretar oss. Å vedlikeholde og bygge videre på lokale løsninger er også nødvendig og står ikke i motsetning til den globale utfordringen, fordi:

> We need to recognize that doing nothing until a global treaty is negotiated maximizes the risk involved for everyone. Rather than only a global effort, it would be better to self-consciously adopt a polycentric approach to the problem […] in order to gain benefits at multiple scales as well as to encourage experimentation and learning from diverse policies adopted at multiple scales.[81]

Det er også her vi finner det avgjørende punktet med tanke på spørsmålet om økonomisk effektivitet kontra lokalisering i den aktuelle klimadebatten. Det effektivitets- og kommersialiseringsperspektivet ikke forholder seg til, er nettopp behovet for en lokal forankring av bærekraftige løsninger. Ifølge Ostrom, og flere med henne,[82] [83] [84] er forbindelsen mellom bruk av ressurser og ansvaret for vedlikehold av dem avgjørende for bærekraftig forvaltning. Fra dette perspektivet er allmenningen ikke en romantisk idé om noe opprinnelig, men snarere en praktisk idé basert på direkte ansvar for ressursene du bruker. Uten et slikt ansvar og en slik medinnflytelse oppstår ofte motstand, apati, fremmedgjøring og desillusjon, som ikke fremmer den støtten «nedenfra» som bærekraftig utvikling forutsetter. Når lokalbefolkningen bare opplever ulemper for seg selv i forbindelse med globale klimatiltak, for eksempel etableringen av en vindpark eller et vannkraftverk, er konsekvensen at legitimiteten og tilliten til myndighetene svekkes. Derfor *må* globale perspektiver på miljø- og klimaspørsmål tenkes på sammen med lokale løsninger – ikke bare fra et miljøperspektiv, men også fra et bredere bærekraftsperspektiv og et demokratisk perspektiv.

---

[81] Ostrom, E. «Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change.» I *Global Environmental Change*, årg. 20, nr. 4 (2010): 556.

[82] Shiva, V. *Earth Democracy: Justice, Sustainability, and Peace.* Cambridge: South End Press, 2005.

[83] Shiva, V. *Reclaiming the Commons. Biodiversity, Traditional Knowledge and the Rights of Mother Earth.* Synergetic Press Inc., 2020.

[84] Grear, A. og Bollier, D. *The Great Awakening: New Modes of Life amidst Capitalist Ruins.* Punctum Books, 2020.

Konklusjon

I dette kapitlet har vi prøvd å belyse hvordan modeller for selvstyrte lokale forvaltningskollektiver i norsk kontekst har en lang historisk tradisjon og en bemerkelsesverdig evne til å overleve. I stedet for å bryte ned eksisterende organisasjonsformer, mener vi at en heller bør støtte deres fortsatte eksistens. Modellene kan gjerne tenkes i nye, modifiserte former, hvor eksempelvis behovet for kapitalinvesteringer kan kreve økt samarbeid mellom staten, kommuner, sivilsamfunn og markedet. Men uansett utformingen må støtten til lokale organiseringsformer være sentral. Som presisert av Ostrom[85] fungerer vellykkede selvstyrte lokale forvaltningskollektiver ikke alene. Dette mandatet har virket i en norsk historisk kontekst, og det faktum at det nå er sterkt utfordret, bør gi grunn til refleksjon. I nettopp disse årene gjenopptas og utvikles idéer om «allmenningen» blant mennesker overalt på kloden som jobber med bærekraft og sosial rettferdighet.[86] Utgangspunktet for interessen er behovet for å utvikle – eller gjenoppdage – modeller for å forvalte naturressurser på kollektive måter for å unngå økologisk kollaps. For å sikre lokalsamfunnenes overlevelse i Bygde-Norge er det vårt argument at vi må begynne å identifisere ressursene som er – eller bør være – felles, og om nødvendig gjenoppfinne idéen om lokalsamfunnet som forvaltningsinstitusjon og som en del av løsningen på globale utfordringer. Oppbyggingen av lokale, bærekraftige og inkluderende energisystemer er et eksempel på dette, som samtidig fokuserer på bygging av samfunnsformuen og lokal økonomi gjennom bredere demokratisk eierskap og kontroll over naturressurser. Sett i lys av denne historiske utviklingen her til lands kan Norge sies å være i besittelse av noe unikt som bør tjene som inspirasjon for bærekraftig utvikling internasjonalt i stedet for å være gjenstand for avvikling.

FINANSIERING

Artikkelen er del av prosjektet WINDPLAN – Utfordringer og muligheter for offentlighetens deltagelse i vindkraftplanlegging. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og ENERGIX og har prosjektnummer 280902.

[85] Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.
[86] Shiva, *Reclaiming the Commons. Biodiversity, Traditional Knowledge and the Rights of Mother Earth*.

Referanser

Berge, E. og van Laerhoven, F. «Governing the Commons for two decades: A complex story.» I *International Journal of the Commons*, årg. 5, nr. 2 (2011): 160–187. https://doi.org/10.18352/ijc.325

Brox, O. *Nord-Norge – fra allmenning til koloni.* Oslo: Universitetsforlaget, 1984.

Brox, O. «Let us now praise dragging feet.» I N. Åkerman (red.), *The Necessity of Friction*. Routledge, 1998.

Brox, O. *The Political Economy of rural Development. Modernisation without Centralisation?* Redigert og introdusert av J. Bryden og R. Storey. Delft: Eburon, 2006.

Brox, O. «Jens Stoltenbergs kaketeori.» I H. Nilsen (red.), *Frihet og klasse. Tekster til Dag Østerberg.* Res Publica, 2008, 65–80.

Clausen, L.T. «Re-inventing the Commons. How Action Research can support the renewal of sustainable Commons.» I H.P. Hansen et al. (red.), *Commons, Sustainability, Democratization: Action Research and the Basic Renewal of Society*, bind II. Routledge Advances in Research Methods, 2016.

Clausen, L.T. og Rudolph, D. «(Dis)embedding the wind – on people-climate reconciliation in Danish wind power planning.» I *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, årg. 17, nr. 1 (2019): 1–21. https://backend.orbit.dtu.dk/ws/files/199916734/_Dis_embedding_the_wind_on_people_climate_reconciliation_in_Danish_wind_power_planning.pdf

Cruickshank, J. «Protests against centralization in Norway. The evolvement of the goal for maintaining a dispersed settlement pattern.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 60, nr. 3 (2006): 179–188. https://doi.org/10.1080/00291950600889954

Dagsavisen. «Regjeringen dropper omstridt kraftskatteforslag», 18.02.2020. https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/regjeringen-dropper-omstridt-kraftskatteforslag-1.1667279

Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0077&from=en

Distriktsenergi. «Opprør mot nytt skatteforslag: Kraftkommuner og småkraftverk frykter for framtida», 01.10.2019. https://www.distriktsenergi.no/artikler/2019/10/1/oppror-mot-nytt-skatteforslag-kraftkommuner-og-sma-kraftverk-frykter-for-framtida/

Energi Norge. «Nye regler om bærekraft utfordrer vannkraften», 03.12.2020. https://www.energinorge.no/fagomrader/fornybar-energi/nyheter/2020/nye-regler-om-barekraft-utfordrer-vannkraften/

Energi og Klima. «Deadline Glasgow: Presset øker mot oljelandet Norge», 25.05.2021. https://energiogklima.no/meninger-og-analyse/klimavalg21/deadline-glasgow-presset-oker-mot-oljelandet-norge/

Falkanger, T. *Allmenningsrett.* Oslo: Universitetsforlaget, 2009.

Faugli, P.E. *Vann- og energiforvaltning – glimt fra NVEs historie.* NVE-rapport, 26-2012. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_26.pdf

Figved, S., Frederiksen, I. og Kleppe, K. «Vindparadiset.» I *TV2*, 23.11.2019. https://www.tv2.no/spesialer/longread/vindparadiset

Fuglestad, E.M. og Almås, R. «Tilbake til grunnrentelandet – ei idehistorisk utgreiing om grunnrenteskatt som prinsipp.» *Nytt Norsk Tidsskrift*, årg. 38, nr. 3 (2021): 208–218. https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-03-04

Gordon, H.S. «The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery.» I *Journal of Political Economy*, årg. 62, nr. 2 (1954): 124–142. https://doi.org/10.1086/257497

Grear, A. og Bollier, D. *The Great Awakening: New Modes of Life amidst Capitalist Ruins.* Punctum Books, 2020.

Hardin, G. «The Tragedy of the Commons.» I *Science*, årg. 162, nr. 3859 (1968): 1243–1248. https://www.jstor.org/stable/1724745

Henriksen, J. «Hvordan bør vi beskatte vindkraft?» I *Harvest Magazine*, 20.09.2019. https://www.harvestmagazine.no/pan/overordnet-mal-for-vindkraft-vel-sa-viktig-som-skatt-pa-vindkraft

Holm, Tveiterås og Elevoll. «Fisk i fellesskap. Norsk sjømat som næring og samfunnsbærer.» I I. Frøsnes et al. (red.), *Det norske samfunn*, bind 2. Gyldendal Norsk Forlag, 2016.

Haarstad, H. «Climate Change, Environmental Governance and the Scale Problem.» I *Geography Compass*, årg. 8, nr. 2 (2014): 87–97. https://doi.org/10.1111/gec3.12111

Killingtveit, Å. (red.). *Utfordringer og muligheter for norsk vannkraft ved integrasjon med vind- og solkraft i Europa. En oppsummering fra HydroPEAK-prosjektet.* NINA Temahefte 71. Trondheim, 2017. http://hdl.handle.net/11250/2444008

Kommunekraft. «Ordningen med konsesjonskraft og avgifter må bestå», 20.05.2016. https://kommunekraft.no/nyheter/ordningen_med_konsesjonskraft_og_-avgifter_ma_besta

Landbruks- og matdepartementet. «Landbruks- og matministerens svar på spørsmål nr. 6 i Stortingets spørretime 20.01.2020 fra representanten Nils Kristen Sandtrøen (A)», 2020. refs-201920-01-29.fm (stortinget.no)

Lieungh, F., Tomassen, J.H. og Vik, S. «Fiskeriministeren møtte 'kystopprøret' i Vardø.» I *NRK*, 11.05.2017. https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/fiskeriministeren-motte-_kystopproret_-i-vardo-1.13512404

Løding, T.H. «Arvesølvets verdi – den historiske transformasjonen av vannkraftforvaltningens legitimering.» I *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, årg. 58, nr. 4 (2017): 367–388. https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2017-04-01

Monbiot, G. «The Tragedy of Enclosure.» I *Scientific American*, årg. 270, nr. 1 (1994): 59–60. https://www.jstor.org/stable/10.2307/24942570

Munro, G.R. og Scott, A.D. «The Economics of Fisheries Management.» I *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, bind 2, s. 623–676. Amsterdam: Elsevier, 1985.

Nilsen, R. *Makt og motmakt på kysten.* Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 45, 2002. https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2002/Rapport45.html

Nilsen, R. og Cruickshank, J. «Modeller for forvaltning av fiskeriressurser.» I J. Aasetre og J. Cruickshank (red.), *Innføring i miljø- og ressursgeografi*, s. 245–255. Fagboklaget, 2020.

Nilsen, R. «Rural modernisation as national development: The Norwegian case 1900–1950.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, årg. 68, nr. 1 (2014): 50–58. https://doi.org/10.1080/00291951.2013.870598

Nordby, T. *Det moderne gjennombruddet i bondesamfunnet: Norge 1870–1920.* Oslo: Universitetsforlaget, 1991.

NOU. *Naturens goder – om verdien av økosystemtjenester.* Norges offentlige utredninger 2013: 10. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-10/id734440/

NOU. *Skattlegging av vannkraftverk.* Norges offentlige utredninger 2019: 16. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-16/id2670343/

NRK. «Kraftkommuner frykter lønnsomme skatteordninger står for fall», 29.09.2019. https://www.nrk.no/sorlandet/kraftkommuner-frykter-lonnsomme-skatteordninger-star-for-fall-1.14722387

Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press, 1990.

Ostrom, E. «Managing Resources in the Global Commons.» I *Journal of Business Administration and Policy Analysis*, årg. 30–31 (2003): 401–413. https://doi.org/10.14288/1.0102772

Ostrom, E. «Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change.» I *Global Environmental Change*, årg. 20, nr. 4 (2010): 550–557. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004

Ot.prp. nr. 43. (1990). *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven).* Olje- og energidepartementet 30. mars 1990. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=4&wid=a&psid=DIVL749

Otte, P., Rønningen, K. og Moe, E. «Contested Wind Energy: Discourses on Energy Impacts and Their Significance for Energy Justice in Fosen.» I A. Szolucha (red.), *Energy, Resource Extraction and Society: Impact and Contested Futures*, s. 140–159. New York: Routledge, 2018.

Rokkan, S. og Lipset, S. «Geography, religion and social class. Crosscutting cleavages in Norwegian politics.» I S. Rokkan og B. Hagtvet (red.), *Stat, nasjon, klasse: essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget, 1967, 111–205.

Schiefloe, M. «Norge og oljen.» I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.), *Det norske samfunn*, bind 2 (139–167). Oslo: Gyldendal Akademisk, 2016.

Senghaas, D. *The European Experience.* Leamington SPA/Dover: N.H. Berg Publishers, 1985.

Shiva, V. *Earth Democracy: Justice, Sustainability, and Peace.* Cambridge: South End Press, 2005.

Shiva, V. *Reclaiming the Commons. Biodiversity, Traditional Knowledge and the Rights of Mother Earth.* Synergetic Press Inc., 2020.

Slagstad, R. *De nasjonale strateger.* Oslo: Pax, 1998.

Solhaug, T. *De norske fiskeriers historie 1815–1880.* Oslo: Universitetsforlaget, 1976.

Stortinget. «Landbruks- og matministerens svar på spørsmål nr. 6 i Stortingets spørretime 20.01.2020. Svar til Stortinget | Dato: 29.01.2020. Fra representanten Nils Kristen Sandtrøen (A).» https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/landbruks--og-matministerens-svar-pa-sporsmal-nr.-6-i-stortingets-sporretime-20.01.2020/id2688225/

St.meld. nr. 46. (1989). *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.* Tilråding fra Miljøverndepartementet 28. april 1989.

St.meld. nr. 25. (2016). *Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030.* Olje- og energidepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/

Swyngedouw, E. «Apocalypse Forever? Post-Political Populism and the Spectre of Climate Change.» I *Theory, Culture and Society*, årg. 27, nr. 2–3 (2010): 213–232. https://doi.org/10.1177/0263276409358728

Teigen, H. *Distriktspolitikkens historie i Norge.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2020.

Thue, L. *Strøm og styring: norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv.* Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1996.

Thue, L. *For egen kraft: Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887–2003.* Oslo: Abstrakt, 2003.

Thue, L. *Vertskap for vannkraft. Landssamanslutninga av vasskraftkommunar 40 år.* Fagbokforlaget, 2017.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. *Vår felles framtid.* Tiden Norsk Forlag, 1987.

Vollan, O. *Omlegginga av fisket i Ålesund og på Sunnmøre* (Hovedfagsoppgave til språklig-historisk embetseksamen). *Fiskeridirektoratets skrifter. Serie Fiskeri vol. I*, 1942.

Wall, D. *The Commons in History. Culture, Conflict, and Ecology.* Cambridge/Massachusetts/London: The MIT Press, 2014. https://doi.org/10.1177/1478929915609470o

Vasstrøm, M. og Lysgård, H.K. «What shapes Norwegian wind power policy? Analysing the constructing forces of policymaking and emerging questions of energy justice.» I *Energy Research & Social Science*, årg. 77, nr. 5 (2021). https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102089

Kapittel 12

INDUSTRIALISERING PÅ NATURRESSURSER – VANNKRAFT OG PETROLEUM

Ragnar Elias Nilsen

Artikkelen tematiserer samspillet mellom naturressurshøsting, bedriftsutvikling og nasjonal modernisering. Norge viser seg å få ei vellykket økonomisk utvikling mye basert på dette samspillet. Mosjøen Aluminiumverk fundert på regional vannkraft og Kleven Verft i Ulsteinvik, som er en del av norsk leverandørindustri for olje og gass, fokuseres fram mot dagens situasjon. De er begge eksempler på det fungerende økonomiske og institusjonelt betingede samspillet mellom næringsliv og utnyttelse av naturressurstilganger som preger den nasjonale spredtbygde moderniseringa.

Grunnrenterealisering og industrialisering

I denne artikkelen[1] er temaet naturressurser og utvikling. Jeg skal fokusere på utvikling innen to naturressursnæringer som i begrenset grad er håndtert av samfunnsforskere, nemlig utnyttelse av vannkraft og petroleum. I norsk faglig sammenheng er det først og fremst økonomer og historikere som har analysert organiseringa av disse to høstingsnæringene og deres bidrag til den norske moderniseringa.

[1] Framstillinga av bedriftene i Ulsteinvik og Mosjøen er blant annet basert på intervjuer av og diskusjoner med: Ellen Kvalsund, Kjetil Haanes, Svein Otto Kanstad, Jan Einar Reiersen, Hans Pedersen, Rune Krutå, Per Arne Tøndel og Terje Eilertsen. Svein Jentoft og Einar Eythorsson har gitt nyttige kommentarer til en første utgave av denne artikkelen. Slutninger og vurderinger av materialet står forfatteren for.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/12
Lisens: CC BY 4.0

Omfanget av disse næringsvirksomhetene har vært og er stor, ja, i perioder dominerende, i norsk økonomisk utvikling. Her er petroleumsnæringas plass blitt det mest slående. Det vil si slik denne naturressursutnyttelsen har fått og fortsatt har plassen som Norges klart viktigste næringssektor. Men selv om verdien av den reine høstinga skaper formidable verdier, slik at denne yter en betydelig grunnrente, er det imidlertid leverandørindustrien som blir det viktigste bidraget til nasjonal økonomisk utvikling. Det er et eksempel fra oppbygginga av verftsindustrien for forsyningsbåter for drift på sokkelen, Kleven Verft i Ulsteinvik,[2] jeg skal bruke som mitt bidrag for analyse av denne ressursnæringa med tilknytta industri.

Vannkrafta har vært grunnlag for industrielt bidrag til utvikling i Norge i et lengre tidsrom.[3] Fram til 1920-tallet satser utenlandske og norske storselskap tungt på utbygging og utnytting av krafta til kunstgjødselproduksjon og på smelteverk. Etter gjennombruddet for konsesjonslovene for vassdrag i perioden 1906–1917 blir lokale og statlige norske interesser å overta det meste av utbygginga av vannkraft til såkalt alminnelig forsyning og til innenlandsk industri. Her blir Røssågareguleringa på Helgeland utover på 1950-tallet den største vannkraftutbygginga i Nord-Norge, med tilknytta statlig og privat storindustriutbygging på Helgeland etter andre verdenskrig og med Norsk Jernverk i Mo i Rana som den store nasjonale industrisatsinga. Det er aluminiumsverket Alcoa i Mosjøen som blir mitt eksempel fra industriell utnytting av vannkraft.

Fokus for meg er altså utviklingsbidrag fra den vassdragsbaserte industrien og den petroleumstilknyttede leverandørindustrien. Jeg vil vektlegge kombinasjonen av intern utvikling og eksternt samspill for bedriftene som brukes som eksempel. Inkludert i det siste vil jeg undersøke typer av samspill som utvikles mellom bedrift og naturressursgrunnlag.

---

[2] For analyse av verftsindustriens spesielle utvikling på Nord-Vestlandet, inkludert Kleven Verfts utvikling fram til 2010, se With Andersen, H. «Producing producers: shippers, shipyards and the cooperative infrastructure of the Norwegian maritime complex since 1850.» I C.F. Sabel og J. Zeitlin (red.), *World of possibilities. Flexibility and mass production in Western industrialization*. New York: Cambridge University Press, 1997; og Reve, T. og Sasson, A. *Et kunnskapsbasert Norge.* Oslo: Universitetsforlaget, 2012, kap. 4 og 5.

[3] Thue, L. *Strøm og styring. Norsk kraftliberalisme i et historisk perspektiv* (Ad Notam Gyldendal, 1996) er et viktig bidrag om norsk vannkrafthistorie, med vekt på endringene i styringsorganisering i elforsyninga. Forfatteren får fram hvordan denne organiseringa er knyttet til avgjørende politiske skiftninger gjennom det han karakteriserer som endring fra kombinasjonen av kraftkommunalisme og storindustri fram til 1920-tallet og så til liberalisering av kraftomsetninga fra 1990.

Nasjonalt perspektiv

Vannkraft og petroleum står sentralt i det siste hundreårets utvikling i Norge. Med vinkling på felles utnytting og forvaltning av disse omfattende naturressurstilgangene kan en nå se at den norske nasjonale utviklinga får et spesielt preg. Landet vårt har blitt moderne og velstående *også* gjennom tilgang på ulike typer felles eller delte naturressurser. Viktigere enn rikdommen i dette utbredte naturressursgrunnlaget har imidlertid vært måten disse naturressursene har blitt forvaltet på. For både gjennom privat fellesskapelig og offentlig drift og regulering har det i dominerende grad vært slik at ressursene og felles forvaltning av dem har bidratt på en avgjørende måte til fungerende regional og nasjonal utvikling.

Det er diskusjon av noen lærdommer fra organisering av utnytting av delte naturressurser i form av høsting og industrireising innen vannkraft og petroleum som er temaet for min artikkel. En påstand for meg er at det er sammenheng mellom utbyggingene av disse to virksomhetsområdene: Hypotesen er at «det svarte gullet» fra havsokkelen hadde «det norske arvesølvet» som en synlig forgjenger. Vannkrafta var ikke bare en felles naturressurs som la grunnlag for den sterke industriutbygginga som i tid og i en avgrenset periode gikk forut for olje- og gassutvinning. Vannkraftorganiseringa la også, som det skal forsøkes vist i denne artikkelen, viktige institusjonelle lærdommer for petroleumsbransjen.

Ut fra innsikt i dag kan det følgelig påstås at olje- og gassorganiseringa fra de siste tiårene synliggjør det som har vært en nasjonal erfaring fra heile vår nasjonale modernisering, nemlig at Norges utvikling har vært avhengig av *både* industrialisering *og* av fungerende fellesskapelig organisering innen naturressursnæringer.

Kort skissert har den rådende tenkemåten eller modellen for nasjonal økonomisk utvikling vært – og er – at det dreier seg om industriell organisering av produksjon der det blir økonomisk vekst gjennom teknisk nyskaping som erstatter arbeidskraft. Og der standardisert masseproduksjon i fabrikker i større sentre – og så framvekst av tilknytta tjenesteproduksjon og finanssektor – står sentralt. Forekomst av mange naturressursbaserte virksomheter og primærnæringer har vært og blir – innen rammen av denne modellen – regnet som tegn på tilbakeliggenhet i utvikling. Særlig med utgangspunkt i Nord-Norge fra 1950-tallet og fram til i dag vet vi hvor viktig denne tradisjonelle industrialiseringstenkinga har vært, og fortsatt er, for politikk og utviklingssatsing i regionen. Industrialisering

og sentralisering har vært resepten for modernisering, vekst og velstand. Det faktumet at Norge – inkludert Nord-Norge og Sápmi – også har realisert nasjonal velstand gjennom modernisering av naturressursnæringer, gjør det åpenbart nødvendig å supplere denne utviklingsfortellinga. Dette supplementet er imidlertid også nødvendig fordi det overordnede hensynet i fornybare naturressursnæringer er å sikre langsiktig bærekraft i naturressursgrunnlag. Og da også for om mulig å kunne sikre vedvarende lønnsomhet gjennom det særegne bidraget som ligger i grunnrentebaserte inntekter som en egen faktor for fremme av utvikling og gode levekår.

Ressursforbannelse versus institusjoner

Et konkurrerende faglig utgangspunkt til påstanden om at Norge er blitt rikt også på basis av utnytting av rike naturressurser, er påstanden om at bruk av rike naturressurser ikke er nok for å sikre utvikling. Ja, faktisk at slike forekomster kan virke direkte negativt. Denne påstanden er blitt satt fram av økonomene Jeffrey Sachs og Andrew Warner på basis av et bredt sammenliknende materiale.[4] Rik tilgang på naturressurser, som ved første blikk ses som en velsignelse, mener de to forfatterne snarere vil være mer av en forbannelse enn et gode. Denne avhengigheten blir i utviklingssammenheng følgelig kalt «the resource curse».

En nasjons avhengighet av én eller få naturressurser gjør at landets økonomi ofte blir å dreie seg om ensidig eller enkel tilegning eller endog rettsstridig ran av det overskuddet som den verdifulle ressursen kan yte eller gi fra seg, såkalt rent-seeking. Dermed vil økonomien bli lite innovativ. Mekanismen er at ved høsting av én eller noen få verdifulle ressurser vil annen økonomisk virksomhet lett tape fordi høsting og tilknytta virksomheter betaler seg best.

En annen ressursforbannelse er spesielt store svingninger i prisene på råvarer og halvfabrikater. Svingningene skaper vanskelige driftsforhold og manglende økonomisk stabilitet, både for ressursavhengige bedrifter og nasjoner. Konsekvensen på nasjonsplan skal være økonomisk ensidiggjøring, innovasjonsmangel og tilbakeliggenhet.

Konkurranse om ressursadgang fører imidlertid fort også til korrupsjon, til sterke konflikter og i verste fall til krig, ifølge Sachs og Warner. Så

[4] Sachs, J. og Warner, A.M. «Natural resources and economic development. The curse of natural resources.» I *European Economic Review*, årg. 45 (2001): 827–838.

kommer muligheten for naturforringelse i form av fysisk ødeleggelse av nærmiljø og eventuell forurensing samt eventuell overutnyttelse og ødeleggelse av ressursen i tillegg. Det er ikke vanskelig å kjenne igjen enkelte av disse konsekvensene ut fra erfaringene i den norske petroleumsnæringa, der nasjonal økonomisk ensidiggjøring eller bidrag til global forurensing er stikkord. Som jeg skal vise i denne artikkelen, har det også vært innslag i tråd med teorien om ressursenes forbannelse under vår nasjonale utnyttelse av vannkrafta.

Tre norske økonomer har, imidlertid, kommet med en grunnleggende og generell modifisering av Sachs og Warners kjente teori. I en artikkel fra 2006 viser Halvor Mehlum, Karl Ove Moene og Ragnar Torvik at naturressursrike land med fungerende politiske institusjoner klarer å unngå den utviklingsfella som Sachs og Warner mener å ha funnet for denne typen av nasjonale økonomier.[5] Fungerende statssystemer og rettsregler, som de tre økonomene kaller «gode institusjoner», forutsettes å ville forhindre korrupsjon og utviklingshemmende rent-seeking i naturressursavhengige land. I arbeidet med å forklare Norges vellykkede overgang fra fattig til rikt land med mye ressursavhengighet faller en brikke på plass.

Mitt utgangspunkt er imidlertid at Sachs og Warners påpekning av spesielle problemer knyttet til naturressursutnyttelse er et nyttig kritisk perspektiv å ha med seg. I faser av petroleumsvirksomheten og vannkraftutnyttelsen er det åpenbart at disses omfattende dominans i vår økonomi har bidratt til å skape noen av de utviklingsproblemene som de to forfatterne er opptatt av. Ensidiggjøring av vår nasjonale økonomi gjennom den klare dominansen her til lands av olje- og gassvirksomheten, slik vi nå særlig ser dette under den modne og svært omfattende olje- og gassproduksjonen, blir et viktig eksempel her. I artikkelen skal dette illustreres i avsnittet om den petroleumstilknyttede verftsindustriens vekst og fall etter den dramatiske reduksjonen i råoljeprisen i 2014.

Problemet med ensidiggjøringa i den norske økonomien og næringslivet gjennom olje- og gassvirksomheten ble akutt rundt det siste hundreårsskiftet. Trass i rask og kontinuerlig vekst i tappinga av de verdifulle fossile reservene på norsk sokkel har våre politiske myndigheter i den modne fasen av petroleumsvirksomheten ikke satt noe tak på hvor mye som skal høstes. Med det er betegnelsen «hollandsk syke» blitt trukket fram i den

[5] Mehlum, H., Moene, K.O. og Torvik, R. «Institutions and the Resource Curse.» I *The Economic Journal*, årg. 116 (2006): 1–20.

norske debatten, slik dette viser til den nederlandske erfaringa etter funn av gass utenfor deres kyst på 1960-tallet. Begrepet og den norske erfaringa blir faglig diskutert av flere.[6] Denne ressursforbannelsen oppstår i utviklede økonomier når innsatsfaktorene på grunn av tilgang til en rik naturressurs i for stor grad kanaliseres til aktivitet knyttet til denne ressursen. Med det utkonkurreres andre økonomiske aktiviteter. Når ressursen er uttømt eller blir utkonkurrert, står landet uten andre typer konkurransedyktige og eksportskapende virksomheter. Oljefondet blir hos oss den viktigste løsninga for å prøve å forhindre forbannelsen her. Fondet skal hindre at inntektene fra olje og gass blir for dominerende i forhold til øvrig økonomisk virksomhet.

Legitime institusjoner for medforvaltning

Begrepet gode institusjoner, som de tre økonomene opererer med, er jo en grov sekkekategori som i et samfunnsvitenskapelig perspektiv bare gir et inntak til en mer konkretisert drøfting av analyseredskap for studie av innhold i fungerende institusjoner innen ressursforvaltning. Som Svein Jentoft viser,[7] er institusjonsbegrepet brukt på høyst ulike måter. Han viser at i samfunnsvitenskap har begrepet sin kilde både i autorisert politisk regelutforming og i oppfatninger skapt av utøveres egen praksis. Han understreker videre behovet for at regulerende institusjoner, og da særlig myndighetsorganer, må utforme ordninger slik at de har støtte i samfunn og hos utøvere.

For forutsetninga for at individuelle høstere skal godta regulerende inngrep i høsting er – understreker Jentoft – at de må slutte opp om regelverk for høstinga. I dette ligger at inngripende reguleringer må oppfattes som legitime, og endelig at dette oftest vil implisere at myndighetsorganer også må godtas, det vil si være legitime, hos berørte borgere/høstere på en slik måte at myndighetene får støtte til å stå for regelutøvelsen. I det norske samfunnet vil en påstand som i dag dessverre kan fremmes, bli at statlige reguleringsordninger er kommet i miskreditt blant en gruppe viktige ressursbrukere, som vil si for fiskerisamfunn med egne lokale båter

[6] Cappelen, Å. «Petroleumsrente og ressursmakt.» I Ø. Østerud (red.), *Ressursmakt og grunnrente. Makt- og demokratiutredningen.* Oslo: Unipub, 2002; Cappelen, Å. «Olje og gass.» I O. Flåten og A. Skonhoft (red.), *Naturressursenes økonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2014; Røed Larsen, E. «Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease?» I *Discussion Papers No 377.* Oslo: Statistics Norway, 2004.

[7] Jentoft, S. «Institutions in the fisheries: What they are, what they do, and how they change.» I *Marine Policy*, årg. 28 (2004): 137–149.

og fiskeribedrifter nordover langs kysten. I disse fiskerisamfunnene dreier denne mistilliten mellom kystbefolkninga og myndighetsorganene seg om fordelinga av fisken etter innføringa av omsettelige kvoter.[8] Det er et system som fører til at den tidligere jamt fordelte fiskeressursen nå blir samlet på stadig færre større båter og på enda færre eieres hender. Og det åpnes også for at profitten hos dem som får rett til å høste av denne felles ressursen, blir ytterligere økt ved tillatelse til å fryse fisken om bord og å levere den ubearbeidede fisken for direkte eksport til utenlandsk bearbeiding, med tap av arbeid, inntjening og bosetting for fiskerisamfunn langs kysten som konsekvens.

En liknende mistillit mellom myndigheter og befolkning ser en nå innen forvaltning av vannkraft. Også her er bakgrunnen å finne i liberalisering, supplert med internasjonalisering, når det gjelder utnyttelsen av en verdifull fellesskapelig naturressurs. De rikelige norske vannkraftressursene skal nå også utnyttes til eksport. Og da med den politiske hensikt å gjøre denne fellesressursen til en del av et europeisk kraftmarked og et dertil knytta grønt skifte innen EU. Men her – som i fiske – er hensikten og konsekvensen også økt inntjening for private og offentlige selskaper som står for produksjon og salg av elektrisk kraft.

Kombinasjonen av økt krafteksport og lav forsyningsgrad i kraftmagasinene i Sør-Norge i 2021 og 2022 fører så til raskt økende – og for politikerne åpenbart uventende – strømpriser i denne delen av landet. Konsekvensen er utbredt misnøye både med kraftselskaper og med myndighetenes reguleringspolitikk. Den etablerte samforstanden mellom folk og myndigheter om at den norske vannkrafta skal brukes til å sikre rimelig og sikker strøm til husholdninger og industri, ser ut til å ha blitt brutt.

Nasjonalisering med regional vri

Det er sagt at byråkrater i Industridepartementet hadde erfaringene fra den velfungerende konsesjonsloven for vassdrag fra første del av 1900-tallet i ryggmargen da oljeepoken startet. Dette blir delvis bekreftet i Johan P. Olsens studie,[9] der han understreker at grunnlaget for petroleumspolitikken ble utformet i tråd med etablerte institusjonelle rutiner. Det

[8] Nilsen, R. og Cruickshank, J. «Modeller for forvaltning av fiskeriressurser.» I J. Aasetre og J. Cruickshank (red.), *Innføring i miljø og ressursgeografi*. Bergen: Fagbokforlaget, 2020.

[9] Olsen, J.P. «En ny dimensjon i norsk politikk?» I J.P. Olsen, *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. LOS-senteret: Tano, 1989.

innarbeidede operative styringsinstrumentet var tildeling av konsesjoner til oljeselskapene. Det vil si reguleringsinstrumenter på linje med de konsesjonene som ga den svenske Wallenberg-familien tidsbegrenset løyve til å drifte norske fossefall. Helge Ryggevik understreker imidlertid forekomsten av forskjellige faser i den norske oljepolitikken. Han knytter innsatsen for nasjonal styring og kontroll først og fremst til utbyggingsfasen av den norske petroleumsvirksomheten, det vil si i perioden fra 1971 til 1986. Han legger vekt på at nasjonalisering eller fornorsking av oljevirksomheten i denne fasen ble initiert av sterke enkeltaktører fra arbeiderpartistaten, som Finn Lied og Arve Johnsen.[10]

Med de sterke statlige inngrepene under bygginga av petroleumsbransjen ble det altså i realiteten snakk om nasjonalisering av den omfattende utaskjærsbaserte olje- og gassvirksomheten i Norge. Det ble gjennomført en politikk med statlig kontroll over fordeling av driftsrettigheter og av innhenting av overskudd gjennom skattlegging av inntekter fra den felles naturressursen. I tillegg til konsesjonsordning for fordeling av rett til høsting og vilkår for dette til private selskap kom altså tung og omstridt grunnrenteskatt på selskapene av overskuddet av virksomheten. Videre følge ble etablering av et dominerende statlig oljeselskap, Statoil, som på vegne av fellesskapet skulle ta aktivt del i utviklinga av den nye og ukjente næringa. Et viktig grep ble fast deltakelse for statsoljeselskapet i alle feltutbyggingene på sokkelen.

Denne økonomisk-institusjonelle nasjonsbygginga gjennom en statlig politikk fikk dessuten et klart regionalt preg: Både Oljedirektoratet og Statoil ble lokalisert til Rogaland. Den regionale utbygginga av den nye næringa i fylket ble i tillegg svært aktivt fremmet av den karismatiske høyreordføreren i Stavanger, Arne Rettedal. Konklusjonen må bli at praksisen fra den første økonomiske nasjonsbygginga ble gjentatt. Ikke bare gjentatt, men faktisk forsterket, med fortsatt regional industriell omfordeling på det nasjonale planet som resultat.[11]

Den regionale omfordelinga av norsk og nordisk industri er tematisert og dokumentert hos Andersson og Malmberg.[12] Her vises at slik generell industriell omfordeling i retning av regioner og distrikter i Norge, det vil si

[10] Ryggvik, H. «Norsk oljepolitikk mellom det nasjonale og det internasjonale.» I O.E. Olsen og F. Sejersted (red.), *Oljevirksomheten som teknologiutviklingsprosjekt. Perspektiver på utviklingen av det oljeteknologiske systemet på norsk kontinentalsokkel*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1997.

[11] Skonhoft, A. *Industriens regionale omfordeling.* SINTEF-rapport. Trondheim: NTH, 1982.

[12] Andersson, R. og Malmberg, A. (red.). *Regional struktur og industrielle strategier i Norden.* Uppsala: NordREFO, 1988.

bort fra hovedstadsregionen, var i gang før oljevirksomheten kom i gang. Det som imidlertid er viktig i en regional sammenheng og i en naturressurssammenheng med de tunge statlige etableringene i Rogaland etter funnet på Ekofisk i 1969, er følgende: Satsingene må leses som en bevisst politisk strategi som går ut på å prioritere lokalisering til områder der store naturressurser for ny næringsvirksomhet skal tas ut. Sammen med etableringa av det ansvarshavende statsoljeselskapet i den nye satsinga dreier disse regionale lokaliseringene seg altså om en omfattende statlig inngripen gjennom næringspolitikken, innenfor et da fungerende sosialdemokratisk rammeverk for offentlig styring.

Den tunge statlige institusjonsbygginga i olje- og gassvirksomheten ble lokalisert nær den nye naturressursen og innenfor rammen av en moderne og godt fungerende stat. En viktig del av tenkinga var at det geografiske området som huset ressursen, skulle ha sin del av verdien av den økonomiske aktiviteten som ble skapt. Statsminister Gunnar Knudsen fra Venstre og justisminister Johan Castberg fra Arbeiderdemokratene sine visjoner for økonomisk nasjonsbygging ble på nytt realisert. Dette ble iverksatt innen en ny bransje et halvt århundre etter at Stortinget vedtok det omfattende konsesjonslovverket som ble så viktig for utviklinga av det moderne Norge gjennom utnyttinga av vannkrafta. Denne gangen, kan det hevdes, ble konsekvensen av samspill mellom naturressurser, økonomiske prosesser og institusjonsbygging at det økonomiske tyngdepunktet i Norge i perioden etter 1970 ble flyttet til Vestlandet. I denne artikkelen skal dette eksemplifiseres med verftsklyngen på Sunnmøre, med spesialisering på forsyningsbåter, som bidrar til kraftig regional økonomisk vekst. Men også med dramatisk nedtrapping etter fallet i oljeprisen fra 2014.

I et nasjonalt perspektiv har vannkraft bidratt til geografisk spredning av norsk industrialisering. Dette gjelder ikke bare den kraftkrevende industrien, slik som smelteverk, tremasse- og kunstgjødselindustri. Geografisk spredt, sikker og rimelig vannkrafttilgang har vist seg å få betydning i form av etableringer også i andre industrisektorer, det vil si tekstil- og konfeksjonsindustri, tre- og møbelindustri, og husholdningsartikler.[13]

[13] Kjøde, L. og Måseidvåg, S. *Industriunderet på Sunnmøre.* Oslo: Det Norske Samlaget, 1975; Lange, E. «Samling om felles mål 1935–70.» I *Aschehougs Norgeshistorie*, vol. 11. Oslo: Aschehoug & Co, 1996; Nilsen, R. «Rural modernization as national development: The Norwegian case 1900–1950.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift*, årg. 68, nr. 1 (2014): 50–58; Hansen, J. *Saueull, fossekraft og gründerånd. Evebøfoss Fabrikker 1910–1984.* Førde: Selja Forlag, 2019.

Økonomen Torger Reve har, sammen med forskjellige medarbeidere, i flere arbeider vært ansvarlig for omfattende kartlegging av bransjevis geografisk-økonomisk næringsorganisering i Norge.[14] Analysen fra 2012 tolker jeg slik at det bare er fire av tretten nasjonalt viktige innovative næringsklynger som på dette tidspunktet hadde sin hovedlokalisering i Oslo og Akershus.[15] På eksportsida og på den innovative næringssida ser det altså ut til at denne typen avgjørende virksomheter for nasjonal utvikling fremdeles først og fremst er spredt rundt om i landet.

For oppdatering og videreføring av analysen blir et spørsmål i denne sammenhengen om den påviste spredninga av industrivirksomhetene fortsetter fram mot i dag. Og spørsmålet blir hvordan denne typen industri nå blir organisert, og da særlig når det gjelder naturressursgrunnlag. Jeg skal bruke analyse av to store naturressurstilknyttede industrivirksomheter i to norske regioner for å søke svar på dette spørsmålet. Eksemplene er Alcoa-konsernets aluminiumsbedrift i Mosjøen på Helgeland og Kleven-gruppens hovedverft i Ulsteinvik på Sunnmøre. Formålet med analysen er å prøve å avklare driftsgrunnlaget for disse store enkeltbedriftene. Og da både gjennom å tematisere interne bedriftsbidrag til innovasjon og gjennom å prøve å avklare hvordan overlevelse eller avvikling skapes av samspill med omgivelsene, det vil si i form av samspill med marked og med naturressursgrunnlag.

Helgeland: vannkraft og tungindustri

Basisen for den store satsinga på tungindustri på Helgeland etter andre verdenskrig var stedlige naturressurser: jernmalm i Rana og vannkraft på Indre Helgeland. Her viste det seg at krafttilgangen ble det viktigste. Strømmen ble skaffet til veie gjennom det som er karakterisert som Norges største neddemmingsprosjekt – det av Røssvatnet.[16]

---

[14] Reve, T. og Jacobsen, E.W. *Et verdiskapende Norge.* Oslo: Universitetsforlaget, 2001; Reve, T. og Sasson, A. *Et kunnskapsbasert Norge.* Oslo: Universitetsforlaget, 2012.

[15] De fire klyngene som Reve og Sasson finner lokalisert mest til Oslo/Akershus, er finans, software, så kombinasjonen helse- og bioteknologi, og endelig telekommunikasjon. De finner at finansnæringa har 63 000 ansatte i aktiviteter som bank, forsikring, kapitalforvaltning, mekling og informasjonsvirksomhet landet sett under ett, men altså med den største andelen sysselsatte og de viktigste aktivitetene knyttet til Oslo. Reve understreker imidlertid at denne oslodominerte næringa i begrenset grad har hevdet seg internasjonalt, trass i delvis overtaking av Bergens tidligere dominerende rolle som nasjonalt sentrum for finans innen shipping. Dessuten er jo finansnæringas omdreiningspunkt i vårt land, Oslo Børs, dominerende råvarebasert. Hvilket igjen understreker at denne viktige økonomiske institusjonen i Oslo bygger på produksjonsaktiviteter rundt om i heile Norge. Dette er funn som er i overensstemmelse med den tendensen som Anders Skonhoft og andre nordiske forskere har pekt på tidligere.

[16] Lorås, J. *Reguleringa av Røsvatnet – Noregs verste naturinngrep? Menneske og bilde fortel.* Mosjøen: Rønnes Trykk AS, 1994.

En annen forutsetning for industriutviklinga på Helgeland var sentral statlig politikk. Jernverksutbygginga i Mo i Rana var et påtenkt lokomotiv for både økonomisk nasjonsbygging[17] og for regional satsing. Det dreide seg om det som den gang ble kalt for områdeplanlegging, og der satsing på tungindustri på Helgeland ble hovedinnholdet. Etter at verket på Mo var kommet i gang med statlig drift, var det klart at det var mer kraft å hente av Røssvatnet og Røssåga. Handelsbyen Mosjøen hadde da fått jernbaneforbindelse og hadde gode kaiforhold. Dessuten hadde byen og regionen det som ble oppfattet som stor arbeidsløshet. Så Mosjøen ble utgangspunktet for det neste statsinitiativet på Sør-Helgeland. Med negative erfaringer fra statsdrifta på Jernverket ble modellen for tungindustri her lagt opp som ei privat satsing. Det norske industrikonsernet Elkem skulle stå for utbygging og drift med basis i den rikelige tilgangen på regional kraft. Valget når det gjaldt hva det skulle satses på, sto mellom ferrosilisium og aluminium.

Men drifta av det som ble aluminiumsproduksjon i Mosjøen fra 1958, viste seg heller ikke å falle heilt inn i industrimodernistenes store forhåpninger i utbyggingsfasen etter krigen. Verket i Mosjøen ble et ytterligere eksempel på det som Ragnar Frisch karakteriserte som «enkel aluminiumskoking». En ting var forurensingsproblemene og de derav tøffe arbeidsforholdene med de åpne smeltekarene i de enorme ovnshallene på verket – kalt «Helvetes forgård» på folkemunne. En annen ting var at bruken av de åpne såkalte søderbergovnene førte til mye energisløsing. Den store tilgangen på naturrikdom viste seg heller ikke her å føre fram til det lovede land. Den viktigste trusselen mot overlevelse var likevel problemene med å få til lønnsomhet. Med store svingninger, og over tid nedgang, i prisen på råaluminium.

Forsøk på å møte store prissvingninger og prisnedgang på den standardiserte bulkvaren ble gjort på to måter: dels ved utviding av aluminiumsverket med øking av produksjonen og dels ved å få til energisparing ved å innføre et nytt framstillingssystem med lukking av ovnene.

Et tredje og klart innovativt preget moderniseringstiltak på verket har vært egen produksjon av anoder. Verket framstiller selv disse strømførende elementene som brukes i smelteovnene. Anodene utviklet på verket i Mosjøen blir også solgt til andre aluminiumsverk.

---

[17] Grønlie, T. *Jern og politikk. AS Norsk Jernverk og beslutningsprosessen fra plan til produksjon.* Oslo: Universitetsforlaget, 1973.

Det er støperiet med framstilling av ulike legeringer som i dag er kjernen i aluminiumsverket i Mosjøen. Året 1985 markerte et tidsskille for verket. Fra da av dreide det seg om høykvalitetslegeringer av aluminium på forhåndsbestilling. Satsinga på å kunne klare å framstille de rette og best mulige typer av legeringer for godt betalende og krevende kunder er det som i dag sikrer overskuddet for bedriften. I tillegg har omstilling bort fra enkel framstilling av råaluminium dreid seg om innføring av det som blir karakterisert som en slank produksjonsmåte. Denne skal gå ut på tiltak for å strømlinjeforme vareframstilling gjennom kundetilpasning i form av organisering av produksjonsprosess, lagerhold og ferdigprodukt etter kundenes eller markedets krav.[18]

Det er altså omlegging i retning av å kunne bruke støperiet til å framstille de rette blandinger av, og den rette kvaliteten på, bestilt aluminium som gjør denne avdelinga til kjernen i bedriften. Det er gjennom nyorganisering og produktutvikling her at en har bygd opp vilkår for å framstille typer av legeringer av aluminium tilpasset skiftende kundekrav.

Gjennom analysen kommer det altså fram ei bedriftsintern og ei bedriftsekstern forutsetning for den fungerende omstillinga på verket i Mosjøen. Begge må karakteriseres som kunnskapsmessige forbedringer. Ei forbedring er at man på støperiet begynte å sette ingeniører og fagarbeidere sammen i arbeidet med å utvikle de rette legeringene. Prosessen består av tett samspill mellom erverva teoretisk/praktisk opplæring og prøving og feiling. Den andre kunnskapsmessige forbedringa er at Elkem hadde vært tidlig ute med få noen fra verket til best mulig utdanning, noe som i praksis betydde å studere ved det internasjonalt faglig anerkjente metallurgimiljøet ved Norges tekniske høgskole i Trondheim. Her har noen lokale fått kvalifisert seg fram til ferdige doktorgrader innen dette faget. Det var en kunnskap de kunne ta med seg tilbake til verket i Mosjøen og prøve å nytte som grunnlag for samspill med erfarne og dyktige fagarbeidere. Dette viste seg å bli nøkkelen for å få fram den riktige kvaliteten på ulike legeringer.

Det er viktig å merke seg tidsdimensjonen i denne omstillingsprosessen. Det Elkem her har oppnådd av innovasjon, har hatt en lang tidshorisont. Lokale rekrutter som ønsket å prøve seg på langvarig teoretisk

[18] Iversen, E., Nilsen, T., Randa, A. og Sommer, P.M. «Mosjøen: en slank hjørnesteinsbedrift.» I R. Nilsen og S. Valestrand. *Omstilling på Mo og i Mosjøen.* Feltkursrapport ISV. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet, 2016.

fundert utdanning, skulle få anledning til å kvalifisere seg over flere år. De får i utgangspunktet støtte til utdannelsen fra det nasjonale og seinere globale industrikonsernet mot å forplikte seg til å komme tilbake for å prøve å bruke utdannelsen til å lage produkter innen en omorganisert produksjonsprosess. Da skulle resultatet forhåpentligvis bli at de utdannede kandidatene, etter fungerende samspill med kvalifiserte fagarbeidere i støperiet, ville være i stand til å lage legeringer som kunne imøtekomme kunders ulike krav. Fordringa var altså å legge opp en flerårig prosess for kvalifisering som så skulle legges til grunn for produktutvikling.

Analytisk kan en her sette opp den tidligere produksjonsorganiseringa som klargjørende kontrast eller sammenlikning. Den «enkle aluminiumskokinga» dreide seg om standardproduksjon av halvfabrikater, det vil si råaluminium som konkurrerte med tilsvarende standardprodukter på markedet. Den framstillingsprosessen som lå til grunn her, fordret ikke utprøvende fagarbeid av ulike legeringer gjort av ingeniører og fagarbeidere med spesialkunnskap.

Til omlegginga på verket i Mosjøen foregikk produksjonen åpenbart i tråd med det som i faglitteraturen karakteriseres som «fordisme» eller «masseproduksjon»[19]. Kjernen i fordisme er standardisert masseproduksjon av et likt produkt. Arbeidsorganiseringa er typisk preget av samlebånd som skal effektivisere produksjonen ved mekanisering og ved at arbeiderne utøver på forhånd avgrensede og definerte operasjoner under vareframstilling. Dette betyr at utføringa av arbeidsoppgavene fordrer begrensa oppøvde ferdigheter og lite skjønnsutøvelse; arbeiderne kan – som det sies – tas rett inn fra gata. Mekanisering av arbeidet, tidsbesparende arbeidsorganisering, disiplinering av og kontroll med arbeidsstyrken og relativt lave arbeidslønninger for lite kvalifikasjonskrevende arbeid er her det som skal til for å skape profitt og vekstgrunnlag. Den samfunnsmessige fordelaktige utviklinga her, i tillegg til økonomisk vekst, ligger i framstilling av standardiserte og rimelige konsumvarer for større deler av befolkninga.

Den analytiske kontrasten til den fordistiske produksjonsmåten kan så settes opp som «craft production». Dette vil si en mer håndverksprega produksjon der selvstendige fagarbeidere har flersidige kvalifikasjoner innen sitt spesialiserte fagområde[20] som kan legges til grunn for nyskapende innsats i produktutvikling. I den omlagte produksjonsorganiseringa på verket

[19] Dicken, P. *Global Shift. Mapping the changing contours of the global economy*, kap. 4. London: Sage, 2015.

[20] Et sentralt bidrag om produksjonsmåten fleksibel spesialisering er: Piore, J.M. og Sabel, C.F. *The second industrial divide: Possibilities for prosperity.* New York: Basic Books, 1984.

i Mosjøen kan en se at dette fungerer sammen med den vitenskapsbaserte kunnskapen. Det vil si at dyktige fagarbeideres innsikt er et resultat av både fagopplæring og av daglig yrkesutøvelse. Og det vil si at ingeniører med vitenskapsbasert innsikt på feltet kan kommunisere med fagarbeidere under relativt likeverdig og daglig samspillspreget yrkespraksis. Det er altså i samvirket mellom vitenskapsbasert kunnskap, høyt utviklet fagarbeiderkunnskap og spesifiserte krav fra kundene at en frambringer de nye typene legeringer som etterspørres.

Ulsteinvik: forsyningsbåter for drift på sokkelen

Høsten 2020 var det krise for de store skipsverftene i Ulsteinvik. Kleven Verft, Ulstein Verft og Rolls-Royce ble alle rammet av den kraftige nedturen etter nedgangen i oljeprisen fra 2014. Kleven var i praksis konkurs, Ulstein hadde oppdrag på utrustning av et stort cruiseskip og skulle satse på dette markedet. Men på grunn av koronapandemien var det like mye nedtur innen reiseliv som det var i oljeforsyningsindustrien. Rolls-Royce-anlegget ble kjøpt opp av en åpenbart ekspanderende aktør for tida, Kongsberg Gruppen. De siste har vært viktige for Ulsteinvik når det gjelder utvikling av posisjoneringssystemer for forsyningsbåtene til den utaskjærs olje- og gassvirksomheten.[21]

Ulsteinviks omfattende og ensidige satsing på én type båter til olje- og gassvirksomheten har vært med på å berede den nedturen som en nå kan se, med sammenbrudd på grunn av overproduksjon av denne typen like båter som resultat. Ensidiggjøring som en av ressursforbannelsene blir konfirmert. Det samme blir de store svingningene – altså opp- og nedturene – i slik virksomhet, som også øker sårbarheten. Både fra faglig og politisk hold har det fra tidlig i oljevirksomheten vært advart mot et for høyt utvinningsnivå i petroleumssektoren.[22] Og da akkurat med tanke på skadevirkninger for annet og nødvendig supplerende næringsliv.

Som bidrag til en forståelse av drivkreftene bak det oppskrudde aktivitetsnivået står et utsagn fra Ulsteinvik om hvorfor det gikk galt med verftene. Som det ble sagt, var det ikke rart at det bare ble satsing på supplybåter på verftene når Havila til Sevik-familien og Olympic til Stig Remøy-familien

[21] Kvaal, S. og Østby, P. *Juvelen i kronen. Kongsbergs dynamiske posisjoneringssystemer 1975–2015.* Oslo: Pax Forlag, 2015.

[22] St.meld. nr. 25 (1973–1974). *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.* Oslo: Olje- og energidepartementet, 1973.

og Rem Pioneer til Åge Remøy-familien – alle fra Fosnavåg – ville skifte ut båtene sine etter bare tre års bruk.

Ei milliardinvestering i nytt forsyningsskip hvert tredje år var altså greit i den boomen som rådde da petroleumsvirksomheten i Nordsjøen ble skrudd opp i samforstand mellom næring og politiske myndigheter. Paradokset bekreftes: For stor rikdom ser ut til å føre til en langsiktig forbannelse.

Fra diversitet til ensidighet

At den oppskrudde petroleumsvirksomheten har ført fram til negativt virkende ensidiggjøring i den lokale produksjonen, ser en klarest dersom en kontrasterer med den industrielle organiseringa på Kleven og ellers i Ulsteinvik før de rettet seg inn mot offshore. For det som særpreger disse verftenes utviklingshistorie, er faktisk det motsatte av det som skjedde opp mot sammenbruddet, nemlig flersidighet.

Om det viktigste skipsverftet i skaping av det som Reve og Sasson[23] kaller den innovative verftsklyngen på Nord-Vestlandet, Kleven, har den alminnelige fortellinga i næringsmiljøet vært: Kleven produserte aldri to like båter. Historikeren Håkon With Andersen[24] viser hvordan Kleven-verftet og Ulstein-verftet på 1960-tallet bygget seg opp på å gjøre noe annet enn de store og mer kjente verftene rundt Oslofjorden og nedover langs den svenske vestkysten da gjorde. Disse tradisjonsrike og store verftene spesialiserte seg på å bygge bestemte båttyper i tilnærmet serieproduksjon, for eksempel mellomstore tankbåter ved det tidligere Marinens hovedverft i Horten. Kleven bygde fra først på 1960-tallet forskjellige typer fiskebåter, ferger og mange andre båttyper. Og de har bygd disse båtene etter individuelle spesifikasjoner fra kundene til hver enkelt båt. I tillegg fortsatte de med reparasjon av båter. Her ser en altså at Kleven-verftet fra begynnelsen som båtbygger har vært preget av den markedsinnrettinga av produksjonen som Mosjøen Aluminium la om til da de gikk bort fra «den enkle aluminiumskokinga».

Også på et annet område ser det ut til at Kleven-verftets produksjonsorganisering likner på det som kommer fram om verket i Mosjøen. «Det fantes ikkje dørstokkar på Kleven», var en karakteristikk som ble brukt

[23] Reve og Sasson, *Et kunnskapsbasert Norge*, kap. 5.
[24] With Andersen, «Producing producers: shippers, shipyards and the cooperative infrastructure of the Norwegian maritime complex since 1850», 465–477.

av en tidligere ansatt. Og dette utsagnet blir under intervjuet kontrastert med arbeidserfaring fra Rolls-Royce-fabrikken på den andre sida av sundet i Ulsteinvik. Konflikten mellom norske ingeniører og fagarbeidere på den ene sida og den engelske ledelsen på Rolls-Royce på den andre sida ble såpass omfattende og alvorlig at det ble en sak for regionale og nasjonale medier. Den versjonen jeg fikk av dette, var at det ikke var rom for åpen kritikk og diskusjon om ledelsens disposisjoner på den engelskeide motorfabrikken. Situasjonen var heilt åpenbart en annen på Kleven. Slik denne kan leses ut av bedriftshistoria for verftet, dreier det seg om arbeidsorganisering med ei blanding av høy grad av selvstendighet og tilknytta sosial likhet. Den nære tilknyttinga til lokale kulturelle verdsettinger understrekes som forutsetninger her.[25]

Kleven-verftet utviklet før oljeboomen en fleksibilitet i kunnskapsutøvelse og bedriftsorganisering som har gjort at de har vært i stand til – i samspill med båtkjøpere – å kunne konstruere, bygge og reparere svært forskjellige båter. Fiskere fra Nord-Norge har fortalt at de har vært med på bygging av sine egne båter på verftet, i samarbeid med de anerkjent dyktige fagarbeiderne på Kleven. Det vi ser, er skaping og vedlikehold av flersidighet og fagkompetanse gjennom tilpasning til ulike kundekrav, altså på dette feltet en klar parallell situasjon til den vi har sett på aluminiumsverket i Mosjøen etter omlegginga der i 1985.

Denne stadig skiftende skreddersyinga av båter etter kundenes krav har gjort at verftene i Ulsteinvik ikke ble utkonkurrert av den mer standardiserte produksjonen av båter fra Sørøst-Asia som så sterkt bidro til at verftene i og rundt Oslofjorden og i Sverige måtte gi opp. En avgjørende faktor ser altså ut til å ha vært mestring av veksling i produksjonsopplegg som tilpasning til hvert nye kundekrav førte med seg. Og det var denne omstillingsevnen og den nære kundekontakten som ser ut til å ha vært inntaket til innovasjonene som ble gjennomført da den nye typen båter for petroleumsvirksomheten på den nære sokkelen ble iverksatt av verftene i Ulsteinvik rundt 1980. Forsyningsskipene eller de såkalte standbybåtene som skulle hjelpe til rundt installasjonene i Nordsjøen, fordret mange typer nyskapinger. Resultatet ble at Ulsteinvik ble en global pionerplass for disse båtene. Ved sida av den etablerte fleksibiliteten og evnen til nyskaping lå grunnlaget i det fysiske og sosialt nære samspillet med de rederiene som

[25] Myren, T. *Bit for bit. Båt for båt. Kleven 1915–2015.* Kleven Maritime, 2015. Se også Halse, L.L. og Bjørnar, O. «Tilbake til stedet – steder, klynger og regional utvikling.» I L. Longvanes mfl. (red.), *Stadutvikling. Fjordantologien.* Oslo: Universitetsforlaget, 2021.

fikk kontraktene på denne virksomheten. Det meste av denne tjenesten for installasjonene i den nye naturressursnæringa skulle vise seg å komme fra rederier lokalisert på Søre Sunnmøre og i Ålesund. Det vil si hos aktører som tidligere hadde brukt Ulstein-, Hatlø- og Kleven-verftene for bygging og for reparasjon av båter, og som var nært lokaliserte til Ulsteinvik. Med det la de grunnlaget for det som blir definert som positiv klyngeeffekt for næringsutvikling innen et produksjonsområde. Som det blir sagt i Ulsteinvik: «Reiarane og folka frå Kleven og Ulstein har møttest på butikken og diskutert korleis båtane skulle utformast.»

Utvikling og bedriftsorganisering

Utviklingsperspektivet på forholdet mellom tilgang på naturressurser og samfunnsutvikling bidrar til å belyse hvordan ressurstilgangen virker inn som en del av den norske økonomiske og politiske moderniseringa. Gjennomgangen gjør det mulig å konkretisere hva slags rolle tilgang på vannkraft og petroleum har hatt, og har, når det gjelder tilgangen til inntekter fra direkte høsting og for bedrifts- og jobbskaping. En kan se hvordan høsting i flere tilfeller også blir grunnlag for ressurstilknytta industri. Analysen åpner for både å vise hva slags positiv utvikling som kan skapes med utgangspunkt i disse fellesressursenes særpreg, og da særlig med utgangspunkt i måten fellesressursene institusjonelt blir ordnet på, og for å vise hva slags problemer eller negativ utvikling som kan følge av dette samspillet mellom naturressurser, politikk/institusjoner og bedriftsvedlikehold.

Ut fra fokuset på naturressurser har eksemplene vist at ressursenes forbannelse etter hvert blir unngått på Helgeland. Verdien i norsk vannkraft er så stor at med den fornuftige institusjonelle organiseringa som har blitt bygd opp, yter denne naturressursen grunnrente. Dette vil si et ekstraordinært overskudd, som i tråd med norsk vassdragslovgivning blir tatt inn av fellesskapet som grunnrenteskatt. For den rikelige elkrafta fra Røssåga får Hattfjelldal og Hemnes kommuner kompensasjon for avgivelse av vannkrafta gjennom konsesjonskraft og skatteinntekter. Utbyggeren og forvalteren Statskraft kan, på sin side, ta inn overskudd av kraftproduksjonen til det offentlige, som er eier av fallrettighetene.

Imidlertid kan bruken av rikdommen i denne naturressursen bidra til svekket innovasjonskraft og utviklingshemming i samfunnet, slik Sachs og Warner hevder, og slik Dieter Senghaas tidligere har vist for det nasjonale

nivået i sin viktige studie om den norske og nordiske utviklingsmodellen i et internasjonalt sammenliknende perspektiv.[26] Faktisk må den første fasen i drifta hos Mosjøen Aluminium kunne tolkes som et bidrag til utviklingsstagnasjon, i tråd med Sachs og Warners sammenliknende og nasjonalt vinklede teori. Og det er også i tråd med Dieter Senghaas' karakteristikk av det nasjonalt problematiske ved norske transformasjonsmuligheter, med et preg av lite avansert og ensidig produksjon av det som karakteriseres som bulkvare. Det vil si, som vist i Mosjøens tilfelle, enkel produksjon av halvfabrikater i form av standardisert råaluminium med etablerte produksjonsmetoder. Påstanden om utviklingsstagnasjon i hjørnesteinsbedriften i småbyen på Helgeland i denne fasen styrkes av det de satset på for å overleve da de møtte store markedssvingninger og synkende produktpriser: De ønsket å oppnå bedre inntjening ved å oppnå nedsettelse av strømprisen og ved utvidelsen i form av større produksjon av den standardiserte råaluminiumen.[27] Men oppnåelse av god nok kvalitet på stål viste seg å bli et hovedproblem ved Norsk Jernverk på Mo.[28] Når den store hjørnesteinsbedriften i Mosjøen ikke lider samme skjebne som Jernverket, skyldes det dels en forutseende strategi fra det da nasjonale industrikonsernet Elkem. Og det vellykkede skyldes, som vist, et innovasjonsskapende tett samspill mellom fagarbeidere og ekstra kvalifiserte ingeniører på verket i Mosjøen.

Institusjonalisering og utvikling

Det er nå mulig å se hvordan utnyttelsen av to ulike typer naturressurser, vannkraft og petroleum, som her diskuteres innen det norske institusjonelle rammeverket, etter hvert bidrar til positiv utvikling for de to bedriftene på de to stedene, og med det regionene, som er analysert.

For det første kan en se hvordan Kleven Verft i Ulsteinvik og aluminiumsverket i Mosjøen makter å utnytte muligheter skapt av rike regionale naturressursforekomster. Ut fra etablert norsk institusjonell praksis legger statlig organisering til rette for geografisk fordelt høsting gjennom utnyttingsrett for regioner og kommuner av felles naturressurser. Det må hevdes at først vannkraftutbygging og så petroleumsutvinning innenfor

[26] Senghaas, D. *The European experience. A historical critique of Development Theory*, 80–82. Lexington Spa / Dover: Berg Publishers, 1985.

[27] Pedersen, R. *Til Verket. Elkem Aluminium Mosjøens historie gjennom 40 år*, kap. VII og VIII. Mosjøen: Elkem Aluminium Mosjøen, 1997.

[28] Søilen, E. *Hvorfor det gikk galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945.* Oslo: Gyldendal Akademisk, 2002.

den særskilte nasjonale norske konteksten blir definert og håndtert som det norske folkets felles naturressurser. Her er tolkninga i artikkelen at lokalsamfunn og regioner som huser ressursen, har en legitimert eller institusjonalisert rett til en andel av inntektene av ressursen og eventuelt til en del i den økonomiske aktiviteten knyttet til ressursen. Dette er en praksis som en kan lese ut fra den måten petroleumsvirksomheten, basert på de fossile lagerressursene på havsokkelen utenfor Rogaland, ble bygd opp på etter funnet på Ekofisk i 1969.

For det andre viser analysen at denne koplinga mellom institusjonelle ordninger for ressursutnyttelse og produksjonsorganiseringer for en lang periode fungerer som et grunnlag for sikring av videre regional og nasjonal utvikling. Fokuseringa åpner for en analyse av det som fungerer og ikke fungerer i virksomhet hos to større bedrifter på to ulike steder fundert på nær naturressurstilgang. Resultatet viser at de både i Mosjøen og i Ulsteinvik i hovedsak, og i et langt tidsperspektiv, klarer å utnytte fortrinnet med den rike ressurstilgangen. Med utgangspunkt i tilgangen på de regionale naturressursene gjennomføres dette dels ved kunnskapsbasert produksjonsorganisering i bedriftene og dels ved utvikling av kundetilpassede produkter. Som påvist, blir karakteriserende stikkord som bakgrunn for den vellykkede organiseringa på begge stedene markedstilpasning og diversifisering, slik denne er fundert i – over tid – opparbeidet spesialisert teoretisk og praktisk fagkunnskap.

Den forskjellen i bedriftsutvikling som oppstår mellom de to bedriftene fram mot dagens situasjon, kommer i samspillet mellom intern bedriftsutvikling og naturressursgrunnlag. Den aktuelle dramatiske nedturen for verftsindustrien i Ulsteinvik må, i det sammenliknende perspektivet som her benyttes, tilskrives den ensidiggjøring og kapasitetsoppbygging som kommer som følge av den sterke oppturen for den lokale verftsklyngen. Da oljeprisfallet etter langvarig sterk vekst inntreffer fra 2014, blir denne verftsklyngens suksess bidrag til dens undergang. En av ressursforbannelsene, stor svingning i råvarepris, kommer åpenbart på et svært uheldig tidspunkt for Ulsteinvik. I en situasjon med kraftig nedtur i etterspørsel etter forsyningsbåter har Kleven og de andre aktørene i båtproduksjonen på stedet lagt seg på et produksjonsomfang som er altfor stort i forhold til et svinnende marked for slike båter. Denne for store produksjonskapasiteten kommer i tillegg til at et verft som Kleven Verft i Ulsteinvik på grunn av oljeboomen først og fremst har satset på en ensidig produksjon med

bygging av store og standardiserte forsyningsbåter. Med dette opplegget har de brutt det mønsteret for mangesidig produksjonsorganisering som gjorde dem overlevelsesdyktige tidligere.

Etter 2014 faller bunnen ut av markedet for forsyningsbåter. Dette rammer den sterkt konsentrerte – og ikke minst svært omfattende – verftsindustrien i Ulsteinvik og på Nord-Vestlandet for fullt. Det oppskrudde høstingstempoet i samforstand mellom myndigheter og næring bidrar ikke bare til økende uttapping av de fossile lagerressursene. Den store utvinningstakten fremmer også store økonomiske problemer innenfor deler av leverandørindustrien, slik dette så klart illustreres ved utviklinga for verftene i Ulsteinvik.

Regional ubalanse – før og nå

Med analysen av utviklinga av de to store naturressurstilknyttede bedriftene i denne artikkelen, mener jeg å ha eksemplifisert noe av bakgrunnen for forekomsten av fortsatt industriell innovasjon knyttet til ulike regioner og steder i Norge over de siste tiårene. De to tilfellene får fram det en i dag kan se er en vedvarende tendens her til lands: Distrikter og steder utenom de viktigste storbyområdene blir i overraskende stor grad det nasjonale grunnlaget for eksportrettet industriell vekst og tjenesteproduksjon.

Artikkelen tyder på at den slående spredte geografiske fordelinga av nasjonalt betydningsfulle næringsklynger som ligger i kartlegginga fra Reve og Sasson fra 2012, ser ut til å bli videreført. Alcoa i Mosjøen og Kleven Verft i Ulsteinvik er begge det som kalles for «store bedrifter på små steder». Slike såkalte hjørnesteinsbedrifter har vært typiske for vårt lands nasjonale transformasjon. Samspill mellom spredt bosetting og spredt fordelte naturressurser er i utgangspunktet stikkord for vår nasjonale gang inn i det moderne. Både en geografisk relativt vidt fordelt befolkning, tilsvarende spredte naturtilganger og både en husholdbasert og en industriell utnyttelse av ressursene har stått, og står fortsatt, som treffende forklaringer på en spredt økonomisk lokalisering i Norge.

Heller ikke situasjonen nå, med dagens demografiske og tjenestebaserte økonomiske vekst i Oslo- og Akershus-området, ser ut til å føre til tydelig framvekst av nye internasjonalt konkurranseutsatte virksomheter innen produksjon, tjenesteyting eller internasjonalt rettede finansielle aktiviteter i denne regionen. Da blir rådende politikeres og partiers svar at det

i Norge skal satses på etablerte og nye naturressursbaserte virksomheter.[29] Dette dreier seg om fortsatt omfattende utnyttelse av petroleumsforekomstene både i Nordsjøen og i Norskehavet/Barentshavet, om økte inntekter fra våre rike forekomster av fisk i havet, om intensiv bruk av favorable oppdrettslokaliteter, om utbygging av land- og havvind, om satsing innen det som viser seg å bli en spredt fordelt og mye naturtilknytta reiselivsvirksomhet, og endelig om satsing på ny mineralvirksomhet og på nye typer kraftkrevende bedrifter som skal bidra til det som nå blir karakterisert som «det grønne skiftet». At det er en klar selvmotsigelse mellom det som ses på som «et grønt skifte», og fortsatt økonomisk vekst, ser ikke ut til å stå så mye i fokus hos politikerne som verbalt fronter dette skiftet.

Med den store innflyttinga og etterfølgende veksten i befolkninga i området rundt Indre Oslofjord skapes det et nytt regionalt problem i Norge. Mangelen på arbeidskraft rundt om i landet passer dårlig sammen med denne sentraliserende flyttestrømmen i retning hovedstadsregionen. Med dette ser en at distriktsproblemet er blitt snudd i forhold til situasjonen fra etter krigen og fram til 1970-tallet. Da framsto mangelen på arbeidsplasser i distriktene og behovet for innflytting til voksende industri og tjenesteyting i sentre og sørpå som problemet for sikring av regional balanse. Nå kan det hevdes at situasjonen er motsatt. Nå mangler det arbeidskraft til de for landet nødvendige kompetansekrevende jobbene i eksportrettet virksomhet og nødvendig matproduksjon utenom de største sentra. Dette kan leses ut av ei viktig offentlig utredning om temaet – Brandtzæg-utvalget.[30] Her er spredt bosetting og konkurransedyktig og spesialisert næringsliv som distriktene står for, framhevet som viktige positive trekk ved den norske utviklinga.

Tendensene og enkelteksemplene som analyseres i denne artikkelen, vektlegger den åpenbare og vidt fordelte utviklinga over de siste tiårene som ligger bak den spesielle veksten i eksportrettet industri og høstingsnæringer. Drøftinga viser oss imidlertid noe mer. Nemlig at den spredte bosettinga i Norge viser seg i overraskende grad å være nødvendig for å fylle et tomrom. Det vil si å sikre økonomisk virksomhet knyttet til viktige

[29] Se for eksempel næringsøkonomisk strategidokument fra den første Solberg-regjeringa: Nærings- og fiskeridepartementet. *Maritime muligheter – blå vekst for en grønn framtid. Regjeringens maritime strategi.* Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 05/2015. Meldinga har – illustrerende i denne sammenhengen – et foto av forsyningsskipet «Viking Neptun» bygd på Kleven Verft i 2015 på forsida.

[30] Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn.* NOU 2020: 21. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 10/2020.

høstingsnæringer, altså høstingsvirksomhet og tilknytta eksportorientert industriell produksjon som vår hovedstadsregion og våre største bysentre ikke klarer å ivareta. Med for mye utflytting fra distriktene i retning sentrum skapes den regionale ubalansen med mangel på arbeidskraft til denne nasjonalt nødvendige virksomheten.

Problemet med arbeidskraftmangelen til næringslivet i distriktene har til nå blitt løst med arbeidsinnvandring, det vil si i tråd med tidens rådende tankeganger om globalisering og økonomisk liberalisering. Dette gjelder også for bedrifter som er tematisert i denne artikkelen. Framveksten av verftsindustrien i Ulsteinvik falt sammen med problemer for skipsverftene i Polen etter det økonomiske sammenbruddet i Øst-Europa fra 1990. Kvalifiserte verftsarbeidere fra Gdansk-området viste seg å bli en viktig ressurs for Ulsteinvik. Men det vi også ser illustrert i denne artikkelen, er behovet for langsiktig kvalifisering og stedlig tilknytning som forutsetninger for oppbygging av kompetansekrevende og nødvendig innovativ næringsvirksomhet. Her kan det følgelig passe å avslutte med å peke på et paradoks som kommer fram i artikkelen: Den norske utviklingsmodellen tyder på at oppbygging av et globalt konkurransedyktig næringsliv krever fungerende nasjonal regulering av fellesforvaltede naturressurser og stedsavhengig oppbygging av nødvendig fagkompetanse. Her blir ei forutsetning følgelig aktive politikere og næringslivsfolk som øksler et nasjonalt ansvar for utviklinga. Dette ansvaret for felles naturressurser inkluderer imidlertid evne til tilbakeholdenhet når det gjelder kapitalisering og kapasitetsoppbygging i høstingsnæringer, og som en del av dette også initiativ til medforvaltningsordninger for ressursutnyttelsen som sikrer oppslutning og tillit i ressursavhengige samfunn.

Referanser

Andersson, R. og Malmberg, A. (red.). «Regional struktur og industrielle strategier i Norden.» I *NordREFO / Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift.* Uppsala: Samhällsgeografiska institutionen, 1988.

Cappelen, Å. «Petroleumsrente og ressursmakt.» I Østerud, Ø. (red.), *Ressursmakt og grunnrente*. Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 44. Oslo: Unipub, 2002.

Cappelen, Å. «Olje og gass.» I Flåten, O. og Skonhoft, A. (red.), *Naturressursenes økonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2014.

Dicken, P. *Global Shift. Mapping the changing contours of the global economy*, kap. 4. London: Sage, 2015.

Grønlie, T. *Jern og politikk. AS Norsk Jernverk. Beslutningsprosessen fra plan til produksjon.* Bergen: Universitetsforlaget, 1973.

Iversen, E. mfl. «Mosjøen: En slank hjørnesteinsbedrift.» I Nilsen, R.E. og Valestrand, H., *Omstilling på Mo og i Mosjøen*. Feltkursrapport ISV. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet, 2014.

Halse, L.L. og Bjarnar, O. «Tilbake til stedet – steder, klynger og regional utvikling.» I Longvanes, L. mfl. (red.), *Stadutvikling. Fjordantologien 2021*. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.

Hansen, J. *Saueull, fossekraft og gründerånd. Evebøfoss fabrikker 1910–1984.* Førde: Selja Forlag, 2019.

Jentoft, S. «Institutions in the fisheries: What they are, what they do, and how they change.» I *Marine Policy*, *årg.* 28 (2004): 137–149. https://doi.org/10.1016/S0308-597X(03)00085-X

Kjøde, L. og Måseidvåg, S. *Industriunderet på Sunnmøre.* Oslo: Det Norske Samlaget, 1975.

Kvaal, S. og Østby, P. *Juvelen i kronen. Kongsberg dynamiske posisjoneringssystemer 1975–2015.* Oslo: Pax Forlag, 2015.

Lange, E. «Samling om felles mål 1935–70.» I *Aschehougs Norgeshistorie*, vol. 11. Oslo: Aschehoug & Co, 1996.

Lorås, J. *Reguleringa av Røsvatnet – Noregs verste naturinngrep? Menneske og bilde fortel.* Mosjøen: Rønnes Trykk AS, 1994.

Mehlum, H., Moene, K. og Torvik, R. «Institutions and the resource curse.» I *The Economic Journal*, årg. 116 (2006): 1–20. https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x

Myren, T. *Bit for bit. Båt for båt. Kleven 1915–2015.* Ulsteinvik: Kleven Maritime, 2015.

Nilsen, R. «Rural modernization as national development. The Norwegian Case 1900–1950.» I *Norsk Geografisk Tidsskrift*, årg. 68 (2014): 50–58. https://doi.org/10.1080/00291951.2013.870598

Nilsen, R. og Valestrand, H. *Omstilling på Mo og i Mosjøen.* Feltkursrapport 2016. ISV. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet, 2016.

Nilsen, R.E. og Cruickshank, J. «Modeller for forvaltning av fiskeriressurser.» I Aasetre, J. og Cruickshank, J. (red.), *Innføring i miljø- og ressursgeografi*. Bergen: Fagbokforlaget, 2020.

Olsen, J.P. *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen.* LOS-senteret. Oslo: TANO, 1989.

Pedersen, R. *Til Verket. Elkem Aluminium Mosjøens historie gjennom 40 år.* Mosjøen: Elkem, 1997.

Piore, J.M. og Sabel, C.F. *The second industrial divide: Possibilities for prosperity.* New York: Basic Books, 1984.

Reve, T. og Jakobsen, E.W. *Et verdiskapende Norge.* Oslo: Universitetsforlaget, 2001.

Reve, T. og Sasson, A. *Et kunnskapsbasert Norge.* Oslo: Universitetsforlaget, 2012.

Ryggvik, H. «Norsk oljepolitikk mellom det nasjonale og det internasjonale.» I Olsen, O.E. og Sejersted, F. (red.), *Oljevirksomheten som teknologiutviklingsprosjekt*. Stavanger/Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1997.

Røed Larsen, E. «Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and why Norway caught up with and forged ahead of its neighbors.» I *Discussion Papers No. 377.* Oslo: Statistics Norway, 2004.

Sachs, J. og Warner, A.M. «Natural resources and economic development. The curse of natural resources.» I *European Economic Review*, *årg*. 45 (2001): 827–838. https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8

Senghaas, D. *The European experience. A historical critique of development theory.* Lexington Spa / Dover: Berg Publishers, 1985.

Skonhoft, A. *Industriens regionale omstrukturering.* SINTEF-rapport. Trondheim: NTH, 1982.

Søilen, E. *Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945.* Oslo: Gyldendal Akademisk, 2002.

With Andersen, H. «Producing producers: shipper, shipyards and the cooperative infrastructure of the Norwegian maritime complex since 1850.» I Sabel, C.F. og Zeitlin, J. (red.), *World of possibilities. Flexibility and mass production in Western industrialization*. New York: Cambridge University Press, 1997. https://doi.org/10.1017/CBO9780511563652.012

Kapittel 13

HVORDAN SKAPER VI STØRRE ØKONOMISKE ULIKHETER?

Ottar Brox

Foredrag på Skjervheim-seminaret på Stalheim 2017

Når jeg er bedt om å delta her i dag,[1] må det være fordi jeg har gitt ut ei bok som ikke bare prøver å fortelle hvordan våre forfedre skapte et samfunn med relativt små ulikheter, men også hvordan vi – arvingene – skapte nye, såkalt post-industrielle klasseforskjeller.[2]

Samfunn og nasjonalisme

Det er ingen tvil om at de aller fleste av oss nå er ganske stolte av den såkalte norske likhet – også de som i sitt økonomiske hverdagsliv klart nok har interesse av at skattene og velferdsbudsjettene reduseres. Siden de mange internasjonale rankinglistene som viser at Norge – sammen med andre nordiske land – ligger på topp når det gjelder å ta vare på sine borgere, er det slutt på referansene til «dette pottitlandet» – eller den mer akademiske nasjonalismekritikken som dominerte på Blindern mot slutten av forrige århundre. Etter tusenårsskiftet har det nok vokst fram en form for

[1] I dette foredraget, som ble holdt på Skjervheim-seminaret på Stalheim i 2017, sammenfatter Ottar Brox det gjennomgående temaet for denne boka: *grunnrente og fellesskap.* Foredraget passer derfor godt som et avslutningskapittel i boka. Vi har valgt å publisere foredraget i sin opprinnelige form, uten å omarbeide teksten til en fagartikkel, for å bevare forfatterens slående formuleringer og formidlingsevne. Brox bruker illustrerende eksempler på hvordan forvaltningen av ulike fellesressurser i Norge over tid har beveget seg i retning av privatisering, mens det brukes ulike tilnærminger til skattlegging av grunnrente til fordel for fellesskapet.

[2] Brox, O. *Mot et postindustrielt klassesamfunn?* Oslo: Pax Forlag, 2016.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20231/13
Lisens: CC BY 4.0

nasjonalbevissthet, som den kreftsjuke Per Fugelli artikulerte: Det er ikke så trist å dø fra dem som en føler ansvar for, når en forlater en velferdsstat som Norge. Det er en form for «nasjonalisme» som har lite til felles med den som noen vil huske ble parodiert i radioprogrammet «Og fjellene selv roper langt hurra!».

For min generasjon – vi som var «en alen lange» under krigen – sitter nok den gammeldagse emosjonelle nasjonalismen ganske fast i sjela, og vi skammer oss nok ikke for å tilstå at vi er glade i fedrelandet – selv om vi har hatt slike bøker som *Imagined Communities*[3] på pensumlista, der Benedict Anderson ser på nasjonen som noe vi innbiller oss er et fellesskap. Men hva er det med nasjonen som utløser våre patriotiske følelser? De internasjonale rankinglistene over nasjonalsamfunns prestasjoner når det gjelder å ta vare på sine medlemmer, er kanskje et bedre utgangspunkt enn den norske naturen eller fedrenes heltegjerninger. På slike lister ligger som sagt de nordiske statene på medaljeplass – når det gjelder å redusere alvorlige samfunnsmessige problemer som fattigdom, kriminalitet, høy spedbarnsdødelighet eller andre konsekvenser av klasseforskjeller. Det som for meg gjør Norge til et godt sted å være «blant alle lande i øst og vest», er at det ikke bare er et *territorium*, men at det hittil har vært et *samfunn*, et fellesskap med rimelig god plass for alle innenfor grensene, enten de i sin tid kom østfra eller sørfra, og at vi har vært i stand til å gi plass for folk som har vært nødt til å flykte fra nød eller folkemord. Gjennom ulike historiske faser, som føydalisme og tidlig kapitalisme, har vi vært så heldige at det i liten grad har vært mulig å undertrykke folk gjennom kontroll av jordeiendom. Vi har hatt gode forutsetninger for å bygge et moderne, relativt egalitært demokrati etter at vi ble kvitt fremmedstyret og kunne utvikle vår egen stat, uten adel og med en rimelig grad av likhet – om vi sammenlikner med andre nasjoner.

Det er nødvendig for meg å understreke at det er Norge som samfunn som er gjenstand for min emosjonelle nasjonalisme. Det samme territoriet, men med engelske eller amerikanske forhold mellom samfunnsklassene ville ikke fått meg til å synge «Ja, vi elsker» eller heise flagg på 17. mai – selv om «dei gamle fjell i syningom» og Helgelands skjærgård var intakt som det vakreste i verden.

[3] Anderson, B. *Imagined Communities.* London: Verso, 1983.

Verdiene ble skapt i fellesskap

Om vi ikke forsto det før, har vi nå klare tall for at reduksjon av klasseforskjeller er et langt bedre middel mot alle slags samfunnsproblemer enn økonomisk vekst. Her må jeg vise til boka *Ulikhetens pris* av Wilkinson og Pickett,[4] som også er kommet på norsk. Til tross for at godt finansierte «tenketanker» gjør sitt beste for å så tvil om slike praktisk nyttige sammenhenger, er tall og andre data så overbevisende at nesten alle partier i vårt land har erklært seg som motstandere av store økonomiske og sosiale forskjeller mellom folk. Dersom det var så enkelt at større likhet kunne skapes – og sikres for framtida – ved at stortingsflertallet stemte for et forslag om reduksjon av klasseforskjeller, kunne mange samfunnsproblemer raskt blitt sosialhistorie. Når mye tyder på at det kommer til å bli større klasseforskjeller i vårt land, er det ikke fordi flertallet eventuelt kommer til å stemme på partier som er for ulikhet. Større forskjeller er en konsekvens – gjerne uforutsett, utilsiktet eller uønsket – av at vi passivt godtar praktisk begrunna endringer som kan skape større klasseforskjeller. Men slike konsekvenser blir ikke klargjort for – eller vurdert av – oss det store flertallet, som jeg vil hevde ikke får våre interesser ivaretatt når viktige sektorer reorganiseres. Som typisk eksempel kan vi kanskje bruke fossekraftsektoren, som hvert sekund til evig tid produserer svært store verdier uten at vi brenner fossilt karbon eller risikerer Tsjernobyl-katastrofer. Hvordan er disse verdiene skapt? Og hvem er det som for framtida kommer til å innkassere avkastninga av de norske fossene?

La oss ta utgangspunkt i en lokal versjon av norsk kraftverkshistorie: Folk i min heimkommune på Senja var på 1930-tallet lei av alt torvarbeidet og sølet med parafinlampene, og kommunestyret oppnevnte ei kraftverksnemnd som skulle sette i gang utbygging av en lokal foss. For å få lån i Kommunalbanken måtte nemnda garantere for nok abonnenter, og medlemmene måtte gå fra hus til hus med lister. Og alle abonnentene måtte stille med spett og spade og arbeide nesten gratis i 20 dager med bygging av demning, transport i ulendt terreng og stolpereisning. Arbeidet kom i gang i juni 1936, og dugnaden gikk så greit at vi kunne slå på lyset alt før jul det samme året.

Slik ble fedrelandet elektrifisert. Selv om ingeniører og andre funksjonærer i stat og fylke oftest gjorde det organisatoriske arbeidet som fiskeskippere og bygdelærere på kommunalt nivå måtte påta seg på Senja, må

[4] Wilkinson, R. og Pickett, K. *Ulikhetens pris.* Oslo: Res Publica, 2012.

vi trygt kunne si at vårt land ble elektrifisert gjennom et kollektivt, folkelig prosjekt. Det kan vi være enige om, også når våre skattepenger var viktigere enn våre dugnadsbidrag med spett og spade. Det må altså være det norske folket som i fellesskap er *eiere* av den norske strømforsyninga. Som i tilfellet med det kommunale kraftverket på Senja burde det vel være eiernes, altså brukernes, demokratiske organer som bestemte strømprisen – altså hvor mye som må kreves inn fra abonnentene, altså eierne, for å vedlikeholde, nedskrive og fornye anleggene.

Er dette kollektive kraftsystemet, reist av folkelige fellesskap på alle nivåer – fra grend til stat – fremdeles intakt? Det har vi, som eier kraftverkene, ufullstendig kunnskap om. Derfor kan vi ta feil, men vi har inntrykk av at det er organisert en slags halvprivatiserte eierorganisasjoner med godt betalte direktører og sjenerøst honorerte styremedlemmer som «konkurrerer» om oss – eierne – som «kunder». Liknende maktsentre, som ikke er ansvarlig overfor oss eiere, kan beslutte å bruke våre penger til å bygge dyre kabler til EU – å koble oss til europamarkedet – slik at norske hushold kan få tyske og engelske kraftpriser. Vi må regne med at norsk elektrisitet blir helprivatisert om «investorpartiene» kommer til makta for alvor. Vi kan dessverre heller ikke regne med noen sterk motstand mot å miste eierskapet, nettopp fordi vi ikke får *eierfordeler* av vår eiendom – når vi er i ferd med å bli redusert til kunder – uten innflytelse. Og myndighetene kan bruke strømregninga til en form for skattlegging som ikke gjør forskjell på fattig og rik. Det tilsvarer det som før i tida ble kalt «koppskatt», og som forsterker ulikhetene i samfunnet.

Den «norske modellen» forfaller

Det som skjer i vasskraftsektoren, er karakteristisk for forfallet i «den norske modellen». Noen tilegner seg systematisk stadig større deler av dette folkets felles eiendom, slik Røkke og andre pengesterke redere gjorde seg til eiere av kystfolkets felles naturressurser, som så kunne selges med stor fortjeneste – som Kjell Inge Røkke gjorde. Det som har skjedd med fellesskapets fiskestammer, er nøyaktig det samme som om landbruksministeren bestemte at de som hadde de dyreste hogstmaskinene, skulle bli eiere – gratis og for all framtid – av all statsskog og av alle allmenninger.

Skal kraftverkene gå samme veien som våre felles fiskeressurser – altså bli private spekulasjonsobjekter? Den bemidlede klassen skal, ifølge læreboka

og deres PR-folk, spare og investere i nye arbeidsplasser for oss og våre barn. Og det har jeg ingenting imot – og heller ikke at de tjener bedre enn oss lønnsmottakere, når de tar risikoen og finansierer utviklinga av f.eks. ny teknologi. Men i dag ser mange av dem ut til å være langt mer opptatt av det prosjektet som går ut på å erverve lønnsomme spekulasjonsobjekter, som naturressurser – eller eiendom – som for eksempel kan være blitt svært verdifull på grunn av offentlige investeringer – og kan sikre investorene og deres arvinger arbeidsfrie inntekter så lenge verden består. Investorklassen ser ut til å satse mest på å skaffe seg inntektsgivende formuesobjekter, som fiskekvoter som kan bli privat eiendom, offentlige bedrifter eller verdifull tomtegrunn. De ser ut til å bruke alt de har av tid og penger til å overta og privatisere alt det som små og store fellesskap har klart å bygge opp under «Venstrestaten» og «den sosialdemokratiske orden» – altså under ledelse av samfunnsbyggere som Gunnar Knudsen og Einar Gerhardsen. Det er demontering av en godt fungerende blandingsøkonomi for et egalitært samfunn denne generasjonen av investorer bruker staten til.

Hva betyr «rent-seeking»?

Det som så vidt jeg forstår er i ferd med å skje i fossekraftsektoren, er et eksempel på det som på handelshøyskolene kalles *rent-seeking*, et begrep som en må tilegne seg om en vil prøve å forstå de drastiske og svært uheldige endringene fedrelandet er utsatt for. Det er verd å legge merke til at vi ikke har et forståelig og tydelig norsk ord for den prosessen som kanskje i dag sterkest forandrer vårt samfunn i problematisk retning. Wikipedia foreslår ordet «tilkaringsvirksomhet» for det «å tjene penger på å manipulere de økonomiske eller juridiske betingelsene» istedenfor reell verdiskaping. Det går kanskje an å foreslå termen «mer eller mindre legal tilegnelse av andres eiendom»? Stavelsen «rent» i «rent-seeking» viser til begrepet grunnrente, eller naturens bidrag til menneskers verdiskaping: Bonden bruker arbeid, såkorn, gjødsel, trekk-kraft og andre innsatsfaktorer for 70 kroner og selger avlinga for 100 kroner. Naturens eller jordas eller Vårherres bidrag til bondens økonomi blir da 30 kroner. Dette kaller de klassiske økonomene *land rent*, altså på norsk «grunnleie», som vi kunne oversette ordet med. For fiskeren – eller rederiet – er grunnrenten forskjellen mellom markedsverdien av fisken og fangstkostnadene. Og for kraftverkene kan vi beregne naturens bidrag ved å trekke kostnadene ved anlegg og drift fra inntektene

ved kraftsalget. Andre eksempler kan være Statoils – eller alle nordmenns – overskudd av oljesektoren, som foreløpig ikke er privatisert, eller det som er fiskerens (eller rederiets) overskudd når kapital og arbeidsinnsats er betalt.

Rent-seeking er altså forsøk på å tilegne seg rett til grunnrente uten å betale for denne retten. Typisk for rent-seeking er slike lurerier som å kjøpe husleieregulerte bygårder året før reguleringa oppheves, noe som kan bety arbeidsfrie milliardinntekter for luringen – og arvingene. Eller å kjøpe opp store arealer der det året etter blir vedtatt å bygge flyplass, slik at tomteprisene går til himmels. Historiske eksempler er å gjøre bønder til leilendinger ved hjelp av våpenmakt, jage indianere bort fra prærien og så hvete eller maskepiene om de russiske oljekildene mellom Jeltsin og «oljegarkene». En mer moderne metode er å skaffe seg en stor og dyr tråler når en har skaffet seg rede på at fiskeribyråkratiet er i ferd med å spekulere ut et kvotesystem som gjør retten til å høste torsk avhengig av størrelsen på båten.

Det er rent-seeking av forskjellig slag som i dag kan være den viktigste endringsprosessen som foregår i det norske samfunnet, og som vi burde ha forstand til å se kan gjøre det Norge som min generasjon vokste opp med, til et vakkert minne. Særlig gjelder det privatiseringa av det som vi alltid har trudd var hele folkets felles eiendom, som havets ressurser, oljen – og ikke minst fossene – som kloke politikere tidlig på 1900-tallet forsto måtte sikres for fellesskapet gjennom konsesjonslover. Rent-seeking – altså «tilkaring» – har mange former og skjer på mange lite gjennomsiktige måter. Slik kommuner og fylker drev kraftutbygging, ble de verdiene som ble skapt gjennom å «temme» og legge seletøy på fossene, fordelt på alle husholdene og bedriftene i området – gjennom at de lokale styrene hadde i oppdrag å produsere strømmen så billig som mulig, eventuelt bygge opp fond til reparasjon, ny teknologi eller nødvendig utvidelse. De «moderne» bedriftsorganisasjonene som nå organiseres i alle sektorer, har ikke ansvar for noe annet enn *regnskapsresultatet*, altså overskuddet til dem som etter hvert spiller rollen som eiere. Hva dette innebærer, er det lett å observere i kraftsektoren: De som var eiere da kraftverkene ble bygd ut, er blitt kunder, med illusorisk markedsmakt. Hvem kan bruke tid på å søke etter minimale prisforskjeller mellom elselskapene? Og har vi oversikt over mulighetene og tid til å spille Fjordkraft ut mot Ustekveikja? Kan vi gjøre noe annet enn å betale det månedlige kravet som om det var et skattekrav – uten å kunne bruke tid på et grundig studium av regninga?

At maktforhold i samfunnet endrer seg drastisk, burde være lett å se av det forhold at når eierne er redusert til «kunder», kan de nye eierne legge kabler til land der kraftprisene er mye høyere enn det koster å produsere strøm på de nedskrevne kraftverkene i Norge – med lett forståelige konsekvenser for norske husholdningers utgifter i dette kalde landet – særlig fordi alternativ boligoppvarming som oljefyrkjeler av gode grunner må bort. Samtidig leser vi i avisen at privatiserte smelteverk tjener så godt på sterkt subsidierte strømpriser at aksjekursen går til himmels. Men samtidig har ekspertene tydeligvis vanskelig for å forklare at inntektsforskjellene øker i Norge – trass i de promillene som kreves inn i formuesskatt.

Skjer det noe lignende med det som vi pleide å kalle «Televerket»? Etter krigen var jeg med og hjalp til på basarer der overskuddet gikk til etablering av en lokalstasjon og visstnok også til bygging av linjer til isolerte buplasser. Landsdelene ble vel bundet sammen av det statlige fellesskapet. Men plutselig en dag ble det vi trudde var vårt eget televerk, til et globalt, profittmotivert konsern der sjefer fikk mangemillionlønner for å spekulere med – og tape – våre penger i sine forsøk på å utkonkurrere fattige folk som prøvde å utvikle sine egne televerk, som vi hadde gjort. Vi registrerer jo at det blir stadig dyrere å telefonere. Men vi legger ikke merke til at det vi på denne måten bidrar til, er å privatisere et fellesgode, altså skape flere arbeidsfrie inntekter for aksjeeiere.

Irreversible reformer?

Noe av det som gjør jakta på grunnrenteobjekter – altså det økonomene kaller rent-seeking – så viktig å følge med på og problematisere, er den paragrafen i Grunnloven som nærmest gjør privatisering til en irreversibel prosess, fordi tilbakeføring av privat eiendom til offentlig eierskap kan kreve to tredjedels flertall i Stortinget. Mens privatisering av et kollektivt gode ser ut til å kunne skje på statsrådens skrivebord – nærmest som improvisasjon – som da Svein Ludvigsen i et brev til trålerrederiene ga bort mesteparten av fellesskapets fiskeressurser, krever ekspropriasjon av privatisert offentlig eller felles eiendom to tredjedels flertall. Et interessant eksempel kan refereres – litt på frihånd: Småviltjakt, som fra «alders tid» nærmest hadde vært en «uskyldig nyttesrett», omtrent som bærplukking på andres eiendom, ble av eiendomsbesitternes Storting gjort til en grunneierrettighet (med simpelt flertall?) like før alle eiendomsløse menn fikk

stemmerett. Men da ville ikke et simpelt flertall være nok til å få tilbake den gamle rettstilstanden. Ludvigsens improviserte privatisering ble med knappest mulig flertall underkjent i Høyesterett, men eksemplene viser vel hvor mye sterkere privat eiendomsrett vernes av loven. Privatisering kan altså se ut til å være en irreversibel prosess.

Konsekvensanalyser?

Alt vi gjør – som for eksempel å reorganisere offentlige tjenester – har mange slags konsekvenser, ikke bare de vi vil ha, men også de vi ikke vil ha, som også kan være vanskelig å forutse. For å skjerpe studentenes interesse for slike problemstillinger pleide jeg å begynne noen forelesninger med denne påstanden: *Samfunnet er mest fruktbart forstått som ei tilfeldig aggregert samling av uforutsette konsekvenser!* Det er ingen som har planlagt samfunnet, slik det faktisk fungerer, og det er heller ikke mulig å planlegge et samfunn slik vi kan planlegge ei bygning eller en bedrift.[5] I prinsippet er det eneste vi kan, å prøve å unngå eller redusere innslaget av uønskede konsekvenser av det vi foretar oss. Men et av problemene med et slikt perspektiv er at den uheldige konsekvensen som rammer Per, kan være noe Ola ønsker seg og har en stor fordel av.

Den lange serien av Norges offentlige utredninger – mange bind og tusenvis av sider hvert år – burde være et tegn på at når noe skal gjøres, vil våre myndigheter forsikre seg om at konsekvensene av et tiltak blir som vi ønsker, og ikke får uforutsette, uønskede og uheldige konsekvenser. Vi har også en serie av institutter for «anvendt» forskning som gjør slike jobber for myndighetene. Vi burde vel ha grunn til å vente at dette store apparatet ble utnyttet nettopp til å utrede alle slags konsekvenser av foreslåtte reformer – som for eksempel innføringa av «konkurranse» i elkraftsektoren for noen år siden.

Tilfeldigvis var ansatte hos min arbeidsgiver – NIBR – invitert på «bedriftsbesøk» til et institutt som hadde fått i oppdrag å utrede konsekvensene av å innføre «markedsprinsippet» i elektrisitetsforsyninga. Ved kaffen ble forholdet mellom oppdragsgiver og forskere diskutert. Det kom da fram at den som betalte for prosjektet, ville instruere forskerne om *hvilke* konsekvenser av reformen som skulle undersøkes og publiseres, og at instituttet hadde akseptert – og forsvarte – slik instruksjon. Det kan bare

[5] Brox, O. *Dit vi ikke vil.* Halden: Exil, 1995.

bety at dersom nyordninga kunne ha konsekvensene A, B og C, skulle forskerne undersøke A og C, men ignorere B. Det var med andre ord mulig å instruere forskerne til å avdekke og skape mest mulig blest om de forventet populære konsekvensene og samtidig hjelpe oppdragsgiver med å unngå søkelys på mulighetene for negative eller upopulære virkninger. Dette er i alle fall i strid med den forskningsetikken som jeg prøvde å lære for 60 år siden. Skal samfunnsforskere la seg innrullere i samfunnets maktsentre? Vi kan trygt bli enige om at ved hjelp av slike «konsekvensanalyser» unngår vi ikke uforutsette, uønskede og uheldige konsekvenser.

Framtida

Konsekvensanalyser trenger vi for å forberede oss til «morgendagen» – altså når vi får oppleve følgene av de beslutningene som vi tar eller passivt aksepterer i dag. Som særlig Karl Popper har overbevist oss om, er det ikke bare vanskelig, men i prinsippet umulig å «beskrive» samfunnsforhold om ti år – i hovedsak fordi vi ikke i 2017 kan si noe om hva slags *kunnskap* vi vil ha i 2027. Likevel må vi basere våre personlige valg på en del plausible antakelser – om vi bare lar være å gi dem rang av «kunnskap». En slik antakelse, som med god grunn bekymrer mange bra folk, er at en større eller mindre del av ungdommen kanskje kommer til å bli avhengig av velferdsstatens overføringer – uten å bidra vesentlig til verdiskapinga i samfunnet.

Men det kan se ut som om det ikke er mange som bekymrer seg over at stadig flere av oss kan leve svært godt på grunnlag av såkalte arbeidsfrie inntekter – særlig dersom disse inntektene er oppnådd ved rent-seeking og ikke gjennom verdiskaping. Det er særlig grunn til bekymring om det er preseteristene som, på grunn av mulighetene for rent-seeking, heller velger å studere finans enn teknologi – eller nyttige fag som historie, som kan fortelle oss hvordan forfedrene skapte et samfunn som det kan lønne seg å ta godt vare på.

Det burde ikke være vanskelig å forstå hvorfor min generasjon av pensjonister interesserer seg for det moderne nærings- og arbeidslivet som vi har sagt farvel til. Det er sjølsagt fordi vi har – og får – noen etter oss som vi er opptatt av skal få et godt liv, altså jobber som de kan trives i og kan leve av. Det betyr at vi er opptatt av hva slags arbeidsmarked våre etterkommere må finne seg en plass i.

Versjoner av Henry Fords gamle teori eller «scenario» dominerer kanskje fremdeles i lærebøkene og innebærer at arbeidsbesparende teknologi – datamaskiner og roboter – genererer nye jobber raskere enn de erstatter tradisjonelle industriarbeidere. Men det er ikke lett å få støtte for denne teorien i det som i dag faktisk skjer i det industrisamfunnet som Henry Ford bidro så massivt til å grunnlegge: Det skal være minst 50 millioner fattige i USA – og det er gamle tall! – og reallønnsnivået i industrien har stått stille siden 1970-tallet. Det er vanskelig å forklare den absurde politiske utviklingen i USA som noe annet enn at det som amerikanerne kaller middelklassen, men som noen marxister pleide å kalle «arbeideraristokratiet», er frustrert over at deres lenge raske økonomiske framgang har stagnert, og at de risikerer både arbeidsløyse og tap av eneboliger og andre middelklassegoder. Det demokratiske partiets problemer med å holde på arbeideroppslutninga kjenner vi igjen fra Vest-Europa: Sosialdemokratiet har tatt arbeiderstemmene for gitt så lenge at de risikerer at deres tradisjonelle velgere søker til nye borgerlige – men ikke konservative – partier, som de for eksempel håper skal holde billigere arbeidsinnvandrere ute.

Det kan se ut som om Henry Ford gjorde sine observasjoner og trakk sine slutninger i en forbigående fase av industrisamfunnets utvikling. Det er ikke sikkert at hans scenario gjelder under nye vilkår – der arbeidsmarkedene ikke lenger har samme grenser som statene, slik at de kunne styres politisk. Globalisering betyr at bedrifter kan legge særlig arbeidskrevende ledd i produksjonsprosessen til andre land – der arbeidskraft kan være langt billigere – eller importere arbeidskraft fra slike land. Fattigdom ser ut til å bli et stadig større problem i moderne industrisamfunn. Store investorinntekter kan ikke bare skape nye jobber, men også plagsom fattigdom. Men som samfunnsøkonomen Galbraith sa: «There is money in poverty!» Det skapes kjøpers marked for arbeidskraft nesten overalt.

«Omstilling»

For ikke lenge siden var norske aviser fulle av dystre spådommer: Vi kunne risikere både 8 og 10 prosent ledighet, og det var liten tvil om at vår ungdom ville få problemer med å få seg faste og rimelig bra betalte jobber – også om de hadde akademiske eksamener. Vi skal også merke oss at når sentrale politikere i de fleste partier ble spurt om utsiktene for arbeidsmarkedet, inneholdt svaret ofte ordet *omstilling*. Det gjelder ikke minst Erna Solberg,

som tydeligvis hadde instruert kongen om å gjenta dette ordet flittig i den siste trontalen. Statsministeren var litt vag når dette stadig gjentatte ordet skulle defineres, men det var ikke den alt annet enn vage næringslivslederen Jens Ulltveit-Moe. Han syntes det er positivt at arbeidsløysa stiger til de store høyder – for det må tydeligvis til for at folk skal skjønne alvoret og forstå at vi må «omstille» oss. Med det mener han ikke bare at folk må lære seg nye yrker, men også ta seg sammen og flytte til «storbyer». Selv Stavanger og Kristiansand er tydeligvis for små, om avisen har referert han riktig. Det er god grunn til å tru at næringslivselitens omstilling er vår tids opium for folket. Erna Solberg har lett for å koble «omstilling» med teknologisk forskning, som kan sette nordmenn i stand til å konkurrere med Silicon Valley på markedet for for eksempel forbrukerelektronikk. Men hun har ingen «Plan B» – om våre teknologer ikke klarer å innhente og konkurrere ut de sterke miljøene i California og Kina. Mer avanserte telefoner, datamaskiner eller kombinerte ur og skritt-tellere kan vanskelig bli den «nye oljen» for oss nordmenn. Dette kom tydelig fram da Aftenposten besøkte den geniale romsdalingen Fred Kavli i California. Han har tjent mange milliarder dollar på å konstruere styremekanismer for fly og raketter – og donert store beløp til Vitenskapsakademiet og norsk forskning. Men journalistene besøkte også fabrikker der Kavlis geniale mekanismer ble skrudd og loddet sammen. De som utførte disse jobbene, hadde ei timelønn som tilsvarte omtrent det som arbeidsinnvandrere tjener på å plukke jordbær for norske bønder.

Så mye kan vi vente oss av å «omstille» det varierte norske næringslivet. Noen kan tydeligvis bli fantastisk rike – så vel gjennom dyktighet og relevante kunnskaper som arvet kapital og rent-seeking. Men minuspostene synes å være uunngåelige: massearbeidsløyse, allslags fattigdom, et voksende prekariat, forslumming – og slike absurde politiske valg som da Trump ble president i USA.

Demokratisk effektivitet?

Ett av de forhold som kan forklare vårt lands gode plassering når stater sammenliknes, må være at Norge – i alle fall fram til Fremskrittspartiets gjennombrudd – har vært så heldig å ha det som statsvitere kan referere til som et «effektivt» demokrati. Det betyr at det er mulig å få korrigert politikken gjennom valg. De eldste moderne demokratiene, som USA og Frankrike, er ikke lenger effektive demokratier der en kan regne med at

flertallets interesser kommer til uttrykk ved valgene, som fører til regjeringer som forplikter seg til å korrigere politikken i flertallets retning. Et eksempel: Arbeiderpartiet kan få flertall og regjeringsmakt ved å stille i utsikt bedre fordeling av godene – mer til arbeidere og gårdbrukere. Men etter hvert brer misnøyen seg i småborgerskapet, som klager over byråkrati. Det fører enten til en periode med borgerlige regjeringer, som endrer kursen noen grader, eller at Arbeiderpartiets strateger får partiet til å modifisere seg såpass at de beholder flertallet. Et flerpartisystem – med skiftende koalisjoner i regjering – er vel sannsynligvis også mer demokratisk effektivt enn topartisystemer.

Jeg skal forsøke å formulere en kort konklusjon: Det er mye å lære av vår økonomiske historie – i en situasjon der det må være uforsvarlig å bare stole på at «framskrittet skal fortsette». Vi kan ikke ignorere de samfunnsmessige krisene som rammer det ene moderne landet etter det andre – særlig gjennom ungdomsledighet, fattigdom for store grupper og generelt kjøpers marked for arbeidskraft. Men nordmenn har mye verdifullt å ta vare på – som for eksempel de lett tilgjengelige ressursene i havet og den store desentraliserte boligmassen.

Å «lære av historien» betyr ikke å kopiere gamle løsninger. Den lette tilgangen på dårlig jord sparte oss for den fattigdommen som fulgte den industrielle revolusjonen i Storbritannia. Men skal vi unngå å bli amerikanisert til de grader at Per Sandberg kan bli statsminister – slik Trump ble president – må vi utnytte alle muligheter til å sikre en trygg økonomi for oss *alle*. Og mye tyder på at det vil være langt lettere basert på våre naturressurser enn å «omstille» oss til konkurranse med Silicon Valley. Sannsynligvis vil også utnyttelse av alle muligheter til å redusere norske husholds levekostnader – til for eksempel bolig, oppvarming og mat – være minst like realistiske som «omstilling» til å forsyne verdensmarkedet med siste skrik i forbrukerelektronikk. Det er kanskje mer å lære av vår økonomiske historie enn av «omstillingsevangeliet» til våre mektigste politikere.

Litteratur

Anderson, B. *Imagined Communities.* London: Verso, 1983.
Brox, O. *Dit vi ikke vil.* Halden: Exil, 1995.
Brox, O. *Mot et postindustrielt klassesamfunn?* Oslo: Pax Forlag, 2016.
Wilkinson, R. og Pickett, K. *Ulikhetens pris.* Oslo: Res Publica, 2012.

FORFATTERPRESENTASJON

Ottar Brox (f. 1932). Dr.scient. fra Norges landbrukshøgskole. Professor i samfunnsvitenskap ved Universitetet i Tromsø fra 1972. Forskningsleder ved Norsk institutt for by- og regionforskning fra 1984. Stortingsrepresentant for SV 1973–1977. Æresdoktor ved universitetene i Aberdeen og Tromsø. Han har utgitt en rekke bøker og fagartikler, blant annet bøkene *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk* i 1966 og *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* (om grunnrenterealisering og lønnsomhet i noen naturressursnæringer) i 1989. Brox har vært aktiv i fagdebatt og i offentlig debatt. Temaene har vært sammenliknende analyse av særlig nordatlantiske lokalsamfunn og regioner, samfunnsplanlegging og sosial og økonomisk utvikling, i tillegg til særlig arbeidsmarked/arbeidsinnvandring, herunder opptatthet av vilkår for sikring av sosial likhet.

Laura Tolnov Clausen (f. 1971 i Danmark). Førsteamanuensis ved Institutt for global utvikling og samfunnsplanlegging ved Universitetet i Agder. Doktorgrad i natur- og miljøplanlegging fra Roskilde Universitet. Forskning på sosiale, romlige og politisk-økonomiske implikasjoner ved energiomstilling, med særlig fokus på vindkraft i Danmark, Skottland og Norge.

Jørn Cruickshank (f. 1967) ph.d., professor ved Institutt for global utvikling og samfunnsplanlegging ved Universitetet i Agder. Tidligere seniorforsker ved Agderforskning i Kristiansand. Forsker på stedsutvikling og innbyggerinvolvering i planlegging samt de kulturelle aspektene ved forvaltning av naturressurser.

Einar Eythorsson (f. 1956 på Island). Dr.polit. i samfunnsvitenskap. Arbeid ved Høgskolen i Finnmark og forsker ved Finnmarksforskning, NIBR og NORUT 1985–1999. Stipendiat ved Tromsø Museum og forsker ved NIKU 2006–2021. Forsket på lokal økologisk kunnskap og sjøsamenes situasjon. Monografi: *Sjøsamene og kampen om fjordressursene* i 2008. Forsket på islandsk fiskeri med feltarbeid på Island 1993–1994.

Ola Flåten (f. 1947). Dr.philos., professor emeritus i ressursøkonomi ved Norges fiskerihøgskole, UiT Norges arktiske universitet. Han har tidligere arbeidet i Fiskeridepartementet og OECD og hatt forskningsopphold

i Canada, Danmark og England. Forskning innen miljø- og ressursøkonomi. Flåten har redigert *Naturressursenes økonomi* sammen med A. Skonhoft, utgitt i 2014.

Eirik Eriksen Heen (f. 1983). Førsteamanuensis i samfunnsøkonomi ved Handelshøgskolen i Tromsø, UiT Norges arktiske universitet. Doktorgrad i atferdsøkonomi. Forskning med vekt på eksperimenter i økonomien.

Knut Heen (f. 1945). Professor emeritus i fiskeri- og havbruksvitenskap, Norges fiskerihøgskole, UiT Norges arktiske universitet. Tidligere rektor ved NFH. Forskning med vekt på lønnsomhetsanalyser og regionale økonomiske virkninger av fiskeriforvaltning.

Svein Jentoft (f. 1948). Prosessor emeritus ved Norges fiskerihøgskole, UiT Norges arktiske universitet. Jentoft har i sin lange karriere vært særlig opptatt av fiskeriforvaltning, småskalafiske globalt og urfolksspørsmål i nord og sør. Hans seneste bok er *Blue Justice. Small-scale fisheries in a sustainable ocean economy* (Springer, 2022).

Johan Klemet Hætta Kalstad (1946). Dr.polit. og professor emeritus ved Sámi allaskuvla / Sámi University of Applied Sciences. Han har forsket på reindrift, samepolitikk og samisk lokalsamfunnsutvikling og har praksis fra reindrift og offentlig reindriftsforvaltning regionalt og sentralt. Han har forberedt og ledet etablering av en samordningsenhet for samiske saker i sentralforvaltningen. Kalstad har vært direktør for Nordisk samisk institutt og dekan ved Sámi allaskuvla.

Ragnar Elias Nilsen (f. 1948). Professor emeritus ved Institutt for samfunnsvitenskap, UiT Norges arktiske universitet. Stipendiat og amanuensis/professor ved UiT samt forsker ved FORUT/Tromsø 1977–1978. Han har i hovedsak arbeidet med nordnorsk lokalt og regionalt arbeids- og næringsliv, inkludert fokus på det sjø- og innlandssamiske. Har lagt vekt på formidling og debatt i det offentlige med hovedinnsats på foredrag og aviskronikker. Nilsen redigerte i 2003 *Indigenous Peoples, Resource Management and Global Rights* sammen med Svein Jentoft og Henry Minde, og i 2016 redigerte han feltkursrapporten *Omstilling på Mo og i Mosjøen* sammen med Halldis Valestrand.

Jan Åge Riseth (f. 1963). Er naturforvalter cand.agric. og ressursøkonom dr.scient. Han har vært statskonsulent i reindrift og er nå sjefforsker i NORCE. Riseth har arbeidet med tradisjonskunnskap og klima- og inngrepseffekter og er dommer i Utmarksdomstolen for Finnmark.

Siri Ulfsdatter Søreng (f. 1973). Ph.d., førsteamanuensis ved Handelshøgskolen, UiT Norges arktiske universitet. Hun har over flere år forsket på bærekraftig forvaltning av naturressurser, deriblant på iverksetting av sjøsamiske fiskerirettigheter. I senere år har hun arbeidet med bærekraft i samband med turisme og entreprenørskap knyttet til sted, forankret i temaer som *governance*, *wellbeing* og *diverse economies*.

Torbjørn Trondsen (f. 1948). Dr.scient. og fiskerikandidat. Tidligere professor i fiskerimarkedsføring ved Norges fiskerihøgskole, UiT Norges arktiske universitet og professor 2 ved Universitetet i Bergen og Nord universitet. Han har arbeidet med fiskeriforvaltning og ressursregnskap i Fiskeridirektoratet og Miljøverndepartementet, og har forsket på kvoteforvaltning, fiskemarkeder og verdikjedeutvikling for fisk. Trondsen er styreleder i Kystens Tankesmie og for tiden engasjert i utvikling av landbasert fiskeoppdrett.

Arvid Viken (f. 1948). Professor emeritus ved UiT Norges arktiske universitet. Han har de siste 30 årene drevet med forskning og undervisning knyttet til reiseliv. Viken har primært fokusert på turismens relasjon til samfunnet omkring, noe som har vært tema i flere bøker, men har også vært interessert i temaene stedsutvikling og grenseproblematikk.

Peter Thomas Ørebech (f. 1948). Professor emeritus i rettsvitenskap ved UiT Norges arktiske universitet. Han var konsulent i Fiskeridepartementet 1975–1976 og amanuensis og har vært professor ved UiT Norges arktiske universitet 1977–2023. Arbeidsområder er havrett og EU-rett. Han er tilknyttet Kystens Tankesmie. I 2012 publiserte han boka *Rettsøkonomi for fornybare ressurser: teori og empiri, med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser* sammen med Torbjørn Trondsen.