

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

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 Mandalen 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 rettsalen.» 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 Skonhøft, 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 befolkningsekspanjon 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 beitegrunnet i utmarka. På den andre sida har ressurs høsting 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 rein kjøttet 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. Omlegginga 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 omlegginga i fiskerier og kystsamfunn i Norge og på Island. Videre drøfter de hva slags større samfunnssammenheng omlegginga 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 fangstinnsetts 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 gytmoden 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 gytmoden 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 «Fiskeripolitikkenes 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 kvoteiere 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 spørsmålsteget ved det faglige grunnlaget for båtvoteordninga som har til formål å sikre bedre lønnsomhet og grunnrenterealiserings 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 sjølv 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 fisketillatelse, altså kvoter, er blitt så store. Som de konkluderer, er den norske fiskeflåten totalavkastning 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 fangstinnsetning nær kysten på voksen innsigfisk, 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 grunnrenterealiserings 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 ekstraintekten 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 tamreindriften, 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 høstingsutøvere.

I denne nordligste og fiskerikeste delen av Norge analyserer Svein Jentoft og Siri Ulfsdatter Sørensen 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 halvdel 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 ivarettatt.

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 plataet 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 eksternt 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 ekstraprofiten 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 plataet 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-plataet. 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 plataet 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 fjordfiskeristyre 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 høsting 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 plataet på Nordkapp skulle sikre reiselivsutvikling i Nordkapp kommune og i Finnmark, vedlikeholdes det eksterne monopol og den eksterne inntjeninga. Konesjonene 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 attåttnæring 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 utnyttning 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 fangsttinnings 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, finansspesulasjoner 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 allmeningsnæringer 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 kompensere 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 politikktutforming, 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 grunnrenterealiserings i lakseoppdrett, som vist av Flåten, Heen og Heen i denne boka. Og realisering av slik påvist privatisert grunnrentehøsting av reiselivsbedringa 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 opp-tatt 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 mot-takssteder med fiskekjøpere – på nordnorsk såkalte fiskebruk – er sjøl-grodde løsninger som ikke er basert på sentral styring eller planlegging. Landanleggene som står for kjøp, for eventuell konservering og for videre-salg, er både lokalt og eksternt eide. Dette samvirket mellom fiskere, regel-festede 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 fangsttynnsats 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 fjordfiskeriemnder 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 plataet, 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 plataet. 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 allmenningressurs 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 konkurransekyktig 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 tilknyttede anlegg noen steder i Finnmark gjennom supplementet som er kommet med krabbefisken.

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](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](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8)
- Thue, L. *Strøm og styring. Norsk krafoliberalisme i et historisk perspektiv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1996.