

ISBN 82-491-0349-1
ISSN 0803-4036

Forord

Fiskeindustrien har vært preget av lav lønnsomhet i mange år. Situasjonsbeskrivelsen er også dekkende for den delen av industrien som bearbeider pelagiske arter som sild og makrell. Utfordringen framover for næringen og myndighetene er å iverksette konstruktive tiltak som bidrar til økt lønnsomhet. Pelagisk industri sliter bl.a. med overkapasitet, og dette må næringen selvstøkt forsøke å løse. Denne delen av industrien ønsker i tillegg å endre lover og regler som har å gjøre med hvordan kjøp og salg av råstoff blir organisert mellom flåte og industri. I den forbindelse ønsker næringen å endre førstehåndsmarkedet bl.a. ved å ta i bruk langsiktige kontrakter.

Prosjektarbeidet har så langt munnet i to rapporter. Foreliggende rapport kommenterer Grønnevetutvalgets innstilling ”*Verdiskapning i fiskeindustrien*”. Utvalgets forslag til tiltak for økt lønnsomhet berører direkte pelagisk sektor, slik at det er naturlig å integrere noe av dette i prosjektarbeidet. Den andre rapporten, ”Omsetningsformer og kontrakter i pelagisk sektor”, går nærmere inn på transaksjonene mellom fangstledd og industri. Rapporten inngår i SNF-prosjekt 5704 ”*Samarbeidsformer i pelagisk sektor*”, og er finansiert av Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF).

Torbjørn Lorentzen
Bergen, februar 2005

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for Grønnevetutvalgets innstilling, ”*Verdiskaping i fiskeindustrien*” fra 2004, er den lave lønnsomheten i norsk fiskeindustri. Utvalget har fått i oppdrag av Fiskeri- og kystdepartementet å komme med forslag til virkemidler som kan bedre lønnsomheten og bearbeidingsgraden i industrien.

Utvalget konkluderer med at verdipotensialet i fiskeindustrien blir hemmet av lovgivningen og reguleringene på råstoffsidan. Problemene i industrien tilskrives råfiskloven, deltakerloven og saltvannsfiskeloven. Utvalget vektlegger kontroll med råstoffet og ser bort fra hvordan markedet fungerer. Utvalget ser for eksempel bort fra at markedet kan tvinge fram strukturendringer som medfører at deler av fiskeindustrien blir bygget ned, forsvinner eller flagges ut.

Utvalget har lagt til grunn et verdikjedeperspektiv både på analysen og forslag til virkemidler. Dette har medført at analysen blir mer eller mindre framkopledd markedskreftene. Utvalget foreslår at rammebetingelser, politikk og lovgivning må legge til rette for økt vekst i foredling av fiskeprodukter. Utvalget drøfter ikke om denne foredlingsmodellen gir høyere lønnsomhet og verdiskaping enn råvarebasert eksport.

Utvalget viser til at fiskebåtrederne realiserer relativt høy avkastning mens industrien har lav, og hevder at fangstleddet stikker av med overskuddet. Utvalget har ikke tatt hensyn til at utnyttelse av en naturressurs gir opphav til grunnrente.

Utvalget ønsker et mer fleksibelt råstoffmarked. I dag er råstoffmarkedet spotorientert. Utvalget foreslår bl.a. økt bruk av kontrakter og integrasjon. Innstillingen drøfter ikke hvordan kontraktene bør inngås og prises, og mer generelt tar ikke utvalget opp hvordan råstoffmarkedet bør organiseres, for eksempel om det er hensiktsmessig å ha et felles råstoffmarked for å sikre konkurranse og optimal allokering.

Utvalget foreslår økt integrasjon mellom flåte og industri, fordi de mener at det gir økt verdiskaping. I innstillingen er det ingen tall eller dokumentasjon som viser at integrerte selskap har bedre lønnsomhet og verdiskaping enn ikke integrerte.

Utvalget viser til at det kun er 40-50% av fiskeindustribedriftene som går med overskudd, og at det er en viss stabilitet i dette bildet. Utvalget vurderer ikke om dette er den strukturen som er bærekraftig på lang sikt.

1. Innledning	6
1.1. Merknader til mandatet	7
2. Situasjonen for fiskeindustrien	9
2.1. Hvordan komme ut av ”klemmen”?.....	13
2.2. Markedssvikt?.....	14
2.3. Lønnsomhet og struktur i fiskeindustrien.....	16
2.4. Grunnrenten realiseres i fangstleddet.....	17
2.4.1. Modell I – eksisterende struktur.....	21
2.4.2. Modell II – ny struktur	21
2.5. Noen viktige spørsmål.....	22
3. Potensialet for vekst i den tradisjonelle fiskerinæringen – utfordringer og muligheter	23
3.1. Kontrakter.....	24
3.2. Noen kritiske spørsmål.....	26
3.3. Deltakerloven og retten til å eie fartøy.....	28
3.4. Kjøp av fiskerettigheter	30
3.5. Hva påvirker lønnsomheten i industrien?.....	31
3.6. Minstepris og råfisklov.....	34
3.7. Alternative angrepsmåter	35
3.7.1. Minstepris – overpris	36
3.7.2. Konflikt om minstepris og meklerinstans.....	37
3.8. Vertikal integrasjon i fiskerinæringen.....	38
3.8.1. Krysseierskap og råstoffmarkedets funksjonsmåte	40
3.9. Oppsummering.....	43
4. Overkapasitet i fiskeindustrien	44
4.1. Tre effekter	46
4.2. Vanntrekkprosent, kontroll og konkurranse	47
4.3. Strukturen i fiskeindustrien	47
4.4. Kontrakter og langsiktige avtaler.....	49
4.5. Kjøp norsk og samfunnsansvar.....	50
4.5.1. Begrens eksport av råstoff	52
4.6. Effekter av ”Klondykerne”.....	54
4.7. Verdiskapning.....	58
4.8. Næringspolitikk	61
4.9. Konkurranssevne – en definisjon	63
5. Veien videre for næringen	64
6. Referanseliste	66

1. Innledning

Det er i samfunnets interesse at økonomien og produksjonssystemet organiseres slik at avkastning på investert kapital og arbeidskraft blir størst mulig. Dette gir den høyeste inntekts- og konsumprofilen – og dermed det høyeste økonomiske velferdsnivå for landet. Langt på vei er dette konsistent med de målsettingene bedriftene har: Ressursene i bedriftene må brukes mest mulig effektivt, og bedriftene må produsere det utvalg av varer og tjenester som gir høyest mulig dekningsbidrag. Hvis bedriftene opererer i markeder med konkurransepress, vil markedskreftene og prismekanismen legge føringer på beslutningene slik at avkastningen blir størst mulig, og sånn sett bidrar markedet til å sikre at den samfunnsøkonomiske målsettingen blir en realitet.

Fiskeindustrien opererer i minst to markeder. De konkurrerer i råstoffmarkedet, og bransjens produkter blir utsatt for skarp konkurranse på den internasjonale markedsarena. Vi er kjent med at råstoff eksporteres til Kina for bearbeiding, for deretter å bli importert for salg i Norge. I løpet av de siste par årene er dette blitt allmenn kunnskap, og det er klart at denne situasjonen bidrar til strukturendringer i norsk næringsliv. Hvorfor er det problemer med lønnsomheten i næringen, og hvorfor er bearbeidingsgraden så lav? Er det noe galt med rammebetingelsene? Er det noe galt med markedene?

Grønnevetutvalget har med rapporten ”Økt verdiskaping i fiskeindustrien” tatt tak i problemet med lav lønnsomhet og bearbeiding, og stilt interessante og utfordrende spørsmål om både årsaken til ”utarmingene” og hva som bør settes i verk for å få vekst i fiskeindustrien. Utvalget mener å finne hovedtyngden av årsakene til problemene i hvordan råstoffmarkedet fungerer.

Nevnte utvalg tar opp problemer som faller naturlig sammen med de problemstillingene som dette prosjektet (SNF-prosjekt 5704: ”Samarbeidsformer i pelagisk sektor”) analyserer. Det er derfor fruktbart å bruke deler av utvalgets vurderinger som en del av de problemstillingene som dette prosjektarbeidet tar opp. I foreliggende rapport stilles det kritiske spørsmål til både diagnosen som utvalget kommer med og medisinen eller tiltakene som foreslås. En viktig målsetting med foreliggende analyse er å stimulere til debatt om hvilke strategiske grep som må tas i fiskeindustrien for at lønnsomheten og bearbeidingen skal øke.

Rapporten tar opp et mylder av problemstillinger som er spesielt viktige for fiskeindustrien. Disse temaene analyseres hver for seg og det blir trekt konklusjoner under hvert emne.

1.1. Merknader til mandatet

I brev av 19. desember 2003 oppnevnte fiskeri- og kystminister Svein Ludvigsen en arbeidsgruppe med oppgave å "... foreslå endringer i de offentlige rammebetingelser og eventuelle andre tiltak som kan gi grunnlag for bedring i fiskeindustriens lønnsomhet, konkurransekraft og verdiskapning" [Fiskeridepartementet (2004): Grønnevetutvalgets innstilling "Verdiskaping i fiskeindustrien"].

I mandatet hevdes det følgende: "På den annen side har eksporten av ubearbeidet eller lite bearbeidet råstoff til tider vært omfattende. Vi ser verdiskapningsmuligheter forsvinne og havner hos konkurrenter utenlands. Skal vi nå våre ambisiøse mål om økt verdiskapning i marin sektor, må vi legge til grunn et helhetlig verdikjedeperspektiv basert på markedsmessige hensyn" (ibid s. 2).

Bakgrunn for mandatets ordlyd er at fiskeindustrien ikke har gjort det så godt økonomisk sett. Problemstillingen og perspektivet er rettet mot industrien, og analysen er partiell. Dette er for så vidt naturlig da det er i industrien at bearbeidingen blir gjort. Situasjonen i dag er dessverre preget av at det er langt mellom fiskeindustribedrifter som driver lønnsom verdiskapning. Problemet med denne type sektorperspektiv, eller partielt perspektiv, er at man knytter ikke utviklingen i bransjen med resten av økonomien, for eksempel hvordan lønnsnivået i fiskeindustrien er påvirket av det totale arbeidsmarkedet i Norge. Sektorperspektivet legger dessverre forholdene til rette for å tolke feil utviklingen i en bransje. Mer presist: Det at en bransje år etter år går med underskudd og scorer relativt lavt på økonomiske indikatorer ligger til grunn for følgende to forklaringshypoteser:

H_1 : noe er feil med lovgivningen, rammebetingelsene og "fleksibiliteten" i næringens verdikjede, *eller* alternativt

H_2 : at økonomien som helhet er i en naturlig endring, dvs. at det skjer nødvendige strukturelle endringer i alle bransjene og endringene skjer ikke uavhengig av hverandre, og hva som økonomisk sett skjer nasjonalt og internasjonalt.

Den økonomiske politikken og realismen bak det å endre situasjonen i næringen er langt på vei betinget av om ”problemene” i næringen faller inn under H_1 eller H_2 . Utvalgets analyse og rapport bærer preg av først og fremst å tilskrive problemene i fiskeindustrien til rammebetingelsene, altså H_1 .

En kombinasjon mellom mandatets ordlyd og sammensetning av utvalget har kanskje bidratt til at analysen og dens anbefalinger og konklusjoner er blitt et partielt sektorargument. Og problemet med denne type perspektiv er som nevnt at enkeltfaktorer, utvalgte forklaringsfaktorer og forslag til tiltak får langt større vekt og betydning enn de bør ha – gitt at man vurderer næringen ut fra et bredere, generelt samfunnsøkonomisk likevektsperspektiv.

For å unngå at analysen blir for partiell, burde mandatet hatt en premiss om at ressursene i næringen skal utnyttes optimalt. Hva betyr det? Det betyr at samfunnets produktive ressurser skal allokere til de områdene av økonomien hvor avkastningen er størst. På lang sikt er det kun dette perspektivet som er konsistent med målsettingen om størst mulig verdiskapning og materiell velstand i økonomien som helhet. Her ligger også fundamentet for næringspolitikken. Implikasjonen av dette er at den økonomiske utviklingen i en næring/bransje må vurderes opp i mot hva som ellers skjer i økonomien. Det andre er at det vil være viktig å stille spørsmålet: Hva må til for å sikre at ressursene i økonomien utnyttes optimalt? Dette har å gjøre med bl.a. rammebetingelser.

Det er derfor feil slik det er hevdet i mandatet: ”Skal vi nå våre ambisiøse mål om økt verdiskapning i marin sektor, må vi legge til grunn et helhetlig verdikjedeperspektiv”. Et verdikjedeperspektiv garanterer *ikke* økt verdiskapning i noen sektorer.

Verdikjedeperspektivet er kun en metode til å identifisere hvordan verdiene fordeler seg mellom leddene i bransjen (kjeden). Selvsagt kan et slikt perspektiv bidra med viktig informasjon som et ledd i en strategiplan for næringen og bedriftene, men det leder neppe fram til en konsistent næringspolitisk forståelse.

Problemstillingene som tas opp av utvalget er åpenbart viktige for næringen, bl.a. drøftes tiltak for å bedre tilgangen på råstoff og øke foredlingsgraden, kapasitetstilpasning i fiskeindustrien, reduksjon av eksport av ubearbeidet råstoff, styrking av markedsbearbeiding og muligheten for å bedre tilgangen av risikovillig kapital.

Det som synes å mangle i en slik analyse, er muligheten for at det kan være en fordel at deler av fiskeindustrien legges ned, og at de strukturelle endringene i fiskeindustrien må sees i sammenheng med internasjonalisering (globalisering) av markedene.

Hvis problemstillingen i mandatet har vært drøftet ut fra et helhetlig, samfunnsøkonomisk perspektiv, ville nok konklusjonene og anbefalingene hatt et annet innhold – ikke nødvendigvis alltid en annen konklusjon, men premissene for konklusjonen ville vært noe annerledes.

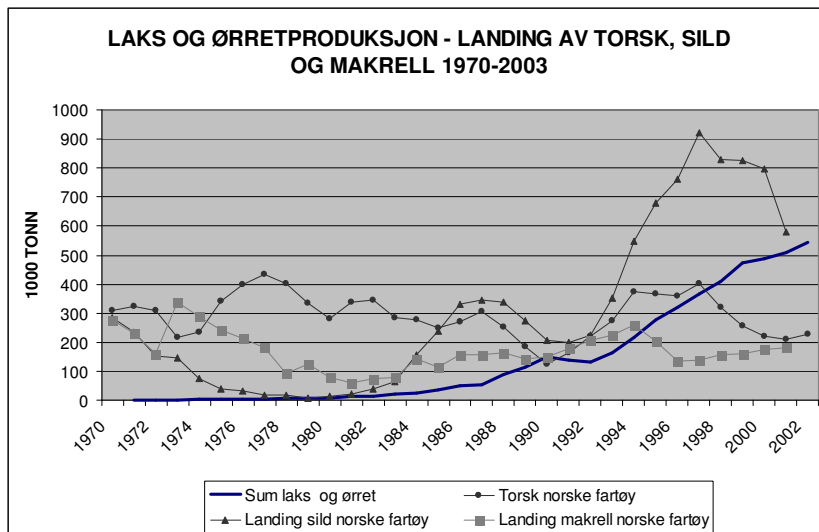
For å illustrere hvordan andre næringer har endret seg, kan det vises til jordbrukssektoren, tekoindustrien, skipsbyggingsbransjen, fiskehermetikkindustrien og en rekke andre industribransjer. Omveltningene som disse bransjene har gjennomgått viser at strukturendringer – og i enkelte tilfeller bortfall av bransjer – ikke er et tegn på krise, men er heller å betrakte som en nødvendig strukturendring som må til for å skape vekst og utviklingen i økonomien. Det kan derfor være problematisk å iverksette politikk som beskytter eller konserverer en bestemt struktur. Til tider synes det som om utvalget ønsker å opprettholde alle deler av industrien – ikke ved å endre industrien, men ved å endre rammebetingelsene.

Begreper som ”konkurransesevne” og ”verdiskapning” står sentralt i utvalgets rapport. Dette er begreper som er hyppig brukt i rapporten, og det ville vært naturlig at begrepene ble drøftet noe nærmere. Langt på vei ville en slik beskrivelse gi mye innsikt i hvilke faktorer som er viktige å legge vekt på når situasjonen i næringen skal diagnostiseres, og ikke minst når kraftfulle tiltak og næringspolitiske virkemidler skal utformes.

2. Situasjonen for fiskeindustrien

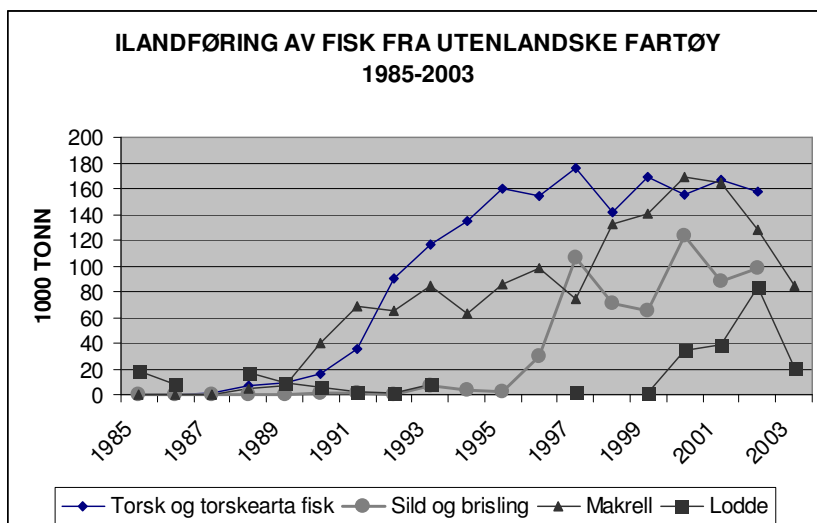
I innledningen av kapittel 2 i utvalgets rapport gjennomgås i korte trekk historien til deler av fiskeindustrien: Etter 1970 lukkes alle fiskerier med økonomisk verdi, og det iverksettes etter hvert virkemidler som skal redusere kapasiteten i fangstleddet. Hovedavtalen fra 1964 ”smurte” alle ledd og dempet de latente konfliktene i næringen. Prisreguleringsfondet anvendte til å stabilisere prisene og inntektene til fisker – og bidrog indirekte til å heve inntektene til industrien. Prisen på råstoff blir bestemt etter anvendelse. Men praktiseringen av

Hovedavtalen og reguleringene var ikke strenge nok til at overkapasiteten i fiskeflåten ble redusert. I løpet av 1990-årene blir råstoffmarkedene og fiskemarkedene mer og mer globaliserte. Den internasjonale konkurransen øker spesielt innen hvitfiskektoren. Nye markeder åpner seg østover for fiskeindustrien – spesielt for pelagiske produkter. Oppdrettsnæringen vokser og bidrar til økt konkurranse i næringsmiddelsegmentet. På slutten av 80-tallet og de første årene av 90-tallet dereguleres den delen av fiskerinæringen som har med eksportvirksomhet å gjøre. I løpet av 90-årene øker kvotene på sild og makrell, og i tillegg øker landingene av pelagisk fisk fra både den norske og utenlandske flåten til norsk fiskeindustri. Kvoten og landingene av torsk fra norsk og utenlandsk flåte økte også. I dag har kvotene stabilisert seg, eller blitt redusert, bortsett fra for sild som har økt, og de utenlandske landingene er redusert både fra den norske og utenlandske flåten. Figur 1 viser norske landinger i Norge av de viktigste artene samt produksjon av oppdrettet laks. Figur 2 viser hvor mye fisk utenlandske fartøy har landet i Norge.



Kilde: SSB

Figur 1: Landing av fisk fra norske fartøy og produksjon av oppdrettsfisk



Kilde: SSB

Figur 2: Landing av fisk i Norge av utenlandske fartøy

Når det gjelder ferdigprodukter av fisk, viser det seg at konkurransen har økt fra lavkostnadsland som bl.a. Kina, Portugal, Russland osv. Rapporten nevner ingenting om hvordan *substitutter* fra landbruket, hhv. produkter av rødt og hvitt kjøtt, har utviklet seg. Det er grunn til å tro at storprodusenter innen dette området tilpasser seg aktivt i næringsmiddelmarkedet – og representerer en viktig faktor som bestemmer hvor stort fiskemarkedet til enhver tid er.

I rapporten nevnes det heller ingenting om at EØS-avtalen fra 1994 har gitt tollfri adgang til EU-markedet for alle produkter av hvitfisk, og en evaluering av dette er ikke viet noen interesse. Rapporten er opptatt av rammebetingelsene, og det er derfor noe skuffende at det ikke ble drøftet hva tollettelser på hvitfiskprodukter til EU har betydd for norsk fiskeindustri.

I rapporten nevnes det: ”Ulike kostnadsstrukturer og økt etterspørsel gjør det vanskelig for norsk hvitfiskeindustri å konkurrere i det internasjonale råvaremarkedet” (ibid s. 8). Her savnes det en oppfølgende eller videre diskusjon om hva forskjellig kostnadsstruktur har å si for både konkurranseevnen og spesielt hva det har å si for den internasjonale arbeidsdelingen. Rapporten gjør det for så vidt klart at råvaremarkedet – den delen av råvaremarkedet som norsk fiskeindustri har operert i, dvs. fisk fra norske fartøy som har fisket langs kysten, i Barentshavet, i Norskehavet og i Nordsjøen, – har utviklet seg fra å være et segmentert, lokalt marked til å bli, på enkelte områder, et globalt marked. Hvis dette er situasjonen, er det mangelfullt fra forfatterne bak rapporten å ikke se nærmere på hvilke implikasjoner det har

når kostnadsstrukturen i Norge (først og fremst lønnsnivået) gjør at norsk fiskeindustri ikke kan klare konkurransen i sitt tradisjonelle råvaremarked. Inntrykket er at utvalget heller velger å fokusere på muligheten til å eie fiskefartøy med rettigheter, i kombinasjon med å fjerne eller sterkt modifisere Deltakerloven, Saltvannsfiskeloven og Råfiskloven, for å bli mer konkurransedyktig og slagkraftig inn mot sine etter hvert storvokste kjøpere i og utenfor Norge.

Utvalget har gjort en del observasjoner og konkluderer med følgende: "Den store utfordringen i de fleste fiskemarkedene er omstillingene i detaljhandelen. De store kjedene overtar en økende del av omsetningen og blir internasjonale og til dels globale. Det er sterk konkurranse både for standardvarer og nisjeprodukter. Evnen til å kunne inngå periodekontrakter med stabile, konkurransedyktige priser og gi kunden trygghet for sikker levering blir i økende grad sentrale kriterier for å overleve i dette markedet. Normalt vil større styrke i dette markedet kreve at leverandøren kontinuerlig utvikler nye produkter og de følger produktene lenger inn mot sluttbrukerne". (ibid s. 8). Videre nevnes det: "Det forholdet at det aller meste av den norske fisken etter hvert selges som råvare og halvfabrikata i et internasjonalt marked representerer trolig den største utfordringen for industrien – og muligheten for fiskeflåten" (ibid. s. 9).

Det er også hevdet at strukturen i fiskeindustrien og den delen som driver eksportvirksomhet er for splittet, og er "... uten evne til å skaffe seg strategisk styrke i markedene" (ibid. s. 9). Det hevdes videre at: "Nøkkelen til å forstå denne situasjonen (se sitat ovenfor) ligger i å se konsekvensene av at fiskeindustrien er kommet i skvis mellom fiskerne som råvareleverandør og stadig sterkere aktører i markedsdelen av verdikjeden.....industrien har begrensede muligheter til å sikre seg stabil råstofftilførsel til forutsigbare priser. Dermed kan industrien heller ikke "snu seg rundt" og tilby slike vilkår til kjøperne, distributører, videreforedlere og kjeder som disse ønsker å tilby for å være konkurransedyktig overfor sine kunder. Dette taper en samlet næring på" (ibid s. 9).

Er dette en riktig påstand – eller under hvilke betingelser er dette argumentet riktig? Hvorfor makter ikke markedet å rydde opp i misforholdet – eller er det rammebetingelsene rundt markedet som er problemet, for eksempel råfiskloven og deltakerloven? Og når det gjelder pelagisk sektor: Fiskeriene der er par excellence sesongfiskerier. Hvordan skal industrien få stabile leveranser over hele året og samtidig oppnå topp kvalitet?

Sitatet gir informasjon om at industriens problemer skyldes at de er skviset hhv. mellom fiskerne og råstoffmarkedet på den ene siden og aktørene på ferdigvaremarkedet på den annen side. Mer spesielt hevdes det at det er et misforhold mellom fiskeindustriens kjøpere som prefererer kontraktbasert handel hvor både pris og kvanta er avtalt – og det at råstoffmarkedet i dag er auksjonsbasert og kortsiktig, og med den konsekvens at prisene varierer. Rammebetingelsene gjør at det ikke er lett å få kontroll over pris og kvantum.

Ut fra nevnte situasjon og asymmetri trekker utvalget konklusjonen at næringen som helhet taper på dette. Det er riktig at dagens råstoffmarked er ufullstendig, i og med at det mangler et marked for fremtidige leveranser. Utvalget går ikke nærmere inn på å vise hvorfor denne asymmetrien nødvendigvis gir en lavere verdiskapning, overskudd eller profitt sammenliknet med alternativet som utvalget presenterer i form av en rekke endringsforslag.

Hvis det er slik at kjøpsbetingelsene til kjøperne i eksportmarkedet blir oppfylt (som innebærer periodekontrakter med avtalt pris og kvanta) av fiskeindustrien, vil dette i følge sitatet medføre at fiskeindustrien kan tilby fiskerne en råstoffpris som er gunstigere (høyere) enn den prisen som realiseres i auksjonsmarkedet. Hvis dette er tilfelle, vil fiskerne ha økonomiske incentiver til å inngå denne type transaksjonsformer med industrien. Dessverre bruker ikke utvalget tid på å vise at denne påstanden er riktig, men argumentet brukes til å kritisere lovene og reglene som styrer organiseringen av fiskerettigheter og transaksjonsbetingelsene i råstoffmarkedet, dvs. blikket rettes mot hhv. deltakerloven, saltvannsfiskeloven og råfiskloven.

2.1. *Hvordan komme ut av ”klemmen”?*

Utvalget legger føringer på det videre arbeidet ut fra følgende perspektiv: ”Den store utfordringen framover for fiskeindustrien, og på lengre sikt også for hele fiskerinæringen, er å finne frem til hvordan den skal kunne komme seg ut av denne *klemmen*”. Som det ble nevnt ovenfor finner utvalget veien ut av ”klemmen” ved å se nærmere på de nevnte lovene som styrer hhv. transaksjonsbetingelsene i råstoffmarkedet og hvem som kan eie fartøyer med fiskerettigheter og deltakeradganger.

Utvalget konkluderer med at industrien har få muligheter til å *sikre* seg råstoff gjennom egne investeringer i rettigheter pga bl.a. deltakerloven. Problemet med råfiskloven er at de fiskereide salgslagene bestemmer ensidig minsteprisen hvis salgslag og representanter fra industrien ikke er blitt enige under prisdrøftingene. Råfiskloven gir også salgslagene indirekte rett til å bestemme transaksjonsform, for eksempel at fisken skal omsettes på auksjon, at utenlandske aktører kan delta på auksjonen. Videre nevnes:

- Pga. lovgivningen og organiseringen av råstoffmarkedet har industrien begrensede muligheter til å skaffe seg avtaler som gir pris – og leveringsstabilitet.
- Det er et problem at det i dag er overkapasitet i store deler av fiskeindustrien.
- Fangstsiden har fått midler til kondemnering og innført strenge bestemmelser, og det er nylig innført diverse strukturtiltak slik at fiskerne unngår ”alles kamp mot alle” og ”allmenningens tragedie” – og totalt sett blir fangstleddet mer effektiv. Disse virkemidlene har ikke industrien.
- Utvalget ser det som beklagelig at det fortsatt er overkapasitet i industrien og at det foregår en ”alles kamp mot alle ” i auksjonsmarkedet – og for utvalget ser det ut til at ”allmenningens tragedie” er flyttet på land.

2.2. Markedssvikt?

Utvalget gjør en feil ved å sammenlikne reguleringene/tiltakene som var satt i verk i fangstsektoren for å få hånd om overetablering med lønnsomhetsproblemene i fiskeindustrien. Det er vel kjent at fri utnyttelse av en fiskeressurs fører til en suboptimal likevekt karakterisert av overutnyttelse og lavere total avkastning sammenliknet med en situasjon hvor uttaket av ressursen og deltakelse i fisket blir strengt regulert. Når en felles ressurs utnyttes uten at noen regulerer omfanget av aktivitetsnivået fører dette til ”allmenningens tragedie” (Hardin 1968). Hvis fisket ikke blir regulert, fører markedet til en likevekt som er suboptimal. Derfor sier vi at mangel på eiendomsrett til ressursene representerer en *markedssvikt*. Denne situasjonen har ikke fiskeindustrien. Ubehaget fra hard konkurranse er ikke et resultat av markedssvikt – tvert i mot. Det er ingenting i fiskeindustriens domene som tilsier at de står overfor markedssvikt og må reguleres. Fiskeindustrien utnytter ingen felles ressurs som det ikke er eiendomsrett over. Det at det oppstår ulikevekt i markedet, overkapasitet, ulønnsomhet skyldes ikke

markedssvikt, men treghet i systemet og koordineringsproblemer, og det er et trekk som karakteriserer de fleste bransjer i en økonomi. Disse problemer indikerer snarere at markedene *ikke* er perfekte. Dette er begrunnelsene for at utvalget tar feil når de påstår at auksjonsmarkedet er ”alles kamp mot alle” og som prinsipielt ødelegger for større verdiskapning i fiskerinæringen. Men det er riktig at overkapasitet kan føre til en svært uheldig kamp om å overleve og unngå å være den første bedriften som konkurreres ut av markedet.

Dette betyr selvsagt ikke at utvalgets argumenter er uvesentlige med tanke på at fiskeindustrien trenger næringspolitikk og konstruktive virkemidler. Det er viktig at myndighetene arbeider aktivt med næringen og på den måten bidrar til at markedene fungerer, og at fiskeindustrien får muligheten til å utvikle seg i riktig retning. Industrien har uttrykt behov for å utvikle råstoffmarkedet og få til et horisontalt samarbeid for å stå bedre rustet i arbeidet i eksportmarkedene. På disse områdene kan myndighetene utfordres. Videre kan ansvarsområdet til myndighetene utfordres mht. å få til en konstruktiv og offensiv politikk hva angår infrastruktur, teknologisk utvikling, produktutvikling og investering i markedsarbeid.

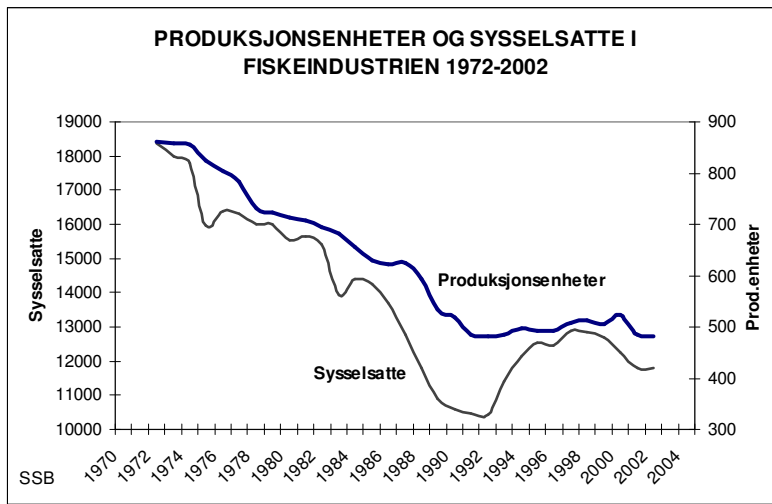
Utvalget viser til Moxnes-utvalgets innstilling om fiskeindustriens situasjon for 15 år siden. I følge utvalget var en av konklusjonene at ”en sterkere vertikal integrering mellom råstoffleverandører og fiskeindustrien er nødvendig for å utvikle en fiskerinæring med sterkere markedsposisjon” (ibid. s. 11)

Utvalget skriver videre: ”Den (fiskeindustrien) er fortsatt sterkt råstofforientert i det den må basere sin produksjon og markedsføring på råstofftilførsel som den har liten mulighet til å påvirke” (ibid s. 11). Ut fra utvalgets forståelse av situasjonen betyr dette at hvis fiskeindustrien hadde kontroll med råstofftilførselen (mengde, pris, kvalitet), ville fiskeindustrien vært på et annet utviklingstrinn i dag. I følge utvalget er årsaks-virkningsforholdet mellom *kontroll* med råstofftilgangen og verdiskapning så sterk at fiskeindustrien har vært mer lønnsom, mer etablert i markedene mot etterspørselsiden og flere har kanskje vært sysselsatt der – og ikke minst, hele næringen ville tjent på dette – hvilket betyr at også fiskerne har realisert en større inntekt.

Ut fra dette perspektivet er det derfor naturlig at utvalget stiller følgende spørsmål: ”Kan det skapes en kundeorientert fiskerinæring der man ser på næringen ut fra sluttmarkedets behov og muligheter og så etablere et førstehåndsmarked med en råstofflyt som legger grunnlaget for verdiskapning?” (ibid s. 11). Jeg regner med at det er økt verdiskapning som her menes, og at det er snakk om lønnsom verdiskapning. Det utvalget ikke drøfter, er om den strukturen vi ser i dag – hvor verdiskapningen, varesammensetningen osv, er mer et uunngåelig resultat av (1) hvordan markedene generelt fungerer, (2) hvordan den internasjonale arbeidsdelingen er, og (3) hvordan den norske økonomien fungerer, for eksempel arbeidsmarkedet i Norge, og ikke et resultat av råfiskloven, deltakerloven og saltvannsfiskeloven. Utvalget har i så fall sett bort fra viktige drivkrefter som ligger bak utviklingen av en bransje, og dermed gis det inntrykk av at det kun er råfiskloven og deltakerloven som ikke bare er årsaken til industriens relativt dårlige økonomiske status, men også løsningen på problemene.

2.3. *Lønnsomhet og struktur i fiskeindustrien*

Utvalget skriver at lønnsomheten i fiskeindustrien faller eller blir dårligere gjennom 90 årene. Men samtidig ser vi fra statistikken over sysselsatte og antall produksjonsenheter at disse størrelsene øker (se figur 3). Disse to trekkene, hhv. lav lønnsomhet og ekspansjon/vekst i både sysselsettingen og antall produksjonsenheter, strider mot hva økonomisk teori predikerer. Økningen i antall ansatte i siste halvdel av 90-årene kan tilskrives den betydelige økningen i landing av råstoff fra utenlandske fartøy, hhv. russertorsk og makrell og sild fra bl.a. EU-flåten.

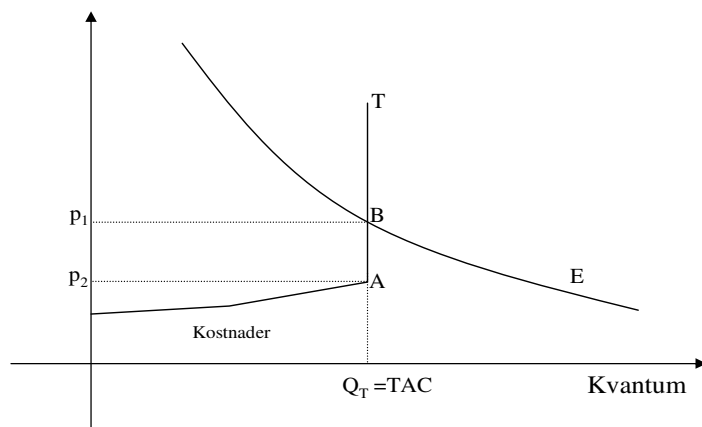


Figur 3: Antall sysselsatte og produksjonsenheter i Norsk fiskeindustri

Utvalget skriver i avslutningsavsnittet: ”Med unntak av den pelagiske flåten viser tallene at lønnsomheten er meget lav i hele fiskerinæringen og at den har forverret seg kraftig siden slutten av 90-tallet. Når det gjelder fordelingen av næringens totalresultat synes det åpenbart at innen pelagisk sektor er det flåten som ”har stukket av med nesten hele kaka” de siste 10 årene” (ibid s. 13). Det er selvsagt variasjon i avkastningen mellom fartøyene innen en gruppe, men i gjennomsnitt har avkastningen i flåten vært bedre sammenliknet med industrien. Men er det unormalt at avkastningen er slik som beskrevet, dvs. at avkastningen i gjennomsnitt er størst i fangstleddet?

2.4. *Grunnrenten realiseres i fangstleddet*

Hvordan blir avkastningen fordelt i en økonomi med en naturressurs? Omsetningen av pelagisk fisk foregår ved bruk av auksjon. Auksjonen er stedet hvor markedet er institusjonalisert, og markedskreftene ”møtes” på en felles arena. Hvis markedet fungerer, er det den ”sterkeste” – mest konkurransedyktige aktør som vinner og som får kontroll over råstoffet. Auksjonen bidrar i prinsippet til en ”riktig” og efficient prising (all informasjon og marginale avveininger er reflektert i prisen) av ressursene. Samfunnsøkonomisk er det gunstig å bruke auksjon som omsetningsform, fordi det er et system med konkurranse og markedet sørger for at ressursene allokeres dit avkastningen er størst. Det betyr at markedsløsningen gir en likevekt hvor det ikke sløses med ressursene. Og i tilfelle det omsettes en knapp (kvoteregulert) naturressurs på auksjon og etterspørselen er sterk, vil det være eieren (fiskeren eller rederiet) av naturressursen som realiserer grunnrenten. Slik fungerer markedet og slik vil det også være hvis fiskeindustrien eide fangstrettigheter. Figur 4 illustrerer poenget.



Figur 4: *Grunnrenten i fiskerinæringen*

Markedet er klarert når tilbudet er lik etterspørselen ved prisen p_1 , dvs. i punktet B i figuren. Tilbudskurven avbilder marginalkostnaden ved å fiske og arealet under marginalkostnadskurven uttrykker totalkostnadene (bortsett fra de faste kostnadene). Det at tilbudskurven er loddrett (prisuelastisk) skyldes at kvoten er bindende, dvs. hvor $Q_T = TAC$. Vi ser at kostnadene ved å fiske er langt lavere enn inntektene, dvs. produktet, $p_1 Q_T$. Differansen mellom inntektene $p_1 Q_T$ og kostnadene er et mål på grunnrenten som fiskerne realiserer. Den inntekten som fiskerne realiserer, har ingenting med "å stikke av med" slik det er sagt i utvalgets rapport. Det er et for upresist og feil begrep å bruke i denne sammenheng, fordi i dette tilfelle har markedet fungert som det skal. Det betyr at det dannes en markedspris gjennom konkurranse, og ressursene allokeres dit avkastningen er størst. Her er det markedet som er domstol, og markedet sørger for ressursene kanaliseres dit dekningsbidraget er størst. På den annen side kan man være uenig i hvordan overskuddet eller verdiskapningen i næringen blir fordelt.

Resultatet av at markedet får fungere er at de som eier og kontrollerer naturressursene realiserer grunnrenten, og kjøperne – i dette tilfelle fiskeindustrien, realiserer på lang sikt normalavkastning på investert kapital. Resultatet vi ser i offisiell statistikk, når det gjelder avkastningen og dens fordeling, er derfor i samsvar med økonomisk teori. Det er ingenting unormalt i dette. For å forstå dette burde utvalget i sitt arbeid brukt noe mer tid på å vise hvordan markedet for en naturressurs fungerer sammenliknet med omsetningen til en "vanlig" vare.

Utvalget skriver: "En studie av spredningen av lønnsomheten bedriftene i mellom gir grunnlag for interessante observasjoner. Bare en fjerdedel (25 %) av bedriftene har de siste 10 årene hatt et resultat før skatt som er rimelig tilfredsstillende og på linje med gjennomsnittet i flåten; nivå 7-10 prosent. Halvdelen av bedriftene har hatt nivå 0-3 %, mens den siste fjerdedelen har hatt negativt resultat på mellom 7 og 25 %" (ibid s. 28).

Som nevnt ovenfor – det er ikke riktig å sammenlikne avkastningen mellom flåten og industrien uten at man har gjort rede hva grunnrente er for noe. Hvis utvalget hadde tatt med dette, ville forskjellen i avkastningen mellom flåte og industri fremtre mer lik. Inntrykket er at utvalget tolker forskjellene utelukkende som et uunngåelig resultat av lovgivningen rundt

fangstleddet og råstoffmarkedet, dvs. den lave lønnsomheten i fiskeindustrien skriver seg fra først og fremst råfiskloven og deltakerloven. Mange vil nok hevde at rederne kommer langt lettere til ”honning og melk” enn fiskeindustrien som følge av konsesjonssystemet, kvoteregulering, strukturordning og egne salgslag.

Men det er klart at både fiskeflåten og fiskeindustrien vil være ”offer” for svingninger i rentenivå, uforutsette skift i næringsmiddelmarkedene og endringer i valutakurs. Dette påpekes også av utvalget – spesielt var årene 2002 og 2003 vanskelige mht nevnte forhold. I tillegg til dette er næringen utsatt for svingninger i råstofftilgangen – primært som følge av at fisket er sesongbetont. Eksempler på dette er Lofotfiske etter torsk og fisket etter pelagisk fisk (makrell og sild) som kun i bestemte perioder er tilgjengelig og har en kvalitet som gir høyeste pris. Er det mulig å lande sild og makrell til topp kvalitet hele året? Her er noen andre kjennetegn som utvalget karakteriserer industrien etter:

- Lav lønnsomhet,
- Råstofftilførselen fra utenlandske fartøy går ned,
- Filétindustrien bygges ned,
- Konvensjonell sektor øker sin relative andel av råstoffbruken,
- Økt internasjonal konkurranse på alle frysevarer av fisk,
- Forventer nedgang i kvoter på pelagisk fisk (kvoter på sild har økt),
- Det er overkapasitet i fiskeindustrien – spesielt innen pelagisk sektor,
- Perioden 2002-2003 var spesielt ugunstig med tanke på utviklingen av rentenivå og valutakurs,
- Utvalget viser til (ibid s. 26) at fiskeflåten reguleres, tiltak er satt inn for å redusere overkapasitet i flåten, fiskeriene er lukket osv., mens fiskeindustrien er deregulert, og få eller ingen virkemidler er tatt i bruk for å utvikle denne delen av næringen,
- Utvalget poengterer at praktiseringen av lovene må være lik for alle aktørene i næringen, bl.a. hva gjelder hygiene/krav til sporbarhet, osv. Mange norske fiskeindustribedrifter oppfyller ikke disse kravene, men får allikevel fortsette produksjonen.

Myndighetene har lukket de fleste fiskeriene, og aktørene som var ”innenfor” før lukkingen har fått eiendomsrett til rettighetene. Eiendomsretten har de fått vederlagsfritt, men ikke uten egeninnsats. Myndighetene garanterer for dette privilegiet. En opprinnelig felles naturressurs

har ved lukkingen blitt mer eller mindre privatisert. Etter 1980 tallet har det vært satt i gang forskjellige tiltak for å redusere overkapasiteten i fangstleddet. I løpet av 2003 og 2004 har det blitt satt i verk strukturtiltak for å redusere overkapasiteten i kystflåten [St.meld. nr. 20 (2000-2003): Strukturtiltak i fiskerinæringen]. Rettighetene er blitt mer og mer omsettelige, og det er aktørene som opprinnelig fikk fiskerettighetene som realiserer verdien (grunnrenten) av disse rettighetene (Lorentzen 2003, Steinshamn 2005, Hannesson 2005). Grunnrenten eller ekstraavkastningen av rettighetene blir kapitalisert av de første eierne. Aktørene som kjøper rettighetene eller som opptrer i 2.hånds- eller 3.håndsmarkedet realiserer en rett, men kostnadene ved å kjøpe rettighetene gjør at disse, – hvis de opptrer i et perfekt marked – kun realiserer normalavkastning av arbeidskraft og investert kapital. Verdien – ekstraavkastningen – av fellesressursen kommer ikke nødvendigvis fellesskapet til gode. Privatiseringen av ressursene og det at de som først fikk rettighetene, fikk det vederlagsfritt, impliserer at selve realiseringen av grunnrenten er privatisert. Slik har myndighetene på sett å vis mistet muligheten til å erverve grunnrenten ut fra måten de har styrt lukkingen av fiskeriene. Utvalget mener at eiendomsretten til ressursene skal være tidsuavhengig, og med denne vendingen vil ressursene ikke lenger være en fellesressurs. Myndighetene burde fra begynnelsen av leid ut fiskerettighetene mot en avgift (ressursavgift). I kombinasjon med et avgifts- og skattesystem, vil verdiene komme fellesskapet til gode – hvis det var det som var den politiske målsetting.

Utvalget vender oppmerksomheten og kritikken mot det som har med råstofftilførselen å gjøre: ”I dagens situasjon er det egentlig de lovene som regulerer fiskernes aktivitet som også utgjør de viktigste rammebetingelsene for fiskeindustrien. Gjennom disse lovene bestemmes i praksis leveringsmønsteret for fisk til industrien. Disse lovene fratår industrien muligheten til å ha vesentlig innflytelse på sin viktigste innsatsfaktor; fisken. Det gjelder ikke minst råfiskloven som gir fiskerne en monopolbasert rett til å bestemme omsetningsform, regulering av landinger, minstepriser og betalingsbetingelser for fisken. Det gjelder bestemmelsene om adgangen til å eie fiskefartøyer og indirekte også bestemmelsene om regulering av fisket og konsesjoner” (ibid s. 27).

I og med at utvalget har knyttet en årsak-virkning forbindelse mellom organisering og styring av råstofftilførselen og situasjonen til fiskeindustrien hva angår: lønnsomhet, produktvalg, konkurranseevne, vil den fremtidige utviklingen av industrien i følge utvalget være bestemt om lovene og organiseringen av råstofftilførselen endres eller ikke. Utvalget må ikke glemme

at den *samlete* råstofftilførselen ikke endres ved å endre rammebetingelsene. Er det slik at endringer – eller skal vi si en overføring av kontroll av fangstrettigheter, vil øke den samlede lønnsomheten i fiskerinæringen?

Utvalget mener det er behov for å endre; måten råstoffet kommer til land på og prisingen og kontrollen av råstoffet. Men vil en ringnotbåt eid av fiskeindustrien fiske makrell og sild på en annen måte enn det som gjøres i dag? Avhengig av hva som skjer mht (minstepriser, omsetningsformer for råstoff, eiendomsrett til kvoter, periodisering av fisket) fiskeindustriens innflytelse på sin viktigste innsatsfaktor – fisken – ser utvalget for seg to alternative utviklingsretninger, hhv. *Modell I* og *modell II*:

2.4.1. Modell I – eksisterende struktur

Modell I representerer den eksisterende struktur med nåværende regelverk og rettigheter når det gjelder det norske førstehåndsmarkedet. Det som karakteriserer denne modellen er at bedriftene er relativt små, uavhengige – de er råstoff og produksjonsorientert (halvfabrikata), og de er helt øverst i verdikjeden – langt fra forbrukerne.

2.4.2. Modell II – ny struktur

Modell II er en langt mer markedsorientert fiskeindustri. Bedriftene foredler produktene, de opererer dypere ned i verdikjeden mot forbrukerne, bedriftene er innovative mht nye produkter og å ta i bruk ny teknologi. Ikke minst karakteriseres denne modellen – eller forutsetter denne modellen – mer industrikontroll over råstofftilgangen og omlegging av førstehåndsmarkedet (ibid s. 27).

I følge utvalget er det kun modell II som fremtrer som livskraftig og fremtidsrettet, mens modell I er stivnet i et fortidig mønster og vil ikke kunne overleve på lang sikt. Utvalget refererer i den forbindelse til statistikk som viser lav lønnsomhet og selvfinansieringsevne samt høy konkursrate. Samtidig viser statistikk at mer og mer av råstoffet går til den gode, gamle konvensjonelle industrien – og den hører vel hjemme under modell I? Fiskeriforskning i Tromsø har konkludert at det er konvensjonell sektor som tjener mest penger i industrien (Fiskeriforskning 2004).

2.5. *Noen viktige spørsmål*

I følge utvalget er det bare ¼ av bedriftene som under dagens struktur har høy nok avkastning til å overleve på lang sikt. Det antydes at ca. 50 % av bedriftene er på vei ut av næringen (ibid s. 29). Det sentrale og kritiske punktet er om effektene fra de lovene og reguleringene som styrer råstoffmarkedet er så tungtveiende at *endringer* i dette systemet vil medføre en revitalisering av fiskeindustrien, dvs. at fiskeindustrien vil følge utviklingskarakteristika som er skissert i modell II.

Det interessante her vil være om prisingen av råstoffet og periodiseringen av råstofftilførselen vil endres ved å endre regelverket. Det totale kvantumet som potensielt kan ilandføres er bestemt av kvotene, og dette vil som tidligere påpekt ikke endre seg som følge av endringer i lovgivningen. Mange av fiskeriene er sesongfiskerier spesielt innen pelagisk sektor. Det som kan endres er prisingen av fisken og hvem som kan kontrollere hvor kvotene skal ilandføres. I stor grad vil markedet fortsatt bestemme hva industrien får for fisken. Markedet kan ikke oppheves ved å endre på lovgivningen. På den annen side er det viktig å se om avviklingen av fisket fører til at hastigheten på ilandføring og eksporttilbudet er så høyt at prisen faller for lavt, og at dette gir et tap sammenliknet med en annen høstingsstrategi. Utvalget håper at lovene endres slik at de blir mer markedsrettet.

Det er viktig å se nærmere på om lovene har gitt en av partene privilegier. Hvis dette er tilfelle, vil en liberalisering kunne rette på misforholdet. I den forbindelse er det naturlig å stille noen spørsmål:

- Hvordan skal råstoffet prises?
- Hva er samfunnsøkonomisk riktig prising av råstoffet?
- Hvis industrien skal få eie fiskerettigheter – hvordan skal rettighetene prises?
- Hvordan skal råstofftilførselen organiseres slik at verdiskapningen for nasjonen blir størst mulig.

Utvalget går *ikke* inn i en prinsipiell diskusjon om hvordan råstoff og rettigheter bør prises og allokeres, bortsett fra at det er en programerklæring fra utvalget at foreslåtte endringer skal gi

økt verdiskapning. Men også dette begrepet blir *ikke* drøftet nærmere – heller ikke i forhold til de to modellene. Utvalget åpner ikke opp for en diskusjon om det kan vise seg at råvareorientert produksjon og eksport gir *større* verdiskapning for nasjonen sammenlignet med en produksjons- og eksportstruktur slik den er skissert i modell II. Utvalget har dessverre ikke valgt – eller forsøkt å vurdere det som skjer i næringen ut fra teorien om de komparative fortrinn (Lorentzen 2005).

3. Potensialet for vekst i den tradisjonelle fiskerinæringen – utfordringer og muligheter

Innledningsvis påpekes det at den tradisjonelle norske fiskerinæringen utfordres ut fra bl.a. (1) nye globale varestrømmer av råfisk og halvfabrikata (pga bl.a. 200 miles økonomisk sone og Sovjetunionens fall), (2) ekspansjon innen oppdrett, (3) lavkostnadsland (spesielt lav lønn) går inn i markedssegmenter som deler av fiskeindustrien betjener i dag. Bearbeiding av pollack fra for eksempel USA og Russland, og senere brukes også torsk fra Europa som innsatsfaktor. Utvalget refererer også til produksjon som foregår i Asia og Kina.

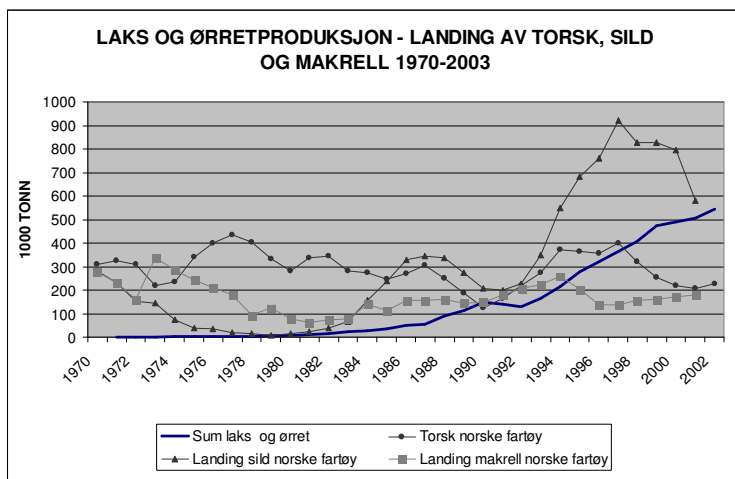
Utvalget konkluderer: ”For tradisjonelle norske fiskeslag og fiskeprodukter representerer de nye varestrømmene konkurranse fra lavkostnadsland og den økende markedsmessige regionaliseringen representerer betydelige utfordringer og krav til omstilling for å opprettholde lønnsomhet og muligheter til vekst” (ibid s. 31). Utvalget går dessverre ikke nærmere inn på om norsk fiskeindustri overhodet har mulighet til å omstille seg slik at de kan ”opprettholde lønnsomheten” – spesielt tatt i betraktning at den lønnsomheten som er blitt realisert i de senere årene er allerede svært lav. Inntrykket er at avkastningen ligger på permanent lavt nivå.

Utvalget vektlegger at utviklingen (strukturen) på etterspørselssiden går i retning av:

- stadig sterkere internasjonale handelskjeder med super og hypermarkeder,
- i catering/storhusholdninger er det en tendens at stadig større aktører dominerer markedet.

Utvalget burde drøftet behovet for organisering, nettverk og koordinering mellom de norske aktørene – kort og godt motmakt for å håndtere konsentrasjonen i eksportmarkedet. Utviklingen går i retning av at kjøperne krever stabile leveranser, store volum, varierte produkter, krav til kvalitet, sporbarhet og muligheter for kontroll gjennom hele verdikjeden. ”Det gjelder ikke minst nisje – og spesialprodukter” (ibid s. 31). Utvalget konkluderer med at denne utviklingen ”skaper spesielle utfordringer når det gjelder å styrke posisjonene i verdikjeden og å kunne imøtekomme de krav som distribusjonsleddet stiller” (ibid s. 32).

Utvalget viser til at oppdrettsnæringen har evnen til å sikre stabile leveranser og mulighet til å inngå langsiktige prisavtaler, og dette kravet vil også øke mot andre type fiskeslag.



Figur 5: Variasjon i råstofftilgangen

Figur 5 viser tydelig at variasjonen i oppdrettsproduksjonen er langt mindre enn ”produksjonen” og tilbudet fra de tradisjonelle fiskeriene. Dette har betydning for muligheten for planlegging og risikohåndtering.

3.1. Kontrakter

Ovenfor har vi vært inne på at utvalget mener at problemene som fiskeindustrien sliter med bl.a. mangelen på ekspansjon og økt verdiskapning, skyldes at råstoffmarkedet er organisert på en slik måte at det fører til ”ustabile leveranser og ingen mulighet for langsiktige prisavtaler”. Utvalget registrerer at selv om oppdrettsnæringen har stabile leveranser og har mulighet for avtaler, er bearbeidingsgraden av laks lav – altså har ikke fiskeindustrien maktet

å øke bearbeidingen av dette råstoffet, gitt de rammebetingelsene de ønsker seg i villfiskektoren. Utvalget burde i større grad betrakte dette som observasjoner som kan bidra til å tilbakevise hypotesen de har om at endringer i råstoffmarkedet og eiendomsretten til fiskeressursene er et ultimatum for å gjenreise veksten og lønnsomheten i fiskeindustrien. Man skal også være klar over at for eksempel røkt laks produsert i Norge møter 13 % toll hvis produktet skal eksporteres til EU.

Utvalget hevder at veksten i oppdrettsnæringen og ”markedsinteressen for ferske produkter av villfanget fisk vil styrke begge parters posisjon i verdikjeden” (ibid s. 32). Dette behøver ikke å være riktig. Grunnen til det er dels at (1) produkter fra oppdrettsnæringen er substitutter for hvitfisk og pelagisk fisk (og omvendt) og dels (2) at enhver vekst i disse to sektorene kan generere en negativ priseffekt – dels som følge av økt konkurranse, og dels som følge av at det samlede tilbudet av fisk i markedet øker.

Utvalget beskriver råstoffbasen for Norge og den internasjonale konkurransesituasjonen for råstoff. Når det gjelder pelagisk fisk så eksporterer Norge totalt et volum til en verdi av 6.5 mrd. kroner. 80 % av denne verdien blir videreforedlet – men ikke i Norge. Utvalget hevder at ca. 60 % av denne verdien er gjenstand for ”betydelig videre bearbeiding i importlandet før det når konsumentene. Det er typisk for norsk industri at den i meget liten grad deltar i denne delen av verdikjeden i importlandet. Den er også nesten helt fraværende i varekjeden fram mot forbruker når det gjelder produkter som er mer konsumentferdige” (ibid s. 34).

Utvalget trekker følgende konklusjon: ”I dette eksportvolumet av lite bearbeidet råstoff ligger utfordringene for norsk fiskerinæring og fiskeindustri. Den næringspolitiske oppgaven ligger i å finne fram til, og stimulere til å sette i gang de endringsprosesser som hele næringen må i gjennom for å gi rom for frihetsgrader for de initiativ som må tas for å utnytte potensialet” (ibid s. 34).

Det vises til at dagens fiskerinæring karakteriseres av å være en enkel, råvare- og volumorientert verdikjede. Økt bearbeiding vil karakteriseres av en ”komplisert verdikjede” hvor tilbyderne er relasjonsbyggere, avtaleorientert og at de er integrerte lenger ned i verdikjeden mot forbrukerne. Utvalget appellerer til at industrien selv må ”skjerpe seg” å gjøre jobben mot markedet – her er det ingen lover og regler (bortsett fra handelsbarrierer som toll) som norske myndighetene kan påvirke. Utvalget mener at profitten ligger og venter på

norske aktører – men hvorfor makter ikke norske aktører (i og utenfor næringen) å komme lenger ned slik at verdiene realiseres?

3.2. *Noen kritiske spørsmål*

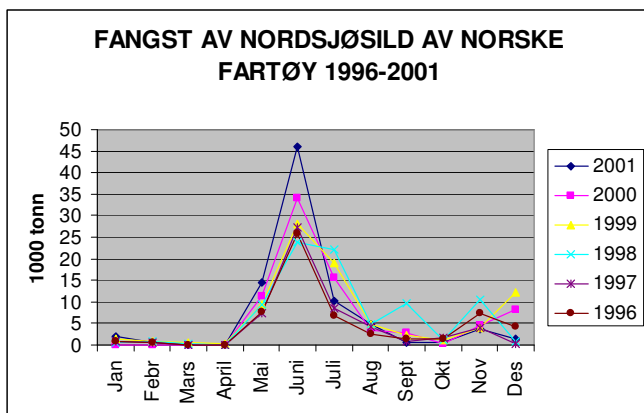
Det er opplagt at norsk fiskerinæring er i stand til å produsere videreforedledede produkter, men spørsmålet er om forbrukerne er villig til å betale for varen – og hvordan vil prisen være i forhold til de substituttene som konkurrentene i andre land tilbyr – og hvordan vil disse aktørene reagere på norsk entre i segmentet av bearbeidede produkter? Utvalget drøfter dessverre ingen av disse punktene.

Utvalget presenterer noen felt eller områder som hevdes å være en utfordring for næringen. Forslagene er ikke særlig progressive sammenlignet med de sitatene som er presentert ovenfor. Forslagene er langt fra selvfølgelige. Her vil jeg kommentere ett forslag. Utvalget ønsker å:

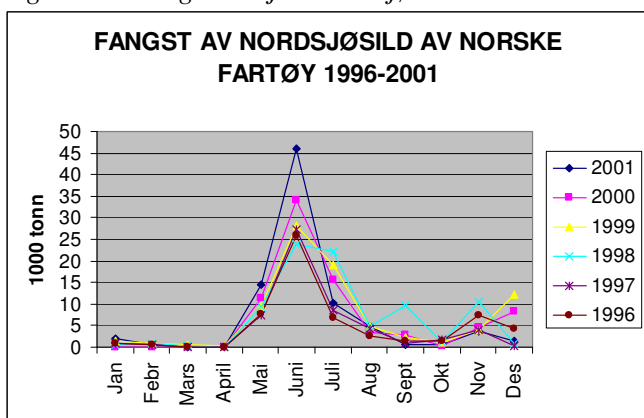
- utvikle en langt sterkere integrering mot markedet i pelagisk konsumsektor

Under dette punktet sier utvalget ”I dag ligger den grunnleggende utfordringen i å stabilisere lønnsomheten i bransjen og å skape ny vekst gjennom å styrke posisjonen i verdikjeden. Det forutsetter større volum og prisstabilitet på råstoffsidene” (ibid s. 35).

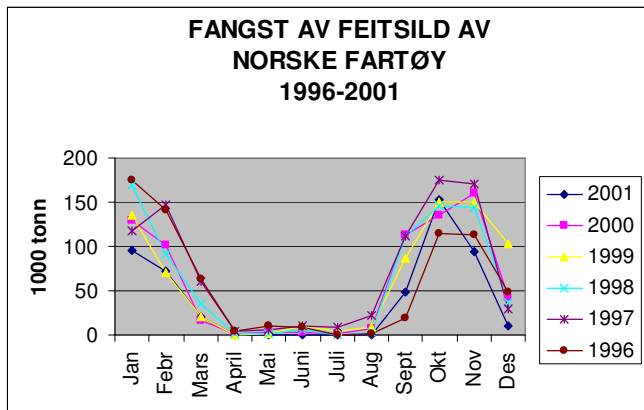
Kravet om både større volum og prisstabilitet er ikke nødvendigvis forenelig. Det skal ikke utelukkes at større volum fører til at prisen faller, og sånn sett er dette ikke nødvendigvis en konsistent påstand (jfr. Lorentzen 2005: Omsetningsformer og kontrakter i pelagisk sektor). Men er det mulig å jevne ut landingen av makrell over hele året? Er ikke sild og makrellfiske typiske sesongfiskerier som det kan være vanskelig å gjøre noe med? For frosne produkter skulle det derimot være mulig å jevne ut tilbudet i eksportmarkedet. Ofte har industrien så dårlig likviditet at de ikke kan holde et lager. For ferske varer vil det være vanskelig. Figurene 6-8 viser det sesongpregede tilbudet av hhv. NVG-sild, Nordsjøsild og makrell for perioden 1996-2001 (kilde: SSB).



Figur 6: Sesongvariasjon Nordsjøsilde



Figur 7 : Sesongvariasjon feitsild



Figur 8: Sesongvariasjon makrell

Figurene viser hvor konsentrert og sesongpreget tilbudet er, og det kan være vanskelig å endre mønsteret – men noe kan gjøres, for eksempel å innføre fartøykvoter for den minste flåtegruppen som fanger silde. Etter at forslagene er presentert, konkluderer utvalget med

følgende: ”Under det hele vil kravet til en langsiktig og systematisk markedsbygging ligge. Dette krever ressurser som fiskeindustrien i dag ikke har” (ibid s. 37).

I stedet for å drøfte hvordan næringen kan komme ut av klemmen og hvilke implikasjoner dette har, går utvalget løs på rammebetingelsene for større verdiskapning – kanskje med et håp om at endringen i disse rammebetingelsene kan gi den samme effekt som markedsinvesteringer. Dessverre har ikke næringen kapital til å gjennomføre store, tidkrevende markedsinvesteringer.

Rammebetingelsene som det refereres til er forhold som har å gjøre med:

- Flåte og industri må sees på som likeverdige partnere i verdikjeden,
- ”Det må sees på de bestemmelser vedrørende fiske og fangstrettigheter som åpenbart bidrar til å hindre mer lønnsomt fiske” (ibid s. 37),
- Bedrifter må ha betingelser som gir dem større innflytelse over sin tilgang på råstoff og karakteren av dette råstoffet,
- Bedriftene må ha omsetningsformer som gir bedriftene større muligheter til å opptre langsiktig.

3.3. *Deltakerloven og retten til å eie fartøy*

Utvalget viser til Island som ikke har begrenset industriens muligheter til å eie fiskerettigheter. Selv om noe eksisterer i et land, så impliserer dette ikke at det er samfunnsøkonomisk optimalt. Utvalget burde gjennomført et prinsipielt resonnement rundt en slik problemstilling. Utvalget viser bare til at vilkårene skal være lik det som konkurrentene har.

Utvalget konkluderer med at deltakerloven (og råfiskloven) ødelegger for at industrien med tanke på; større stabilitet i råstofftilgangen, mer stabile priser, mer kontroll med kvalitet. Når det gjelder pelagisk sektor, kan man spørre om en endring i eiendomsretten gjør at kvaliteten på makrellen og landingene blir lik over hele året? Denne type problemer bør i følge utvalget kunne løses ved at industrien får fangstrettigheter og får inngå kontrakter/avtaler med fangstleddet. Utvalget konkluderer: ”Til forskjell fra dagens praksis vil det etter

arbeidsgruppens syn være nødvendig at alle fiskeindustribedrifter får anledning til å eie fiskefartøyer på linje med de som allerede er eiere av trålere. Det er et paradoks i dette da fiskebåteiere som kjøper fiskeindustribedrifter fortsatt kan eie sine fiskefartøyer” (ibid s. 42).

Første ledd i sitatet er et krav og et virkemiddel som i følge utvalget må oppfylles for å nå de målene som industrien har. Som sagt det kan diskuteres hvorvidt det er et virkemiddel som er effektivt, og løser problemene i næringen. Andre ledd er et interessant punkt, og det er riktig som påstås at det er ingen prinsipiell forskjell mellom det at industribedrifter eier fartøy sammenlignet med det at fiskebåtreidere eier fiskeindustribedrifter. Fiskebåtsiden av næringen har forsvart denne restriksjonen med at hvis rettigheter blir omsettelige for fiskeindustrien, vil rettighetene også bli omsettelige for utenlandske interessenter. Et annet argument som bør vurderes går ut på at *ingen* av partene bør få mulighet til å integrere opp eller ned i verdikjeden av hensyn til det å opprettholde et velfungerende råstoffmarked med mange aktører som konkurrerer med hverandre. Generelt sett vil vertikal integrasjon mellom flåte og industri fører til at råstoffmarkedet blir tynnere, og konkurransen om råstoffet vil svekkes – og dermed vil også muligheten for at også markedets allokeringfunksjon blir svekket.

I det følgende presenteres ett par argumentasjonsrekker i forbindelse med problematikken rundt eierskap og kontroll med fiskerettigheter. Det er tre utviklingsretninger som karakteriserer fiskerinæringen. Det *ene* er at fiskerettigheter blir mer og mer omsettelige – men fortsatt er det restriksjoner som påhviler denne omsetningen fordi det er kun fiskere som får ta del i dette. Markedet for rettigheter er fortsatt segmentert som følge av lovgivningen. Det *andre* trekket er at råstoffmarkedet blir mer og mer internasjonal. Flere og flere aktører er interessert i å kjøpe råstoff fra norske tilbydere. Det *tredje* går ut på at prisen på fisk – inkludert de ferdige produktene, blir mer og mer internasjonale og globaliserte.

Norsk fiskeindustri er en del av dette systemet, og vil stå ovenfor de nevnte rammebetingelsene. Internasjonaliseringen og integrasjonen av råstoff- og ferdigvaremarkedene gjør at prisen som dannes i markedet reflekterer hvilke konsum og produktområder råstoffet bør gå til, hvilken pris den bør ha, og hvilke produkter som overlever i konkurransen med andre næringsmidler. Spørsmålet er om råstoffmarkedet i Norge er til hinder for markedskreftene.

3.4. *Kjøp av fiskerettigheter*

Når fiskerne kjøper rettigheter i 2. håndsmarkedet fra andre fiskere må de betale en pris for rettigheten. Denne prisen reflekterer grunnrenten av ressursen, dvs. nåverdien av de økonomiske fordelene som kontrollen av ressursen forventer å gi (Lorentzen 2003). Ved kjøp av denne rettigheten vil det være selgeren som realiserer ekstraavkastningen – eller grunnrenten som den kalles. Kjøper av rettigheten må i det minste forvente normalavkastning av det investerte beløpet han har brukt på kjøpet av rettighetene. Kjøperen av rettigheten må etterkant ha en viss pris for det råstoffet han selger for at investeringen i rettighetene skal være (normalt) lønnsomme. Begrepet ”normal” betyr her den avkastning kapitalen og arbeidskraften kan realisere i gjennomsnitt i alle andre næringer.

Anta at vi nå ser på et system hvor fiskeindustrien får delta på lik linje med fiskerne i kjøp av fiskerettigheter. Det er som sagt ingen grunn til å tro at fiskeindustrien vil få rettighetene gratis. De må betale markedspris på lik linje med øvrige deltakere i rettighetsmarkedet. I og med at flere deltar i rettighetsmarkedet blir dette markedet større, og det er ikke usannsynlig at prisen på rettigheten vil øke. Det forutsetter at fiskeindustrien får realisert de påståtte nye verdiøkende markedsmulighetene som de mener kontroll med rettighetene gir. Hvis markedet for rettigheter fungerer, vil altså gevinsten ved å ha rettighetene reflekteres i prisen på rettighetene (egentlig prisen eller verdien på det nest høyeste bud). Dermed er det *ikke* sagt at fiskerinæringen er kommet noe lengre sammenliknet med en situasjon hvor de ikke fikk kjøpe rettigheter. Fiskeindustrien vil ikke oppleve at avkastningen nødvendigvis øker, men det kan vise seg at de kan operere med en fast pris på råstoffet, og de kan kanskje si til sine kunder at hvis vi får fisken vår på land i rett tid (avtalt tid), og med den rette kvaliteten, kan avtalen (leveringskontrakten med et gitt volum og pris) oppfylles. Det er viktig å understreke at omsettelighet av fiskerettigheter ikke nødvendigvis øker avkastningen i industrien, og en viss økonomisk usikkerhet vil de fortsatt måtte leve med. Det er ikke usannsynlig at de mest konkurransedyktige fiskeindustribedriftene vil være eksponert for mindre risiko ved å operere i et bredt råstoffmarked sammenliknet med å eie fartøyer. Denne gruppen av konkurransedyktige bedrifter vil alltid kunne skaffe seg råstoff fordi de alltid vil være i stand til å by en høyere pris enn konkurrentene. På den annen side vil råstoffprisen kunne variere, og dermed vil dette kunne påvirke prisen på industriens produkter.

Industrien og utvalget mener at hvis de får mulighet til å inngå avtaler med storkjøkken, hyper- og supermarkeder, vil hele næringen tjene på dette. Fordelene eller gevinstene reflekteres i prisene. Det betyr at begge parter får mulighet til å realisere en pris på hhv. råstoffet (kontraktsprisen) og ferdigvaren (kontraktspris) som er *høyere* enn forventet pris i en spotorientert omsetning av råstoffet. Hvis dette er tilfelle, er det å forvente at kontraktsprisen eller den avtale prisen i råstoffmarkedet vil være såpass høy at fiskerne og de som eier fiskerettigheter vil ha incentiver til å inngå slike avtaler eller kontrakter. Det som er viktig i diskusjonen om nye omsetningsformer i råstoffmarkedet er om disse nye instrumentene gir incentiver til partene til å ta disse i bruk. Det må være incentivriktige kontrakter. Hvordan et kontraktsmarked bør organiseres er drøftet i Lorentzen 2005.

3.5. *Hva påvirker lønnsomheten i industrien?*

La oss kort skissere noen aspekter av lønnsomhetsproblematikken til fiskeindustrien. Vi har følgende notasjon:

p : prisen på varen som industrien selger,

q : kvantumet som fiskeindustrien selger,

c : enhetskostnadene i fiskeindustrien,

K : faste kostnader i fiskeindustrien,

p_F : råstoffpris,

α : omregningsfaktor fra ferdigvare til råstoff, $\alpha > 1$,

π : overskudd i fiskeindustrien.

Overskuddet eller profitten i fiskeindustrien kan uttrykkes som:

$$\pi = pq - cq - K - p_F \alpha q$$

Anta at profitten er lik null på lang sikt, dvs. $\pi = 0$. I dette tilfelle kan uttrykket ovenfor skrives på følgende vis:

$$pq - cq - K = p_F \alpha q$$

Her forutsettes det at de faste kostnadene K reflekterer normal, gjennomsnittlig avkastning på kapitalen i fiskeindustrien (brukerkostnaden på kapitalen). Gitt at vi går ut fra at kapitalen og arbeidskraften i fiskeindustrien skal realisere en viss gjennomsnittlig faktoravlønning, hva blir i så fall prisen på råstoffet? Uttrykket nedenfor gir informasjon om det:

$$p_F = \frac{1}{\alpha} \left[p - c - \frac{K}{q} \right]$$

For et gitt kvantum q , og for et gitt avkastningskrav K (inkludert faste kostnader) ser vi at råstoffprisen er en funksjon av omregningsfaktoren α , ferdigvareprisen p produksjonskostnadene c og produksjonsnivå q vil også ha betydning for hvilken råstoffpris bedriften kan operere med. Vi har følgende sammenhenger:

$\frac{\partial p_F}{\partial \alpha} < 0$, dvs. jo mer råstoff som kreves for å lage et produkt (til gitt markedspris), jo lavere må råstoffprisen være for å oppfylle betingelsene ovenfor.

$\frac{\partial p_F}{\partial p} > 0$, dvs. at råstoffprisen kan øke hvis ferdigvareprisen øker.

$\frac{\partial p_F}{\partial c} < 0$, dvs. hvis kostnadene i produksjonen øker (for eksempel høyere tariff lønn) tvinger dette fram reduksjon i råstoffprisen.

Legg også merke til at ved produktivitetsøkning eller teknologiske framskritt, kan produksjonskostnadene reduseres. Gitt alt annet konstant, vil det medføre at industrien, i kraft av bedre konkurranseevne, kan betale mer for råstoffet. Utvalget har kommet med forslag som berører produktivitet og kostnadselementet. Og til sist ser vi at hvis avkastningskravet øker (eller de faste kostnadene øker), vil dette ha en negativ effekt på evnen til å betale høy pris på råstoffet, dvs.:

$\frac{\partial p_F}{\partial K} < 0$. Det er også mulig å vise ut fra denne enkle relasjonen at prisstøtte eller annen støtte

til industrien vil medføre at enten K kan reduseres eller produksjonskostnadene c blir lavere (som kompensasjon). Vi ser videre at de faste kostnadene kan reduseres for eksempel ved at konkursrammede bedrifter får ettergitt langsiktig gjeld fra kreditorene. Dette er langt fra et ukjent fenomen i fiskerinæringen. I så måte bidrar dette til å øke evnen til å betale en høyere pris på råstoffet.

$\frac{\partial p_F}{\partial q} > 0$. Fra uttrykket ser vi at industribedriften er i stand til å betale mer for råstoffet hvis

det gitte kvantumet (produksjonsvolumet) øker. Dette skyldes effekten fra økt utnyttelse av stordriftsfordelene.

I følge utvalget vil fiskeindustriens muligheter til å eie kvoter føre til at prisen på ferdigvaren øker, dvs. $\Delta p > 0$. Og sannsynligvis skyldes det at de har lyktes med å inngå en gunstig langsiktig leveringsavtale i sitt ferdigvaremarked. Man kan også tenke seg at denne type kontroll gir bedre utnyttelse av produksjonskapasiteten i bedriften slik at kostnadene blir lavere, dvs. $\Delta c < 0$. Begge disse effektene kan potensielt sett øke evnen til å betale mer for råstoffet. Men samtidig skal vi være klar over at når industrien kjøper rettigheter, vil de faste kostnadene K (beregningsgrunnlaget) øke, slik at vinningen lett kan gå opp i spinningen, dvs. at summen av effektene er null: $\Delta pq - \Delta cq - \Delta K = 0$. Dette vil være tilfelle i et perfekt fungerende marked med full informasjon. I tillegg til dette er det å forvente at økt produktivitet vil bidra til å øke lønningene, og dermed vil kostnadsreduksjonen per produsert enhet ikke gi den effekt som først forespeilet. Med høyere faktoravkastning øker verdiskapningen. I praksis vil dette kravet neppe være oppfylt slik at investering i rettigheter kan slå ut begge veier. Risikoen forsvinner ikke. Det finnes eksempler fra 2004 hvor fiskeindustribedrifter ønsker å ansette billig arbeidskraft fra tidligere Østblokken for å få redusert lønnskostnadene. Dette vil gjøre bedriftene mer konkurransedyktig både i råstoff- og ferdigvaremarkedet.

3.6. *Minstepris og råfisklov*

Minsteprisen har som utvalget har påpekt ligget lavere enn den faktiske omsetningsprisen. Omfanget av dette er ikke dokumentert. Samfunns- og bedriftsøkonomisk sett er minsteprisen et problem hvis det viser seg å være satt høyere enn klareringsprisen, dvs. den prisen som gjør at tilbudet er lik etterspørselen, gitt at aktørene konkurrerer mot hverandre og ingen utøver markedsmakt.

Utvalget drøfter ikke betydningen av minsteprisen spesielt for den delen av flåten som er lite mobil og som står overfor en kjøper. Utvalget har vanskeligheter med å finne rasjonelle argumenter for at råfiskloven og salgslagene bør videreføres. Konklusjonen er som følger:

”Dette gir grunn til å reise spørsmålet om det nå er tid å se på de rent prinsipielle sidene ved råfiskloven som gjelder monopolsituasjonen. Dagens lovbestemmelser gir etter arbeidsgruppens oppfatning ikke tilfredsstillende fleksibilitet til å kunne utvikle en industri med større muligheter til å skape verdier gjennom produktbredde, prisstabilitet og leveringssikkerhet i markedene. En helhetlig varekjede basert på spesialiserte produkter må skapes på bedriftsnivå gjennom integrasjon eller gjennom direkte samarbeid mellom bedrifter og fartøy. Den må skapes gjennom fleksibilitet til å finne de driftsmønstre som er nødvendig. Dette krever et helhetlig syn på sammenhengen i næringens rammebetingelser. På kort sikt vil det være nødvendig å endre de bestemmelsene i råfiskloven som er til hinder for denne fleksibiliteten” (ibid s. 46).

Essensen i dette sitatet er at utøverne skal stå fritt i hvordan transaksjonene mellom flåte og industri skal foregå. Slik jeg tolker det er det her snakk om en dekomponering av det som i dag er et organisert, relativt oversiktlig råstoffmarked. Konsekvensen av den foreslåtte dekomponeringen er at markedet som allokeringmekanisme sannsynligvis blir svekket, og dermed vil ikke lenger samfunnet være sikret at ressursene allokeres dit avkastningen og verdiskapningen er størst. Dette gjelder spesielt for de salgslag som bruker auksjon som omsetningsform. Det er selvsagt berettiget og interessant å stille spørsmål rundt organisering

av råstoffomsetningen og behovet for at salgslagene skal være eid av rederne. Innen EU finnes det produsent organisasjoner (PO) som regulerer omsetningen, og disse institusjonene er eid av fiskerne. Problemstillinger som berører behovet for et nøytralt omsetningsledd og det å splitte opp et felles råstoffmarked er drøftet i Lorentzen 2005.

3.7. *Alternative angrepsmåter*

Problemstillingen som utvalget tar opp er hvorfor verdiskapningen og videreforedlingen er så lav i norsk fiskeindustri. Det virker slik at utvalget er av den overbeviste oppfatning at løsningen på dette problemet er å endre rammebetingelsene for råstofftilførselen. Det vil selvsagt være delte meninger om hvor viktig dette er. Utvalget burde forsøkt å fokusere på problemstillinger som går på den andre enden av verdikjeden, men mandatet ser ut til å være for snevert til at det lot seg gjøre. Riktig nok sier utvalget at næringen må bli mer markedsorientert eller forbrukerorientert. Men hvorfor stiller de ikke spørsmålet: hvorfor vil ikke forbrukerne i Europa eller USA (eller andre steder) kjøpe store (eller større) mengder foredlete produkter fra Norge (til regningssvarende priser)? Forklaringene er mange. Noen vil forklare det med tollbarrierer, og at det norske kostnadsnivået gjør varen for dyr for forbrukerne, andre vil si at markedsføringen/markedsorienteringen ikke er god nok eller at preferansene til forbrukerne er for spesielle – eller rett og slett at varene fra Norge er ikke konkurransedyktige nok i forhold til alternative næringsmidler. Andre vil hevde at industrien vil lykkes hvis den bare fikk kontroll over fartøyer med fangstrettigheter.

La oss se litt på produksjonskostnadene i forbindelse med fremstilling av forbruksvarer av fisk. Utvalget burde ha analysert hva det koster å produsere foredlete (for eksempel konsumferdige) produkter av fisk og deretter sett på hva konkurrerende produkter (nære substitutter) selges for i aktuelle markeder.

Alternativene som norsk fiskeindustri konkurrerer mot er forskjellige typer fiskevarer produsert i andre land, og det finnes også en rekke konkurrerende produkter fra kjøtt- og pizzabransjen. Det vil være mulig å tallfeste forskjellen mellom det norske alternativet og det varespekter som norske varer konkurrerer mot. Ut fra dette vil det være mulig å se om kostnadsnivået i Norge er av en slik karakter at det er vanskelig å ekspandere innen foredlingssektoren. Ut fra en slik analyse vil det også være mulig å vurdere om det er mulig å

kompensere for noen av de kostnadmessige ulempene ved å endre på organiseringen av råstoffmarkedet. Når det her snakkes om ”endring av råstoffmarkedet”, menes det *ikke* at ulempen i ferdigvaremarkedet (som følger av det å *ikke* ha en konkurransedyktig kostnadsstruktur) skal kompenseres ved at råstoffet skal prises lavere enn beste alternativ i markedet. Noe annet ville ikke bare være samfunnsøkonomisk suboptimalt, men også økonomisk irrasjonelt. I Lorentzen 2005 drøftes muligheten for at verdiskapningen øker ved å selge råstoffet til norsk industri til en lavere pris enn hva som realiseres ved å eksportere råstoffet direkte ut av landet. Se også avsnittet ”Kjøp norsk og samfunnsansvar” i denne rapporten.

Utvalget burde vurdert om den beste strategien for den delen av norsk fiskeindustri som vil foredle er å etablere seg i utlandet (oppkjøp, samarbeid, nyetablering). Noen bedrifter har allerede fulgt en slik strategi. Utenlandsetableringsstrategien ser ut til å bli fulgt, ikke på grunn av råstoffmarkedet, men utelukkende for å kompensere for høye arbeidskraftkostnader, infrastrukturproblemer og avstanden til markedene – og kanskje også for å slippe tollbarrierene.

3.7.1. Minstepris – overpris

Ovenfor ble det nevnt at minsteprisen er et problem hvis den settes høyere enn den prisen som dannes under frikonkurranse. Det viser seg at en relativ stor andel av det som omsettes blir priset høyere enn minstepris. Det er det som kalles overpris. I perioden 2000-2004 har minsteprisen på pelagisk fisk vært lavere enn gjennomsnittlig auksjonspris. Det at så store mengder omsettes til overpris indikerer at minsteprisen ikke er et problem. Videre gir det indikasjoner om at det *ikke* er prissettingsfunksjonen i råfiskmarkedet som er problemet mht videreforedlingsaspektet. Hvis det er den delen av fiskeindustrien som driver foredling som klager på prisingen i råstoffmarkedet, er det kanskje heller et uttrykk for at de ikke er konkurransedyktig nok, dvs. de ikke i stand til å betale gjeldende markedspris på råstoffet. Hvis denne delen av industrien er i et vedvarende ”skvis” – for å bruke utvalgets uttrykk – kan dette være et tegn på at denne delen av fiskeindustrien (og produktspekter) ikke er ”liv laga” i Norge – og samfunnsøkonomisk sett bør denne delen av industrien bygges ned eller flagges ut. Utvalget drøfter ikke dette utfallet ut fra dels hvordan markedet allokterer ressursene og

dels som en naturlig del av strukturrasjonaliseringen av økonomien, men ”strever” heller for å finne en løsning som innebærer å legge om råstoffmarkedet for å berge foredlingsindustrien i Norge.

3.7.2. Konflikt om minstepris og meklerinstans

Salgslagene har i dag enerett til å fastsette minstepris. I praksis blir minsteprisen fastsatt etter drøftinger eller konsultasjoner med industriens (kjøpernes) organisasjoner. Blir partene enige, er det greit – hvis partene ikke blir enige, fastsettes minsteprisen ensidig av salgslaget. Det er ingen paragraf i lovgivningen som sier hvordan minsteprisen skal beregnes. Dette er i tråd med PO-systemet i EU. Det eksisterer ingen formel eller metodikk, og det vil selvsagt være umulig å finne en slik formel. Dermed blir minsteprisen et kjønsspørsmål. Salgslagene hevder at minsteprisen skal avspeile markedsforholdene, og her inngår en rekke økonomiske størrelser. Hvis minsteprisen skal ”avspeile” noe, så må det være noe objektivt – noe som alle – også aktørene utenfor næringen – kan bli enige om. Sånn sett appellerer dette til objektivitet og uavhengighet. Steget videre er derfor at en uavhengig 3.part i prinsippet kan fastsette en veiledende minstepris for næringen.

I dag er det ingen legitimitet for å favorisere en part i næringslivet, dvs. ingen skal ha lovbeskyttede privilegier. Det vil i dag ikke være mulig å få konsensus (legitimitet) for at minsteprisen skal settes slik at inntektene til fiskerne skal bli størst mulig – og gjerne på bekostning av det økonomiske utbytte til industrien (kjøperne).

I så måte må minsteprissystemet ”tåle” objektivitet, dvs. at den må tjene en generell funksjon – for eksempel at den skal hindre utbytting fra kjøpersiden og fremme likebehandling. Minsteprisen skal kunne fastsettes av andre enn salgslagene – gitt at 3.part har tilstrekkelig informasjon. Informasjon om forholdene i næringen (kontraktsforhold, markedsforhold, konkurranseforhold osv.) vil være viktig i denne sammenheng, og det vil være et spørsmål om hva er nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å kunne fastsette en gyldig minstepris. Hvis minsteprisordningen skal få et styrket legitimasjonsgrunnlag, kan det vurderes om en uavhengig 3.part (mekler instans) kan fastsette minstepris i næringen hvis partene ikke blir enige. En slik ordning vil kunne øke transaksjonskostnadene i næringen.

Den ekstraordinære – eller skal vi si – den potensielt ekstraordinære avkastningen i flåteleddet avspeiler den såkalte grunnrenten. Denne avkastningen kan forklares ut fra at et verdifullt gode er gitt fra naturens side, og verdien blir realisert av de som kontrollerer eller har eiendomsretten over ressursen. Og det at avkastningen er høy i fiskerinæringen skyldes ikke omsetningssystemet, selv om det er en forutsetning at det finnes et marked som har effektiv prising. Problemet med et omsetningssystem starter hvis det viser seg at markedet er styrt eller organisert på en slik måte at en av partene – selgersiden eller kjøpersiden – realiserer en ekstraavkastning pga markedsrett – også kalt monopolprofitt. Spørsmålet som må stilles er om kombinasjonen mellom bruk av minstepris og auksjonsomsetningen er det samme som monopolprising? Slik minsteprisen settes i dag er det neppe snakk om monopolprising.

3.8. *Vertikal integrasjon i fiskerinæringen*

I følge lovgivningen er det kun aktive fiskere som kan eie fiskefartøy med rettigheter. Det er deltakerloven som regulerer dette. Fiskeindustrien – og andre – har i følge loven ikke mulighet til å eie fartøyer, med mindre det er gitt særskilt dispensasjon.

Fiskerne kan på den annen side eie fiskeindustribedrifter. De har dermed mulighet til å integrere vertikalt i verdikjeden om de skulle finne det strategisk og økonomisk interessant. Det er i prinsippet ingen ting som tilsier at det kun er fiskerne som skal ha mulighet til å integrere mellom fangst- og industrileddet: Det er ingen forskjell mellom det at industrileddet integrerte med et rederi som et rederi integrerte med en industribedrift. Det eneste som kan forsvare en slik regel er at hvis en fiskereid flåte sikrer at fangstrettighetene ikke blir omsatt utenfor Norges grenser – i den grad det er en politisk målsetting. I prinsippet kan alt prises og gjøres omsettelig. Andre målsettinger som er forsøkt anvendt i et forsvar av dagens regel, er at en fiskereid flåte gjør at verdiskapningen i større grad forblir i distriktene sammenliknet med en industrieid flåte – men argumentet forutsetter at industrien er eid av aktører utenfor distriktene. En bredere drøfting av deltakerloven er gjort i Lorentzen 1997.

Fiskeindustrien mener at regelen er asymmetrisk og urettferdig, da det kun er fiskerne som får mulighet til å integrere vertikalt. Industriens og utvalgets argument er at muligheten for integrasjon (for industrien) – er at alle aktører – bidrar til økt verdiskapning i næringen, dvs.

at fangstleddet og industrileddet tjener på det. Integrasjon bidrar i følge utvalget til ”fleksibilitet” (ibid s. 53), kontroll med råstofftilgangen, kvalitet og pris.

Anta at verdiskapningen til en representativ fiskeindustribedrift j er V_j og verdiskapningen til et fartøy i med rettigheter er V_i – og at dette er verdiskapningen *uten* noen form for vertikal integrasjon. Anta at verdiskapningen etter at bedriften i og j har integrert er $V(i \cap j)$.

Industrien og utvalget mener at integrasjonen vil i noen tilfeller gi høyere verdiskapning sammenliknet med hvis bedriften opptrer separat og uavhengig i markedet. Det samme argumentet mener utvalget gjelder i situasjoner hvor bedrifter inngår et samarbeid ved bruk av kontrakter. Utvalget har som kriterium:

”Grunnlaget for å inngå langsiktige leveringsavtaler mellom fartøy og industri vil måtte være at begge parter totalt sett tjener på dette” (ibid s. 45).

Utvalget konkluderer med at tettere vertikal integrasjon (kontrakter, avtaler, oppkjøp) gir følgende effekter:

”Langsiktige avtaler vil forutsette at begge parter tjener på avtalene: bedriftene gjennom jevnere råstofftilgang og bedre og mer lønnsomt arbeide i markedet og fiskerne gjennom sikker levering og høyere priser enn gjennom tradisjonell omsetning” (ibid s. 57).

I følge sitatene impliserer et vertikalt samarbeid at

$$V(i \cap j) > V_i + V_j$$

I norsk fiskerinæring er det en del selskaper som er integrerte. Utvalget har ikke vurdert om disse selskapene (1) generelt går med et høyere overskudd sammenlignet selskaper som ikke er integrerte (2) om råstoffprisen er høyere (eller høyere lottutbetalinger) for flåteleddet i integrerte selskap sammenlignet med flåteleddet i ikke-integrerte selskap. Empirisk forskning vil kunne teste om (1) og (2) er oppfylt. Hvis dette er tilfelle, er det spesielt gunstig å ta i bruk kontrakter i næringen eller integrere. Kontrakter vil bli preferert av fangstleddet fordi det i følge utvalget vil gi en pris på råstoffet som er høyere sammenliknet med prisen i det tradisjonelle markedet (ibid s. 57). Utvalget drøfter dessverre ikke hva som menes med

”langsigtede kontrakter”, og de sier heller ingenting om hvordan kontrakter skal inngås. Utvalget ser heller ingen verdi i den lovbestemte muligheten salgslagene har til å organisere avviklingen av fisket ved bruk av fangststopp og fangstdirigering. Spesielt vil salgslagene at langsigtede kontrakter skal være immun (unntatt) disse reguleringsopsjonene. I praksis vil det kunne oppstå kødannelser og flaskehalsar i forbindelse med fiske, og da vil det være nødvendig å ha en sentral aktør som kan regulere. §§ 5 og 6 i råfiskloven kan vise seg å være viktig – men den må ikke misbrukes med tanke på å gi monopolprofitt til fangstleddet. Man må se på denne intervensjonsmuligheten som et virkemiddel for å løse en markedssvikt – som primært skyldes informasjonssvikt og koordinasjon.

Samfunnsøkonomisk sett vil det kunne argumenteres for at kontraktene bør kunne omsettes i et marked. Grunnen til det er at markedet og konkurransen mellom tilbyderne og etterspørerne av kontrakter vil sørge for at disse verdiene allokteres dit avkastningen er størst. Markedet som allokeringmekanisme vil sørge for at kontraktene rangeres etter høystbydende.

I dag omsettes det fangstrettigheter mellom rederne, og aktørene betaler en pris for rettigheten. Industrien ønsker å delta i dette markedet på lik linje med rederne. Det er prinsipielt sett ingen forskjell mellom å kjøpe råstoffkontrakter for fremtidig levering og det å kjøpe fiskefartøy med fangstrettigheter. Det neste spørsmålet som må besvares er hvilken auksjonsform som fungerer best med tanke på å sikre konkurranse i markedet.

3.8.1. Krysseierskap og råstoffmarkedets funksjonsmåte

Krysseierskap kan gi en vertkalt integrert fiskebåtredar mulighet til å sikre råstoff til sine anlegg fra sine fartøy og å operere med høyere auksjonspriser enn ikke-integrerte industrianlegg. For å øke sannsynligheten for at det er egne anlegg som får råstoffet, kan selskapet i tillegg snevre inn utbudsområdet i auksjonen. Denne type tilpasning bidrar til at konkurransen i auksjonen ikke blir reell.

For at råstoffet skal prises riktig, dvs. at prisen skal reflektere de marginale avveiningene mellom selger og kjøper må auksjonsmarkedet fungere (god tilgang på informasjon, mange uavhengige, likeverdige deltakere, ingen utøvelse av markedsmakt for å nevne noe viktige punkter). Lovgivingen i fiskerinæringen begrensar industriens muligheter til å eie fartøyer

med fangstrettigheter. På den annen side kan fiskebåtrederne fritt kjøpe eller bygge industrianlegg. Innen pelagisk sektor er det flere fiskebåtrederier som har eierinteresser i pelagisk fiskeindustri. På generelt grunnlag kan det hevdes at vertikal integrasjon – enten det er den ene eller andre veien – fører til en *lukking* av råstoffmarkedet. Konsekvensen av denne prosessen, gitt at den er tilstrekkelig omfangsrik, er at både konkurransen mellom uavhengige aktører og markedets funksjon som den beste allokere av ressursene blir svekket.

Innen pelagisk sektor har ca. 40 % av ringnotbåtene eierinteresser, først og fremst minoritetsinteresser, i fiskeindustrianlegg for produksjon av konsumvarer (FHL, brev datert 24. juni 2003). *Hvilke økonomiske motiver og strategier ligger bak vertikal integrasjon eller vertikalt krysseierskap?* For det første kan det vise seg å være en ren finansiell, spekulativ investering i betydningen av overskuddet i både rederi og industri skal øke over tid. Motivet kan også være å diversifisere, dvs. at avkastningen i rederi og industri er negativt korrelert. For det tredje kan investeringen være gjort med tanke på å sikre råstoff til en industri som har innslag av stordriftsfordeler. Det kan også være et fjerde punkt, og det er at det kan være lettere å gjennomføre en kriminell handling hvis partene eier og kjenner hverandre. I den videre diskusjon ser vi bort fra dette. Hvis det (i tillegg) er overkapasitet i industrien, vil investeringen på noe lengre sikt kunne skyve ikke-integrerte konkurrenter ut av både råstoff- og ferdigvaremarkedet. For det femte kan integrasjon føre til at rederiet sikrer seg mottakskapasitet (leveringsfordel). Hvis kapasiteten på land er lav i forhold til totalkvoten, vil det integrerte rederiet sikre seg mottak i eget anlegg. Dette synes for eksempel å være tilfelle bak prisingen av en loddefangst i 2002 (Fiskaren 9. sept. 2002). Omfanget av dette er ikke dokumentert.

Lovgivningen er i dag slik at omtrent alt råstoff til konsum i pelagisk sektor skal omsettes på auksjon. Hvis de strategiske og økonomiske gevinstene av å være del av et integrert selskap er sterke nok, vil de vertikalt integrerte selskapene – og selskapene behøver ikke å være fullt integrerte – kunne opptre aggressivt i auksjonsmarkedet. Gitt at det er en forhåndsavtale (før fangsten blir lagt ut på auksjon) mellom rederi og industribedrift og at fisken ved lov skal omsettes på auksjon, vil partene være tvunget til å legge inn et tilstrekkelig høyt bud for å være sikker på å få fangsten. Utbudsområdet blir i tillegg bevisst snevret inn. Prisingen av råstoffet blir gjort ut fra strategiske motiver, og faren for en ikke samfunnsøkonomisk riktig prising av råstoffet øker. Konkurransen i auksjonsmarkedet blir vridd i favør av de integrerte selskapene. Auksjonsmarkedet vil dermed snevres inn (lukkes) og konkurransen om råstoffet

mellom alle kjøperne er ikke lenger reell ut fra ønsket om et balansert, likeverdig marked. Konsekvensen av at råstoffmarkedet ikke lenger fungerer, er at argumentet om at langsiktige kontrakter bør auksjoneres i et åpent marked blir svekket.

Som det ble påpekt ovenfor kan det være mulig å realisere økonomiske gevinster ved å integrere vertikalt. Det som kan være kritikkverdi i denne sammenheng er at det bare er fiskebåtrederne som har mulighet til å implementere denne strategien. Dette skyldes to ting. Det ene er at ringnotrederne har relativ høy inntjening (finansiell styrke) slik at de kan investere. Det andre er at lovgivningen setter grenser for industriens muligheter til å gå inn som majoritetsseier i et fiskebåtrederi. Til en viss grad kan loven virke diskriminerende vis a vis industrien. Når det gjelder minoritetsinteresser, står partene likt. Med tanke på å sikre rammebetingelsene for et velfungerende råstoffmarked og effektiv allokering av ressursene, burde myndighetene ikke tillatt vertikal integrasjon ved eierskap. Hvis det viser seg at vertikalt integrerte selskap gir høyere avkastning enn ikke-integrerte, vil det først og fremst være rederne som har mulighet til å gjennomføre strategien. Og hvis integrasjonsstrategien blir rådende næringspolitikk vil auksjonssystemet svekkes, og det igjen vil ha betydning for hvordan langsiktige kontrakter og direkte leveringsavtaler blir inngått og priset. Nå kan man spørre seg hvorfor enkelte redere investerer i en industri som i følge FHL har, og har hatt, lav lønnsomhet i årevis

Ovenfor ble det nevnt at det kun er fiskerne som kan eie fartøy med rettigheter. Og de står fritt om de ønsker å etablere eller eie fiskeindustrianlegg. Det er grunn til å tro at integrerte bedrifter har en strategisk fordel i forhold til ikke integrerte bedrifter når det gjelder å skaffe seg kontroll over råstofftilførselen. I følge reglene i dag må alle fartøy innen pelagisk sektor omsette fisken på auksjon – bortsett fra enkelte småbåter som får tillatelse til å levere etter avtale. Dette gjelder noen båter under 10 meter. Argumentet går ut på at krysseierskap gir integrerte bedrifter mulighet til å overby på fisk som deres fartøy tilbyr på auksjon. Et enkelt eksempel illustrerer poenget:

Anta at et rederi med ett (eller flere) fartøy med fiskerettigheter også eier et videreforedlingsanlegg. Anta at det er knapphet på råstoff, og konkurransen i markedet er hard. I følge omsetningsreglene (råfiskloven) må fartøyet som bedriften eier selge fangsten på auksjon. Her ser vi på bedrifter i pelagisk sektor. Industrianlegget som den samme bedriften eier ønsker selv å bearbeide fisken. Rederiet vil først avgrense auksjonen til å gjelde det

utbudsområdet hvor datterselskapet er lokalisert. Hvordan vil utfallet av auksjonen bli? Anta at ferdigmarkedsprisen til industribedriften er $p = 5$. Anta at kvantumet som omsettes fra nevnte fartøy er 20. For å gjøre illustrasjonen enkel, forsettes det at verken båt eller industribedrift har andre kostnader. Anta at den integrerte bedriften byr en svært høy pris på råstoffet nettopp for å sikre seg kvantumet. Auksjonsprisen antas å være 10. Båten realiserer profitten: $\pi_B = 10 \times 20 = 200$, mens foredlingsbedriften realiserer profitten:

$\pi_I = 3 \times 20 - 10 \times 20 = -140$. Vi ser at fartøyet går med overskudd mens industribedriften går med underskudd. Som integrert selskap blir profitten: $\Pi = \pi_B + \pi_I = 200 - 140 = 60$. Det integrerte selskapet går med overskudd.

Eksemplet viser at det integrerte selskapet kan sikre seg råstoff ved å overby andre bedrifter, dvs. overby bedrifter som ikke er integrerte. Krysseierskap kan på denne måten vise seg å vri konkurranseforholdet mellom fisker eller rederieide industribedrifter i forhold til ikke integrerte foredlingsbedrifter. Det viktige her er at krysseierskap kan bidra til at auksjonsmarkedet ikke fungerer. Hvis det integrerte selskapet har en viss vekt i markedet, kan det gjennom sin budgivning trekke prisen opp i markedet. Krysseierskap og det forhold at fiskerne ensidig kan eie industribedrifter er ikke uproblematisk mht å sikre likeverdig konkurranse i råstoffmarkedet. Eksemplet viser indirekte at hvis flåten har en reell mulighet til å selge råstoffet til utlandet til pris 20, så vil det integrerte selskapet tjene på å legge ned foredlingsanlegget og heller satse på salg av råstoff og ubearbeidet fisk til utlandet. Det har blitt nevnt at integrasjon mellom flåte og industrisiden generelt sett bidrar til å lukke råstoffmarkedet. Effekten av dette er mer uoversiktighet, råstoffmarkedet blir tynnere, og markedene fungerer dårligere bl.a. mht spredning av informasjon. Dette er drøftet i Lorentzen 1997.

3.9. Oppsummering

Generelt ser det ut til at råstoffmarkedet er godt organisert, og da i betydningen at systemet skal bidra til konkurranse om råstoffet. I drøftingene forutsettes det at aktørene følger reglene. Dysfunksjoner finnes som bl.a. krysseierskap. Utvalgets forslag om omlegging av råstoffmarkedet er interessant, men det er *uklart* hvilken status konkurransen og markedets funksjonsmåte, for eksempel som informasjonsspreder, skal ha. Dette er dessverre ikke drøftet av utvalget. Det er argumenter som er viktige i en kritikk av utviklingen av hvordan

transaksjonene foregår på første hånd. Videre har vi at: (1) krysseierskap kan vri konkurransen mellom integrerte og ikke-integrerte bedrifter, (2) integrasjon kan på generelt grunnlag kritiseres fordi det lukker råstoffmarkedet og svekker allokeringsfunksjonen som markedet har, (3) deltakerloven legger grunnlag for at det bare er fiskerne og redere som kan integrere – og dette er urimelig juridisk og strategisk og det virker konkurransevridende, (4) råstoffmarkedet mangler et omsetningsinstrument som fanger opp preferanser for langsiktig planlegging. Auksjonsmarkedet er ufullstendig og mangler markeder for framtidige leveringer. Alle kontrakter bør ideelt sett omsettes i et marked, da dette sikrer at fisken går til anvendelser som gir størst dekningsbidrag.

4. Overkapasitet i fiskeindustrien

Innen pelagisk sektor er det i dag konstatert betydelig overkapasitet (Fiskaren 29. mars 2004 s. 6). Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) mener at kapasiteten må reduseres med ca. 30 %. Permanent for høy kapasitet fører til unødvendig høye kostnader og sløsing med produktive ressurser. I tillegg bidrar overkapasiteten til at konkurransen mellom industribedriftene blir meget hard, og i seg selv vil overkapasiteten avskrekke de etablerte fra å ekspandere og avskrekke nykommere fra å etablere seg.

Utvalget siterer Fiskeriforskning i Tromsø: "Overkapasitet og råstoffkonkurranse internt i norsk pelagisk industri har løftet råstoffprisene på auksjon i Norges Sildesalgslag til et nivå som skaper avsetningsvansker på ferdigvaresiden" (ibid s. 47). Råstoffet blir omsatt til priser som reflekterer kjøpernes forventninger om hva som kan realiseres i sine markeder. En kritikk av denne situasjonen, dvs. av avsetningsproblemene, må ta utgangspunkt i at aktørene synes å opptre irrasjonelt. Se for eksempel problematikken rundt "vinnerens forbannelse" i Lorentzen 2005. Når auksjon benyttes og det både er overkapasitet og kostnadsstrukturen er svært lik mellom industribedriftene, vil konkurransen bli svært hard. Prisen blir presset opp på et nivå hvor omsetningsverdien dekker bare de variable kostnadene. Denne dynamikken underbygger hvor viktig det er for industrien å få redusert kapasiteten. Her bør myndighetene forsøke å hjelpe til med virkemidler.

I tillegg nevnes det at utbygging av pelagisk industri på Færøyene, Shetland og Skottland bidrar til å øke konkurransen i både råstoff- og ferdigvaremarkedet. Det nevnes også at det er vanskelig å bli kvitt overkapasitet fordi bedrifter som er gått konkurs ofte blir refinansiert.

Råstoffet blir anvendt til en rekke formål, og det er derfor forskjellige typer av etterspørre i råstoffmarkedet. Etterspørre har forskjellig betalingsvilje for råstoffet. Markedet fungerer slik at det er den delen av varesegmentet som kan betale mest får bruke råstoffet.

Konkurransen i markedet sikrer dermed at ressursene allokeres dit avkastningen er størst. Problemet på ferdigvaresiden skyldes at de ikke er konkurransedyktige nok. Kostnadsstruktur og markedet synes å ha egenskaper som er slik at de ikke kan konkurrere om råstoffet. Det er nemlig denne formen for utslagning og seleksjon som gjør at verdiskapningen i fiskerinæringen blir størst mulig – selv om det er mange som støtes ut. Uten at markedet får fungere på råstoffsidens, hvordan skulle aktørene vite hvilke aktiviteter og produksjonsformer som gir den største avkastningen? Derfor er det viktig at auksjonssystemet og konkurransen i råstoffmarkedet opprettholdes.

På den annen side hvis det viser seg at det svinger mellom hvilke varegrupper som gir best avkastning, bør bedriftene vurdere om det er hensiktsmessig å ha en *multiprodukt-teknologi* som gjør at de kan skifte til det produktspekter som til enhver tid gir høyest avkastning. På den måten kan bedriftene redusere risikoen ved at kapital og arbeidskraft kan anvendes til å fremstille forskjellige produkter. Det er klart at denne type strategi først og fremst forutsetter at inngangs- og utgangsbarrierene til de ulike produktmarkedene er lave.

FHL lanserte i løpet av 2004 ideen om å anvende 400 mill.kr til å redusere kapasiteten i pelagisk konsumsektor. Investeringene skulle finansieres ved å ilegge kjøp av råstoff en strukturavgift på 3 %. Tidsperioden for nedbyggingen av 30 % overkapasitet er satt til 5 år (Fiskaren 29. mars 2004). Tanken er at kapasiteten skal tas ut umiddelbart, og så skal avgiftene fortsatt løpe over 5 år. Det ble ikke oppnådd enighet i næringen om dette tiltaket. Pelagisk industri i N-Norge hevdet at de ikke har overkapasitet – heller tvert i mot (Fiskeribladet s. 2, 3. des. 2004).

For at virkemidlet skal fungere, dvs. for at kapasitetsreduksjonen skal bedre effektiviteten i industrien og gjøre den mer konkurransedyktig, foreslår FHL at bedriftsetablering og investering i kapasitet må reguleres ved lov. Slik sett er virkemidlet og de juridiske rammene

ikke ulik etableringen av kapasitetsfondet som nylig er kommet for å redusere overkapasiteten i kystflåten [St.meld. nr. 20 (2002-2003): Strukturtiltak i kystfiskeflåten] under 15 meter (Lorentzen 2003). I det følgende blir det knyttet ett par kommentarer til dette virkemidlet.

4.1. Tre effekter

For det første kan det være vanskelig for norsk pelagiske industri å internalisere eller kapitalisere de positive effektene som følger av en kapasitetsreduksjon. Effektene det her er snakk om er dels en konkurranseeffekt og dels en effektivitetseffekt. Kapasitetsreduksjonen kan medføre at konkurransen om råstoffet blir mindre aggressiv enn den er i dag. Effektivitetseffekten går ut på at reduksjon i kapasitet bidrar til at gjenværende fabrikker får utnyttet kapasiteten bedre, og produksjonskostnadene blir lavere. Det kan være vanskelig å internalisere eller kapitalisere disse positive effektene fordi råstoffmarkedet rundt Nordsjøbassenget er blitt mer og mer ett felles marked. Det vil si at verken FHL eller myndighetene i Norge kan bestemme hvordan konkurrentene i Skottland, på Shetland, på Færøyene og Island skal tilpasse seg. I den grad konkurrentenes tilpasning kan influere på det norske råstoff- og ferdigvaremarkedet, jo mer impotent vil tiltakene være.

For det andre kan det nevnes at størsteparten av kapasitetsavgiften sannsynligvis blir betalt av flåtesiden. Grunnen til det er at tilbudet av pelagisk fisk i spotmarkedet vil være tilnærmelesvis gitt, og kvantumet vil ikke overstige TAC. På svært kort sikt – etter at fisken er fanget er det grunn til å tro at tilbudet er tilnærmelesvis prisuelastisk. Fra økonomisk teori vet vi at det er den siden av markedet som har lavest priselastisitet som betaler relativt mest av avgiften. Hvorfor vurderer ikke utvalget muligheten for at avgiften bør legges på salget til industrien? I og med at mesteparten av varene eksporteres, kan det vise seg at verditapet er minst ved å avgiftsbelegge eksporten. Og hvis etterspørselastisiteten i eksportmarkedet er priselastisk, vil avgiften ha en struktureffekt i og med at de minst lønnsomme industribedriftene vil gå konkurs. Dermed vil dette bidra til å redusere kapasiteten.

For det tredje – som egentlig er en presisering av effektivitetseffekten som er beskrevet under det første punktet – er det grunn til å tro at bedre kapasitetstilpasning også bedrer effektiviteten i produksjonen. En mer effektiv produksjon bidrar til at bl.a. felleskostnadene (faste kostnader) blir fordelt på et større volum. Økt effektivitet slik det her er beskrevet

bidrar til at bedriften er i stand til å betale mer for råstoffet. Resultatet er at økt effektivitet i industrien også øker prisen på råstoffet, og fiskerne øker sine inntekter. Norsk pelagisk industri har gjennom strukturendringen blitt mer konkurransedyktig i råstoffmarkedet vis a vis utenlandsk industri fordi industrien kan betale en høyere pris på råstoffet. Hvis fiskeindustrien skal utvikle seg videre, må den være konkurransedyktig. Næringen må derfor i framtiden legge vekt på å løse overkapasitetsproblemet.

4.2. *Vanntrekkprosent, kontroll og konkurranse*

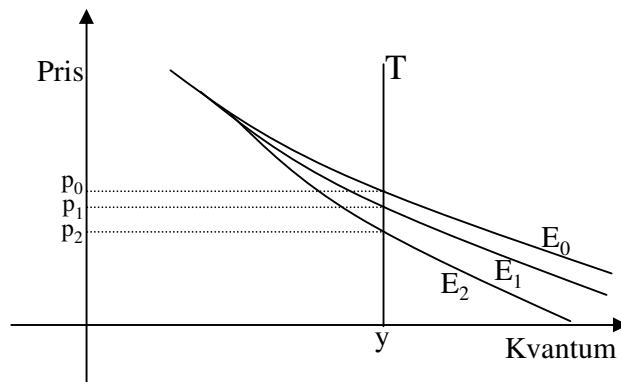
Norsk pelagisk industri konkurrerer mot pelagisk industri i EU – først og fremst industrien i Skottland og Irland som får leveranser fra ringnotflåten fra samme land. Norske fartøy har levert betydelige mengder sild og makrell til Danmark. Dansk industri er også en konkurrent til norsk pelagisk industri i ferdigvaremarkedet. Kombinasjonen mellom (a) forskjell i vanntrekkprosent ved levering og (b) mangelfull kontroll av leveransene til EU-flåten har trolig bidratt til at industrien i EU får rimeligere råstoff enn industrien i Norge. Det er selvsagt vanskelig å tallfeste dette fortrinnet. Når det gjelder vanntrekkprosenten, har den trolig vært høyere i EU. EU har ikke operert med en felles standard for vanntrekkprosent.

Medlemslandene har stått fritt inntil 2004. Danmark har for eksempel operert med 8 % i vanntrekkprosent for makrell og 13 % for sild, mens Norge har i samme periode operert med 4 %. I dette tilfelle er forskjellen hhv. 4 og 9 prosentpoeng, og det betyr at industrien i EU har hatt en råstoffrabatt i forhold til norsk fiskeindustri. Fra 1. januar 2004 har Norge og EU felles vanntrekk på 2 % på alle pelagiske arter. Mangelfull kontroll gjør i tillegg det mulig å levere mer fisk enn det som blir oppgitt. Konsekvensen av dette er at fiskeindustrien i EU har i gjennomsnitt lavere råvarekostnader.

4.3. *Strukturen i fiskeindustrien*

Industrien bør restruktureres – rasjonaliseres – ved å la markedet fungere. Tanken er i korte trekk at bedrifter med lavest avkastning (de høyeste kostnadene) bør støtes ut av markedet. Hvis denne mekanismen skal fungere, må det være hard konkurranse både i råstoffmarkedet og i ferdigvaremarkedet. Effekten av denne utviklingsprosessen kan illustreres ved hjelp av figur 9. Etterspørselen etter råstoff (E) avbilder den aggregerte etterspørsel etter råstoff,

rangert etter betalingsevnen blant kjøperne. Tilbudet (T) antar vi er gitt ut fra kvotereguleringer, og derfor er denne kurven loddrett. Hard konkurranse fører til at de minst lønnsomme bedriftene støtes ut av markedet. Denne effekten er illustrert ved de negative skiftene i etterspørselskurven. Denne prosessen fører til at klareringsprisen på råstoffet blir lavere. Dette skyldes at konkurransen er blitt mindre intens.



Figur 9: Struktureringseffekt

Prosessene er enkle: Når bedrifter støtes ut, blir etterspørselen mindre, konkurransen blir mindre intens, og prisen reduseres fra p_0 til p_2 . Hvorvidt vi kommer til å observere denne utviklingen er bl.a. avhengig om hhv: etterspørselen fra utlandske kjøpere øker, om direkte leveranser fra den norske og utenlandske flåten øker – og ikke minst hvordan ferdigvaremarkedet for industrien utvikler seg. Det er grunn til å tro at salgslagene vil legge forholdene til rette for at utenlandske aktører kan delta i råstoffmarkedet, da dette øker prisen. Prosessen som har å gjøre med konkurs og utstøting av bedrifter kan forsinkes ved at bankene og andre kreditorer refinansierer konkursrammede bedrifter som i etterkant dukker opp i markedet med tilnærmet avskrevet langsiktig gjeld og dermed minimale faste kostnader knyttet til tidligere investeringer. Dette problemet ville trolig vært mindre hvis det var kun en bank som betjente næringen – eller at bankene samarbeidet. Banken ville dermed ha full informasjon og kunne optimalisere ved å plukke ut de dårligste bedriftene. På den annen side kan ikke finansinstitusjonene kontrollere eventuelle nyetableringer.

4.4. *Kontrakter og langsiktige avtaler*

Det er fra utvalget og fra kjøpersiden argumentert med at etterspørerne i ferdigvaremarkedet prefererer forutsigbarhet mht først og fremst volum, kvalitet og pris. Det bør være mulig forut for fiskesesongen at fiskeindustrien i Norge inngår avtaler med etterspørselssiden i sitt marked (fiskeindustrien i utlandet, super og hypermarkeder, storkjøkken osv.), og på bakgrunn av disse avtalene tilby kontrakter med fiskeflåten. Hvis fiskeindustrien kjenner til hva de skal levere av kvanta (q^*) og til en bestemt pris (p^*) og de kjenner til omregningsfaktoren mellom råstoff og ferdigvaren (α), produksjonskostnadene (c^*) og faste kostnader (FK), vil det være mulig å bestemme residualt den maksimale råstoffprisen (p_F^*) som gjør at avkastningen er tilstrekkelig høy, dvs. null i superprofitt:

$$p_F^* = \frac{1}{\alpha} \left[p^* - c^* - \frac{FK}{q^*} \right]$$

Kontraktsprisen (p_K) må i dette tilfelle være mindre eller lik den maksimale råstoffpris (p_F^*), dvs.

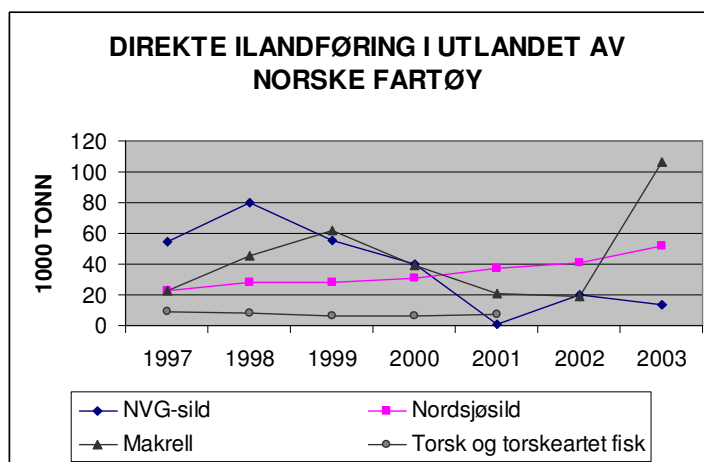
$$p_K \leq p_F^*$$

Denne prisen (p_K) kan betraktes som industriens *reservasjonspris*. Hvis det viser seg at fiskerne er villige til å inngå kontrakter til priser som er mindre eller lik reservasjonsprisen $p_K \leq p_F^*$, vil det være mulig å lage et kontraktsmarked. Dette forutsetter selvsagt at fiskernes reservasjonspris ikke er høyere enn p_K . Omsetningssystemet bør legges om slik at det også er mulig for industrien å komme med et tilbud om bruk av kontrakter til en bestemt pris. Kontraktene bør, av hensyn til optimal ressursallokering, omsettes i et marked. Utvalget drøfter ikke hvordan kontraktene bør inngås, selv om det ser ut til at de ønsker full fleksibilitet og avtalefrihet, dvs. det blir opp til den enkelte aktør å bestemme hvordan transaksjonen skal organiseres.

4.5. *Kjøp norsk og samfunnsansvar*

Historisk sett har det vært en nær teknisk eller produksjonsmessig forbindelse mellom fangst- og industriledet i Norge. Fryseteknologien, effektive transportløsninger og internasjonalisering av markedene har derimot bidratt til at utenlandske aktører deltar som aktive kjøpere av norsk råstoff. Norsk industri opplever økt konkurranse både i råstoffmarkedet og i ferdigvaremarkedet, og denne utviklingen vil nok fortsette. Det er bekymringsfullt både for industrien og for de ensidige og fiskeriavhengige kystregionene at råstoffet eksporteres ubearbeidet ut av landet. Konsekvensen av at industrien ikke er tilstrekkelig konkurransedyktig og får nok råstoff, er selvsagt nedbygging, strukturendring og fraflytting om ikke alternativ virksomhet finnes eller blir etablert. Selv om råstoffet blir eksportert ubearbeidet ut av landet er ikke dette ensbetydende med at verdiskapningen blir mindre. Fiskerne ønsker å selge til den kjøperen som betaler høyest pris, og det kan vise seg å være den utenlandske industrien som oppfyller dette kravet. Slik fungerer økonomien. La oss se litt nærmere på dette argumentet – la oss kalle det ” ε -argumentet”.

Anta at råstoffkjøperne i utlandet kan betale p_u for råstoffet, mens norsk fiskeindustri kan betale p_n , og at $p_u > p_n$. Anta at differansen mellom prisene er større enn null men at differansen er svært liten. Definer denne differansen for ε , dvs. $p_u - p_n = \varepsilon$. Fiskerne ser på sin egen lommebok og ønsker å maksimere profitten og det innebærer at de selger fisken til høystbydende, og i dette tilfelle blir råstoffet solgt til utlandet. Figur 10 viser omfanget av landinger i utlandet fra norske fiskefartøyer for perioden 1997-2003.



Kilde: SSB

Figur 10: Leveranser av råstoff til utlandet fra norske fartøyer

Gevinsten som fiskerne realiserer per enhet ved å selge råstoffet til utlandet i stedet for til norsk fiskeindustri er ε . Hvis store nok mengder råstoff eksporteres direkte ut av landet, vil fiskeindustrien i Norge bygges ned. Vi ser at en *marginal* forskjell i pris kan prinsipielt sett skape endringer i varestrømmen, og som i neste omgang kan skape betydelige strukturendringer i lokalsamfunn med ensidig næringsstruktur. Hvis det viser seg at de produktive ressursene som er bundet opp i fiskeindustrien ikke har noen alternativ anvendelse, vil ε -gevinsten som fiskerne realiserer ikke kompensere for det betydelige tap i verdiskapning og samfunnsmessig aktivitet som nedbygging av fiskeindustrien og lokalsamfunn representerer. Dette er argumentet for at aktørene i fiskerinæringen bør vise ansvar og samarbeide i den edle hensikt at interessene for samfunnet skal ivaretas. Så kan det selvsagt diskuteres hvor stor ε -gevinsten bør være for at en slik restruktureringsprosess bør fortsette. Paradokset er at det er denne type mekanismer som må eksistere for at økonomien skal allokere ressursene til de områdene som gir høyest avkastning. Kriteriet kan være at inntektene må være såpass store at det på sikt både kompenserer eiere og kreditorer og i tillegg finansiere nye investeringer.

Fiskeriavisen Fiskaren beskriver i en artikkel hvordan styreleder i FHL industri og eksport truer med at fiskeindustribedrifter og arbeidsplasser langs kysten vil forsvinne hvis torsk fra kystflåten også blir omsatt på auksjon. Styrelederen i FHL hevder at råvareprisen vil øke og utenlandske kjøpere vil etablere seg i auksjonsmarkedet, og konsekvensen er at en økende mengde råstoff vil gå direkte ut av landet (Fiskaren s. 8, 27. sept. 2004 samt pressemelding fra FHL 17. nov. 2004).

Det generelle inntrykket er at norsk fiskeindustri har en kostnadsstruktur (c_N) som bidrar til at de ikke kan konkurrere på pris mot lavkostnadsland (c_u), gitt relativt like produkter. Vi har derfor følgende kostnad-pris relasjon i markedet: $c_N > c_u \Rightarrow p_N > p_u$, dvs. at de norske prisene på ferdigvaren blir høyere enn prisen på sammenliknbare produkter produsert i utlandet. Konkurransefortrinnet til norsk fiskeindustri ligger i muligheten til (a) å tilby varer til høy kvalitet og (b) at industrien har mulighet til å levere fersk vare. Muligheten til å differensiere seg fra konkurransepresset fra lavkostnadsprodusentene er tilstede, men det kritiske spørsmålet er om markedet er interessert i å kjøpe produkter som oppfyller (a) og (b). Det er selvsagt av interesse å vite hvor stor forskjellen er i produksjonskostnadene mellom Norge og

utlandet, dvs. hvor stor er forskjellen mellom c_N og c_u ? Her er det behov for empirisk forskning.

4.5.1. Begrens eksport av råstoff

Utvalget har ikke drøftet problemstillingen rundt direkte eksport av råstoff *kontra* bearbeiding i Norge ut fra denne innfallsvinkelen, men utvalget skriver: "Samtidig finner arbeidsgruppen det naturlig å drøfte hvorvidt det bør settes inn tiltak og regelverk som direkte eller indirekte fører til redusert eksport av slike produkter" (ibid s. 48).

Utvalget finner det "naturlig å drøfte....." fordi de synes at bearbeidingen i seg selv er liten. Etter min mening er dette et uheldig svakt argument, i og med at en slik utvikling ikke nødvendigvis impliserer verken lav bearbeiding eller lav avkastning i næringen.

Utvalget skisserer to måter å begrense eksporten av råstoffet, og begge virkemidlene er ment å påvirke incentivstrukturen til aktørene i næringen. (1) Det ene virkemidlet tar utgangspunkt i hvordan Island har anvendt reduksjon i kvoter (fartøykvoter) hvis fartøyet (rederiet) leverer ubearbeidet fisk direkte i utlandet. (2) Det andre virkemidlet er foreløpig ikke tatt i bruk, men går ut på at rederiet(kvoteeier) kan få et visst tillegg i kvoten hvis rederiet leverer fisk til bearbeiding i Norge.

Jeg har formalisert begge virkemidlene, og resultatet presenteres nedenfor. La oss først se på "Islandsmodellen". Først noen definisjoner: β : andel av kvoten (fartøy eller rederikvoten) som blir redusert som følge av leveranser av ubearbeidet råstoff, q : kvoten, p_u : prisen i utlandet for råstoffet, p_N : prisen i Norge for råstoffet og her forutsettes at $p_u > p_N$. Det bør også nevnes at prisene i utlandet må korrigeres for transport – og andre transaksjonskostnader slik at prisene er sammenliknbare. Her ser vi bare på en periode uten diskontering. Rederiet vil være indifferent mellom å levere i Norge og i utlandet hvis følgende er oppfylt:

$$p_u q(1 - \beta) = p_N q$$

Fra dette følger det at β , dvs. reduksjon i kvoten må settes slik at leveransene til utlandet blir ulønnsomme i forhold til å levere til norsk fiskeindustri, dvs.

$$\beta > \frac{p_u - p_N}{p_u}$$

Dvs. at reduksjon i kvoten må være større enn den prosentvise forskjellen i råstoffprisen mellom utlandet og det norsk fiskeindustri kan gi for fisken.

Den andre modellen går ut på at rederier som viser samfunnsansvar og leverer råstoff til norske fiskeindustri skal premieres med et tillegg i kvoten. Dette virkemidlet har følgende struktur. Et rederi som selger råstoffet til norsk fiskeindustri taper $(p_u - p_N)q$. Men rederiet får en premie, dvs. en økning i kvoten definert som Δq ved å levere lokalt i Norge. Gevinsten er $\Delta q p_N$. Nettoeffekten av å levere til norsk fiskeindustri – her defineres som Y blir:

$$Y = -(p_u - p_N)q + \Delta q p_N$$

For at rederiet skal ha incentiver til å levere i Norge, eller være indifferent, må nettoeffekten være positiv, dvs. $Y \geq 0$, altså

$$\frac{\Delta q}{q} \geq \frac{p_u - p_N}{p_N}$$

Rederiet vil ha incentiver eller være indifferent til å levere til norsk fiskeindustri hvis den relative økningen i kvoten er minst like stor som den relative differansen i råstoffprisen mellom utlandet og Norge. Hvis prisforskjellen (netto prisforskjeller) er stor, vil dette virkemidlet bli vanskelig å gjennomføre rett og slett fordi kvotetillegget kan bli for omfattende. Man kan spørre hvor skal ekstrakvoten hentes i fra? Det ser nemlig ut til at dette incentivet ikke er konsistent med en politikk hvor alle fiskerne er regulert med fartøyskvoter. Virkemidlet er heller ikke konsistent med en gitt TAC – så hvor skal ekstrakvoten tas i fra? Unntaket må være når TAC øker over tid, men hva skjer hvis TAC reduseres? Utvalget sier ingenting om gevinsten skal tidsavgrenses eller ikke. Disse virkemidlene kan også vise seg å være økonomisk verdifulle slik at aktørene gjør dette til et spekulasjonsmarked. Generelt er

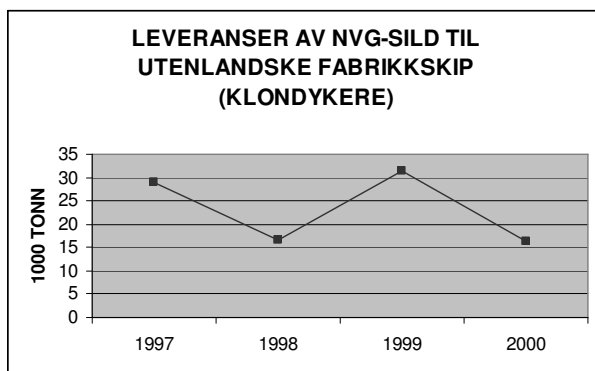
det en fare for at særordninger som bl.a. dette fører til at det svekker likebehandlingen, og det svekker bruk av markedet som allokeringmekanisme.

Utviklingen går i en retning som karakteriseres dels av at mer og mer råstoff blir eksportert ubearbeidet, og dels at direkte leveranser til utlandet har økt noe. Når det gjelder det siste punktet – fartøyleveringer til utlandet – så forutsetter dette at fartøyene er tilstrekkelig store og har optimal lagringsteknologi. For norsk fiskeindustri vil det være en tettere forbindelse til den mindre mobile kystflåten. Generelt kan vi si at kystflåten må levere til norsk fiskeindustri, og slik sett vil en kvotefordeling som relativt sett vektlegger *kystflåten* føre til at fangstene ble levert til norsk fiskeindustri. En flåtestruktur dominert kystfartøy vil i større grad; segmentere råstoffmarkedet, begrense den internasjonale konkurransen av det norske råstoffet, sikre norsk fiskeindustri råstoff sammenliknet med en flåtestruktur dominert av større, mobile havgående fartøyer med ombordproduksjon.

Utvalget har også et forslag som går ut på at fangstleddet må ha mulighet til å overføre fangstkvoter fra ett år til et annet – men ikke fra framtiden til i dag. Tatt i betraktning at utvalget har vektlagt at jevnere, kontinuerlige leveranser til industrien er en forutsetning for økt verdiskapning, er det merkelig at de ikke vurderer om en slik ordning bidrar til å øke stabiliteten i råstofftilgangen. Umiddelbart skulle man tro at en slik mulighet vil fortsatt føre til ”flokk-mentalitet” i næringen i og med at aktørene må tilpasse seg til de samme prisene og dermed vil ha de samme økonomiske incentivene. Dette kan føre til store svingninger.

4.6. *Effekter av ”Klondykerne”*

Sett ut fra norsk fiskeindustriens økonomiske interesser er det to forhold som medfører en negativ inntektseffekt. Det ene er når flåten (a) leverer direkte til utlandet og (b) når deler av fiskeflåten leverer til de såkalte Klondykerne. Det er først og fremst deler av kystflåten innen pelagisk fiske som leverer til Klondykerne (russiske fabrikkskip). Figuren under viser dels de norske direkte leveranser til utlandet og dels leveranser til Klondykerne.



Kilde: FHL

Figur 11: Norske kystfartøys salg av NVG-sild til Klondykerne

Det er i perioden 1997-2000 at norske kystfartøyer har solgt NVG-sild til først og fremst russiske fabrikkskip. Norsk fiskeindustri var ikke begeistret for dette. I 2000 ble det også solgt et mindre volum makrell til et oppkjøpsskip.

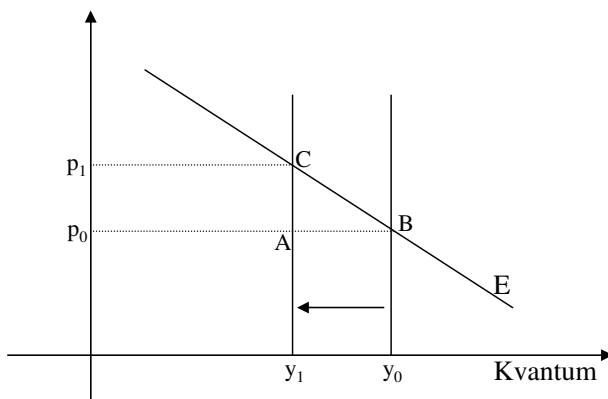
Hvilke økonomiske effekter kan forventes av Klondykernes inntreden i markedet? La meg først nevne at Klondykerne kan kun opptre i det pelagiske markedet hvis de er godkjent av Norges Sildesalgslag. I praksis er det salgslagene som inngår avtaler med Klondyke-rederier at de får kjøpe et bestemt kvantum. Som regel blir disse ”innkalt” når det er avsetningsproblemer i først og fremst sildefisket, og det er den mindre mobile kystflåten som leverer til Klondykerne.

Så over til de økonomiske effektene. La oss foreløpig gjennomføre en kvalitativ analyse. I prinsippet vil leveranser av norsk fisk til Klondykerne ha samme effekt som direkte leveranser av fisk til utlandet fra norske fartøy. Disse leveransene øker den relative knappheten på fisk i Norge, og medfører at prisen øker på fisken som leveres til den norske fiskeindustrien. Hvorvidt disse leveransene gir noen priseffekt er kritisk avhengig av hvor stor mengde som leveres til Klondykerne.

Videre er det hevdet at fisken som Klondykerne kjøper blir tilbudt bearbeidet eller ubearbeidet i de samme ”out-put” markeder som norske aktører tilbyr sine produkter i. Ofte er deres tilbud et pristilbud som er lavere enn hva norske tilbydere er i stand til å gi. Effekten på norsk fiskeindustri av norske, direkte leveranser av fisk til utlandet og til Klondykerne er (1) at råstoffprisen i førstehåndsmarkedet kan øke og (2) at prisen i ferdigvaremarkedet kan falle. Slik sett kan norsk fiskeindustri bli skviset fra to sider – og dermed tape både i inputmarkedet

og i ferdigvaremarkedet. På samme måte kan de utenlandske leveransene av fisk i Norge svekke posisjonen til de norske fiskerne i råstoffmarkedet.

Direkte leveranser av fisk fra norske fartøy til utlandet og Klondykerne gir en negativ inntektseffekt for fiskeindustrien i Norge. På den annen side gir disse trekkene økte inntekter til fiskerne – dvs. en positiv inntektseffekt. Spesielt er det å forvente at det er gunstig for fiskerne at det er hard konkurranse i råstoffmarkedet. Når det gjelder den avledede effekten som følger av hard konkurranse i output markedet for fiskeindustrien, vil den være negativ for både industrien og fiskerne. Årsaken er opplagt: Med hard konkurranse mellom selgerne blir prisen lav, og dette forplanter seg oppover i verdikjeden som resulterer i lavere råstoffpriser. Denne effekten er entydig negativ for fiskerne. Anta at problemet med destruktiv konkurranse i ferdigvaremarkedet skal *kompenseres* med reduksjon i råvareprisene: Hvis for eksempel råstoffkostnadene utgjør 60 % av de totale kostnadene i industrien og prisen i ferdigvaremarkedet reduseres med maks 10 %, impliserer det at prisen på råstoffet må reduseres med ca. 17 %, gitt alt annet like. Vi ser at hvis det går dårlig i ferdigvaremarkedet, virker det negativt inn på både industrien og fiskerne. Konklusjon: Fiskerne tjener på konkurranse i råstoffmarkedet. Industrien er taperne. Industrien taper på hard konkurranse i sitt ferdigvaremarked, og denne negative effekten forplanter seg oppover i verdikjeden slik at også fiskerne blir rammet av den negative eksternaliteten. Effekten av Klondykerne eller det at nye aktører kommer inn som kjøpere i råstoffmarkedet er illustrert i figur 12.



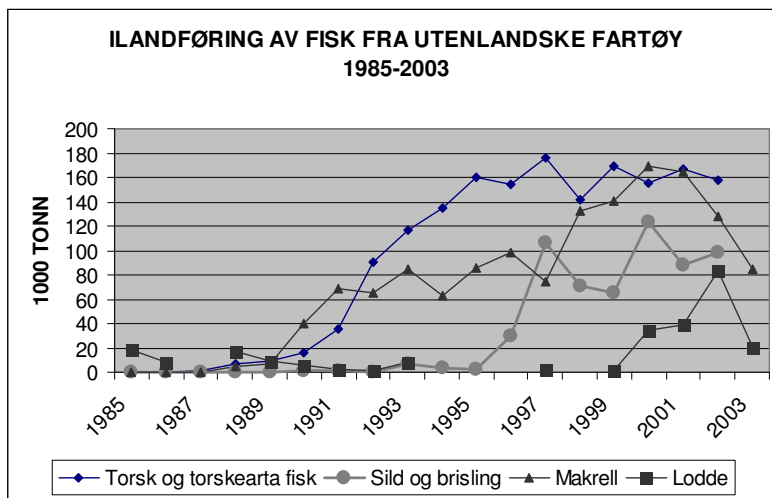
Figur 12: Effekter av Klondykere eller direkteleveranser i utlandet

Klondykerne tar unna $\Delta = y_0 - y_1$ til prisen p_0 , og dette reduserer utbudet i råstoffmarkedet slik at prisen øker til p_1 . Fiskerne har fått økt inntekten med $p_0 p_1 CA$, mens industrien har fått

økte kostnader (tilsvarende det fiskerne har fått i økte inntekter) samt et effektivitetstap som tilsvarer trekanten ABC . Den økte etterspørselen i råstoffmarkedet, for eksempel som følge av Klondykerne eller andre, har økt råstoffkostnadene til fiskeindustrien illustrert med arealet $p_0 p_1 CB$. y_0 : representerer den bindende totalkvoten (TAC), og E : representerer den samlede etterspørselen etter råstoff. Nettotapet for norsk økonomi er uttrykt ved trekanten ABC .

Det hevdes også at tilbudet fra Klondykerne ofte har dårlig kvalitet. Det er klart at varer med dårlig kvalitet – dårligere enn gjennomsnittet – ødelegger markedet for kvalitetsvarene. Generelt vil tilbudet av varer med dårlig kvalitet presse prisene ned og ødelegge markedet (Akerlof 1970 og Lorentzen 2003).

Figuren under viser hvordan leveranser av råstoff til norsk fiskeindustri fra utenlandske fartøy har utviklet seg over tid.



Figur 13: Landing av fisk i Norge av utenlandske fartøy

Denne utviklingen har den motsatte effekt i forhold til de effektene som oppstår når flåten leverer direkte i utlandet eller når Klondykerne melder sin adkomst i råstoffmarkedet. I følge sjøgrenseloven har normalt den utenlandske flåten ikke hatt mulighet til å levere råstoff til industrien i Norge. Men fra 1993 har loven blitt "speilvendt", og det ble gitt tillatelse. Dette skyldes dels en generell liberalisering og dels at torskefisket var på et lavmål i Norge tidlig på 90-tallet. Den økte interessen for å levere til norske kjøpere viser at kjøperne er i stand til å betale mer enn hva utenlandske kjøpere er i stand til. Det bør også nevnes at landføringen i Norge også skyldes stor avstand til nærmeste utenlandske alternativ.

Norge har i perioden 2004-2005 ikke kommet til enighet med EU når det gjelder fordelingen i sildefisket. EU-flåten får dermed ikke ta "sine" fangster i norsk økonomisk sone. Dermed klarer ikke EU-flåten å ta hele sin selvtildelte kvote. Den utenlandske flåten får heller ikke lov til å levere fisk til Norge, og Norges Sildesalgslag har ikke tillatt den norske flåten å levere til utlandet så lenge konflikten pågår. Hvis NVG-silda ikke vandrer for mye ut av norsk sone, vil sannsynligvis totaltilbudet av NVG-sild bare bli redusert noe. Industrien i utlandet får mindre sild. Norske anlegg får kontroll med den beste sildekvaliteten, og i og med at den norske flåten ikke får levere i utlandet, kan det ikke utelukkes at norsk industri tjener på denne konflikten. Det er selvsagt vanskelig å predikere utfallet for partene ut fra denne organiseringen av sildefisket.

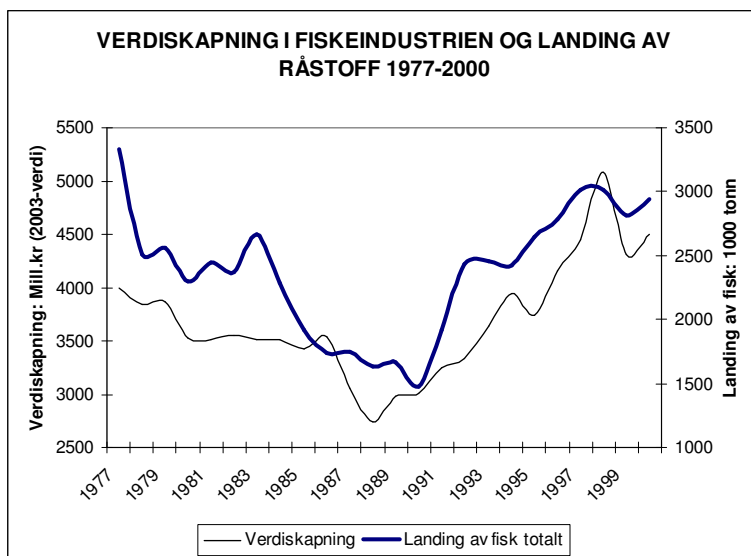
Det er hevdet at det er mange norske aktører som "kriger" i de samme markedene, og at dette fører til en negativ priseffekt som alle taper på. Problemene som oppstår i ferdigvaremarkedet – med lave priser og svekket lønnsomhet (som følge av hard konkurranse) – er en type problem som ikke kan løses ved at omsetningen og prisen i råstoffmarkedet skal legges om – for eksempel at prisingen i råstoffmarkedet skal bestemmes residualt etter hvordan konkurransen er i industriens ferdigvaremarked. Effekten av de negative eksternalitetene kan forsøkes løst ved at (1) noen konkurreres ut av markedet, (2) ved horisontal integrasjon eller (3) ved at det bevisst opereres med høy minstepris.

4.7. Verdiskapning

Innen økonomisk teori er verdiskapning definert som bruttoomsetning eller produksjonsverdien fratrukket vareinnsats. Ut fra en engelskspråklig definisjon kalles dette målet for "value added". Verdiskapningen blir deretter fordelt på innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital – inkludert kompensasjon eller dekning av kapitalslitet. God konkurranseevne innebærer at verdiskapningen er såpass høy at bedriften er i stand til å betale markedspris på arbeidskraft og kapital.

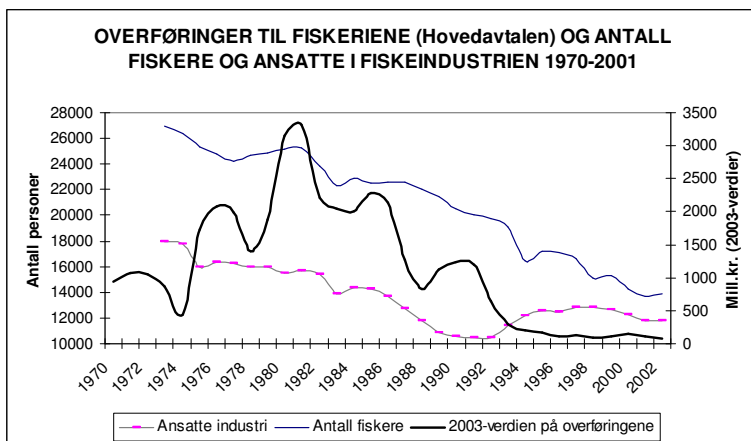
Figur 14 viser hvordan verdiskapningen (2003-verdi) i fiskeindustrien har utviklet seg i perioden 1977-2000. Verdiskapningen i faste priser har gått ned i perioden 1977-1988, for så å øke. Figuren viser også total landing av fisk i Norge inkludert utenlandske landinger. Oppdrettsfisk er ikke inkludert. Ikke overraskende er det en viss sammenheng mellom

verdiskapning og tilgang på råstoff. Pearsons korrelasjonskoeffisient måler verdien 0.84 ($p=0.000$), dvs. at variasjonen i råstofftilgangen forklarer 70 % av variasjonen i verdiskapningen slik at den positive sammenhengen mellom tilgang på råstoff og verdiskapning er klart signifikant forskjellig fra null. Dette viser også hvor viktig det er for industrien å være tilstrekkelig konkurransedyktig slik at næringen blir attraktiv som kjøper av råstoff.



Figur 14: Verdiskapning og råstofftilgang i norsk fiskeindustri

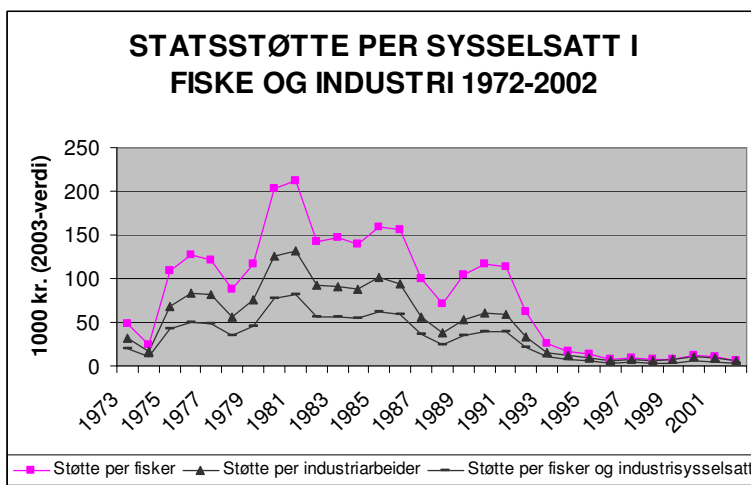
Figur 15 viser hhv. hvordan overføringene til næringen og antall sysselsatte i industrien og antall heltids fiskere har endret seg over tid. Statsstøtten har økt fra 1970 til et maksimum på 3.3 mrd. (2003-kroner) i 1981 for deretter å bli bygget gradvis ned. Antall fiskere og antall sysselsatte i industrien har blitt redusert i perioden. Reduksjonen synes å være størst i fangstleddet.



Kilde: SSB

Figur 15: Overføringer til fiskerinæringen og antall fiskere og sysselsatte i industrien

Figur 16: viser hvordan statsstøtten per industrisyssestatt, per fisker og samlet har utviklet seg over tid. Utviklingen er den samme som i foregående figur. Overføringen til næringen har medvirket til å dempe konflikten mellom fangst og industriledet. Spesielt har overføringen i form av prisstøtten fungert som en konfliktdemper.



Kilde: SSB

Figur 16: Statsstøtte per fisker og sysselsatt i industrien

For å illustrere konfliktmønsteret i norsk fiskeindustri, og diskusjonen rundt verdiskapningen som utvalget prosederer, har vi følgende situasjon: Anta at omsetningsverdien ved å eksportere råstoff er $p_R q_R$ og at vareinnsatsen som går med til dette er h_R . For å gjøre det enkelt forutsettes det at vareinnsatsen utelukkende er råstoff fra fangstleddet. Anta at eksport av bearbeidet fisk har omsetningsverdien $p_B q_B$ og at vareinnsatsen defineres som

$h_B = h_I + h_R$. Det må også forutsettes at råstoffmengden og pris er lik i begge anvendelsene.

Verdiskapningen av å eksportere råstoffet er

$$V_R = p_R q_R - h_R$$

Verdiskapningen av å eksportere bearbeidet fisk kan uttrykkes som

$$V_B = p_B q_B - h_I - h_R$$

Hvor h_I er vareinnsatsen i industrien. For at verdiskapningen i videreforedlingen skal være høyere enn verdiskapningen ved direkte eksport av råstoffet, må følgende ulikhet være oppfylt: $V_B > V_R$, dvs. $V_B - V_R > 0$. Hvis vi setter inn i uttrykkene, får vi:

$$\begin{aligned} p_B q_B - h_I - h_R - p_R q_R + h_R &> 0 \Rightarrow \\ p_B q_B - h_I - p_R q_R &> 0 \end{aligned}$$

Det er grunn til å tro at eksport- eller produksjonsverdien av bearbeidet fisk er større enn produksjonsverdien av råstoffet, slik at $D = p_B q_B - p_R q_R > 0$. Hvorvidt verdiskapningen innen videreforedling er større enn verdiskapningen i råvareeksporten, er avhengig av at *differansen* i produksjonsverdien mellom sektorene er større enn verdien av vareinnsatsen (utenom råstoff) i videreforedlingsindustrien, dvs. $D - h_I > 0$. Det er selvsagt et empirisk spørsmål hvordan dette forholder seg i praksis. Foreløpig har vi ingen mål på dette. Tendensen er derimot at mer og mer av råstoffet blir eksportert, og det er derfor en viktig indikasjon om at betingelsen ovenfor $D - h_I > 0$, altså $V_B > V_R$, *ikke* er oppfylt i gjennomsnitt. I og med at utvalget argumenterer for at både næringen og norsk økonomi vil tjene på å legge om rammebetingelsene i den hensikt å øke verdiskapningen, burde utvalget viet mer tid på å *måle* hvor, dvs. i hvilken anvendelse verdiskapningen er størst.

4.8. Næringspolitikk

Utvalget argumenterer for at næringen trenger ressurser til produktutvikling, prosess- og teknologiutvikling og nye markeds- og distribusjonsløsninger (ibid s. 51). Pga

kostnadsstrukturen ønsker bransjen å ta i bruk eller utvikle arbeidsbesparende teknologi. Næringen vil ha store vanskeligheter på egen hånd til å sette i verk og finansiere denne type tiltak. Dette pga lav inntjening og selvfinansieringsevne. Utvalget ønsker at det offentlige skal yte et betydelig bidrag for å få satt i verk tiltak som øker verdiskapningen i næringen (ibid s. 50). Mange av disse tiltakene som er beskrevet er noe diffuse og vanskelig å vurdere.

Når det gjelder produksjonsteknologi i fiskerinæringen, er inntrykket at det ikke er norskprodusert teknologi som anvendes. Det betyr at det meste av teknologien som brukes i næringen er internasjonal handelsvare. For industriens del betyr det at næringen må hele tiden sørge for å anvende den teknologien som gir lavest mulig kostnad. Det er neppe noen grunn til å tro at norsk fiskeindustri vil kunne bruke teknologi som ingen av konkurrentene har og som gir dem et produktivitetmessig fortrinn. Like fullt er det viktig at norsk industri bruker den teknologien som gir den beste internasjonale konkurransevnen.

Alle tiltakene som utvalget kommer med kan betraktes som forslag til løsninger som skal gjøre næringen mer konkurransedyktig, mer verdiskapende, mer profittskapende. Felles for alle forslagene er at de krever kapital, dvs. det er snakk om *investeringer*. Og i og med at det er snakk om investeringer, kan det gjennomføres investeringsanalyser for å beregne om tiltakene gir den avkastning eller nytte som utvalget forespeiler. En enkel nåverdiberegning vil langt på vei kunne konkretisere hva utvalget mener er inntekter og investeringskostnader. I mange av forslagene er det snakk om at myndighetene må bidra med finansielle midler. Spørsmålet er om denne type virkemidler bidrar til konkurransevidning mellom aktørene i næringen – også i forholdet til utlandet. Hvis dette er tilfelle, er det grunn til å tro at konkurranselovgivningen griper inn. Utvalget foreslår også at fiskerettighetene skal kunne brukes som pant som et ledd i finansieringen av prosjekter hvor bedrifter kontrollerer rettigheter. Vekst i fiskeindustrien – eller for den saks skyld i en hver næring som må tilpasse seg innen en markedsøkonomi – forutsetter at alle ledd i bransjen og i bedriftene er konkurransedyktig. Avnittet nedfor gir en grei definisjon hva som menes med konkurransevne.

4.9. *Konkurransesevne – en definisjon*

Norsk fiskeindustri er eksportorientert og opererer i markeder som åpenbart fordrer at konkurranseevnen er så god som mulig. Ikke minst gjelder dette for fiskeindustrien som både konkurrerer internasjonalt og på hjemmemarkedet. Konkurransen i markedsøkonomien er *relativ* i betydningen hvis en bedrift vil overleve på lang sikt så fordrer det at bedriften er minst like effektiv og strategisk godt tilpasset som konkurrentene.

Konkurransesevne kan defineres ut fra klassisk mikroøkonomisk teori på følgende vis: Sett i et *kortsiktig* perspektiv vil en konkurransedyktig bedrift være en bedrift som klarer å selge sine produkter til priser som gjør den i stand til å betale *markedsprisen* på råvarer og arbeidskraft, dvs. som gjør den i stand til å dekke alle variable produksjonskostnader. Konkurransesevne er naturligvis en essensiell egenskap i en markedsøkonomi og begrepet omfatter ikke nødvendigvis bare evnen til å produsere *kostnadseffektivt*. Det er et spørsmål om ikke begrepet også bør omfatte evnen til å foreta *strategiske* valg i betydningen å påvirke omgivelsene til egen fordel. Konkurransesevnen i forhold til utlandet er ikke bare en funksjon av de bedriftsinterne beslutningene, men i høy grad også påvirket av eksogene forhold som hvor dyktig *myndighetene* er til å føre og implementere næringspolitiske virkemidler, og føre en penge- og valutapolitikk og operere med lover og regler (rammebetingelser) som gir en samfunnsøkonomisk riktig bruk av ressursene. Så over til mikronivået igjen: På den annen side hvis bedriften skal overleve *i det lange løp*, må den også være i stand til å fornye kapitalutstyret. Hvis bedriften skal kunne tiltrekke seg fremmedkapital, må konkurranseevnen i tillegg være såpass god at avkastningen på kapitalen som bindes i bedriften *ikke* er dårligere enn hva beste alternative plassering av midlene kan gi. Man kan derfor si at fiskeribedriften er konkurransedyktig dersom den kan oppnå priser på produktene som dekker markedsverdien av de ressursene som, direkte og indirekte, går med i produksjonen. Så kan man spørre om norsk fiskeindustri og myndighetene oppfyller de nevnte kravene.

5. Veien videre for næringen

Utvalget avrunder rapporten med følgende:

”Alternativet til å la være å gjennomføre de forslagene som er lagt frem er ikke dagens industri, men vil være en industri som svekkes og forvitres og en næring med et redusert verdipotensiale” (ibid s. 62).

Utvalget ønsker en industri med et (helt) nytt rammeverk, og endringen det her er snakk om er først og fremst rettet mot råstoffsidene (prising av råstoff, bruk av kontrakter, avtaler og eiendomsrett til fiskeressursene) etc. I korte trekk koker dette ned til preferanser om økt kontroll over råstoffet. I følge utvalget er det dette som må til for å skape den nye, verdiskapende fiskeindustrien. Kontroll skal bidra til forutsigbarhet i pris og volum. Logistikk, kostnadskontroll og markedsarbeidet kan dermed bli bedre. Kontroll skal på lang sikt gi fleksibilitet og på lang sikt bidra til høyere priser på råstoffet sammenliknet med gjeldende system. Fleksibiliteten det er snakk om innebærer at det skal være rom for individuell tilpasning, men det er uklart hvor utvalget vil sette grensen for individuell tilpasning. Det er uklart hvordan utvalget vil bruke – eller godta – markedskreftene i allokeringen av råstoffet via spot- og kontraktsmarkedet. Det er viktig at myndigheten opererer med rammebetingelser som balanserer tilbuds- og etterspørselssiden i markedet og fjerner lover og forskrifter som gir en av aktørene privilegier. Og hvis dette er uklart, vil det være vanskelig å vite om systemet har mekanismer som sikrer at ressursene allokeres dit avkastningen er størst.

Ser vi på sitatet ovenfor hevder utvalget at kun en omlegging av rammebetingelsene vil utvikle industrien – alt annet vil medvirke til at industrien ”svekkes og forvitres”. Hvis det viser seg at deler av næringen ikke kan bli konkurransedyktig – ikke som en konsekvens av uheldige rammebetingelser men pga at det er mer ressursmessig effektivt at bedrifter i andre land produserer disse varene, er dette en utvikling som tvinger seg fram pga markedets funksjonsmåte. Hvis markedet fungerer og kanalisere via prismekanismen ressursene til de produktområder og geografiske områder som er relativt sett best egnet, vil det medføre naturlige strukturendringer. Det er ikke nødvendigvis en motsetning mellom denne prosessen og det å sikre størst mulig verdiskapning. Utvalget hevder at ca. 50 % av fiskeindustribedriften går med overskudd – og at det er en viss permanens i denne situasjonen.

Det skal ikke utelukkes at det nettopp er denne strukturen som er den markedsmessige likevekten – og som er fiskeindustriens ”bærekraftige” struktur på lang sikt.

6. Referanseliste

Akerlof, G.A. (1970): The Markets for Lemons: Quality Uncertainty and Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.

Fiskeriforskning i Tromsø (2004): *Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien*. Rapport nr. 14/04.

Hannesson, R. (2005): Fiskerettigheter og ressursrente. SNF-rapport nr. 05/05. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

Hardin, G., 1968, The Tragedy of the Commons, *Science* 162: 1243 - 1247.

Lorentzen, T. (2003): Produksjonsfisk i oppdrettsnæringen. *Kronikk i Norsk Fiskeoppdrett*, nov. 2003.

Lorentzen, T. og S. Steinshamn (2003): *Strukturtiltak i fiskerinæringen – Om opprettelsen av strukturfondet*. SNF-rapport 24/03. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

Lorentzen, T. (1997): *Deltakerloven – retten til å drive og eie fiskefartøy – En samfunnsøkonomisk analyse*. SNF-rapport 80/97. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

Lorentzen, T. (2005): *Omsetningsformer og kontrakter i pelagisk sektor*. SNF-rapport nr. 08/2005. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

Lorentzen, T. (2005): *Kan teorien om de komparative fortrinn forklare konkurranseevnen til norsk fiskeindustri?* Arbeidsnotat blir utgitt i løpet av 2005.

Steinshamn, S. I. (2005): Ressursrenten i norske fiskerier. SNF-rapport nr. 06/05. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

St.meld.nr. 20 (2002-2003): *Strukturtiltak i fiskeflåten*.

BAKSIDEN AV RAPPORTEN:

Grønnevetutvalgets innstilling ”*Verdiskaping i fiskeindustrien*” forelå i 2004. Innstillingen presenterte en rekke tiltak som kan gi grunnlag for bedring i fiskeindustriens lønnsomhet. Forslagene har skapt en frisk debatt både i næringen og i miljøer som stiller med industripolitikk. Rapporten analyserer utvalgets forslag til virkemiddelbruk, bl.a. endring av omsetningssystemet i førstehåndsmarkedet, industriens muligheter til å eie fartøy med fangstrettheter, vertikal integrasjon mellom fangst og bearbeidingsledd og tiltak for å redusere produksjonskapasitet.

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for Grønnevetutvalgets innstilling, ”*Verdiskaping i fiskeindustrien*” fra 2004, er den lave lønnsomheten i norsk fiskeindustri. Utvalget har fått i oppdrag av Fiskeri- og kystdepartementet å komme med forslag til virkemidler som kan bedre lønnsomheten og bearbeidingsgraden i fiskeindustrien.

Utvalget konkluderer med at verdipotensialet i fiskeindustrien blir hemmet av lovgivningen og reguleringene på råstoffsidene. Problemene i industrien tilskrives råfiskloven, deltakerloven og saltvannsfiskeloven. Utvalget vektlegger kontroll med råstoffet og ser bort fra hvordan markedet fungerer. Utvalget ser for eksempel bort fra at markedet kan tvinge fram strukturendringer som medfører at deler av fiskeindustrien blir bygget ned, forsvinner eller flagges ut.

Utvalget har lagt til grunn et verdikjedeperspektiv både på analysen og forslag til virkemidler. Dette har medført at analysen blir mer eller mindre frakoplet markedskreftene. Utvalget foreslår at rammebetingelser, politikk og lovgivning må legge til rette for økt vekst i foredling av fiskeprodukter. Utvalget drøfter ikke om denne foredlingsmodellen gir høyere lønnsomhet og verdiskaping enn råvarebasert eksport.

Utvalget viser til at fiskerederne realiserer relativt høy avkastning mens industrien har lav, og hevder at fangstleddet stikker av med overskuddet. Utvalget har ikke tatt hensyn til at utnyttelse av en naturressurs gir opphav til grunnrente.

Utvalget ønsker et mer fleksibelt råstoffmarked. I dag er råstoffmarkedet spotorientert. Utvalget foreslår bl.a. økt bruk av kontrakter og integrasjon. I innstillingen drøftes hvordan kontrakter bør inngås og prises, og mer generelt tar ikke utvalget opp hvordan råstoffmarkedet bør organiseres, for eksempel om det er hensiktsmessig å ha et felles råstoffmarked for å sikre konkurranse og optimal allokering.

Utvalget foreslår økt integrasjon mellom flåte og industri, fordi de mener at det gir økt verdiskaping. I innstillingen er det ingen tall eller dokumentasjon som viser at integrerte selskap har bedre lønnsomhet og verdiskaping enn ikke integrerte.

Utvalget viser til at det kun er 40-50% av fiskeindustribedriftene som går med overskudd, og at det er en viss stabilitet i dette bildet. Utvalget vurderer ikke om dette er den strukturen som er bærekraftig på lang sikt.

