



EDGAR HENRIKSEN

Edgar Henriksen er seniorforsker ved Nofima matforskningsinstituttet. Tidligere har han vært blant annet daglig leder i Fiskerirådgivning i Tromsø og i Adm. dir. i Norfico Consult og i Finnut. Han har også erfaring som fylkesplansjef og spesialkonsulent i fiskeri og havbruk i Finnmark fylkeskommune. Han har gitt ut flere artikler og publikasjoner.
E-post: edgar.henriksen@nofima.no

Bedrift og virkemiddel

- OM DEN NORDNORSKE FISKEINDUSTRIEN MED TRÅLERE

På nyåret i 2014 rapporterte pressen om opprør i en rekke kyst-samfunn langs Finnmarkskysten. Det toppet seg med en markering foran Stortinget. Opprøret ble utløst av at de Aker-eide fiskeriselskapene (Norway Seafoods og Havfisk ASA) signaliserte at de ville rasjonalisere produksjonen av hvitfiskfilet. Opprøret ble dels rettet mot selskapets ledelse, men også mot staten ved Nærings- og Fiskeridepartementet som har signalisert endring i offentlige krav til hvor råstoff fra konsernets trålere skal leveres og produseres. I denne artikkelen vil vi gå igjennom bakgrunnen for opprøret og diskutere filetbedriftenes status som distriktspolitisk virkemiddel.¹

NØKKELORD

kystopprør | bedrift som virkemiddel | strategisk handlingsrom | statlig intervensjon | korporativ relik

INNLEDNING

En gjennomgang av de sist framlagte Stortingsmeldingene for næringspolitikk, regionalpolitikk og sjømatpolitikk, viser at det legges til grunn at lønnsomme bedrifter med høy arbeidskraftsproduktivitet må til for å opprettholde det høye private og offentlige velferdsnivået i Norge. Videre signaliseres det at næringslivet må være i kontinuerlig omstilling for å opprettholde produktiviteten i en verden med global arbeidsdeling og sterk konkurranse. Meldingene er generelle i sin beskrivelse og i sin anvisning av politisk retning, med ett unntak, filetindustri med tilhørende trålere.

I artikkelen vises det til det sterke vedvarende offentlige engasjementet som førte til oppbyggingen av filetindustrien. Det førte til at det ble skapt en «samfunnskontrakt» der staten ble stående som garantist for sysselsetting og bosetting og der filetindustri med tilhørende trålere ble både virkemiddel og symbol. Det gjøres samtidig rede for hvordan endrede nasjonale og interna-

sjonale rammebetingelser bidro til vedvarende avskalling av filet som produksjonsform.

Når staten blir konfrontert med konsekvensene av manglede lønnsomhet i andre naturressursbaserte næringer, som kraftkrevende industri, treforedling og solcelleproduksjon, så vegrer man seg sterkt for statlig intervensjon. Til tross for sterkt politisk engasjement for direkte inngripen, så ender staten med å tilby generelle virkemidler for å bedre rammevilkår og å henvise til de generelle omstillingsvirkemidlene som er innebygd i den norske arbeidslivsmodellen.

Ledelsen i konsernene som produserer hvitfisk og som eier trålere er intervjuet for å drøfte hvilke utfordringer bedriftene opplever når det strategiske handlingsrommet er redusert av plikter som øker økonomisk risiko og demper fleksibilitet i tilpasninger til teknologiske, markedsmessige og organisasjonsmessige muligheter som kunne ha bidratt til å styrke lønnsomheten i konsernene.

Avslutningsvis diskuteres om de motstridende kravene til aktørene kan løses uten endringer på en eller flere av de pliktene konsernene er bundet av.

FILETINDUSTRIEN, EN KORPORATIV KONSTRUKSJON

Da filetindustrien var på høyden på begynnelsen av 1970-tallet ble det produsert filet i rundt 100 forskjellige bedrifter. Den dramatiske reduksjonen kommer dels av teknologiske endringer og omfattende omlegginger i produksjonen. Mens i overkant av 50 % av eksportverdien av torsk kom fra fryst filet på begynnelsen av 70-tallet, stod fryst og fersk filet for 20 % av eksportverdien i 2010 (12 % fryst, 8 % fersk). Omleggingen i eksporten har skjedd fra filet og i retning av konvensjonelle produkter (saltfisk, klippfisk og tørrfisk) og rund og ubearbeida fersk og fryst torsk (Finstad m.fl., 2012).

Moderniseringsprosjekt og distriktpolitisk virkemiddel

Konvensjonell produksjon av saltfisk, klippfisk og tørrfisk var dominerende etter krigen, men ble regnet som lite moderne og fremtidsrettet. Datidens strategier tok som utgangspunkt at fryste produkter, først og fremst filet som ble eksportert til velstående land i Vest-Europa og Nord-Amerika, ville være grunnlag for en moderne lønnsom industri. Stilt i utsikt til høyere pris på fisken gikk også fiskerne inn for å etablere en ny kapitalintensiv produksjon. Til tross for enkelte kritiske røster ble filetindustrien derfor bygd opp med sterk offentlig medvirkning i etterkrigstiden. Det var bred enighet om at dette var en god strategi for modernisering og industrialisering av Nord-Norge generelt og Finnmark spesielt. (Finstad m.fl., 2012, Holm m.fl., 2013).

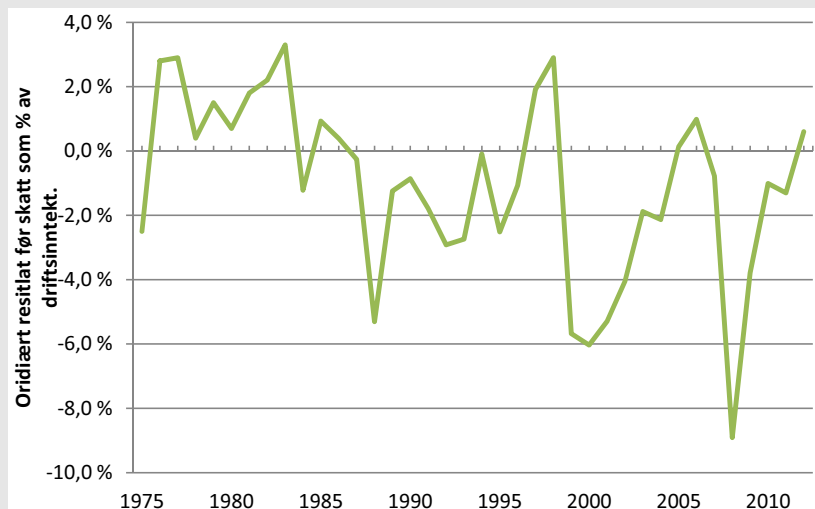
De fleste norske fiskerier har et tydelig sesongpreg, og dette ble raskt en problemstilling for industrien så vel som industristrategene i Fiskeridepartementet. Henriksen (2013) beskriver og diskuterer den usikre tilgang på råstoff gjennom året og problemer dette skaper for industriell produksjon. Et utpreget vandringsmønster gir store variasjoner i fangstrater og avstand til fiskefelt. Størrelsen på fisken og verdifulle biprodukter gjør at prisene også varierer over året. Det er åpenbart rasjonelt for fiskeflåten å konsentrere aktiviteten i tid og rom til når inntektene er høye og, fremfor alt, kostnadene lave (Hermansen & Dreyer, 2010). Løsningen på å sikre industrielle betingelser for produksjon ble derfor at filetbedrifter, fra midten av 50-tallet og utover, fikk lov til å anskaffe egne trålere på tvers av bestemmelsene i deltakerloven². Dette skulle være supplement til leveranser fra kystflåten. Etter hvert ble ulike varianter av plikter knyttet til råstoffleveranser lagt inn i trålernes konsesjonsbetingelser (levering til anlegg, sted, kommune, region) (Dreyer m.fl., 2006).

Kollapsen i de østeuropeiske kommunistregimene og Kinas inntreden i verdensøkonomien på begynnelsen av 1990-tallet endret den globale konkurransen i vareproduksjonen. I samme tidsrom fikk fryst filet av torsk økende konkurranse av hvitfisk fra det sørlige Atlanterhavet. Endringene medførte også økte landinger av utenlandsk fersk fisk i Norge. Norske fiskeres svar var å tilby fryst råstoff på internasjonale auksjoner fra nøytrale fryseterminaler. Her oppnådde man høyere priser enn norsk industri var villig til å betale. Resultatet ble skjerpet konkurranse for norsk produksjon av fryst filet. Filetindustrien møtte samtidig skjerpet konkurranse i råstoffmarkedet fra konvensjonell norsk produksjon og fra utenlandske filetprodusenter, og i produktmarkedet fra nye leverandører av fryst filet. Resultatet var at en fra før marginal lønnsomhet ble forverret. Figur 1 viser at lønnsomheten for filetsegmentet i hvitfiskindustrien som helhet har vært svak fra 80-tal-

let og fram til i dag. Det er midlertid stor spredning i resultatene, og det finnes filetbedrifter som over tid har gått med overskudd (Nilsen m.fl., 2014).

Manglende lønnsomhet har imidlertid ført til en rekke eierskifter, ofte i etterkant av konkurser eller økonomiske problemer. Ferskfisktrålerkonseptet viste seg heller ikke å være lønnsomt, og dette sammen med behov for fornyelse og effektivisering av en sterkt aldrende trålerflåte, førte til at det ble innført enhetskvoteordninger³. Etter år-tusenskiftet har dette medført at antall trålere er redusert fra 100 til 40. Selv med justering for økning i torskekvote har dette medført at fangstproduktiviteten er mer enn tredoblet. Kun 17 % av den samlede trålerflåtens fangster leveres imidlertid ferskt (Larsen & Dreyer 2012).

Eierskiftene fikk også konsekvens at trålere med leveringsvilkår til en gitt bedrift i mange tilfeller ble eid av andre enn den begunstigede fis-



Figur 1. Utviklingen i lønnsomhet i filetindustrien som helhet fra 2000 til 2012, målt som ordinært resultat før skatt som % av driftsinntekt korrigert for større valutatap/gevinster. (Kilde: Driftsundersøkelsen, Nofima)

keindustribedriften. Svak lønnsomhet førte til at det ble åpnet for strukturering, men også til at eierskapsutvalget (NOU 2002:13) foreslo endringer som i 2003 gjorde leveringsplikten om til en tilbudsplikt for størsteparten av fangstene. Samtidig ble antall begunstigede fiskeindustribedrifter utvidet ved å definere leveringsregioner. Det ble stilt krav til bearbeiding av fangsten og prisene ble fastsatt ut fra gjennomsnittet for tilsvarende fangster i samme område i siste 14-dagersperiode (Dreyer m.fl., 2006).

Med begrunnelse av at man ønsket å styrke lønnsomheten, foretok den største aktøren som produserte filet og eide trålere med leveringsplikt – Aker Seafoods ASA – omorganisering av trålere og la frem planer om strukturering av filetproduksjonen på land. Selskapet har lagt fram planer om større moderniseringer av filetproduksjonen på to av åtte anlegg, og produksjonen på øvrige anlegg begrenses, legges om eller avhendes. Dette førte til stor politisk motstand og mobilisering i Nord-Norge, og spesielt Finnmark. Begrunnelsen som gikk igjen fra politisk hold og i oppslag i media var sterk bekymring for at konsernet skulle «rane til seg kvotene», og at dette ville få negative virkninger for sysselsetting og bosetting. Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) sendte forslag til innskjerping av leveringsplikten, som inneholdt kjøpsplikt så vel som bearbeidingsplikt for torsk og hyse, ut på høring høsten 2012^{4,5}. I midten av juni konkluderte FKD med at forslagene ikke skulle iverksettes fordi «situasjonen i hvitfisknæringen har blitt betydelig forverret, som en følge av den økonomiske krisen i våre største eksportmarkeder⁶».

Høsten 2013 sendte FKD ut «Høringsnotat om fleksibel kvoteutnyttelse for industrieide torsketrålere»⁷. Her foreslås det en ordning med fleksibelt kvotebytte mellom trålere av torsk, hyse og sei nord for 62°N. Forutsetningen er at trålerne eies av fiskeindustribedrifter og at ordningen

medfører at de samlede leveransene av fersk torsk og produksjon av fersk filet øker.

Høringsvarene spesielt for «2012-forslaget» bekreftet og tydeliggjorde imidlertid konflikten rundt trålernes leveringsbetingelser så vel som fiskeindustrien som virkemiddel for sysselsetting og bosetting. Mens de nordnorske politiske organene, som lot høre fra seg, ga sterk oppslutning til forslagene til innskjerping, så bemerket de berørte bedriftene at dette ville føre til at en fra før dårlig lønnsomhet, ville bli verre. Produksjonsplikt, spesielt for hyse var det mest problematiske, og den ville kunne føre til konkurs. Næringsorganisasjonene som uttalte seg, mente med få unntak at det hverken er økonomisk rom for dette, eller at det er ønskelig å gripe inn i bedrifters disponeringer på denne måten. Mens fiskernes organisasjoner uttrykker bekymring for at dette vil svekke kystflåtens muligheter for leveranser, så ber Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) om en prinsipiell opprydding. En løsning som FHL kan gå inn for er generelle industrikvoter.

I høringssvarene for «2013-forslaget»⁸ bekrefter Finnmark- og Nordland fylkeskommuner sine tidligere standpunkter. Når det gjelder berørte selskap, er Havfisk ASA og Norway Seafoods ASA (begge eid av Aker ASA) generelt positive, men ønsker seg større fleksibilitet. Øvrige bedrifter (Nergård ASA og Storbukt fiskeindustri AS) er enige i departementenes ambisjoner om å øke lønnsomhet, men er ikke begeistret for at løsningsbegrensningen til fersk filet. De, i likhet med Fiskebåtrederne forbund, Norges Fiskarlag, Fiskeri- og Havbruksforeningens Forbund og Norske sjømatbedrifters Landsforening, ber om en regelgjennomgang. Det reises dessuten spørsmål om begrensninger i bedriftenes fleksibilitet (krav om fersk filet) er rasjonelt når bedrifter står overfor internasjonal konkurranse og lønnsomhet kan variere over tid og mellom produkter. I begynnelse



Kollapsen i de østeuropeiske kommunistregimene og Kinas inntreden i verdensøkonomien på begynnelsen av 1990-tallet endret den globale konkurransen i vareproduksjonen.

sen av mars 2014 har Nærings- og Fiskeridepartementet ennå ikke konkludert.

KYSTOPPRØRET

På nyåret i 2014 kom det signaler fra fiskeriminister Aspaker om at departementet vurderer å definere trålernes leveringsplikt til å gjelde større regioner, og til å lempe på fiskeindustriens produksjonsplikt. Reaksjonene kom raskt i form av spørsmål i Stortingets spørretime der opposisjonen avkrever Fiskeriministerens svar på om trålernes leveringsplikt, med bindinger til spesifikke anlegg som har produksjonsplikt, skal endres. Dette er fra spørretimen, hvor ministeren svarte følgende:

Råstofftilførselen må i større grad organiserast ut frå industrielle føresetnader, og regjeringa vil derfor knyte leveringsplikta til ulike regionar heller enn til enkelte anlegg og kommunar, og la til at ho vil leggje til rette for dialog med berørte partar i det vidare arbeidet med leveringsplikta.⁹

Pressen rapporterer raskt om at flere lokale politikere langs Finnmarkskysten varsler om kamp om fiskeindustribedriftene etter varslede nedleg-

gelser. Tidligere Fiskeriminister og stortingsrepresentant, Helga Pedersen, følger opp og hevder at Norway Seafoods bryter avtaler de inngikk i 2005 da de overtok trålere med leveringsplikt (Fiskeribladet Fiskaren, 17.01.2013, side 4 og 5). Saken har eskalert og manifesteres som folkemøter, fakkeltog og protestmøter i fiskerisamfunn fra Vardø i nordøst til Stamsund i sørvest og med daglige presseoppslag. Opprøret hadde et foreløpig høydepunkt med markering utenfor Stortinget 3. mars 2014 (Dagbladet, 03.03.2014).

Finstad m.fl. (2012) argumenterer for at det er etablert en «samfunnskontrakt» der det offentlig, med filetindustrien og tilhørende trålere som virkemiddel, ble stående som garantist for sysselsetting og bosetting i distriktene. Når det som oppfattes som kontraktens fundament – leveringsplikt til bestemte steder og aktivitetsplikt i industrien – utfordres, er med medhold i «kontrakten» at politiske krav om tiltak og statlig inngripen legitimeres. Når planer om rasjonalisering, begrunnet i behov for bedriftsøkonomisk lønnsomhet legges fram, fører det til at lokalbefolkningen og politikere langs kysten av Nord-Norge mobiliserer¹⁰ og ber om at de gamle korporative vikemildlene reaktiveres.

ERFARINGER FRA ANDRE NÆRINGER

Filetbransjen er ikke alene om å slite med lønnsomhet. Det samme har vært tilfelle for kraftkrevende industri, solceller og treforedling. I løpet av de siste årene har bedrifter med stor betydning for sine lokale arbeidsmarkeder, for eksempel Rec Wafer og Södra Cell, innstilt driften. Rec Wafer produserte solcellepaneler og hadde bedrifter i Nord-Norge, på Vestlandet, på Sørlandet og på Østlandet. Södra Cell drev papirproduksjon og var lokalisert i Buskerud (Tofte) og hadde stor betydning for skogsindustrien i sin del av landet. Det

var stort engasjement når det ble klart at nedleggelser kunne bli utfallet. Dette førte til politisk mobilisering med medfølgende interesse fra pressen. Jeg vil ikke gå nøye inn i prosessene, men gi en kort beskrivelse basert på publiserte fagartikler og oppslag i pressen. Hensikten er å belyse hvilke konsekvenser tilsvarende problemer som filetprodusentene i hvitfisknæringa har hatt, kan få i andre bransjer og andre lokale arbeidsmarked. En annen hensikt er å belyse hva som oppfattes som handlingsrommet for statlig intervensjon i andre bransjer.

Kraftkrevende industri (treforedling, kjemisk råvareproduksjon og metallindustri) inngikk langsiktige pris- og volumkontrakter med staten, gjennom Statskraft og en stor del av kapasiteten i disse næringene ble bygd opp på basis av lave kraftpriser (Bye & Holmøy, 2006). Endringer i energiloven i 1990 førte til at elektrisitetsmarkedet ble liberalisert og deregulert fra 1990 og deretter integrert med det nordiske markedet. Bye & Hope (2006) viser til at dereguleringen kom som følge av at en rekke studier hadde vist at elektrisitetsmarkedet fungerte dårlig og medførte store kostnader. Dereguleringen førte i følge Bye & Hope (2006 og 2007) blant annet til økt effektivitet, fallende og like priser mellom forbrukergrupper, allokering av kapital til sektorer med høyere avkastning og etter hvert høyere kapitalavkastning i bransjen.

Ifølge Strøm & Vislie (2006) slår LO økonomen, Eystein Gjelsvik, et slag for at den kraftkrevende industrien bør ha tilgang på rimeligere kraft enn ellers i Europa. Dette viser at liberaliseringen ikke gikk uten politisk motstand og der ansatte, eiere og deres organisasjoner i LO og NHO påpekte at tap av arbeidsplasser og eierverdier ville være konsekvensen av en slik politikk. Til tross for at man nok var klar over at en av virkningene var negative for sårbare ensidige industristeder,

ble liberaliseringen likevel gjennomført. Om dette sier Bye & Hope (2006):

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

Medio august 2012 gikk Rec til skifteretten (DN, 14.08.2012, 19.07.2011). Nedleggelsen kom etter at selskapet møtte sterk konkurranse fra lavprisland, fallende priser på sine produkter og manglede lønnsomhet. Presset var stort for å få staten til å gå inn på eiersiden (AN, 06.07.2012), men Næringsministerens respons var at man ville satse mer på forskning (AN, 17.08.2011). Etter en tid slår Næringsministeren fast – «ikke aktuelt for staten å gå inn i REC», ved å overta Orklas eierpost. Han er mindre opptatt av at selskapet fortsatt skal ha norske eiere, enn gode, langsiktige industrielle eiere (NRK Nordland, 03.10.2011.) Også etter at LO-leder Roar Flåthen krevde en løsning som bevarer norske arbeidsplasser og kompetanse innen solenergi-industrien, kvitterte Næringsministeren med at det ikke var aktuelt for regjeringen å redde Rec (DN, 02.10.2011).

I slutten av august 2013 har Södra Cell på Tofte i Buskerud sin siste driftsdag, til tross for at det var lagt ned en betydelig innsats for å unngå dette (NRK-Buskerud, 23.8.2013). Tidligere i 2013 ble det lansert en plan for å redde skognæringen, men der Næringsministeren presiserer at dette ikke er en



Nedleggelsene i kraftkrevende industri, solcelleindustrien og treforedlingsindustrien skjedde altså ikke uten politisk mobilisering og krav om statlig intervensjon.

plan for å berge Södra Cell, men for å løfte skognæringen der man har 30 tusen arbeidsplasser å ta hensyn til (E24, 20.04.2013). Presseoppslagene viser at det var et betydelig engasjement lokalt og fra norske skogeiere for å finne alternative løsninger, blant annet nye eiere. (NRK-Buskerud, 30.04.2013). For bedriften veier imidlertid vurderingene av den internasjonale markedssituasjonen for cellulose og hensynet til sine egne eiere, svenske skogeiere, tyngst, og dette fører etter hvert til nedleggelse. (NRK-Buskerud, 05.06.2013).

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

DEN GENERELLE NÆRINGSPOLITIKKEN

Næringspolitikken, landbrukspolitikken holdt utenom, styres i dag av Nærings- og Fiskeri-departementet og regional- og distriktpolitikken av

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I perioden 2012–2013 har Stortinget fått seg forlagt tre Stortingsmeldinger som hver beskriver sine politikkområder: Distrikts- og regionalmeldinga; «Ta heile Noreg i bruk» (Meld. St. 13 (2012–2013), sjømatmeldinga: «Verdens fremste sjømatnasjon» (Meld. St. 22 (2012–2013)) og melding om næringspolitikken mot 2020; «Mangfold av vinne-re» (Meld. St. 39 (2012–2013)).

I distrikts- og regionalmeldinga gjentas det eksplisitte målet for regionalpolitikken helt fra 1970-tallet: «Å opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret». Regionalpolitikken ansees som vellykket i den forstand at levekårene er gode over hele landet med relativt små forskjeller mellom regioner. Det slås fast at næringslivet deltar i den globale arbeidsdelingen og at det går godt i store deler av landet. Det problematiseres også at Norge er et høykostland og at det er virksomheter med høy verdiskaping per ansatt som det i framtida vil være lønnsomt å satse på. I tråd med dette skal naturressursene benyttes til størst mulig nasjonal verdiskaping. Virkemidlene i det som betegnes som en offensiv distrikts- og regionalpolitikk er, ved siden av å sikre gode internasjonale konkurransevilkår, differensiert arbeidsgiveravgift, investeringsstøtte til bedrifter og der støtten er dimensjonert for å treffe regioner med særskilte utfordringer, lokalt utviklingsarbeid, godt utbygd digital infrastruktur, stimulere innovasjon, bygge næringsrettet kompetanse og legge til rette for gründere, samt satse på personrettede tiltak i Finnmark og Nord-Troms. (Meld. St. 13 (2012–2013, kapittel 1). Meldingen legger ut over dette ikke eksplisitte føringer for hvordan politikken innenfor andre områder, for eksempel fiskeripolitikken, bør utformes for å støtte opp under arbeidet med å realisere regionalpolitiske mål.

I Sjømatmeldinga legges bærekraftig forvaltning av naturressursene som premiss for verdi-

skapning. Når det gjelder sjømatindustrien, slås det fast at lokalisering i et høykostland stiller særlige krav til markedsorientering, teknologitvilling og utnyttelse av naturlige fortrinn, og at de generelle rammebetingelsene for industrivirkosomhet også er viktige for denne industrien. Det vises også til at særlig filetindustrien i Nord-Norge har hatt en viktig distriktpolitisk rolle, men at fiskeindustrien generelt, og filetindustrien spesielt, har lønnsomhetsproblem. Utfordringen blir å sikre en konkurransedyktig fiskeindustri, og videre at framtidig utvikling og vekst avhenger av lønnsomme bedrifter. Mens det er myndighetenes rolle å bidra med konkurransedyktige rammebetingelser, er det bedriftenes ansvar å utnytte mulighetene for verdiskaping. En av industriens rammebetingelser er tilgang på råstoff og det fastslås at denne kan styres gjennom årlige reguleringer. Når det gjelder kystflåten, foretas det begrensede kvoteavsetninger til den såkalte ferskfiskordningen for å bedre fiskeindustriens leveringssituasjon utenfor toppsesongen. Når det gjelder leveranser av råstoff på industrielle betingelser, vises det til at hvitfiskindustriens trålere er unntaket fra hovedregelen om at fiskeflåten skal eies av aktive fiskere. Forutsetningen for unntaket er at trålerne skal sikre nordnorske fiskeforedlingsbedrifter råstofftilgang når kystflåten ikke leverer fangst. Departementet slår fast at dette ikke fungerer, og at dette er grunnen til at man har hatt innstramminger av leveringsplikten ute på høring. Det er store utfordringer forbundet med samtidig å sikre en konkurransedyktig sjømatindustri og at verdiskaping og arbeidsplasser kommer kystsammfunnene til gode (Meld. St. 22 (2012–2013), kapitlene 2 og 9).

God lønnsomhet i store deler av fiskeflåten forklares med god ressurstilgang og effektivitetsutvikling, men deler av flåten har hatt en svakere lønnsomhetsutvikling enn ønskelig. Fordi bære-

kraftig forvaltning av ressursene krever begrensning i ressursuttaket, må produktiviteten i flåten økes for at næringen skal holde tritt med effektivitets- og velferdsutviklingen i samfunnet for øvrig. Ulike virkemidler for strukturering av fiskeflåten har vært brukt for å sikre at fiskeflåten henger med i produktivitetsutviklingen (Meld. St. 22 (2012–2013)). Med unntak av et begrenset antall tråleres leveringsplikt og ferskfiskordningen, så legger ikke meldingen spesielle føringer med hensyn til resten av verdikjeden i hvitfiskindustrien. Meldingen signaliserer ingen endring i Deltakerloven og kun mindre endringer i loven som regulerer omsetning av villfanget fisk (fra Råfisklov til Fiskesalgslagslov). Fiskerne beholder fortsatt sin ensidige rett til å fastsette pris.

I melding om næringspolitikken mot 2020 angis det at den overordnede målsetting er størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi og arbeid til alle. For å nå dette målet angir meldingen styrket produktivitetsvekst, konkurransevne og lønnsomhet. Samarbeid mellom det offentlige og næringslivet, og stor omstillingsevne i møte med en omskiftelig verden ansees som vesentlige, men viktigst for konkurransevnen er anvendelse av arbeidskraften. For å sikre høy levestandard skal Norge ikke ha billig arbeidskraft, og det er derfor viktig med høy verdiskaping per arbeidstime. Et trekk ved den norske (nordiske) modellen er den omstillingssolidaritet som ligger i at de som rammes av omstilling, likevel har et sosialt sikkerhetsnett. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av at enkeltpersoner omstiller seg, er så stor at samfunnet samtidig må være villig til å bære en del av kostnadene. Selv om samfunnsøkonomisk optimal ressursallokering skal sikre størst mulig verdiskaping, kan det i praktisk politikk være avveininger med andre målsettinger for politikken f. eks målsettinger med hensyn til bosettingsmønstre. (Meld. St. 39 (2012–2013)).

SELSKAPENES POSISJON

Det er i dag to konsern som både eier produksjonsanlegg for hvitfisk og samtidig eier trålere. Representanter for ledelsen i de to konsernene er intervjuet for å belyse deres oppfatning av hvordan leveringsplikt og produksjonsplikt påvirker selskapenes disposisjoner. Mer eksplisitt vil lederne oppfatning av muligheter og begrensinger de ulike forslagene til skjerping og lemping av plikter gir for samtidig å ha lønnsomhet.

Nergård-konsernet som disponer 13,09 enhetskvoter for torsketrål, produserer i hovedsak saltfisk og klippfisk. Konsernet er eier av foredlingsbedrifter fra Vest-Finnmark (Hasvik) i nord til Lofoten (Værøy) i sør. Ledelsen vurderer leveringsplikten, i dag håndhevet som tilbudsplikt, som uproblematisk. Produksjonsplikten skaper imidlertid problemer. Den fungerer slik at dersom det kjøpes råstoff fra egne trålere, er selskapet pliktig til å prosessere 80 % av torsken og 60 % av hysa. Dersom andre kjøper råstoffet, eller selskapet kjøper råstoff fra andre fartøy, gjelder ikke denneplikten. Produksjonsplikten begrenser selskapets fleksibilitet, og ved fallende priser kan konsernet ikke selge ut råstofflageret, men må produsere med tap. Det er på denne måten en større risiko forbundet med å kjøpe råstoff fra egne trålere enn å kjøpe tilsvarende råstoff fra andre. Det derfor en langt mindre risikofylt strategi å avslå tilbudet om konsernets eget råstoff og i stedet legge det ut for salg i et globalt råvaremarked.

Forslaget om innskjerping av leveringsplikt og produksjonsplikt som ble sendt på høring i 2012 og ble vurdert som så negativt med hensyn til lønnsomhet, spesielt for industrianleggene, at det ville kunne ha ført til konkurs eller i minste fall store omorganiseringer for å begrense den negative effekten. Det er spesielt at konsernet da måtte ha kjøpt og produsert ukurante størrelser

og arter med store tap, som ville ha gitt dette resultatet. Forslaget om fleksibel kvoteutnyttelse for rederiene som kom i 2013, ble vurdert som lite nyttig for bedriften. Ordningen forutsatte ferske leveranser og produksjon av fersk filet, og det passer ikke med bedriftens produksjonsstrategi (saltfisk/klippfisk). Det vurderes likevel ikke som så negativt som 2012-forslaget. I høringssvaret ber konsernet om at deregulering vurderes, og der selskaper med industrikvoter gis mulighet til å disponere kvotene langt mer fleksibelt for bedre å kunne bygge opp en mer markedsrettet produksjon.

På spørsmål om hva man ville gjøre dersom man stod fritt til å disponere enhetskvotene, ville selskapet satset både på filetproduksjon og saltfisk/klippfisk, og bidratt til en differensiert flåtestruktur. Med økte frihetsgrader ville de ha vurdert produksjon av høy kvalitet fryst filet om bord i trålere så vel som fersk filet på land forsynt av ferskt råstoff fra trålere, større kystfiskefartøy og levende lagret fisk. All fangstaktivitet ville blitt gjennomført i egen regi da det ikke er en aktuell strategi å leie ut kvoter til andre. Saltfisk/klippfisk-produksjonen ville man basert på råstoff fra kystflåten og fryst trålråstoff.

Aker ASA kontrollerer eierinteressene i Norway Seafoods AS og Havfisk ASA. Norway Seafoods har produksjonsanlegg fra Øst-Finnmark (Båtsfjord) til Lofoten (Stamsund) og har fersk og fryst filet som hovedprodukter. Driften av trålere med leveringsplikt er organisert i Havfisk som disponerer 29,6 enhetskvoter. I likhet med ledelsen i Nergård oppfatter ledelsen i Norway Seafoods leveringsplikten slik den fungerer i dag som uproblematisk. Bearbeidingsplikten oppfattes derimot som en ordning som er til hinder for å ta eierskap til torsk for den begunstigede bedrift. Bearbeidingsplikten reduserer fleksibiliteten, og dette kan gi seg utslag i at tilbudspliktig fisk ikke blir

kjøpt før den er lagt ut på åpen auksjon, eller at man lar være å kjøpe. Det krever også ekstra kontrollkostnader for å sikre at det er den pliktbelagte fisken som blir bearbeidet. Uten bearbeidingsplikten ville bedriften ha en langt større fleksibilitet når man tar eierskap til tilbudspliktig torsk.

Ifølge ledelsen i Norway Seafoods AS er ikke den samla lønnsomheten i tråleroperasjonen og filetproduksjonen stor nok til å finansiere nødvendige investeringer for langsiktig drift. Uavhengig av nye signaler fra departementet, har Norway Seafoods derfor på nyåret 2014 lagt fram planer om effektivisering for å bedre lønnsomheten i filetproduksjonen.¹¹

Forslaget om innskjerping av leveringsplikt og produksjonsplikt som ble sendt på høring i 2012 hadde Norway Seafoods samme oppfatning av som Nergård – det ville ha ført til konkurs for landanleggene fordi man ville være tvunget til å produsere store mengder ukurant råstoff med tap. Forslaget med fleksibel kvoteutnyttelse for rederiene, som kom i 2013, ble vurdert som svært gunstig. Dersom forslaget blir iverksatt vil det, i henhold til ledelsen i Norway Seafoods, legge bedre til rette for forsyning av industrianleggene samtidig som det vil sikre bedre drift av trålerne. Selskapet oppfatter at den eneste muligheten for lønnsom filetproduksjon er å rette produksjonen inn mot å forsyne godt betalende europeiske markeder med ferske filetprodukter.

På spørsmål om hva konsernet ville gjøre dersom man stod fritt til å disponere enhetskvotene, filetproduksjon, var oppfatningen at dette på kort sikt ikke ville få betydning. Grunnen er at Havfisk ASA nå erstatter gamle trålere. På lengre sikt ville det imidlertid kunne føre til økt differensiering av flåten der for eksempel større havgående linefartøy og snurrevadfartøy ville kunne inngå i rederiets flåte i en strategi for å forsyne industribedriftene med høykvalitets ferskt råstoff og levende fisk.

DISKUSJON

Fra 1960-tallet til i dag har flere sentrale rammebetingelser endret seg både når det gjelder norsk politisk virkelighet og innenlands kostnadsnivå sammenlignet med handelspartnere. Større enighet om og «kjøreregler» for internasjonal konkurranse har blitt institusjonalisert gjennom World Trade Organization (WTO). EØS-avtalen legger dessuten klare begrensinger for hva som kan tillates av statsstøtte uten at det oppfattes som konkurransevridning. Resultatet har blitt mer liberale betingelser i verdenshandelen, der internasjonal arbeidsdeling står sentralt. Internasjonal arbeidsdeling er også sterkt inkorporert i norsk økonomisk politikk og legges sammen med krav til høy arbeidskraftsproduktivitet som forutsetninger når politikk utformes innenfor regionalpolitikken (Meld. St. 13 (2012–2013)), sjømatpolitikken (Meld. St. 22 (2012–2013)) og næringspolitikken (Meld. St. 39 (2012–2013)).

Norsk industri, fiskeindustrien ikke unntatt, må forholde seg til at norsk økonomi er sterk sammenlignet med gjennomsnittet av våre handelspartnere. Samtidig som en svært lønnsom petroleumssektor har vokst, har den norske arbeidslivsmodellen bidratt til å løfte produktiviteten i øvrig næringsliv (Bjørnland & Thorsrud, 2013). Petroleumssektoren har vokst og hentet arbeidskraft fra mindre lønnsomme deler av norsk arbeidsliv. Dette har bidratt til å løfte det norske lønnsnivået. Norske bedrifter må derfor ha høy produktivitet og god lønnsvevne for å være i stand til å konkurrere om kvalifiserte arbeidstakere. Virksomheter som sliter med lønnsomheten kan ikke velte problemet over på arbeidstakerne ved å senke lønningene. Alternativet til effektivisering er å innstille driften. Arbeidskraften flytter til bedrifter og regioner som kan møte høye krav til produktivitet og lønnsomhet. Innenfor gjeldende økonomisk politikk har derfor fiskeindustrien ge-



Tidligere hadde staten mulighet til å kompensere for manglende lønnsomhet gjennom subsidier, men dette er det hverken anledning til i henhold til inngåtte handelsavtaler, eller politisk ønske om.

Det er derfor vanskelig å se hvordan de motstridende kravene til aktørene kan løses uten endringer på en eller flere av de parameterne som er løftet fram og diskutert i denne artikkelen.

nerelt, og filetindustrien spesielt, måttet tilpasse kapasitet og produksjonsformer for å holde tritt med produktivitetsutviklingen i øvrig næringsliv. Dette er kanskje vel så viktig som tilpasning av kapasitet til ressursgrunnlaget. I henhold til Det tekniske beregningsutvalg (TBU) er timelønnskostnadene i industrien betydelig lavere i viktige konkurrentland som Polen, Portugal og Storbritannia (henholdsvis 12, 17 og 45 % av norsk timekostnad)¹². I «Sjømatmeldinga» (Meld. St. 22, 2012–2013) er økende produktivitet fremhevet som svarer på disse utfordringene.

Dreiningen i mer liberalistisk retning har gitt klarere rolledeling mellom stat og næringsliv. Den norske arbeidslivsmodellen forutsetter et produktivt og lønnsomt arbeidsliv for å finansiere privat og offentlig velstand. Staten skal tilby generelle rammebetingelser og sørge for mobilitet og sosial sikkerhet innenfor trepartssamarbeidet i norsk arbeidsliv (Moene, 2007). I næringspolitik-

ken kommer dette klart til syne som manglende respons på krav om politisk intervensjon for å berge bedrifter i vanskeligheter, også når dette rammer lokalsamfunn med stor tyngde. Den ledige arbeidskrafta skal tilflytte lønnsomme bedrifter også når det innebærer geografisk mobilitet. I større arbeidsmarkedsregioner med et differensiert arbeidsliv, er resultatene langt mindre dramatiske for arbeidstakere og bosetting enn i små regioner med ensidig næringsliv. Det er i denne typen region «Kystopprøret» har sitt utspring.

I de senere årene kan vi bare finne ett unntak fra den klare rolledelingen mellom stat og næringsliv, og det er politikken overfor den nordnorske filetindustrien, med tilhørende trålere. Departementet har som følge av unntaket sendt forslag til vilkår for organisering av driften (leveringsplikt og produksjonsplikt) og produksjonen helt ned på produktnivå (fersk filet) ut på offentlig høring. Slike vurderinger om produkter og produksjonssteder ligger i alle andre virksomheter, også innenfor resten av sjømatnæringa, til bedriftens styre og ledelse. Vi klarer ikke å finne tilsvarende, i alle fall ikke for bedrifter som det forutsettes skal operere innenfor en setting med global konkurranse. Ordningen kan derfor karakteriseres som en korporativ relik.

Når andre bedrifter eller bransjer sliter med lønnsomhet (se figur 1), har staten vanligvis to responser; en vurdering av om staten kan bidra med å bedre de generelle rammevilkårene og en oppføring til å bedre produktivitet og lønnsomhet. Når det gjelder industriell produksjon av villfanget fisk, har det vært stor politisk oppslutning om at to sentrale rammevilkår for kontroll med råvarestrommen, Deltakerloven og Råfiskloven, ikke skal røres. Og når bedriftene ønsker å bedre lønnsomhet og produktivitet ved å rasjonalisere driften, påvirker dette sysselsetting i små regioner med ensidig næringsliv negativt, og utløser «kystopprør». Tidligere hadde staten mulighet til å

kompensere for manglende lønnsomhet gjennom subsidier, men dette er det hverken anledning til i henhold til inngåtte handelsavtaler, eller politisk ønske om (se Finstad m. fl, 2012). Det er derfor vanskelig å se hvordan de motstridende kravene til aktørene kan løses uten endringer på en eller flere av de parameterne som er løftet fram og diskutert i denne artikkelen.

NOTER

- 1 Denne artikkelen er i hovedsak basert på arbeider gjort innenfor «Torskeprogrammet» finansiert av Fiskeri- og Havbruksnærings Forskningsfond, men også av prosjekter finansiert av Landsorganisasjonen (LO) og Nærings- og Fiskeridepartementet. En stor takk til Nofimas oppdragsgivere.
- 2 Deltakerlovens hovedregel er at fiskefartøy må ha aktive fiskere som majoritetseiere.
- 3 Mer enn en kvote kan ligge på en tråler. Antall kvoter er langt større enn antall trålere.
- 4 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/presse-senter/pressemeldinger/2012/strammer-inn-leveringsplikten-for-torske.html?id=707079>
- 5 http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2012/Leveringsplikt_for_torsketraaalerne/hoeyringsnotat.pdf
- 6 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/presse-senter/pressemeldinger/2013/bekymret-for-situasjonen-i-hvitfisknarin.html?id=730726>
- 7 http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2013/Ordning_med_fleksibel_kvoteutnyttelse/Hoeringsnotat.pdf
- 8 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/horinger/horingsdokumenter/2013/horing-ordning-med-fleksibel-kvoteutnyt/horingsuttaaler.html?id=735414>
- 9 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/aktuelt/nyheter/2014/fiskeriministeren-om-leveringsplikt-i-st.html?id=750450>
- 10 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/aktuelt/nyheter/2014/fiskeriministeren-om-leveringsplikt-i-st.html?id=750450>
- 11 <http://www.norwayseafoods.com/text.cfm?id=2016&lid=3>

12 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/nouer/2013/nou-2013-7/4.html?id=726146>

REFERANSER

- AN. Avis Norland. 17.08.2011. Giske vil hjelpe REC.
<http://www.an.no/nyheter/article5703649.ece>
- AN. Avis Norland. 06.07.2010. Mener staten bør ta over REC
<http://www.an.no/nyheter/article5183536.ece>
- Bjørnland H.C. & Thorsrud 2013: Boom or gloom? Examining the Dutch disease in a two-speed economy. *CAMP Working Paper Series No 6/2013*. Centre for Applied Macro – and Petroleum Economics (CAMP).
- Bye, T. & Holmøy, E. 2006: Hva hvis industrien ikke får billig kraft? *Økonomiske analyser 4/2006*. SSB.
- Bye, T. & E. Hope 2006: Electricity market reform – The Norwegian Experience, In Competition and Welfare – The Norwegian Experience (Lars Sørgard editor), *The Norwegian Competition Authority*, Nov 2006, 21–50.
- Bye, T. & E. Hope 2007: Deregulering av elektrisitetsmarkedet – Norske erfaringer. *Økonomisk Forum nr 1*. 2007, 17–25.
- Dagbladet 3.3.2014. Uakseptabel, kortsiktig egoisme.
<http://www.dagbladet.no/2014/03/03/nyheter/samfunn/innenriks/fiskeripolitikk/fiskeridepartementet/32114126/>
- DN. Dagens Næringsliv 02.10.2011. Giske i Rec-møte med Hagen. <http://www.dn.no/forsiden/borsMarked/article2235401.ece>
- DN. Dagens Næringsliv 14.08.2012. Nå er det definitivt slutt for Rec i Norge. <http://www.dn.no/forsiden/borsMarked/article2452151.ece>
- DN. Dagens Næringsliv 19.07.2011. Slutt for Rec i Norge. <http://www.dn.no/forsiden/borsMarked/article2184798.ece>
- Dreyer, B., J.R. Isaksen, B.I. Bendiksen & S.A. Rånes 2006: Evaluering av leveringsplikten. *Rapport 1/2006*, Fiskeriforskning, Tromsø.
- E 24 20.04.2013. *Ap-plan for skognæringen redder ikke Tofte*. <http://e24.no/makro-og-politikk/ap-plan-for-skognæringen-redder-ikke-tofte/20360137>
- Finstad, B.P., E. Henriksen & P. Holm 2012: Fra krise til krise - forventninger og svik i norsk fiskerinæring. *Økonomisk fiskeriforskning*, 22:1, 33-54.

- Fiskeribladet/Fiskaren 17.01.2013, Papirutgaven side 4 og 5.
- Henriksen, E. 2013: Lønnsom foredling av hvitfisk i Norge – hva skal til? Oppsummering av foredragsserie holdt for LO, supplert med relevant litteratur. K 44/2013.
- Hermansen, Ø. & B. Dreyer 2010: Challenging spatial and seasonal distribution of fish landings – The experiences from rural community quotas in Norway. *Marine Policy*, 34, 567-574.
- Holm, P., K. Tveterås, B.P. Finstad & E. Henriksen 2013: Lys i husan? I Hvor går Nord-Norge Politiske tidslinjer. I Jentoft, S., J.-I. Nergård & K.A. Røvik (red.) Stamsund: Orkana Forlag AS.
- Huttunen, K., J. Møen and K. G. Salvanes 2006: How destructive is creative destruction? *Working paper* 11/06, Norges handelshøyskole, Bergen.
- Larsen, T.A. & B. Dreyer 2012: Norske torsketrålere. Struktur og lønnsomhet. *Rapport 12/2012*, Nofima. Meld. St. 13(2012–2013). Melding til Stortinget. Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken. Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 1. mars 2013, godkjent i statsråd same dagen. (Regjeringa Stoltenberg II)
- Meld. St. 22 (2012–2013). Melding til Stortinget. Verdens fremste sjømatnasjon. Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet 22. mars 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)
- Meld. St. 39 (2012–2013). Melding til Stortinget. Mangfold av vinnere. Næringspolitikken mot 2020. Tilråding fra Nærings- og handelsdepartementet 7. juni 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)
- Moene, K. (2007). Den nordiske modellen. *ESOP working paper*. http://www.sv.uio.no/esop/english/research/publications/working-papers/den_nordiske modellen.html. Basert på «Likhet under press». I Barth, E., Moene, K og Wallerstein, M.. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Nilssen, J., B.A. Bertheussen & B. Dreyer 2014: Hvilken råstoffstrategi er mest lønnsom for norske filetbedrifter? *Økonomisk fiskeriforskning*, 1-2014, 1–17.
- NRK-Buskerud. 23.08.2013. Slutt for Södra Cell. <http://www.nrk.no/buskerud/slutt-for-sodra-cell-1.11197681>
- NRK-Buskerud. 05.06.2013. Snur ryggen til norske skogeiere. <http://www.nrk.no/buskerud/sodra-vil-ikke-hjelpe-1.11061413>
- NRK-Buskerud. 30.04.2013. Fortsatt håp for Södra Cell Tofte. <http://www.nrk.no/buskerud/fortsatt-hap-for-sodra-cell-1.11006618>
- NRK-Nordland 03.10.2011. Ikke aktuelt for staten å gå inn i REC. <http://www.nrk.no/nordland/giske-vil-ikke-ha-staten-inn-i-rec-1.7817862>
- NOU 2002:13 Eierskap til fiskefartøy. Utredning fra Eierskapsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 8. juni 2001. Avgitt til Fiskeridepartementet 21. juni 2002.
- Strøm, S. & Vislie, J. 2006: *Kraftpriser og kraftkrevende industri*. https://www.sv.uio.no/econ/om/aktuelt/i-media/pdf-filer/2006/Kraftpriser_og_kraftkrevende_industri.pdf