

# Fra krise til krise – forventninger og svik i norsk fiskerinæring\*

Bjørn-Petter Finstad<sup>1</sup>, Edgar Henriksen<sup>2</sup> & Petter Holm<sup>1+2</sup>

---

1 Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø

2 Nofima AS, Muninbakken 9-13, Breivika, 9291 Tromsø

---

## *Abstract in Norwegian:*

I denne artikkelen drøfter vi årsakene til at utviklingen i filetindustrien, spesielt i Finnmark, framstår som en sammenhengende krise. Den vanskelige situasjonen de siste tiårene står i kontrast til optimismen umiddelbart etter krigen. Da filetindustrien ble bygd opp med sterk offentlig medvirkning i etterkrigstiden, var det bred enighet om en strategi for modernisering og industrialisering av Nord-Norge generelt og Finnmark spesielt. Dette ga opphav til en storstilt satsing på filetindustrien, dels ved direkte støtte til etablering av produksjonsbedrifter, dels ved tilpasninger i rammebetingelsene for filetproduksjon. I artikkelen viser vi hvordan moderniseringsprosjektet bidro til å etablere en "samfunnskontrakt" der det offentlige, med filetindustrien og tilhørende trålere som virkemiddel, ble stående som garantist for sysselsetting og bosetting i distriktene.

Etter den sterke ekspansjonen på 1960-tallet har filet som produksjonsform gradvis tapt terreng. Antallet norske bedrifter med filet som viktigste produksjonsform har blitt redusert fra 100 på begynnelsen av 1970-tallet til 10 i 2012. Forklaringene på tilbakegangen er sammensatt og handler om sterk konkurranse i markedene, bortfall av subsidier, uthuling av trålnernes leveringsplikt, globalisering av produksjonen og handel med fiskevarer og et svært høyt norsk kostnadsnivå. Når denne industrien bygges ned, støter det an mot de sterke forventningene som ble etablert i den gamle "samfunnskontrakten". Den permanente krisen er uttrykk for spenningsforholdet som oppstår ved at filetbedriftene forventes å ivareta et samfunnsansvar samtidig som de skal være konkurransedyktige aktører i et globalisert fiskevaremarked.

## *Abstract in English:*

In this article we will discuss the reasons why the fillet processing industry, particularly in Finnmark, is in a continuous state of crisis. The difficult situation the last decades contrasts sharply against the optimism after World War II, when the fillet processing industry was built up with massive support from the government. In the post war period, there was a broad consensus of the need for modernization and industrialization in North Norway. This made the foundation for a strong public commitment to fillet processing industry, in part by direct support to the establishment of fillet processing plants, in part by important adjustments to the institutional and legal framework for the processing industry. The article shows how the modernization project contributed to the establishment of a "social contract", according to which the government, with fillet processing industry and trawler technology as instruments, accepted responsibility for employment and settlement in the coastal communities.

After the strong expansion in the 1960s, white fish fillet has lost shares of the Norwegian export. The number of businesses with fillets as the main production has been reduced from 100 in the early 1970s to 10 in 2012. The explanations on the decline is complex and includes factors like strong competition in the markets, the termination of subsidies, undermining of the trawlers obligations to land fish to a specific processing plant, globalization of production and trade of seafood, and very high Norwegian production costs. When the industry is in decline, it runs against the strong expectation established in the old "social contract". The permanent crisis is a result of the tension created when the fillet processing industry is held to the social responsibilities to coastal communities at the same time as they must be competitive actors in a global seafood market.

---

\*Dette arbeidet er en del av Torskeprogrammet, finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond.

NB! Vi har utført en rettelse - Figur 5 i denne artikkelen er ny.

---

*"Sendes til Kina: Det koker av fisk i havet og det landes kjempefangster, men likevel er det krise for landanleggene langs kysten". (Endresen, 2011)*

---

Sitatet over er hentet fra en artikkel i *Dagens Næringsliv* høsten 2011. Oppslaget tok utgangspunkt i et paradoksal faktum: I en landsdel med et åpenbart komparativt fortrinn, nærheten til ett av verdens rikeste fiskefelt, har det vist seg vanskelig å opprettholde en bærekraftig foredlingsindustri. I stedet foregår videreføringen i økende grad i Kina. Utgangspunktet for oppslagene høsten 2011 var at Aker Seafoods, Norges største industrikonsern innen hvitfiskektoren, vedtok å skille rederidrift og landindustri fra hverandre. Dette har utløst frykt for at råstofftilgangen til den landbaserte filetproduksjonen vil svekkes ytterligere. I et leserinnlegg i *Nordlys* mante Ingalill Olsen, stortingsrepresentant fra Finnmark for Arbeiderpartiet, til kamp: "Røkke og Co. er på vei ut av Finnmark med trålkonsesjonene. Men dette ranet av Finnmark skal ikke skje uten sverdslag" (Olsen, 2011). Fylkeslederen i Kommunenes Sentralforbund i Finnmark, Kristina Hansen, følger opp i samme avis og krever at Aker Seafoods opprettholder sine forpliktelser og leverer torsk som bearbeides i kystsamfunnene i Finnmark: "Sentrale myndigheter må sørge for at industrikvotene ikke flagges ut av fylket" (Hansen, 2011).

Problemene i fiskeindustrien i nord er sammensatte og har sterke politiske og symbolske overtoner. Det som startet med et spørsmål om intern foretaksstrategi – hvorvidt Aker skal organisere fartøyer og landanlegg sammen eller hver for seg – utløser raskt problemstillinger av offentlig interesse: Hvordan vil det påvirke leveringsforpliktelser og landingsmønster? Betyr en fristilling av trålerne tap av arbeidsplasser langs kysten? Er betingelsene for at Aker i sin tid fikk tillatelse til å overta industrianlegg og trålere nå brutt, slik at konsesjonene bør trekkes tilbake? Det rei-

ser også et mer generelt spørsmål om trålernes legitimitet og plass i fiskerinæringen. I sin tid var oppbyggingen av en trålerflåte begrunnet med å sikre stabil tilførsel av fiskeråstoff til filetindustrien på land. Hvis trålerne nå, innen rammen av en globalisert økonomisk orden, ikke lenger bidrar til å sikre råstofftilførselen til fiskeindustrien er det kanskje grunn til å tenke gjennom saken en gang til?

I denne artikkelen vil vi se nærmere på den historiske utviklinga til norsk filetindustri, med særlig vekt på Nord-Norge. Vår grunnleggende problemstilling angår det paradoks vi startet med: Mens det koker av fisk i havet, er det krise i fiskeindustrien på land. Hvorfor er det slik? En viktig del av forklaringen er selvsagt de gjennomgående svake økonomiske resultater. Når den samlede norske eksporten av torskefilet reduseres, når antall arbeidsplasser i industrien minsker, når rekken av filetbedrifter som går over ende blir lengre, er det fordi driften ikke svarer seg. Lønnsomhetsproblemet er likevel ikke hele forklaringen. At filetindustrien går fra krise til krise skyldes ikke at den sliter økonomisk – det er en normal del av tilpasningsprosessen i norsk økonomi. Krisen i filetindustrien, skal vi hevde, stikker dypere og er av et annet slag. Hypotesen som utdypes og undersøkes i det følgende er at denne krisen oppstår i et vedvarende avvik mellom de samfunnsmessige forventninger som stilles til denne sektoren og dens fattigslige resultater. Når filetindustrien går fra krise til krise er det altså ikke primært et lønnsomhetsproblem, men fordi det stilles så høye forventninger til denne sektoren. Mens fiskeindustriens svake resultater dermed inngår som en del av bildet, er det altså den andre enden av problemet vi skal undersøke: Hvorfor vedlikeholdes forventningene til filetindustrien til tross for alle erfaringer som viser at dette er urealistisk?

Gangen i artikkelen er slik: I det første avsnittet beskriver vi hvordan filetindustrien ble til i etterkrigstida. Et hovedpoeng her er å vise at filetindustrien ble etablert som ledd i et politisk prosjekt for modernisering

av den nordlige landsdelen. Dette er direkte relevant for filetindustriens samfunnsmessige posisjon, særlig i Nord-Norge. Filetindustrien ble konstruert for å være en samfunnsbærende sektor. Resultatet av prosjektet var ikke bare at en ny industri-sektor ble etablert. Samtidig ble det etablert en samfunnskontrakt som skulle vise seg å være mer seiglivet enn de bedriftene den var myntet på.

I de neste to avsnittene tar vi for oss filetindustriens lønnsomhetsproblem. Et hovedpoeng her er de store endringer i filetindustriens rammebetingelser fra etableringsperioden på 1950- og 60-tallet og fram til i dag. Den gang filetindustrien ble bygget opp, var det innenfor et havrettsregime med fri adgang til fiskeressursene, og et proteksjonistisk handelsregime uten sterke restriksjoner mot subsidier og andre konkurransevridende tiltak. Innenfor disse rammene kunne en etablere en filetindustri basert på torskeråstoff uten tanke på kapasitetsspørsmål på sjø og land, og med storstilte statlige subsidier som sentrale virkemidler. Resultatet var en filetindustri med betydelig overkapasitet, og som kunne overleve uten sterk konkurransekraft i internasjonale markeder. Fra 1980-tallet og fram til i dag har imidlertid rammebetingelsene endret seg radikalt. Påskyndet av et nytt internasjonalt havrettsregime, som skiftet tyngdepunktet i verdens sjømatindustri fra nord til sør og fra vest mot øst, må norsk filetindustri nå konkurrere som en funksjonell del av et globalt hvitfiskmarked. I dette markedet, som forsynes av råstoff fra mange ulike fiskerier verden rundt, er det foredlingsbedriftene i Kina som setter industristandarden. Resultatet av denne konkurransesituasjonen kan tydelig avleses på bedriftenes bunnlinjer og i konkurrsstatistikken: Det går nedover. Filetproduksjon flyttes ut. Råstoffet tar andre veier til markedene enn via norske kuttelinjer.

I det fjerde avsnittet vender vi tilbake til kjernen i det paradokset vi startet med: Hvorfor er det permanent krise i norsk filetindustri? Hvorfor vedlikeholdes forventningen om å være ryggraden i kystsamfun-

nene til en sektor som knapt kan bære sine egne kostnader? For å kunne besvare slike spørsmål, gir vi en analyse av hva forventningene til filetbedriftene går ut på og hvordan de kommer til uttrykk. Vi gjør det ved hjelp av begrepet om en "samfunnskontrakt", det vil si det samlede knippe av forventninger og krav som gjøres gjeldende i forholdet mellom en sektor og det omliggende samfunn. Et hovedpoeng i analysen er at samfunnskontrakten i fiskerisektoren ikke er entydig: Mens kravene i det nasjonale og de internasjonale markedet til effektivitet og konkurransekraft er sterke og klare, vedlikeholdes samtidig forventningene om at filetindustrien skal være en samfunnsbærende sektor. Det er i samspillet mellom krav som er vanskelige å forene som gjør at krisen i filetindustrien blir permanent.

## Frossenfisk og modernisering

Oppbyggingen av en filetindustrien stod sentralt i strategien for moderniseringen av Nord-Norge i etterkrigstida. Den grunnleggende analysen av problemet, både når det gjaldt lønnsomheten i fiskeriene og strukturen i nordnorsk næringsliv mer generelt, var etablert allerede i mellomkrigstiden. Et utgangspunkt for denne analysen var det, som i en innstilling fra Stortingets Kjøle- og Fryserikomité i 1931, ble kalt *fiskernes prisproblem* (Finstad, 2005:32; Finstad, 2010). Mens det norske torskefisket var det største i Europa med dobbelt så store fangster som den neste på lista, Storbritannia, oppnådde norske fiskere under halvparten av den prisen britiske fiskere fikk. Årsaken til det, slik komiteen så det, var ulikheter i markedstilpasning mellom de to lands fiskerier. Mens norsk fiskerinæring i hovedsak leverte tørrfisk og klippfisk til fattige land i Sør-Europa, Latin-Amerika og Afrika, kunne britiske fiskere nyte godt av kjøpesterke ferskfiskmarkeder i urbane sentra. Men denne fordelene ville bli tilgjengelig også for norske fiskere ved hjelp av moderne fryseteknologi:

*Kunde man opnå at det fiskespisende publikum i de tettbefolkede land ville forlange frossen fisk og frossen filet, skulde man tro at en ny tid vilde opprinne for våre kystfiskerier. Ti da vilde vi så å si overalt på kysten kunne produsere sådan vare, og Finnmark, som nu ligger uheldigst til, når det gjelder ferskfiskeksport, vilde kunne bli leverandør av kvalitetsvare framfor nogen (sitert fra: Finstad, 2010:162).*

Kjøle- og fryseteknologi var altså løsningen på fiskernes problem. Denne forståelsen av lønnsomhetsproblemet overlevde tredvetallets krisefase og okkupasjonsårenes økonomiske oppgangstid, og kom til å danne grunnlaget for moderniseringsprosjektet i Nord-Norge i etterkrigstida. I forbindelse med gjenoppbyggingen av landet etter 1945 fikk analysen ekstra tyngde, og prosjektets mandat ble utvidet. Den samfunnsmessige oppgaven skulle ikke bare være å løse "fiskernes prisproblem", men å bringe den nordlige landsdelen inn i en industriell æra. De to målene kunne oppnås under ett. Fiskerienes grunnleggende lønnsomhetsproblem var av samme art som landsdelens. I nasjonalbudsjettet for 1947 heter det at det må legges vekt på "å bygge ut de næringer som gir størst utbytte av arbeidskraften", nemlig industrien (St. meld. nr. 10, 1947: 15). Målene om økt levestandard for befolkningen kunne bare skje ved produktivitetsøkning. Dette skulle oppnås ved å flytte arbeidskraft fra sektorer med lav produktivitet til sektorer med høy. Fiskeriene nevnes eksplisitt som en lavproduktiv næring, og i nasjonalbudsjettet ble det uttrykt en målsetting om å redusere antallet fiskere fra 115.000 til 40.000 (Aegisson, 1993:107). Satsingen på å bygge en moderne filetindustri var del av en større plan om økonomisk strukturendring i landsdelen (Hersoug & Leonardsen, 1979).

Under Quisling-regjeringen var planarbeidet ved Fiskeridirektoratet i Bergen blitt intensivert. Allerede i 1943 forelå en komplett plan for utbygging av en moderne eksportorientert fiskeindustri etter krigens

slutt. Dette arbeidet, som videreførte tankegodset fra Kjøle- og Fryserikomiteen ti år tidligere, ble smuglet ut av landet og kom til å danne grunnlaget for London-planens fiskeridel som eksilregjeringen utarbeidet høsten 1944 (Finstad, 2010). Framtiden for fiskeriene, og nøkkelen til å løfte Nord-Norge ut av fattigdom, var en offentlig finansiert filetindustri beskyttet av et eksportmonopol. På grunn av den relative stabilitet og jevnhet i råstofftilførselen ble Finnmark vurdert som det beste lokaliseringsområdet. Utbyggingen startet for fullt fra begynnelsen av 1950-tallet, etter at Stortinget hadde vedtatt hovedtrekkene i forslagene fra det såkalte Landsplanutvalget i 1948: Innstilling om reisning av allsidige fiskeforedlingsanlegg i Finnmark og Nord-Troms. Da var allerede en annen del av planen blitt iverksatt, ved at Frionor hadde fått enerett på eksport av fryst filet fra 1946.

I løpet av det neste tiåret ble hovedtrekkene i industriplanen realisert, om enn med noen variasjoner i forhold til den opprinnelige modellen. Tre konserner ble dominerende. Det ene var A/S Finnmark og Nord-Troms fiskeindustri (Finotro). Konsernet var et ektefødt barn av Landsplanutvalget, som opprinnelig hadde foreslått oppføring av tolv Finotro-fabrikker fra Skjervøy i Nord-Troms til Vadsø i Øst-Finnmark. Av ulike grunner, ble det bare bygget sju anlegg. Konsernet stod ferdig i 1956, med fabrikker på Skjervøy, Honningsvåg, Kjøllefjord, Mehamn, Berlevåg, Båtsfjord og Vardø. Hovedvirksomheten var fryst filet i blokk, men det ble også drevet konvensjonell produksjon ved anleggene. Staten var majoritetseier med 98 prosent av aksjene, mens de øvrige aksjene var eid av Norges Råfisklag, Norges Fiskarlag og LO. I utgangspunktet var råstoffleveransene til Finotro basert på kystflåten, og i det fiskeridominerte konsernstyret var trålermotstanden sterk og uttalt (Finstad, 2005). På grunn av stor overkapasitet og vansker med råstofftilførselen, slet selskapet hele tiden med økonomien og måtte stadig tilføres ny kapital fra staten. Etter hvert måtte

trålermotstanderne gi opp kampen, og fra 1970 ble Finotro eiere av en rekke trålere som ble knyttet til anleggene. En viktig årsak til dette var kravet fra fiskeindustriarbeiderne som var misfornøyde med kystflåten manglende evne til å levere tilstrekkelig med råstoff, med produksjonsstopp og avsigelser som resultat.

Findus ble etablert i Hammerfest i 1951, og kom til å bli den største enkeltaktøren i norsk hvitfiskeindustri. Selv om Findus og Finotro hadde sentrale likhetstrekk, var de også motstykker. Mens Finotro var stats eid, var Findus et rent privat aksjeselskap, eid av sjokoladeprodusenten Freia i Oslo. Senere, i 1962, ble selskapet overtatt av Nestlé, et internasjonalt storkonsern med hovedsete i Sveits. Videre hadde konsernene forskjellige distribusjonskanaler. Mens Finotro var en del av Frionor-samarbeidet, markedsførte Findus sine fiskeprodukter under eget varemerke. For at dette skulle være mulig innenfor det norske eksportregimet for fisk, hadde bedriften allerede fra starten av fått godkjenning som eksportør av fryst filet, ved siden av Frionor. En tredje forskjell gjaldt tilførsel av fiskeråstoff. Mens Finotro var basert på innkjøpt råstoff fra kystflåten, fikk Findus sine første trålere allerede i 1956. På dette tidspunkt var eiendomsretten til fiskefartøyer forbeholdt fiskere, og loven ga ikke anledning til at et industriselskap som Findus selv kunne eie fiskefartøyer. Men selskapet omgikk dette – med myndighetenes stilltiende samtykke – ved at aktive fiskere i navnet stod som eiere av Findus' trålere (Lien, 1975; Jacobsen, 1996). Senere ble bestemmelsene myket opp. Dels for å rydde vei for moderniseringsprosjektet, og dels som svar på den økende aktiviteten av den utenlandske trålerflåten i norske farvann, ble det gitt dispensasjon fra loven om fiskernes eiendomsrett til fartøyer i takt med utbyggingen av filetindustrien. Den restriktive Trålerloven av 1939, som hadde satt en øvre grense for antall norske trålere til elleve, ble også myket opp (Christensen, 1991; Jensen, 2010:137ff). Til tross for sterke protester fra kystfiskerhold ble det

gjennom disse grepene lagt til rette for oppbygging av en norsk trålerflåte (Aegison, 1993).

I tillegg til Finotro og Findus var det et tredje konsern som etablerte seg som filetprodusent i Finnmark i den første etterkrigstiden. Ålesundsfirmaet Brødrene Aar-sæther hadde drevet et konvensjonelt fiskebruk i Kjøllefjord allerede i 1910. I 1949 etablerte firmaet seg med moderne produksjon i Båtsfjord, og ble etter hvert en betydelig aktør i nordnorsk fiskeindustri, med anlegg i Kjøllefjord, Båtsfjord, Vardø og Vadsø i Finnmark (Adriansen, 1998).

Produksjonen av tørrfisk, saltfisk og klippfisk stod fortsatt sterk langt inn i femtiårene, til tross for oppfatningen om at framtiden lå i filetproduksjon og distribusjon av frosne produkter. En grunn til dette var de sterke sesongsvingningene i torskefiskeriene. For å ta unna sesongtoppene, var det greit å ty til de konvensjonelle produksjonsformene salting og tørking, som var tilpasset dette mønsteret. Finotro, et av de viktigste instrumentene for modernisering av fiskeriene og landsdelen, bygde også opp en svær kapasitet for produksjon av tørrfisk og saltfisk (Finstad, 2005). Bakgrunnen var markedsutviklingen. Stikk i strid med forventningene var det tørrfisk til Afrika som holdt seg best i pris, og ikke filet til Vest-Europa og USA (Johannessen, 1979). Det vil føre for langt å komme inn på alle årsakene her, men det er åpenbart at svært mange konkurrerende fiskerinasjoner i Nord-Atlanteren gjorde som Norge og satset tungt på å etablere en frossenfiskeindustri etter krigen (se for eksempel Wright, 2001).

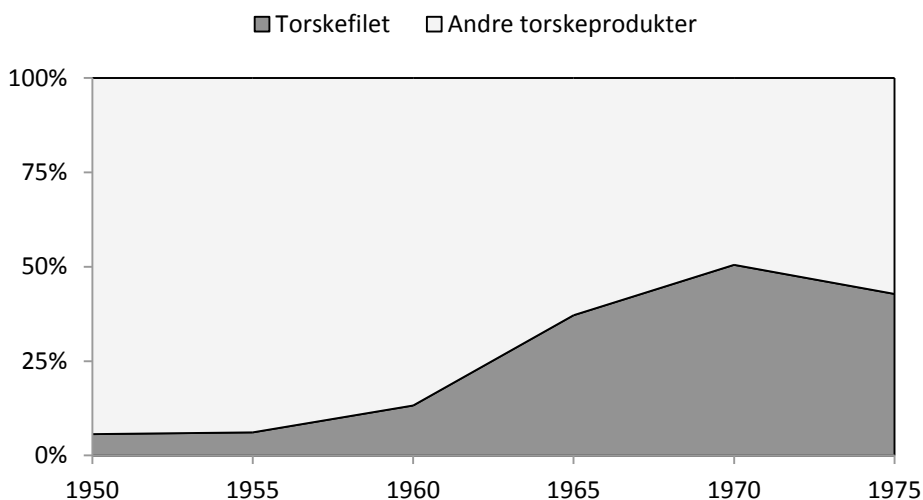
Kampen om torskeråstoffet i nord hardnet tidlig til i gjenreisningsfasen. Allerede før Finotro og Findus hadde produsert et eneste kilo frossen filet, var den konvensjonelle mottakskapasiteten i Finnmark større enn før krigen (Finstad, 2005: 91 ff). Overkapasiteten vakte bekymring, og et utvalg ledet av sentralbanksjef Erik Brofoss slo i 1957 fast at eksisterende fiskeindustri anlegg bare utnyttet halvparten av produksjonskapasiteten (Torskefiskeutvalget,

1957). Konklusjonen var at fabrikkene trengte mer råstoff, ikke økt kapasitet. Likevel kom 1960-tallet til å bli frossenfiskindustriens mest ekspansive periode. Andelen av fryst fisk (av all hvitfisk) fra Finnmark økte fra 18 til 76 prosent og antall anlegg ble tredoblet. Til dels skyldtes dette svikt i omsetning av konvensjonelle produkter, særlig på grunn av borgerkrigen i Nigeria i Vest-Afrika fra 1967, som var det viktigste enkeltmarked for tørrfisk fra Finnmark (Tande & Tande, 1986).

En viktig grunn til kapasitetsveksten i filetindustrien i 1960-årene var de generøse statlige støtteordningene. Frossenfiskindustrien fikk støtte til investeringer, støtte til dekning av kapitalkostnader og sterkere subsidiert råstoff enn andre produksjonsformer. På dette tidspunktet hadde filetsektoren allerede i mange år nytt godt av økonomisk støtte, i første rekke fra det såkalte "Prisreguleringsfondet for fisk". Fondet var opprettet i 1942 som et ekstraordinært tiltak under krigen. Det fungerte slik at myndighetene trakk inn deler av eksportoverskuddet til fondet, som så i sin tur ble brukt til å jevne ut eksportprisene mellom de forskjellige produktene. I praksis fungerte fondet slik at tørrfiskeksporten subsidierte frossenfiskutførselen (Finstad, 2005:157). I 1957 var fondet tomt, og da ble støtteord-

ningene istedenfor lagt på førstehåndsledet, en ordning som peker framover mot Hovedavtalen for norsk fiskerinæring av 1964. Hovedavtalen ble finansiert direkte over statsbudsjettet, og hadde til hensikt å sikre fiskernes inntekter, men også bidra til omstilling i fiskeindustrien. Mesteparten av avtalemidlene gikk imidlertid til subsidiering av råstoff, differensiert etter anvendelse – og frossenfiskindustrien fikk brorparten (Aegisson, 1993; Holm, 1991).

Som Figur 1 viser, var eksporten av frossen filet i vekst fra siste del av 1950-årene. Den største veksten skjedde likevel på 1960-tallet, som følge av nyinvesteringer og rasjonalisering av driften både i de eksisterende anleggene, men også som følge av nyetableringer. Ved siden av de tre konsernene Findus, Finotro og Brødrene Aarsæther, kom andre aktører til. Også enkelte fiskarsamvirkelag startet med filetproduksjon, for eksempel Kiberg Produksjonslag i 1964 (Finstad, 2007: 394). Med denne veksten som utgangspunkt er det et slående trekk at de konvensjonelle produktene utgjorde en så stor del av den totale eksportverdien så lenge. Figuren bekrefter dermed det som er antydnet tidligere: Markedsforholdene for frossenfisk kan ikke forklare den massive etableringen av fryserier i de første tjue årene etter 1945.



Figur 1 Andel av eksportverdi for torsk fordelt på produktkategorier 1950 til 1975. "Filet" inkluderer alle produkter av fryst og fersk filet. "Andre torskeprodukter" omfatter eksportverdien av alle andre produkter av torsk. (Kilde: SSBs statistikk for utenrikshandel for respektive år)

Som Figur 1 viser, lyktes industrialiseringsprosjektet, i hvert fall i praktisk forstand: Det ble etablert en industriell virksomhet langs kysten som produserte og eksporterte filet basert på de rike fiskeressursene i Barentshavet. Visjonene til Kjøle- og fryse-rikomiteen, oppdatert og konkretisert i Londonplanen, var dermed satt ut i livet. I tråd med moderniseringsstrategiplanen var Finnmark etablert som hovedsete for denne filetindustrien. Selv om det var betydelige produksjonsbedrifter også i Troms og Nordland var det i Finnmark at hovedtyngden av produksjonen av torskfilet foregikk. Om lag halvparten av fryst eksportert torskfilet ble i 1973 produsert i Finnmark. Fiskerinæringen, som i utgangspunktet var dominerende i privat sektor i Finnmark, ble med filetindustrien også den viktigste for industrisysselettingen. I 1970 var 76 prosent av alle industriarbeidsplasser i Finnmark knyttet til næringsmiddelindustri. I samme år var tilsvarende tall for hele landet 12 prosent, og henholdsvis 41 prosent og 21 prosent for Troms og Nordland. Den norske filetsektoren bestod av nærmere 100 fabrikker i storhetstiden på 1970-tallet (Sogn-Grundvåg *et al.*, 2008).

Filetindustrien i Nord-Norge ble bygd opp som ledd i en ambisiøs strategi for gjenreisning og modernisering av landsdelen. Som vi har sett ble store ressurser av ulike slag mobilisert i denne prosessen. For det *første* gjaldt dette økonomiske ressurser, i form av kapitalsubsidier, kredittilgang, prisstøtte og skattefritak. Det foreligger ingen beregning av hvor mye dette samlet sett beløpte seg til. At det er snakk om en storstilt offentlig finansiert økonomisk satsing er det likevel ingen tvil om. For det *andre* gjaldt det støtte i form av lovgivning, og da særlig justering av lover som stod i veien for industrialiseringsprosjektet. De viktigste endringene var reguleringen av fiskeeksporten, og tilpasningen av lovverket for å gi industriselskapene muligheter til å skaffe seg trålere. For det *tredje* må den politiske støtten prosjektet hadde i sentrale politiske institusjoner framheves. Moderniseringen av landsdelen ved hjelp av indu-

strireisning var et sentralt strategisk prosjekt, med bred støtte i Storting og Regjering. Dette kommer direkte til uttrykk i en hel serie av offentlige utredninger og plan-dokumenter, fra Kjøle og Frysekomiteens innstilling (1932), via London-planen (1944, se Finstad, 2005:70) og Nord-Norgeplanen (St. meld. nr. 85,1951), til Torsk-fiskeutvalgets innstilling (1957) og Langtidsplanen for fiskerinæringen (St. meld. nr. 18, 1977–78). Det kommer også til uttrykk i de mange enkeltbeslutninger til støtte for saken, som for eksempel stortingsvedtaket om etablering av Finotro, konsesjons-spørsmålene knyttet til Findus, forhandlingene i forbindelse med at Nestlé kjøpte opp Findus i 1962, Stortingets mange intervensjoner i forbindelse med revisjon av fiskerilovgivningen, og de årlige støtteforhandlinger under Hovedavtalen, etc. I denne sammenhengen er det nærliggende å trekke fram rollen til den sosialøkonomiske eliten, og hvordan de nasjonale strateger (Slagstad, 1998) med særlig tyngde i Arbeiderpartiets indre krets (Finstad 2010; Jacobsen, 1996) aktivt sluttet opp om og trakk i tråder til støtte for moderniseringsprosjektet. Dette må likevel ikke etterlate inntrykket av en skjult agenda, at industrialiseringen av torskfiskeriene var drevet fram av en liten krets av modernister og teknokrater i sør, på tvers av en bred folkelig motstand i nord. Tvert om, i denne saken var elite og massene i stor grad på samme linje, og det korporative moderniseringsprosjektet hadde solid støtte og legitimitet på tvers av partier, organisasjoner og institusjoner.

Når dette framheves her er det fordi denne brede forankring har kommet noe i bakgrunnen i den akademiske framstilling, der industrialiseringsprosjektet i stor grad er blitt framstilt som en politisk kamp mellom en elite, modernistene i Arbeiderpartiet, og de brede lag i kystbygder og fiskevær (Brox, 1966; Brox, 1984; Lien, 1975; Hersoug & Leonardsen, 1979; Nilsen, 2002). Den samme grunnfortolkning, bare med motsatt fortegn, har blitt fremmet av andre, enten de har mest sans for de na-

sjonale strategier (Jacobsen, 1996) eller vestlendingenes pågangsmot på sjø og land (Vea, 2009).

Hovedpoenget for oss er selvsagt ikke å nedtone moderniseringsprosjektets grunnleggende politiske karakter. Som det framheves i det foregående, var prosjektet imponerende ambisiøst og krevde storstilt mobilisering av mange typer ressurser, inkludert politisk maktanvendelse. Det er vanskelig å tenke seg at et prosjekt med slike dimensjoner kunne gjennomføres uten politiske konfrontasjoner. Det er disse konfrontasjonene som dyrkes og utdypes i den dypt splittede akademiske fortelling om hva som skjedde i Nord-Norge. Industrireisningens politiske dramaturgi leder lett oppmerksomheten mot strid og ideologisk konfrontasjon. I denne sammenhengen er det imidlertid viktig å understreke prosjektets brede politiske, institusjonelle og samfunnsmessige forankring. Den beste illustrasjonen av dette er Finotro. Sammen med Findus er konsernet kanskje det viktigste enkeltstående uttrykket for industrialiseringsstrategien og moderniseringspolitikken i fiskeriene i etterkrigstida. Samtidig var Finotro et kompromiss, utformet for å passe inn i en næring dominert av kystfiskerinteresser med sterke institusjonelle og politiske forskansninger. I Finstads (2005) analyse av Finotro er det nettopp konsernets balansegang mellom de motstående hensyn som kommer til uttrykk. Selv om filetproduksjonen var kjernen i konsernets virksomhet, engasjerte det seg også i produksjon av konvensjonelle produkter. I et brev til fiskeriministeren i 1963 understreket Finotros direktør, Harald Vik, at konsernet hadde uforholdsmessige store kostnader på grunn av dets "noe sosialbetonte karakter" (Finstad, 2005: 176). Finstad knytter dette utsagnet til konsernets praksis med at produksjonen i mange tilfeller ble opprettholdt, selv ved manglende bedriftsøkonomisk lønnsomhet, for å unngå avsigelser og for å opprettholde mottaksfunksjonen for kystflåten. I en styresak fra 1973, heter det således:

*Styret finner grunn til å gjøre oppmerksom på at FI-NO-TRO prinsipielt ikke bare kan ta hensyn til lønnsomheten (...), men plikter å opprettholde mottaket av fisk fra de fiskerne som ellers i året leverer fisk til anlegget (siteret i Finstad, 2005: 223).*

På samme måten som konsernets direktør hadde understreket ti år tidligere, framhever styret her at oppdraget ikke bare var å drive produksjon innenfor bedriftsøkonomisk forsvarlige rammer. Finotro hadde ansvaret for å sørge for gode og helårlige arbeidsplasser i foredling, samt å sørge for gode priser til fiskerne. Som ledd i moderniseringsprosjektet, var oppgaven for Finotro ikke begrenset til å produsere og selge fileten på forretningsmessige vilkår, men å bygge en landsdel ved hjelp av moderne produksjonsformer. Det var mer enn som så; konsernet hadde overtatt og gjort til sitt eget det sett av verdier, problemforståelse og løsningsmodeller som lå til grunn for industrireisningen.

Den motsetningsfylte relasjonen til trålerne viser hvordan Finotro favnet hele spennet fra kystfiske og konvensjonelle driftsformer til industriell drift og samlebåndets produksjonslogikk. I utgangspunktet var det ikke forutsatt at Finotro-konsernet trengte egne trålere. Tvert imot, det var ikke i tråd med konsernets samfunnsmessige oppdrag å konkurrere med kystfiskerne, slik en anskaffelse av trålere ville bety. I stedet gjaldt det å sette industrielle metoder og produkter i fiskernes tjeneste, ved å tilby dem gode priser og gunstige leveringsvilkår. De erfaringene konsernet høstet ble reflektert i røde regnskapstall og stadige behov for statstilskudd, men tilgangen på kapital var ikke ubegrenset. Til tross for at kystfiskerinteressene dominerte Finotro-konsernets styrende organer, måtte en til slutt akseptere at det var nødvendig å sikre en mer kontinuerlig tilførsel av råstoff, noe som skjedde i 1970 da selskapet omsider fikk egne trålere (Finstad, 2005: 229 ff).

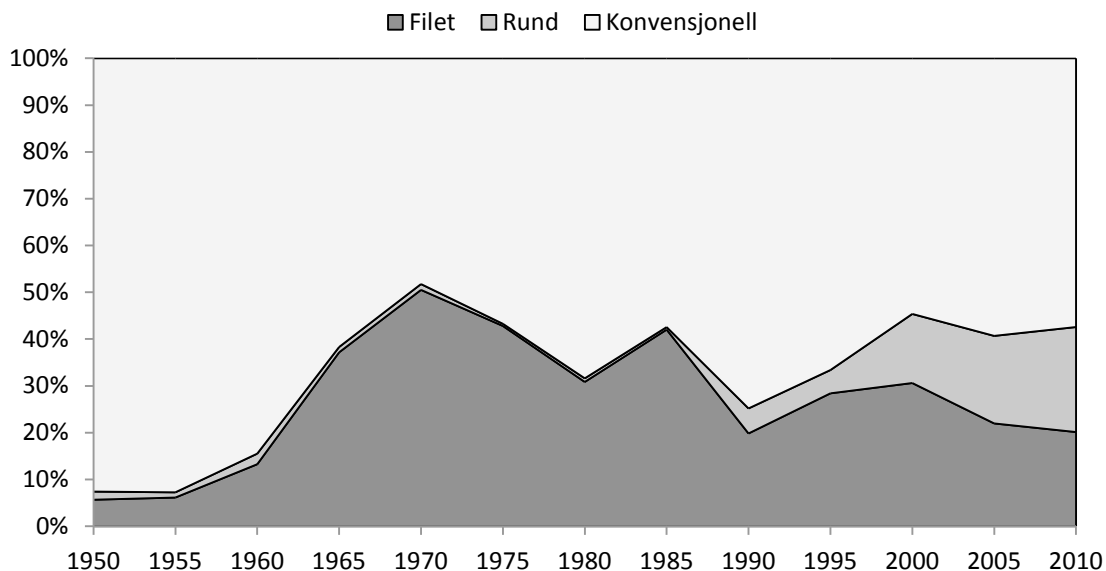


Finotro var altså et kompromiss, en mellomløsning, som tok hensyn til og bygde bro mellom industrialismens krav og kystfiskernes interesser. I den virkelighet industriprosjektet skulle realiseres, var kystfiskerne allerede godt etablert og beskyttet av lover, organisasjoner og politiske allianser (Holm, 1996). For at prosjektet skulle lykkes, måtte det realiseres på kystfiskernes premisser. Selv om dette er enklest å dokumentere når det gjelder Finotro, gjelder det også generelt for den produksjonsstruktur moderniseringsprosjektet ga opphav til. Ottar Brox' analyse av fiskeindustribedriftene som sosiale institusjoner bekrefter dette:

*Det mønsteret som vokser fram gjennom denne prosessen, er et system av sterke, teknologisk og organisasjonsmessig konsoliderte bedrifter, vanligvis – men ikke alltid – plassert i de større kommunesentrene. De blir "hjørnesteinsbedrifter" i hver sin region, fylkenes utviklingsavdelinger og*

*DUF spiller rollen som "problemløser" for dem. (...) Resultatet er i alle fall at bedriftene blir "institusjoner", prinsipielt på samme måte som skoler, sykehus og arbeidskontorer, som heller ikke er avhengig av sine egne driftsresultater for å overleve (Brox, 1984: 185).*

På grunn av det samfunnsmessige ansvaret som ble tillagt foredlingsbedriftene, gikk deres oppdrag langt ut over det å være økonomiske aktører. Resultatet av dette kompromisset var at industrialiseringsprosjektet ble gjennomført, men slett ikke med den kraft og presisjon som industriforkjemperne hadde håpet på. En av konsekvensene var overkapasitet. Den moderne filetindustri kom ikke til erstatning for konvensjonell produksjon, men i tillegg til den. Trålerne kom ikke i stedet for tradisjonelle kystbåter, men ved siden av kystfiskeflåten – som også ble modernisert og oppgradert.



Figur 2 Andel av eksportverdi for torsk fordelt på produktkategorier 1950 til 2010. "Filet" inkluderer alle produkter av fryst og fersk filet. "Rund" omfatter all frosset og fersk ubearbeidet torsk. "Konvensjonell" er alle produkter av tørrfisk, klippfisk og saltfisk. (Kilde: SSBs statistikk for utenrikshandel for respektive år)

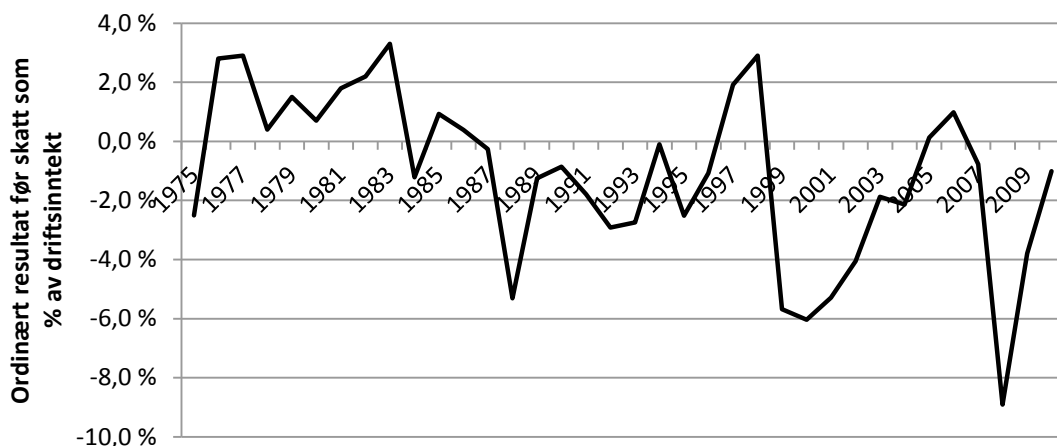
## Stagnasjon og forvitring

Etter den sterke oppbygging fram til slutten av 60-tallet har norsk filetindustri stagnert og langsomt forvitret. En side ved dette illustreres av Figur 2, som viser hvordan torskefilet over tid har fått mindre betydning som eksportprodukt. I begynnelsen av 1970-tallet utgjorde filet halvparten av eksportverdien av torskeprodukter. I 2010 hadde andelen sunket til 20 prosent. Dette betyr likevel ikke at de konvensjonelle produksjonsformene, tørrfisk, saltfisk og klippfisk, har vunnet tilbake alt tapt terreng etter filetindustriens ekspansjon på 1960-tallet. Eksporten av rund torsk (fersk og fryst) vokst, særlig etter 1995. I 2010 var eksportverdien av ubearbeidet (rund fersk og fryst) torsk større enn verdien av fileten. Som vi ser av figuren har nedgangen gått i rykk og napp. En grunn til dette er de såkalte "tørrfiskkriser", der sammenbrudd i "Nigeriamarkedet" har gitt mulighet for kortvarig oppgang i filetproduksjonen (se for eksempel Aegisson, 1993:235). En annen faktor er de russiske tråleres landinger av stor mengde fersk fisk til filetindustrien på 1990-tallet, som i en periode lettet situasjonen for filetbedriftene (Henriksen, 2009). I det lange løp er det likevel den nedadgående trenden som dominerer bildet. Nedgangen i fileteksporten de siste 40 årene tilsvares av en sterkere reduksjon i antall

filetbedrifter og sysselsatte i filetproduksjon. Mens det på begynnelsen av 1970 var om lag 100 filetbedrifter, var det i 2010 bare 10 tilbake. Fra 1980 til 2010 har antall sysselsatte i filetindustrien på landsbasis blitt redusert fra ca. 3.950 til ca. 720 (Bendiksen, pers. med.).

Svak og synkende lønnsomhet i filetindustrien er en viktig forklaring på at sektoren forvitret. Dette framgår av Figur 3, som viser utviklingen av ordinært resultat (før skatt) i filetbedriftene i perioden 1975 til 2010. I perioden 1987 til 2010, har bedriftene kun rapportert om tre år med positivt resultat.

Det er sammensatte forklaringer til filetindustriens svake lønnsomhet. Resultatene vi ser kan forklares med samvirket mellom internasjonale konkurranseforhold og nasjonale rammebetingelser. Arbo & Hersoug (1997), som tok for seg konsekvensene av globaliseringsprosessen for fiskeindustrien i Finnmark fram til midten av 1990-tallet, framhevet særlig tre drivkrefter. Det var introduksjonen av ny teknologi innen fangst, produksjon og transport, framvekst av store internasjonale selskaper med globale strategier for anskaffelse av råstoff og salg av produkter og liberaliseringen av verdenshandelen.



Figur 3 Utviklingen i lønnsomhet i filetsektoren som helhet fra 1975 til 2010 (Kilde: Driftsundersøkelsen, Nofima)

Norge var ikke den eneste nord-atlantiske nasjonen som bygde opp filetindustrien etter krigen. Blant annet Island, Færøyene, Storbritannia, Tyskland og Canada bygde samme type industri i samme tidsrom som Norge (Wright, 2001) Det er nærliggende å tro at oppbyggingen var basert på samme antakelse som i Norge, at filet fra torsk og annen hvitfisk var en fremtidsrettet løsning. Dette førte imidlertid til prispress på filetprodukter og er en medvirkende årsak til bedre pris for konvensjonelle produkter så vel som filetindustriens lønnsomhetsproblemer.

Globaliseringen førte etter hvert også til oppbygging av moderne foredlingsindustri rundt om i verden. og til at frysede hvitfiskprodukter fra Nord-Atlanteren har møtt stadig sterkere konkurranse fra nye arter og nye leverandører i sine tradisjonelle markeder. Sammenbruddet i Sovjetunionen medførte i tillegg at store mengder hvitfisk som tidligere gikk til konsum i østblokklandene også havnet på markedene. Ut over 90-tallet ble Kinas offensive strategi som konsumvareprodusent stadig mer tydelig. Landet ble en betydelig produsent av frysede konsumvarer av hvitfisk. Forutsetningen for denne strategien har vært billig frakt. Fryst råstoff fra hele verden, også Nord-Norge, har gjennom effektive og billige logistikk-systemer funnet veien til Kina og tilbake til markedene.

En av globaliseringens viktigste konsekvenser for norsk filetindustri er altså en sterk og direkte konkurranse om råstoffet. Et uttrykk for dette framkommer i Figur 2 ved den sterke økningen av "rund" fisk, det vil si ubearbeidet og i all hovedsak fryst fisk. De siste 20 årene har torsken i Barentshavet i økende grad blitt kanalisert direkte inn i et globalt råstoffmarked, uten å ta veien om foredlingsbedriftene langs norskekysten. Her er vi altså fremme ved den strukturelle forklaringen på det paradokset vi startet med, kontrasten mellom eventyrfiske i et hav som koker av fisk og livløsheten i fiskemottakene på land. Det skyldes nettopp at konkurransen om råstoffet og spesielt det frysede har blitt skjerpet

fra norske klippfiskprodusenter og filetprodusenter i Kina og på Baltikum. Nærheten til fiskefeltene, selve grunnlaget for bosetting og samfunnsutvikling på norskekysten, er ikke lenger et komparativt fortrinn.

Framveksten av et globalt råstoffmarked kan avleses direkte i prisdannelsen i førstehåndsmarkedet. Som Tabell 1 viser er prisforskjellene jevnt over vesentlig høyere for fryst råstoff enn for fersk og andelen fersk råstoff i trålernes landinger er fallende.

Grunnlaget for at trålerne oppnår høyere pris for fryst enn fersk fisk er nettopp globaliseringsprosessen. Mens fryst fisk kan omsettes globalt, er markedet for fersk fisk begrenset i tid og rom. Samtidig er de norske filetprodusenter stadig avhengige av ferske leveranser. Fryst råstoff gir ikke grunnlag for lønnsom filetproduksjon i Norge (Sogn-Grundvåg *et al.*, 2008). Den paradoksale situasjonen har dermed oppstått ved at trålerne, som i sin tid fikk innpass i norske fiskerier nettopp for å forsyne filetindustrien med råstoff, i økende grad eksporterer råfiske direkte i frossen form. Filetbedriftene har på sin side blitt avhengige av leveranser fra kystflåten, som ikke har samme mulighet for ombordfrysing. Selv om denne flåten er strukturert og modernisert, eksisterer sesongpreget i leveransene som før (Henriksen, 2011).

De strukturelle endringer i råstoffmarkedet har satt de norske filetbedriftene i en særlig vanskelig posisjon. Dette forsterkes ved særegenheter ved det norske arbeidsmarkedet, som i lang tid har vært preget av lavere ledighet og høyer arbeidskraftkostnader enn våre handelspartnere og konkurrentland (TBU, 2012). Innenfor den generelle økonomiske politikken, som har ligget til grunn for produktivitets- og velstandsutviklingen i Norge som nasjon, er det en forutsetning at sektorer med lav lønnsomhet skal avgi arbeidskraft til mer produktive sektorer (Moene, 2003). Innenfor disse rammene har filetindustrien åpenbare vanskeligheter med å konkurrere om dyr norsk arbeidskraft. Dette kan blant annet avleses ved det økende innslag av

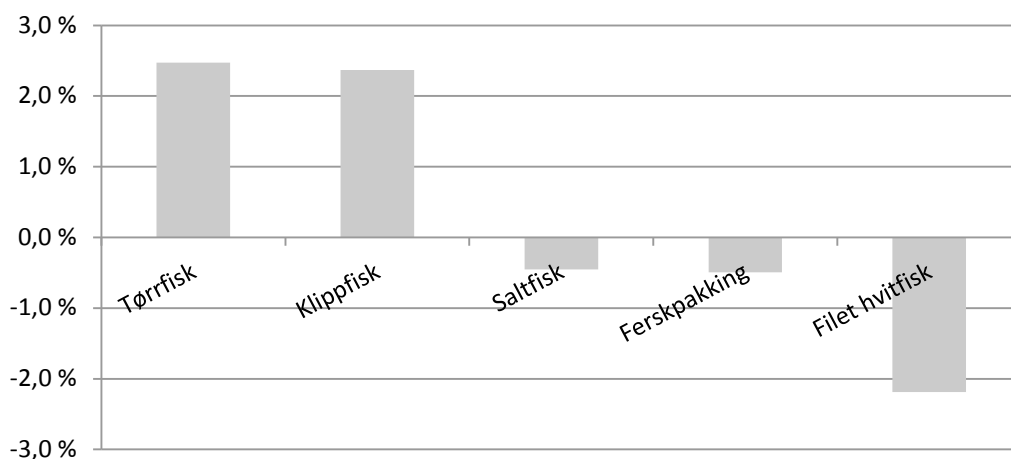
utenlandsk arbeidskraft på korttidsopphold i filetindustrien (Henriksen & Bendiksen, 2008).

Den norske filetindustriens vansker oppstår ikke bare i forhold til konkurransen med filetprodusenter i andre land, men også i forhold til andre produksjonsformer nasjonalt. Det er mye som tyder på at konvensjonell produksjon (tørrfisk, saltfisk og klippfisk) er mindre sensitiv både for sesongmønstre og kvalitetsvariasjoner enn filetproduksjon (Henriksen, 2011). Selv om lønnsomheten i norsk fiskeindustri generelt er svak, gjør filetbedriftene det jevnt over

dårligere enn de som har satset på konvensjonelle produksjonsformer. Dette framgår av Figur 4, som viser ordinært resultat (før skatt) som andel av driftsinntekter fordelt på produksjonsform for perioden 1993–2010. Mens det er positiv lønnsomhet i produksjon av tørrfisk og klippfisk, er tallene negative for filet. Dette bekrefter også mønsteret som framgår i Tabell 1, og underbygger at filetprodusentene ikke har økonomisk grunnlag for å bruke pris som virkemiddel for å øke leveransene fra kystflåten når råstofftilgangen fra trålerne svikter.

Tabell 1 Gjennomsnittlig førstehåndspris i kr/kg rundvekt på torsk og hyse, og andel fersk torsk og hyse levert fra norske trålere fordelt på fersk og fryst (Kilde: Fiskeridirektoratets sluttseddatabase)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fersk torsk	12,19	12,97	14,01	15,24	10,70	9,36
Fryst torsk	13,43	16,42	18,21	14,89	10,42	12,10
Andel fersk torsk	31,1 %	23,9 %	24,1 %	22,3 %	8,8 %	16,6 %
Fersk hyse	7,07	7,23	7,55	7,27	5,70	5,69
Fryst hyse	9,41	12,29	12,93	8,49	7,77	8,85
Andel fersk hyse	27,1 %	15,9 %	16,4 %	16,5 %	3,3 %	7,0 %



Figur 4 Ordinært resultat før skatt som andel av driftsinntekter fordelt på produksjonsform, gjennomsnitt for perioden 1993–2010 i norsk fiskeindustri (Kilde: Driftsundersøkelsen for fiskeindustrien, Nofima)

## Institusjonelle tilpasninger for en global fiskevarehandel

Norske filetbedrifter har vanskelig for å hevde seg i det globale fiskevaremarkedet. Problemet er så stort og åpenbart at en kanskje kan snu problemstillingen på hodet: Mysteriet er ikke at filetanleggene sliter – selv om havet koker av fisk – men at det i det hele tatt er liv i dem. Hvorfor har ikke næringsaktører og myndigheter for lengst tatt inn over seg de økonomiske realitetene og justert kapasiteten til et mer realistisk nivå? Hvorfor ropes det om krise, som om vanskene kom uventet som lyn fra klar himmel, når konkurser og nedbygging er forventet og ledd i en nødvendig strukturell tilpasning?

Dette bringer oss til spørsmålet om hva slags krise fiskeindustrien egentlig befinner seg i. Kanskje betyr ikke serien av innskrenkninger og konkurser i filetindustrien annet enn at nedbyggingsprosessen har gått langsamt. Inntrykket som er skapt av endeløs repetisjon og onde sirkler trenger dermed ikke være uttrykk for en dypere krise, men er mer uttrykk for en overdramatisert fortolkning av en lang serie lokale omstillingsepisoder. Som alle vet vil konkurser og tap av arbeidsplasser gjerne tiltrekke seg betydelig medieoppmerksomhet og politiske besvergelses uten at dette nødvendigvis reflekterer sakens økonomiske betydning og gjennomslagskraft i realpolitisk sammenheng. Det hører således med til historien at fiskerisektorens økende eksponering for internasjonale konkurransebetingelser også henger sammen med institusjonelle tilpasninger i Norge. Til en viss grad kan en si at de strukturelle endringene i filetsektoren er lagt til rette for og sanksjonert ved en serie reformprosesser og lovendringer i Norge. Vi skal se på to viktige eksempler, nedbygging av statsstøtten til fiskerisektoren og endringene av rammebetingelsene i råfiskmarkedet.

### Avvikling av Hovedavtalen

Slik vi har sett ble filetindustrien bygd opp som ledd i et ambisiøst moderniseringspro-

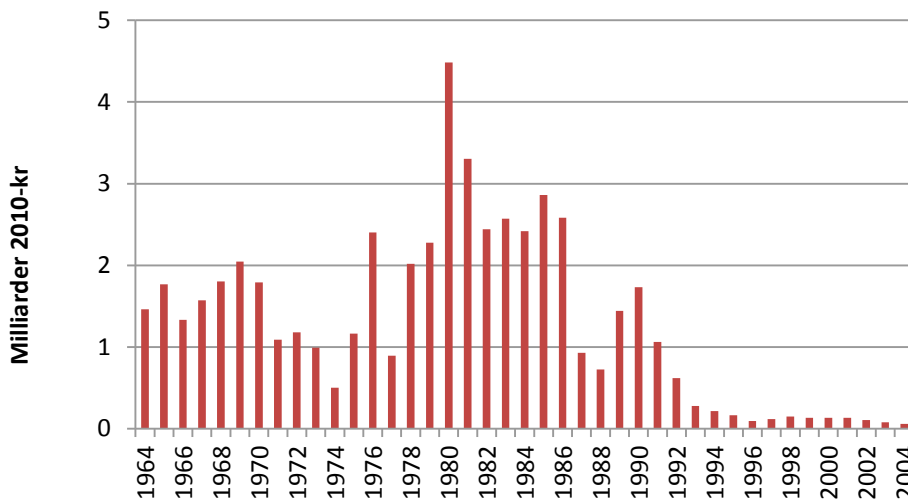
sjekt, der mange former for myndighetsintervensjon kom til anvendelse, inkludert økonomiske subsidier. Når filetbedriftene kunne innta rollen som "institusjoner" som i likhet med skoler og sykehus ikke kunne gå konkurs (Brox, 1984), var det nettopp fordi de kunne skjermes fra lønnsomhetskrav og konkurranse ved hjelp av subsidier. Selv om støtten til filetsektoren hadde sin særegne begrunnelse i lys av den relativt lave utviklingsgraden i nordnorsk næringsliv, må de også sees i sammenheng med en generøs subsidiering av fiskerisektoren generelt. Svake resultater i fiskerinæringen og en målsetting om å sikre at fiskeribefolkningen holdt tritt med lønnsutviklingen i industrien medførte økende statsstøtte til fiskerinæringen fra slutten av 50-tallet. Fra 1964 ble det etablert en hovedavtale for fiskerierne, med staten og Norges Fiskarlag som avtalepartnere. Selv om fiskernes interesseorganisasjon ble utpekt som statens forhandlingsmotpart og størstedelen av subsidiene ble utbetalt i fangstleddet, var avtalen både formelt og i praksis innrettet for å sikre høyt og stabile inntektsforhold for sektoren som helhet (Holm, 1991).

Hovedavtalen er det nærmeste vi kommer en formell samfunnskontrakt for fiskerisektoren. I følge avtalen var subsidiene dimensjonert for å kompensere for svingninger i ressurstilgang og markedsforhold. Hensynet bak var å sikre stabil og god lønnsomhet i alle næringsledd, slik at fiskerisektoren kunne bidra til å opprettholde sysselsetting og bosetting på kysten (Holm, 1991). Dette var igjen koplet direkte til forhandlingssystemet i råfiskmarkedet, regulert i Råfiskloven og med minstepriser som et viktig instrument. Med Hovedavtalen var det altså etablert en direkte forbindelse mellom sektorens økonomiske tilstand og de overordnede samfunnsmessige målsettinger. At staten hadde forpliktet seg til å yte økonomisk støtte ble direkte begrunnet med utgangspunkt i fiskerienes rolle som

samfunnsbærende sektor på kysten (Hal- lenstvedt, 1982; Holm, 1991).

Figur 5 viser statsstøtten til fiskerisekto- ren, i faste kroner, gitt over Hovedavtalen fra 1964 til 2004, da den formelt ble sagt opp av Stortinget. Figuren bekrefter en massiv offentlig støtte på 60-tallet. Subsidi- ene var imidlertid høyest i faste 2010- kroner på 80-tallet, som en reaksjon på reduserte kvoter og svikt i viktige markeder. Etter toppen i 1980, ser vi en gradvis ned- bygging av subsidiene, med en et lite in- termesso på 1990-tallet på grunn av til- standen i torskebestanden. En viktig bak- grunn for denne reduksjonen er etable- ringen av det nye havrettsregimet og etab- leringen av 200 miles økonomiske soner fra 1977. Innenfor det gamle havrettsregimet, med åpen adgang og hard internasjonal konkurranse om fiskeressursene i Barents- havet, var det uten tvil rasjonelt, sett fra norsk side, å subsidiere fiskeriene. Hensik- ten var å øke effektiviteten og den samlede kapasiteten i norsk fiskerinæring, slik at

større andeler av fisken i internasjonale farvann kunne fanges av norske fiskere og bearbeides i norske industrianlegg. At andre fiskerinasjoner satset på samme strategi og dermed skapte en samlet over- kapasitet og etter hvert desimerte bestan- der, er en annen sak. Dette er et viktig ek- sempel på "allmenningens tragedie" (Hardin, 1968) og var en av de sentrale faktorene bak etableringen av det nye hav- rettsregimet (Holm, 2001). Poenget i denne sammenhengen er nettopp at etablering av 200 miles soner ga norske myndigheter, alene eller i samarbeid med andre kyststa- ter, kontroll over ressursene. Ved dette var den økonomiske rasjonaliteten for å fortset- te med fiskerisubsidiene radikalt endret. Mens Hovedavtalen før 1977 hadde gitt mening, var den ved det nye havrettsregi- met direkte kontraproduktiv. I denne situa- sjonen vil fiskerisubsidier ikke kunne av- hjelpe lønnsomhetsproblemer i næringen, bare forsterke dem ytterligere (Brochmann, 1981; Hannesson, 1978).



Figur 5 Bevilgninger over hovedavtalen til subsidier av norsk fiskerinæring i faste kroner

Selv om regimeendringen som førte til av- viklingen av fiskerisubsidiene skjedde i 1977, tok det tid før dette slo inn og ble tatt til følge i fiskerisektoren (Holm, 2001). Mens Hovedavtalen ble kritisert og mistet legitimitet ut over i 1980-årene, var det først ved inngåelser av internasjonale han-

delsavtaler på begynnelsen av 1990-tallet (EFTA, senere WTO og EØS) at statsstøt- ten ble bygd ned og Hovedavtalen endelig avvirket.

I denne sammenhengen, der vi er opp- tatt av interessen for endringen av fiskerie- nes samfunnskontrakt, er nedbyggingen av

statsstøtten og avviklingen av Hovedavtalen interessant på flere måter. For det *første* innebar det at filetbedriftene, i likhet med de andre aktørene i fiskerinæringen, ble eksponert for lønnsomhetskravet fra internasjonale markeder på en mer direkte og hardhendt måte. Mens de tidligere, i kraft av å være hjørnesteiner, knapt kunne gå konkurs, ble dette nå gradvis en nærliggende og reell mulighet. For det *andre* hadde Hovedavtalen inngått som et element i en større korporativ og proteksjonistisk næringsformasjon der statsstøtten ble legitimert nettopp ut fra fiskerienes samfunnsmessige rolle. Mot at staten tok ansvar for lønnsnivået, skulle fiskerisektoren bidra til å opprettholde bosetting og sysselsetting på kysten. Med bortfallet av Hovedavtalen var dette oppdraget svekket på to måter. Dels rent praktisk ved at fraværet av subsidier og økt vekt på lønnsomhet ville innebære færre og mer effektive enheter. Dels ideologisk ved at de årlige støtteforhandlinger falt bort som offentlig arena. Med dette mistet fiskerisektoren den viktigste diskursive anledning til å forklare og begrunne fiskerienes samfunnsmessige rolle.

### Reformer i grenseflaten mellom fangst- og foredlingsledd

Hallenstvedt (1982) har beskrevet organisasjonsmønsteret i norsk fiskerinæring slik det vokste fram med utgangspunkt i krisesituasjonen i mellomkrigstida. Et hovedmønster er en tredelt struktur, der fangst, foredling og eksport har vært organisert hver for seg og i motsetning til hverandre, med separate næringslover og organisasjoner. Dette var en del av et proteksjonistisk mønster som skapte en innadvendt oppmerksomhetsstruktur. Med en spissformulering sier Hallenstvedt at næringen var organisert med "ryggen mot markedene", til tross for at over 90 prosent av fisken gikk til eksport.

Mens en slik næringsstruktur nok hadde sine grunner og ga mening i den tiden den ble etablert, har den gradvis kommet under

press, dels som følge av det nye havrettsregimet (Holm, 2001), dels som følge av liberaliseringen av det internasjonale handelsregimet (Arbo & Hersoug, 1997). Selv om mye av det gamle mønsteret stadig er intakt, har det også skjedd viktige endringer. I foregående avsnitt har vi beskrevet endringene i de statlige støtteordninger i fiskeriene. I det følgende skal vi se nærmere på en annen endring, nemlig speilvendingen av Sjøgrenseloven av 1992 (Ot.prp.nr. 611991–92). Dette bidro til en fundamental endring av relasjonene mellom flåte og foredlingsledd, noe som skulle få særlig betydning for fileksektorens posisjon i råfiskmarkedet.

Inntil speilvendingen av sjøgrenseloven i 1992 gjaldt et generelt forbud mot utenlandske landinger av fisk i Norge. Dette forbudet, som det riktignok kunne dispenseres fra ved søknad, hadde sin bakgrunn i en helhetlig strategi for norsk fiskerinæring, der en så flåteledd og landindustri i sammenheng. Rent konkret var forbudet begrunnet i to hensyn. For det *første* var det for "å hindre at utenlandske fiskere oppretter baser på norskekysten". Dette hadde sin opprinnelse under tida med fritt fiske. Etter at Norge etablerte 200 miles økonomiske soner (1977) og dermed fikk kontroll med de viktigste fiskeressursene i norske farvann, ble dette hensynet mindre aktuelt. For det *andre* var formålet med ilandføringsforbudet å sikre stabile og gode pris og avsetningsforhold i førstehåndsomsetning og eksport (Ot.prp.nr. 61,1991–1992). Det er særlig dette punktet, som angår forholdet mellom fangstledd og landindustri, som er relevant i denne sammenhengen. Torskfiskeutvalgets bemerkninger til dette spørsmålet i 1957 er oppklarende:

*I den offentlige debatt er det i den senere tid reist spørsmål om en bør søke å løse fryserinæringens råstoffproblemer ved å tillate ilandføring av ferskfisk fra utenlandske trålere. Ved vurdering av dette spørsmål må en ta i betraktning at de norske fiskere ikke har disponert en flåte av større båter*

*som kunne dekke fryserienes råstoffbehov. Går en inn på utvalgets forslag om bygging av fartøyer med særlig sikte på fryserienes behov, synes grunnlaget for de aktuelle forslag om landingsrett for utenlandske trålere å falle bort. (Torskefiskeutvalget 1957: 69)*

Det kompromisset som her skisseres, og som ble lagt til grunn ved oppbyggingen av filetindustrien på 1950 og -60-tallet, innebar en gjensidig forpliktelse mellom fangstledd og landindustri. Mens filetindustrien, sammen med den øvrige fiskeindustri, skulle ta imot fangster og bidra til å sikre fiskerne gode og stabile priser, var det flåtens oppgave – og da særlig trålerne – å sikre råstoffleveransene til fiskeindustrien. Avtalen var balansert og gjensidig forpliktende, slik at fiskerne skaffet råstoffet og industrien foredlet det. Sjøgrenselovens bestemmelse om ilandføringsforbud for utenlandske fartøyer representerte en institusjonalisering av de gjensidige forpliktelser og arbeidsdelingen mellom sektorleddene.

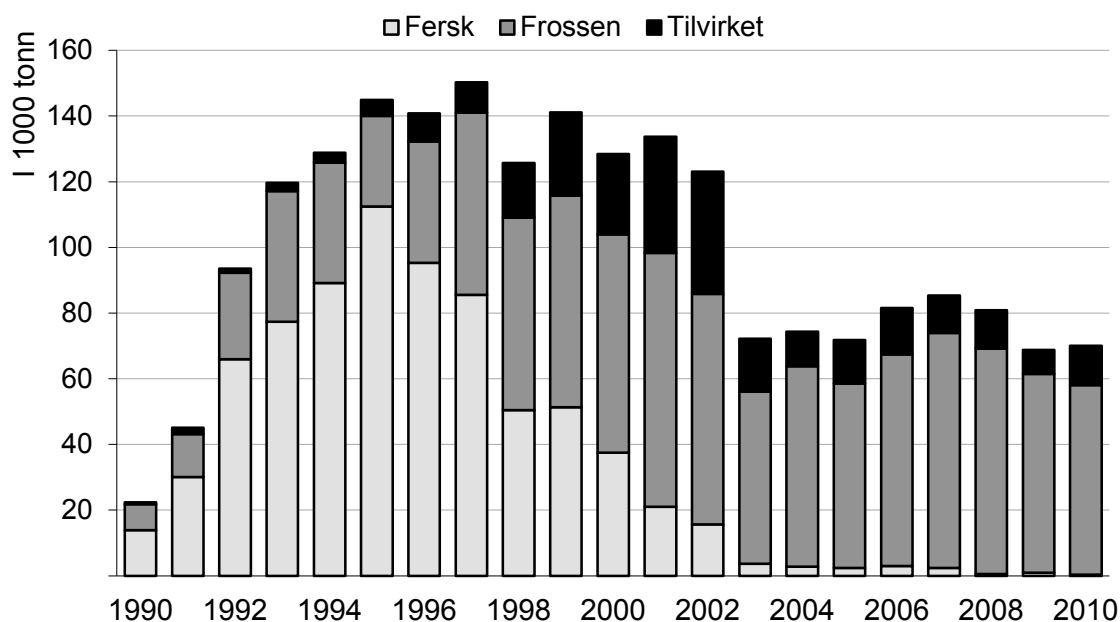
Speilvendingen av Sjøgrenseloven i 1992, der det generelle forbudet mot utenlandske landinger ble erstattet med en generell tillatelse, var en svekkelse av denne næringsmodellen. Det var flere grunner til at speilvendingen ble mulig og skjedde på dette tidspunktet. Foruten at det nye havrettsregimet var på plass, noe som hadde gjort frykten for utenlandske baser på norskekysten mindre aktuell, kom speilvendingen som et av flere elementer i en mer omfattende revisjon av fiskerilovgivningen som hadde sammenheng med den norske EØS-prosessen. Samtidig med at Sjøgrenseloven ble speilvendt, ble Råfiskloven justert. I tillegg ble Tilvirkerloven samt lov om konjunkturreguleringsfond for torskefiskeriene opphevet (Ot.prp.nr. 61, 1991–92). Disse lovendringene må igjen sees i sammenheng med andre endringer, særlig inngåelsen av Frihandelsavtalen i EFTA i 1989 og den nye Fiskeeksportloven i 1990 (Ot.prp.nr. 27, 1989–90). Til sammen var dette en omfattende endring av ram-

mebetingelser for fiskeindustrien, og representerte et oppgjør med et gjennomorganisert og proteksjonistisk omsetningsregime.

I tillegg til dette var det to mer praktiske forhold som spilte inn. Det ene var ressurskrisen i torskefiskeriene på begynnelsen av 1990-tallet, som gjorde at fiskeindustrien slet med råstofftilførselen og elendige økonomiske resultater. Den andre var Sovjetunionens fall, som gjorde det mulig, i hvert fall på kort sikt, å utnytte en annen råstoffkilde. Omveltningene i øst hadde nemlig som en av sine mer spuriøse konsekvenser ført til at den russiske trålerflåten stod klar til å selge sine fangster i Finnmark. En speilvending av Sjøgrenseloven ville dermed oppheve en byråkratisk hindring for å løse den akutte råstoffkrisen for den norske filetindustrien. Som det framgår av Figur 6 varte direkteimport av russisk ferskfisk i en forholdsvis kort periode. Fra midten av 1990-tallet begynte importen av ferskfisk å skrumpe inn og ble gradvis erstattet av rundfrost fisk i transit.

På lengere sikt fikk speilvendingen av sjøgrenseloven større betydning ved at den svekket grunnlaget for den gamle næringsmodellen, bygd på gjensidige forpliktelser mellom flåte og industri. Når fiskeindustrien fikk mulighet for å hente råstoff i internasjonale markeder, måtte selvsagt fiskerne ha tilsvarende mulighet til å selge sitt råstoff internasjonalt. Speilvendingen av sjøgrenseloven, i samvirke med den generelle liberalisering av fiskerilovgivningen, fungerte dermed som startpunkt for og legitimering av en ny praksis. Med etableringen av de såkalte frysehotellene, der råfisk lagres i påvente av eksportsalg, kom det i løpet av kort tid på plass en infrastruktur som gjorde at fiskerne kunne utnytte det voksende globale råstoffmarkedet. Speilvendingen, som i utgangspunktet var ment å lette situasjonen for filetindustrien og som møtte motbør fra fiskernes organisasjoner i høringsrunden (Ot.prp.nr. 61, 1991–1992), la grunnlaget for at vesentlige deler av flåteleddet kom løs fra sin avhengighet av landindustrien.





Figur 6 Landinger av torsk fra russiske fiskerifartøyer i Norge omregnet til rund vekt (Kilder: Fiskeridirektoratet, Norges Råfisklag og Sevryba)

Speilvendingen av Sjøgrenseloven svekket altså det lovmessige grunnlaget for den gamle næringsmodellen og bidro til at relasjonene mellom fartøyer og bedrifter ble annerledes. Etter hvert fikk dette også konsekvenser også på tvers av de etablerte avtalerelasjonene mellom fartøyer og industribedrifter. Slik vi allerede har sett fikk trålerne, i tråd med innstillingen fra Torskemiseutvalget, innpass i norsk fiskerinæring i kraft av å være forsyningsinstrumenter for filetindustrien. I mange tilfeller var denne koplingen lagt inn som eksplisitte klausuler i de enkelte trålerens konsesjonsvilkår, slik at de hadde plikt til å levere sine fangster (eller deler av den) til bestemte filetanlegg (Dreyer *et al.*, 2006). Med utgangspunkt i den gamle næringsmodellen og innenfor det korporative forhandlingsregimet, der norsk fangst i hovedsak skulle leveres og bearbeides i Norge, var slike leveringsforpliktelser forholdsvis uproblematisk. Forpliktelsene angikk primært fordeling av råstoffet mellom anlegg i Norge, med minsteprisen som et greit utgangspunkt for å beregne oppgjøret mellom partene. I takt med at de gjensidige forpliktelsene mellom flåteledd og industri ble svekket, samtidig som

frysehotellene ga mulighet for direkteeksport av rundfrossen fisk til høyere priser, ble leveringsforpliktelsene mye mer tyngende og problematiske. I mange tilfeller kunne nå bedriften ikke betale den pris for fisken de hadde kontraktmessig rett til, men som ellers kunne oppnås ved direkteeksport. Å overholde leveringsforpliktelsene ville dermed innebære et direkte tap for trålselskapet. I praksis innebar dette et økende mislighold av leveringsforpliktelsene (Flåten, 2002; Dreyer *et al.*, 2006; Trondsen & Ørebech, 2012).

Kontroversene rundt trålerens leveringsforpliktelser viser hvordan globaliseringsprosessen gradvis har trent inn i norsk fiskerinæring og utfordrer den gamle samfunnskontrakten. I utgangspunktet regulerer slike leveringsavtaler forholdet mellom en selger og en kjøper, slik at det er opp til sistnevnte, det vil si det begunstigede landanlegg, å forfølge saken dersom de avtalte leveranser uteblir. Når denne mekanismen i mange tilfeller ikke har vært tilstrekkelig for å sikre fiskeindustrien råstoff, kan det selvsagt ha gode grunner sett fra bedriftens perspektiv. De mange kontroversene i forbindelse med leveringsforpliktelsene det

siste tiåret må forståes nettopp fordi leveringsforpliktelsene i sin tid ble etablert ut fra – og stadig oppfattes som – et forhold som går ut over det rent forretningsmessige. Leveringsavtalene gjelder ikke bare fartøysforhold til bedriften, men springer ut av de forpliktelser fartøy og bedrift har i fellesskap til lokalsamfunnet. Når slike forpliktelser er skrevet inn i trålernes konsesjonsvilkår, kan det ikke være opp til bedriften å bestemme om de skal gjøres gjeldende eller ikke. Leveringsforpliktelsene er – ut fra dette perspektivet – en institusjonell garanti for lokalsamfunnets plass i verdiskapningen i fiskeriene. Brudd på leveringsforpliktelsene forstås dermed ikke bare som et svik mot den begunstigede bedrift, men også som et svik mot det kystsamfunn der bedriften befinner seg.

Selv om dette gir god mening i lys av den gamle samfunnskontrakten, og da særlig med tanke på trålernes innpassing i norsk fiskerinæring, har globaliseringsprosessen gjort det vanskelig å følge opp slike forventninger i praksis. Hvis filetbedriftene ikke er i stand til å betale markedspris for råstoffet, hvor langt og med hvilke midler kan myndighetene gripe inn? Ved evalueringen av leveringsforpliktelsene ved begynnelsen av 2000-tallet kom departementet og regjeringen fram til at de etablerte kontrakter ikke lenger kunne tolkes bokstavelig. Fra 2003 ble forskriftene endret slik at leveringsplikten ble omgjort til en tilbudsplikt. De begunstigede bedrifter hadde ikke lenger krav på å motta fangstene, bare forkjøpsrett til markedspris etter en særskilt prosedyre (Dreyer *et al.*, 2006). Med dette er plikt-elementet i leveringsplikten svekket. I stedet for en relasjon mellom tre parter, der lokalsamfunnets interesser i saken var gjort eksplisitt og sanksjonert ved offentlige konsesjonsvilkår, har leveringsforpliktelsen blitt til en rituell øvelse mellom fartøy og bedrift uten praktisk betydning eller mulighet for offentlig intervensjon.

## Forventninger og svik

Gjennomgangen i det foregående viser at det har skjedd endringer og i en viss forstand en svekkelse av den gamle samfunnskontrakten for fiskeriene. I økende grad blir filetbedriftene eksponert for konkurransen i det globale fiskevaremarkedet, og muligheten for å skjerme dem blir svekket. Endringene i de institusjonelle rammebetingelsene innebærer en nedtoning av de forventningene som tidligere hadde blitt stilt til fiskeriene som samfunnsbærende sektor. Selv om et fåtall filetanlegg fortsatt har status som hjørnesteinsbedrifter, er denne statusen nå betinget av en lønnsom drift. Der den samfunnsbærende rolle tidligere har hatt forrang fremfor kravet om effektivitet og lønnsomhet, har det gradvis blitt motsatt.

Til tross for oppgjøret med det direktør Vik på Finotro hadde kalt "virksomhetens noe sosialbetonte karakter" kan vi likevel ikke snakke om noe fullstendig avvikling av gamle forventningsstrukturer. Samtidig med at filetsektoren har vært nødt til å forholde seg til tøffere konkurransebetingelser i det globale varemarked for råstoff og det nasjonale arbeidsmarkedet, har noen av de gamle forventninger og krav blitt holdt ved like. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan dette skjer.

Finnmark spiller en viktig rolle i denne sammenheng. Det henger sammen med den dominerende posisjon filetindustrien har hatt i næringsstrukturen i fylket. Slik vi har sett var det særlig to grunner til at Finnmark ble det sentrale satsingsområdet da filetindustrien ble bygget opp etter krigen. Dels var det, som allerede Stortingets Kjøle- og frysekomite påpekte i 1931, at råstofftilførselen her var mest stabile over året. I tillegg kom det at det strukturelle problemet moderniseringsprosjektet skulle løse, fraværet av moderne næringsvirksomhet, var mest påtrengende her. Både mulighetsrommet for og virkningsgraden av en industrietablering med utgangspunkt i fiskeriene var dermed ideell i Finnmark.

Resultatet ble at filetindustrien fikk et tungt geografisk nedslagsfelt i det nordligste fylket. Filetanlegg ble etablert i de fleste kystkommunene i fylket, fra Loppa i vest til Vardø i øst. Næringsmiddelindustrien i Finnmark, der filetindustrien var dominerende, hadde på 1970-tallet 3.500–3.800 sysselsatte. Filetbedriftene i Finnmark stod på dette tidspunktet for om lag halvparten av norsk eksport av fryst filet. I 1980 utgjorde næringsmiddelindustrien 85 prosent av industrissysselsettingen i Finnmark (SSB) og var den eneste industrisektoren av betydning i kystkommunene. I kystsamfunnene i Finnmark utgjorde fiskeindustribedriftene hjørnesteinsbedrifter i egentlig forstand.

Filetindustriens dominans i Finnmark har selvsagt også hatt som konsekvens at nedgangstidene siden 1980-tallet i særlig grad har rammet fylket. Ved inngangen til 80-tallet var det 44 anlegg i Finnmark som produserte filet (av totalt 105 hvitfiskanlegg i fylket) (Fylkesplan 1980–83). På samme tid var det om lag 100 filetanlegg på landsbasis (Sogn-Grundvåg *et al.*, 2008). Ved utgangen av 2011 var det 7 filetanlegg tilbake i Finnmark, mens ytterligere 30 bedrifter drev annen produksjon av hvitfisk (Bendiksen, pers med.). I et fylke der industrissysselsettingen ligger på det halve av landsgjennomsnittet (4,8 mot 9,5 prosent) stod næringsmiddelindustrien ennå i 2010, for 58 prosent av de industrissysselsatte (SSB).

Filetindustriens tunge tilstedeværelse i Finnmark, og fylkets ensidige avhengighet av denne sektoren, har gitt grunnlag for en systematisk samfunnsmessig og politisk mobilisering for å beskytte sektoren når denne har vært under press. Det er ikke vanskelig å forstå hvorfor dette skjer. I de kystsamfunnene der filetanleggene er hjørnesteinsbedrifter, oppstår et skjebnefellesskap mellom samfunn og bedrift. I slike situasjoner vil kommunens organisatoriske og politiske apparat mobiliseres i kampen for arbeidsplasser hvis bedriften er truet. Når ordførerne i for eksempel Lebesby og Hammerfest engasjerer seg i spørsmål om

råstofftilførsler, konsesjonsvilkår og leveringsbetingelser, er det nettopp et uttrykk for dette skjebnefellesskap.

Nå er dette ikke unikt for filetindustrien, men gjelder alle hjørnesteinsbedrifter, enten de produserer fiskefilet, solcellepaneler eller papir. I Finnmark forsterkes og utdypes mønsteret ved at alle de fleste kystkommunene er i samme situasjon. I stedet for en enkel stemme, et nødrops fra et enkelt utkantsamfunn truet av arbeidsledighet og fraflytting, blir det i Finnmark et helt kor av ordførere med samme engasjement og agenda. Dette fanges så opp og forsterkes på neste politiske nivå, der fylkesordføreren, stortingsrepresentanter og andre gjør seg til talsmenn for en kriserammet kyst. Når Kristina Hansen (Hansen, 2011), fylkeslederen i Kommunenes Sentralforbund, henstiller til sentrale myndigheter om å sørge for at Aker opprettholder forpliktelsene til at torsken bearbeides i kystsamfunnene i Finnmark, er det på vegne av alle kystkommuner under press. Når Ingalill Olsen (Olsen, 2011), Stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet i Finnmark, maner til kamp mot Røkkes "ran av Finnmark" henter hun kraft og legitimitet i denne bevegelsen.

Med dette er det lettere å forstå at lønnsomhetsproblemet i filetindustrien, som i utgangspunktet rammer hele sektoren, i stor grad blir profilert som en Finnmarkskrise. Det er ikke primært fordi sektoren her har andre eller større utfordringer enn ellers i landet, men fordi disse, i mangelen av en differensiert økonomisk struktur i fylket, enkelt transporteres over til kommunale og fylkeskommunale arenaer der den gis organisatorisk fundament og politisk kraft. Nettopp på grunn av skjebnefellesskapet mellom kystsamfunn og filetbedrift tar krisen form som en restaurasjon av den gamle samfunnskontrakt og ideen om fiskeriene som samfunnsbærende sektor. Der den nasjonale økonomiske orden og globaliseringsprosessen generelt har ført til at fiskerisektorens samfunnsansvar i økende grad har fokus på det økonomiske oppdrag, peker politiseringen av krisen i Finnmark mot-

satt vei. Fordi lønnsomhetsproblemet i fiskeindustrien truer kystsamfunnene, og en ikke lenger kan stole på industrialistene, må krisen løses ved at staten griper inn. I Helga Pedersens "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri" (Pedersen, 2004), det mest ambisiøse forsøket på å formulere et integrert politisk reformprogram med utgangspunkt i en slik kriseforståelse, ser vi konturene av en oppdatert samfunnskontrakt etter gammelt mønster, nå med fylkeskommunen som garantist og vokter av samvirket mellom fiskerisektor og kystsamfunn.

I lys av globaliseringen av fiskevaremarkedene, og de tilpasningene i nasjonale og internasjonale rammebetingelser som følger av dette, er det ikke så enkelt å se hvordan et slikt program skulle kunne gjennomføres. Det synes i hvert fall å forutsette en retur til proteksjonistiske løsninger og korporativistisk samrøre som har svinnende legitimitet, i hvert fall som en generell samfunnsmodell. I denne sammenhengen er det likevel grunn til å påpeke at forestillingen om fiskeriene som samfunnsbærende sektor, og myndighetens plikt til å sikre dette, fremdeles står sterkt i manges bevissthet. Til tross for at globaliseringsprosessen har endret spillereglene i fiskerisektoren fundamentalt, og dette har fått bredt gjennomslag i praktisk politikk og lovgivning, kan en neppe si at det er forankret i en tydelig uttalt næringspolitisk analyse og planstrategi. Tvert imot, kan en vel si. Forestillingen om den gamle samfunnskontrakten henger stadig med, ikke bare i reformforslagene fra nord. Dels lever de godt i form av politiske målformuleringer, for eksempel i form av formålsparagrafer i fiskerilovgivningen (Trondsen & Ørebech, 2012: 83–91). Dels videreføres de i form av halvhjertede endringsprosesser, som i spørsmålet om trålernes leveringsforpliktelser.

Det siste eksemplet, trålernes leveringsplikt, er illustrerende for situasjonen mer generelt. Som vi allerede har sett har pliktelementet i leveringsplikten blitt redusert, slik at ordningen i praksis er et spørsmål

om en rituell tilbudsordning. Mens leveringsplikten videreføres som formell ordning, og dermed bekrefter ideen om lokalsamfunnet som en legitim og viktig interesse, fornektes dette ved at ordningen ikke har innhold. Leveringsplikten vedlikeholder illusjonen om samfunnskontrakten av gammelt merke, og gir dermed opphav til en følelse av svik når den verken har rettslige eller økonomiske konsekvenser.

## Fra krise til krise

Artikkelen startet med et paradoks. Mens det koker av fisk i havet, er det krise for landanleggene langs kysten. Vi vet nå hvorfor det er slik. I det globale fiskevaremarkedet lønner det seg bedre for fiskerne å eksportere fisken direkte enn å selge lokalt. Filetbedriftene er ikke effektive nok; de kan ikke hevde seg i konkurransen om råstoff og arbeidskraft. Nærheten til fiskefeltene er ikke lenger et komparativt fortrinn for filetsektoren.

Krisen i filetindustrien er med andre ord ikke et paradoks i egentlig forstand. Men vi har også fått en forklaring på hvorfor den kan oppfattes som et paradoks. Lønnsomhetsproblemet blir til et paradoks når det betraktes ut fra en bestemt synsvinkel og situasjonsanalyse, den gamle samfunnskontrakten for fiskeriene. Det sentrale premiss i denne samfunnskontrakten, videreført og fornyet i moderniseringsprosjektet på 1950- og 60-tallet, var at fiskeriene som samfunnsbærende sektor. Ved hjelp av fryseteknologi, trålerdrift og industriproduksjon skulle kystsamfunnene ta skrittet inn i den moderne tid. Dette prosjektet bygget på og videreførte forutsetning om skjebnefellesskap mellom kystsamfunn og fiskerisektor. Forestillingen om nærheten til fiskefeltene som komparativt fortrinn ble institusjonalisert. I den grad denne samfunnskontrakten stadig kan vedlikeholdes og anvendes som fortolkningsramme, framstår fiskeindustriens lønnsomhetsproblem stadig som et paradoks.

Dermed er vi fremme ved forklaringen av hvorfor filetindustrien går fra krise til krise. Når krisen blir permanent skyldes det ikke lønnsomhetsproblemet i seg selv, men i misforholdet mellom de økonomiske rammebetingelser filetbedriftene arbeider under og de forventninger som stilles til dem. På den ene siden er det åpenbart at rammebetingelsene gjør lønnsom filetproduksjon i Norge vanskelig. På den andre siden vedlikeholdes forestillingen om at fiskeribedriften skal bære kystsamfunnet. Det er i sameksistensen av disse to motstridende virkelighetsforståelser krisen blir permanent.

Selv om den gamle samfunnskontrakten stadig holdes ved like, kan en stille spørsmål om dens reelle gjennomslagskraft og betydning. Snakker vi om forventninger som primært har symbolsk betydning, eller er de førende for økonomiske disposisjoner og politiske beslutninger? En antydning til

svar kan leses ut av Helga Pedersens reise fra posisjonen som fylkesordfører i Finnmark til å bli stortingsrepresentant og fiskeristatsråd i Stoltenbergs regjering fra 2005. Pedersens politiske program var tuftet på "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri." Vel framme i sin nye maktposisjon forsøkte statsråden med betydelig kraft å iverksette denne planen, blant annet i en revisjon av Strukturpolitikken og ved regional omfordeling av fiskekvotene. Resultatet ble imidlertid magert, med videreføring av strukturpolitikken (St.meld. nr. 21, 2006–2007) og en lite vellykket distriktskvoteordning (Hermansen *et.al.*, 2007 og 2008). Mens den gamle samfunnskontrakten stadig holdes i hevd, i hvert fall som politisk retorikk og lengst mot nord, er den for svak til å gi gjennomslagskraft i nasjonal politikk på tvers av globale strømninger, nasjonal politikk og økonomiske maktstrukturer.

## Referanser

- Adriansen, K. (1998). *Aarsætherkonkursen – en skandale*. Vadsø: Nor Produkter AS.
- Aegisson, G. (1993). Industrial change and development from macrolevel organizational perspectives. Doktor ingeniøravhandling 1993:98, Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag. NTH, Trondheim.
- Arbo, P. & B. Hersoug (1997). The globalization of the fishing industry and the case of Finnmark, *Marine Policy*, **21**: 2.
- Bendiksen, B.I. (pers. med.). Ansvarlig for driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Nofima. Tromsø
- Brochmann B. (1981) Virkinger på lang sikt av statsstøtte til fiskeriene. Serie C: Fiskeriøkonomi No. 1/81. Institutt for Fiskerifag, Universitetet i Tromsø.
- Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge*. Oslo: Pax forlag.
- Brox, O. (1984). *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Christensen, P. (1991). Fiskerihistorie som etterkrigshistorisk forskningsfelt. LOS-senter Notat 91/8. Los-senteret. Bergen.
- Dreyer, B., J.R. Isaksen & B.I. Bendiksen (2006). Evaluering av leveringsplikten. Rapport 1/2006. Fiskeriforskning, Tromsø
- Endresen, R. (2011). Ansatte føler seg sviktet. *Dagens Næringsliv* 16. november, pp. 24–25.
- Finstad, B-P. (2005). Finotro – statseid fiskeindustri i Finnmark og Nord-Troms – fra plan til avvikling. Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Finstad, B-P. (2007). Fra moderne storvær til seinmoderne utkant. Kiberg 1945-2000. I Niemi, E. (red.), *Partisanbygda. Fiskeværet mellom øst og vest*, Kiberg. Vadsø: Bygdelag.
- Finstad, B-P. (2010). Parti, konsern, stat. Arbeiderpartiet og den statseide fiskeindustrien i Nord-Norge, *Arbeiderhistorie 2010. Årbok for arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek*. Oslo.
- Flåten, O. (2002). Samfunnsøkonomisk utredning av ordningen med leveringsvilkår. Utredning for eierskapsutvalget. Norges Fiskerihøgskole, Tromsø.
- Fylkesplan for Finnmark (1980–83). Finnmark fylkeskommune. Vadsø.
- Hallenstvedt, A. (1982). *Med lov og organisasjon*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hannesson, R. (1978). *Economics of Fisheries*. Bergen – Oslo – Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hansen, K. (2011). Kvotene må ikke utflagges. Debattinnlegg i avisa *Nordlys*, tirsdag 8. november, Tromsø.

- Hardin, G. (1968). Tragedy of the commons. *Science*, **162**, pp. 1243–1248.
- Henriksen, E. & B.I. Bendiksen (2008). Rammebetingelser lønnsomhet i norsk fiskeforedling. Empiriske funn og kunnskapshull. Rapport 7/2008, Nofima, Tromsø.
- Henriksen, E. (2009). Utviklinga på sjø og land i fiskerinæringa i Finnmark i tidsrommet 1990 til i dag. Arbeidsnotat, Nofima, Tromsø.
- Henriksen, E. (2011). Høstfiske og restkvoter i kystflåten. Fiske etter torsk, hyse og sei. Rapport 24/2011, Nofima, Tromsø.
- Hermansen, Ø. & B. Dreyer (2007). Med torsk skal kysten trygges. Evaluering av distriktskvoteordningen i 2006. Rapport 5/2007, Fiskeriforskning, Tromsø
- Hermansen, Ø. & B. Dreyer (2008). Distriktskvoteordninga. Fangståret 2007. Rapport 4/2008. Nofima Marked, Nofima, Tromsø.
- Hersoug, B. & D. Leonardsen (1979). *Bygger de landet? Distriktpolitikk og sosialdemokrati 1945-1975*, Oslo: Pax.
- Holm, P. (1991). Særinteresser versus allmenninteresser i forhandlingsøkonomien. Om hovedavtalen for fiskerinæringa. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, **32**, pp. 99–119.
- Holm, P. (1996). Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935–1995, i Eriksen E.O. (red). *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. Fagbokforlaget.
- Holm, P. (2001). The Invisible Revolution. The Construction of Institutional Change in the Fisheries. A dissertation for the degree of Doctor Philosophiae. Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø, Tromsø.
- Innstilling fra Kjøle- og Fryserikomiteén, 1931. Bilag 3, St. prp. nr. 1 (1932) Om landsplan for kjøleanlegg langs kysten og bevilgning til dens gjennomførelse, Handelsdepartementet.
- Jacobsen, A.R. (1996). *Fra brent jord til Klondyke. Historien om Findus i Hammerfest og norsk fiskeripolitikkens elendighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jensen, A.J. (2010). *Kampen om ressursene. Norsk trålfiske gjennom 80 år*. Kristiansund: Stiftelsen maritim historie Nordmøre.
- Johannessen, J-A. (1979). Initiativet for å utvikle fiskeindustrien i Finnmark, hovedfagsoppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Lien, B. (1975). Findus og norsk fiskeripolitikk. Hovedfagsoppgave i historie. Universitetet i Tromsø.
- Moene, K. (2003). *Basert på "Likhet under press"*. I Erling B., K. Moene & M. Wallerstein. Oslo: Gyldendal.
- Nilsen, R. (2002). *Makt og motmakt på kysten. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003*. Oslo: Unipub forlag.
- Olsen, I. (2011). Vi skal stoppe Røkke! Debattinnlegg i avisa *Nordlys*, tirsdag 8. november, Tromsø.
- Ot.prp.nr. 27 (1989–90). Tillegg til Ot.prp. nr. 3 for 1989-90 om lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer.
- Ot.prp.nr.61 (1991–92) Om endringer i fiskerilovgivningen. Fiskeridepartementet
- Pedersen, H. (2004). Fiskeripolitikk med Finnmarks vri. Foredrag for Finnmark Fiskarlags Årsmøte. Alta, 21. august.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Sogn-Grundvåg, G., K. Grønhaug, T. Lorentzen & B.I. Bendiksen (2008). Når konkurransefortrinn forvirrer: Er det mulig å gjenvinne profitable markedsposisjoner? *Magma*, **2**.
- SSB: Historisk statistikk. [http://www.ssb.no/vis/emner/historisk\\_statistikk/publikasjoner/main.html](http://www.ssb.no/vis/emner/historisk_statistikk/publikasjoner/main.html)
- St. meld. nr. 10 (1947). Nasjonalbudsjettet for 1947.
- St. meld. nr. 18 (1977–78) Om langtidsplan for norsk fiskerinæring.
- St. meld. nr. 85 (1951) Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge.
- St.meld. nr. 21(2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten.
- Tande sr., T. & T. Tande jr. (1986). *Norsk Tørrfisknærings Historie*. Norges Tørrfiskeeksportørers Landsforening.
- TBU (2012). Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. Endelig hovedrapport fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Arbeidsdepartementet, Oslo.
- Torskefiskutvalget (1957). Innstilling fra Torskefiskutvalget 1957. Vedlegg til st.meld.nr 71 for 1959.
- Trondsen, T. & P. Ørebech (2012). Rettsøkonomi for fornybare ressurser: Teori og empiri, med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser. Universitetsforlaget, Oslo.
- Veaa, J. (2009). To kulturer: En sammenlignende undersøkelse av det vestnorske og det nordnorske kystsamfunnet. Med hovedvekt på det 19. og det 20. århundret. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Wright, M. (2001). *A fishery for modern times. The state and the industrialization of the Newfoundland fishery, 1934–1968*. Oxford: Oxford University Press.