



## **Regjeringen og Fiskerinæringen**

*En sosiologisk diskursanalyse av forståelsene av fiskerinæringens  
framtid utfordringer som er lagt til grunn i Strukturedlingen*

**Willy Andreas Pedersen**

*Masteroppgave i sosiologi  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
Våren 2009*



## **Regjeringen og Fiskerinæringen**

*En sosiologisk diskursanalyse av forståelsene av fiskerinæringens  
framtid utfordringer som er lagt til grunn i Strukturedlingen*

**Willy Andreas Pedersen**

*Masteroppgave i sosiologi  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
Våren 2009*

## **Forord**

Tittelen på oppgaven min referer til det politiske samspillet mellom fiskerinæringen og fiskerimyndighetene. Bakgrunnen for denne oppgaven er min interesse for politiske prosesser generelt, men kanskje spesielt for fiskerinæringen, som er en spennende næring i stadig utvikling. Dette prosjektet har vært en lærerik prosess der jeg har oppdaget mange nye og interessante sider ved fiskerinæringen. Prosjektet har også skap ny sosiologisk nysgjerrighet for det teoretiske feltet jeg har bevegde meg innen og jeg anbefaler alle å ta en tur inn i den sosialkonstruktivistiske verdenen.

Gjennom hele prosjektperioden har det vært mange gode råd og diskusjoner, enkelte feilsiteringer og en rekke seine kvelder på Universitetet. Jeg vil takke Geir Runar Karlsen som har veiledet dette prosjektet for gode råd og diskusjoner, samt Anne Britt Flemmen som også var veileder for dette prosjektet og som har kommet med gode sosiologiske innspill. Jeg må takke Eskild Johansen for gode innsiktsfulle perspektiver. Og til slutt må jeg takke Hanna U. Hoel for alle de sidene hun har lest korrektur og alle hennes gode ortografiske råd.

Til slutt vil jeg takke for et godt faglig - og sosialt miljø på lesesalen og i lunsjhjørnet.

Tromsø 14.05.09

Willy Pedersen

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Innledning .....</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1 Motiver og Tema .....   | 1         |
| 1.2 Problemstillingen.....  | 2         |
| 1.3 Avgrensning av oppgaven.....  | 4         |
| 1.4 Prosjektets oppbygning.....   | 5         |
| <b>2. Diskurs og Sosialkonstruktivisme.....</b>                                 | <b>7</b>  |
| 2.1 Innledning .....  | 7         |
| 2.2 Sosialkonstruktivisme .....   | 7         |
| 2.3 Diskurs som begrep .....  | 11        |
| 2.3.1 Oppsummering .....  | 16        |
| <b>3. Metode .....</b>  | <b>19</b> |
| 3.1 Innledning .....  | 19        |
| 3.2 Diskursanalyse som epistemologisk utgangspunkt .....                        | 19        |
| 3.3 En todelt metode.....   | 21        |
| 3.4 Problemrepresentasjon .....   | 22        |
| 3.4.1 What's the problem? – en introduksjon. ....                               | 22        |
| 3.4.2 What's the problem represented to be? .....                               | 26        |
| 3.5 Diskursanalyse.....   | 27        |
| 3.5.1 Representasjoner, Diskursanalyse og Whats the problem? tilnærmingen. .... | 29        |
| <b>4. Strukturtiltak i fiskeflåten, - en empirisk redegjørelse .....</b>        | <b>31</b> |
| 4.1 Innledning .....  | 31        |
| 4.1.1 Reguleringsregime av de norske fiskeriene .....                           | 32        |
| 4.1.2 Reguleringen av norske fiskerier.....                                     | 35        |
| 4.2 Strukturpolitikk for fiskeflåten.....                                       | 38        |
| 4.2.1 Innledning.....   | 38        |
| 4.2.2 Bærekraftig forvaltning .....   | 39        |
| 4.2.3 Teknisk- og økonomisk overkapasitet.....                                  | 41        |
| 4.2.4 Lønnsomhet og velstandsutvikling.....                                     | 44        |
| 4.2.5 Forutsigbarhet.....   | 49        |
| 4.3 Myrvangutvalget .....   | 53        |
| 4.3.1 Innledning.....   | 53        |
| 4.3.2 Overkapasitet.....  | 53        |
| 4.3.3 Sikre fiskeressursene som fellesskapets eiendom .....                     | 56        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.3.4 Sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten..... | 59        |
| 4.3.5 Sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.....              | 62        |
| <b>4.4 Oppsummering .....</b>   | <b>66</b> |
| <b>4.5 Høringsuttalelsene .....</b>                                       | <b>67</b> |
| <b>5. Konklusjon .....</b>  | <b>75</b> |
| <b>5.1 Innledning .....</b>   | <b>75</b> |
| <b>5.2 St. meldingens diskurser .....</b>                                 | <b>75</b> |
| <b>5.3 De politiske målsetningene .....</b>                               | <b>77</b> |
| 5.3.1 Bærekraftdiskursen.....   | 78        |
| 5.3.2 Overkapasitetsdiskursen.....  | 80        |
| 5.3.3 Velstands – og lønnsomhetsdiskursen.....                            | 82        |
| 5.3.4 Forutsigbarhetsdiskursen.....                                       | 87        |
| <b>5.4 Oppsummering .....</b>   | <b>90</b> |
| <b>6 Litteraturliste: .....</b>   | <b>93</b> |
| <b>6.1 Høringsuttalelser: .....</b>                                       | <b>96</b> |
| <b>6.2 Internett referanser: .....</b>                                    | <b>97</b> |

# 1. Innledning

## 1.1 Motiver og Tema

16. mars 2007 la den Rød – Grønne regjeringen fram en Stortingsmelding som skulle være regjeringens fremtidige fiskeripolitikk. Målene til regjeringens fiskeripolitikk ble nedtegnet i deres regjeringsplattform som ble kalt Soria Moria erklæringen, her heter det blant annet at; *Regjeringen mener at strukturtiltak for fiskeflåten må utformes i tråd med målene om å sikre fiskeressursene som felles eiendom, sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og samtidig sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom* (Regjeringen.no: Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet).

Med bakgrunn i blant annet denne målsetningen, nedsatte regjeringen et utvalg som skulle utrede ulike strukturtiltak, dette utvalget fikk navnet Myrvangutvalget, etter utvalgets leder Trygve Myrvang (Regjeringen.no: Proposisjoner og meldinger). Da Myrvangutvalget la fram sin innstilling, åpnet regjeringen for en åpen høringsrunde, hvor alle involverte parter ble bedt om å bidra (Regjeringen.no: Høringer: *Hva er en Høring?*). I kjølvannet av denne St. meldingen var det en stor debatt knyttet til regjeringens mål og utvalgets innstilling. En rekke forskjellige parter var involvert og meningene var svært mange, i alt kom det inn 50 høringsuttalelser. Det er med bakgrunn i denne debatten og min faglige interesse for sosiologien og ressursforvaltning, at jeg fattet en spesiell interesse for akkurat denne St. meldingen. Mangfoldet av meninger og ”eksperter” gjorde at debatten rundt denne St. meldingen ble svært polarisert. Denne polariseringen fikk meg til å undre om regjeringen kunne treffende en beslutning som gagnet alle involverte parter. Alle vedtak som gjøres fattes på bakgrunn av en beslutning og det er veien fram til denne beslutningen som utgjør min faglige fasinasjon og motivet for mitt tema i dette prosjektet.

Dette mastergradsprosjektet skal ta for seg de forskjellige problematiseringene som blir fremmet i debatten til Strukturvoteordningen. Disse problematiseringene mener jeg utgjør bestemte diskurser i regjeringens strukturpolitikk. På bakgrunn av disse diskursene ønsker jeg å vise hvordan diskursene lager premisser for hvordan vedtakene blir fattet og hvilke tiltenkte effekter regjeringen mener disse vedtakene skal ha. Jeg skal i dette matergradsprosjektet forsøke å vise hvordan forskjellige interesseorganisasjoner er med på å forme og påvirke disse diskursene. Jeg vil forsøke å vise hvilke aktører som faller utenfor diskursene og hvilke

aktører som ikke får gjennomslag for sin virkelighetsbeskrivelse av fiskerinæringens framtid utfordringer. Utgangspunktet for analysen er diskursanalyse og What's the problem tilnærmingen? som Carol Lee Bacchi har teoretisert. Det teoretiske utgangspunktet for dette mastergradsprosjektet er sosial konstruktivisme.

Innenfor fagfeltet ressursforvaltning er det gjort store mengder studier og det samme gjelder for fagfeltet sosialkonstruktivisme innen sosiologien. Carol Lee Bacchi som er kjønnsforsker er i sin bok *Women, Policy and Politics* opptatt av hvordan konstruksjonen av bestemte problematiseringer er med på å skape bestemte effekter for de policyvedtakene som blir tatt. Hennes analyseverktøyer skal jeg benytte meg av i dette prosjektet. Andre forskere som også er opptatt av hvordan sosiale strukturer og konstruksjoner er med på å forme vår hverdag er Peter L. Berger, Thomas Luckmann, Michel Foucault og Finn Collin for å nevne noen. Alle disse samfunnsviterne skal jeg komme tilbake til i prosjektet.

Innen forskningen på fiskeri og fiskeriforvaltning, er det gjort en rekke studier av både den norske og den internasjonale fiskeriforvaltningen. Svein Jentoft, Poul Degnbol og Petter Holm er noen av de som har bidratt til forskningen på dette feltet. Disse samfunnsviterne skal jeg også komme tilbake til i dette prosjektet.

Jeg vil i dette mastergradsprosjektet forsøke å konkludere med at det er en sammenheng mellom, aktørenes problematiseringer av fiskerinæringens framtid utfordringer og de vedtak som blir tatt av regjeringen. Jeg vil også hevde at det er spesielt en gruppe innenfor fiskerinæringen som oftest vinner fram med sine problematiseringer. Dette får konsekvenser for utformingen av regjeringens strukturpolitikk og jeg vil også forsøke å begrunne hvilke endringer det kan være snakk om, og hvilke effekter det vil ha for de mål som regjeringen selv har satt.

## **1.2 Problemstillingen**

Fiskerinæringen har oppgjennom historien vært preget av konflikter. Tidligere hadde man konflikter mellom passive og aktive redskaper som resulterte i det vi dag omtaler som Trollfjordslaget. Det har vært konflikter mellom hvalfangstnæringen og fiskerinæringen som endte opp i det vi kaller for Mehavnopprøret. I den senere tid har man hatt konflikter mellom hav og kystflåten, mellom fiskere fra Sør-Norge og fiskere fra Nord-Norge og i dag vil jeg hevde at konflikten i stor grad dreier seg om rettighetene og fordelingen av fiskeressursene

utenfor kysten av Norge. Da man lukket fiskeriallmenningen på 1990 tallet oppsto det en ny kilde til konflikter som nesten utelukkende dreide seg om retten til å høste av havet. Staten har gjennom årene hatt en rekke kapasitetsreducerende tiltak, som var ment å ta ut overflødig kapasitet i fiskeflåten. Denne overkapasiteten oppsto da man endret oppfattning av havet og fisken som en ubegrenset ressurs til en begrenset ressurs man måtte forvalte forsvarlig. Denne endrete oppfattningen har ført til en rekke reguleringstiltak fra myndighetenes side, som ikke alltid har vært velkommen hos de utøvende i næringen. Dette er en utvikling som har funnet sted siden slutten av 1980 tallet og det er en utvikling som fortsatt finner sted. Mitt prosjekt er en liten del av denne utviklingen og prosjektet skal i all hovedsak konsentrere seg om de konfliktene og de virkelighetsoppfattelser som befinner seg innenfor fiskerinæringen i dag.

Frem til i dag har man endret fiskeriallmenningen fra en delvis fri og åpen adgang til å drive fiske, til et lukket system der fiskerne har opparbeidet seg rettigheter over tid, de har fått ervervelsestillatelser og sågar har noen fiskere kjøpt fiskerettigheter. Alle disse statlige reguleringene har blant annet vært ment som kapasitets regulerende tiltak. Etter at fiskeressursene er erfart som en begrenset ressurs har myndighetene lukket adgangen til å drive fiske, samt at man har forsøkt å finne ordninger som reduserer flåtekapasiteten ytterligere. Man har fra myndighetenes side hatt kondemneringsordninger for fiskefartøyer, man har innført et strengt rettighetsregime og man har i den senere tid innført strukturkvoteordninger som i all enkelhet går ut på å flytte en fiskerettighet (kvote) over til et annet fiskefartøy. St. meldingen som jeg skal ta for meg handler om det siste reguleringstiltaket, nemlig strukturkvoteordningen. Dette er en mye omdiskutert kvoteregulering fordi den innebærer at man tillater kjøp og salg av fiskerettigheter. Dette er ingen ny ordning, havflåten har hatt slike ordninger tidligere, men denne St. meldingen foreslår denne reguleringsordningen for hele den kommersielle fiskeflåten. Dette skaper konflikter og store uenigheter innad i fiskerinæringen, samtidig som det aktiverer mange forskjellige aktører utenfor næringen. Den politiske debatten som har vært knyttet til denne St. meldingen har blant annet vært preget av ideologiske skillelinjer, i forhold til om struktureringen fører til en privatisering av fiskeressursene. Andre debatter som har vist klare skillelinjer politisk, er om denne typen strukturingspolitikk fører til en svekkelse av fiskeriavhengige kystsamfunn på grunn av geografiskkonsentrasjon av fiskerettigheter og dermed større fraflytting. Internt i fiskerinæringen har det vært en debatt i forhold til om strukturkvoteordningen gir bedre forutsigbarhet for fiskeflåten, om den øker flåtens lønnsomhet, om den kan bidra til å gjøre norske fiskerier mer bærekraftig og om denne



strukturvoteordningen evner å ta ut det man oppfatter som overkapasitet i fiskeflåten. Kildene til konflikter er mange og jeg ønsker derfor å vise i mitt mastergradsprosjekt hvem det er som vinner frem med sine synspunkter: Hvilke virkelighetsoppfatninger av fiskerinæringen sine framtidsutfordringer ønsker regjeringen å lytte til og hvem sine problemoppfatninger er det som blir lagt til grunn for de vedtakene som blir gjort i St. meldingen.

Den overordnede problemstillingen for mitt prosjekt er: *Hvilke forståelser av fiskerinæringens framtidsutfordringer er det som er lagt til grunn i Strukturmeldingen?*

Denne problemstillingen er ment å belyse de forskjellige problemrepresentasjonene som er knyttet til St. meldingen og den skal gi oss et innblikk i de forskjellige diskursive formasjonene som knytter seg opp mot St. meldingen. Problemstillingen skal også forsøke å vise hvilke subjektive interesser som settes i spill og hvilke aktører innen fiskerinæringen som vinner frem med sin virkelighetsoppfattelse av fiskerinæringens framtidsutfordringer og hvordan dette kan gi bestemte effekter for vedtakene som blir gjort av regjeringen.

Måten jeg ønsker å svare på min problemstilling er ved hjelp av sosialkonstruktivistisk teori og ved hjelp av diskursanalyse. Sosialkonstruktivismen gir oss et innblikk i hvordan menneskets verden er sosialt konstruert, hvordan meninger og ytringer vi kommer med er bestemt av sosial kontekst. Diskursbegrepet gir oss et innblikk inn i hvordan bestemte oppfatninger av verden og sosiale fenomener fortoner seg. Diskursanalysen gir oss et innblikk i hvordan disse sosiale verdene er strukturert, hvilke forståelser av det sosiale fenomenet som faller innenfor og hvilke som faller utenfor diskursene. Det er med disse teoretiske og analytiske verktøyene at jeg vil forsøke å svare på problemstillingen og gi et vitenskapelig svar på hvordan utformingen av norsk fiskeriforvaltning kan være

### **1.3 Avgrensning av oppgaven**

Det jeg ønsker å konsentrere meg om i dette prosjektet er Stortingsmelding nr 21 (2006-2007) (senere omtalt som St. meldingen), NOU 2006:16 (senere omtalt som NOUen og Myrvangutvalget) og femti høringsuttalelser som ble gitt i forkant av St. meldingen. Her er en rekke andre kilder som kunne været benyttet, blant annet intervju av de som var involvert i arbeidet med St. meldingen, NOUen, presseskriv og en rekke andre uttalelser fra de forskjellige interesse organisasjonene som er berørt av denne stortingsmeldingen. Grunnen til

at jeg har valgt og holde meg til de tre oven nevnte dokumentene, er for det første at omfanget ville blitt for stort og uoversiktlig i forhold de ressurser jeg besitter. For det andre er jeg ute etter St. meldingens problematiseringer og vedtak, derfor mener jeg at utredningen som ble gjort (NOUen) og de innspill som ble gitt på bakgrunn av denne NOUen (høringsuttalesene) er tilstrekkelig for å gi et bilde på hvordan man problematiserer og lager vedtak. Den sosiologiske teorien jeg bygger mine antakelser og teoretiserer ut i fra, er sosialkonstruktivistisk. Jeg mener at ved hjelp av en teori om diskurser og sosialkonstruktivisme kan man gi et en god vitenskapelig forklaring til det fenomen jeg ønsker å belyse. Både teorier om diskurs og sosialkonstruktivisme er omfangsrike og svært mangesidet. Derfor ønsker jeg å konsentrere meg om sosialkonstruktivismens grunnprinsipper. I min diskursanalyse vil jeg benytte meg av de analyseredskaper Carol Lee Bacchi stiller til disposisjon. Jeg vil også gi en kort redegjørelse for hvordan jeg tolker diskursbegrepet med bakgrunn i blant annet Marianne Winter Jørgensen, Louise Phillips, Michel Foucault og Iver B, Neumann.

#### **1.4 Prosjektets oppbygning**

Dette kapitlet (kapt 1) tar for seg prosjektets tema, avgrensning og problemstilling. Kapittel to omhandler prosjektets teoretiske perspektiv. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for mitt sosialkonstruktivistiske utgangspunkt. Jeg vil også redegjøre for diskursanalysen og definere diskursbegrepet som jeg anvender i prosjektet. Kapittel tre er metodekapitlet. I metoden begrunner jeg hvorfor anser diskursanalysen for å være et epistemologisk utgangspunkt og hvilken forskningsstrategi jeg ønsker å benytte meg av. Videre redegjør jeg for Carol Lee Bacchis analytiske utgangspunkt og hennes analyse spørsmål. Til slutt i kapitlet ønsker jeg å vise hvordan diskursanalysen og Carol Lee Bacchis analyse kan sees i sammenheng. I kapittel fire redegjør jeg for historikken knyttet til norsk reguleringsregime, samtidig som jeg også tar for meg de reguleringene vi har i dag, både for å vise hvordan utviklingen i norsk fiskeriforvaltning har vært, men også for å vise hvilke reguleringer som finnes i dag. Kapittel 4.2 er en empirisk gjennomgang av St. meldingen, hvor jeg også trekker inn andre aspekter ved fiskeriforvaltningen for å belyse de funnene jeg gjør. Kapittel 4.3 og 4.4 er en empirisk gjennomgang av utredningen (NOUen) og høringsuttalesene. Kapittel 5 tar utgangspunkt i de funnene jeg har gjort i kapittel 4 og konkluderer på bakgrunn av dette. Til slutt i kapittel 5 vil jeg gjøre en kort oppsummering av noen av hovedkonklusjonene i mastergradsprosjektet.



## **2. Diskurs og Sosialkonstruktivisme**

### **2.1 Innledning**

Diskurs og diskursanalyse, i lag med Carol Lee Bacchis problemrepresentasjon, utgjør verktøykassen som jeg ønsker å benytte meg av i min analyse. Innledningsvis (Kapittel 1.) la jeg til grunn noen kontekstuelle forutsetninger og det er disse forutsetningene jeg ønsker å komme dypere inn på i dette kapitlet. Jeg ønsker først å redegjøre kort for sosialkonstruktivismen og hvordan jeg ønsker å benytte meg av diskursbegrepet. Grunnen til dette, er at mitt masterprosjekt bygger på noen teoretiske forutsetninger; forutsetninger som gjøre det mulig å gi funnene i analysen en kausalitet, i en gitt kontekst.

### **2.2 Sosialkonstruktivisme**

Den sosialkonstruktivistiske tradisjonen i samfunnsvitenskapene har mange forskjellige sider ved seg. Jeg skal nøye meg med å komme inn sosialkonstruktivismens grunnantagelser, for deretter å kommentere strukturalismen og etter hvert poststrukturalismen.

Når jeg spør; hvilke forståelser av fiskerinæringens framtidsutfordringer er det som er lagt til grunn i Strukturmeldingen, bygger det på en antagelse om at de problemer som konstrueres (fremtidsutfordringene) er kontigente, historisk og kulturelt betinget. De ord vi bruker, de meningene og ytringer vi kommer med er relasjonelle - de er relatert til noe annet. I strengeste forstand er de meninger og taler vi holder sosialt strukturert. De ord som jeg produserer i denne oppgaven er strukturert etter maler for korrekt vitenskapelig normer. Forskningsetikk og ortografi, strukturer mitt masterprosjekt, selv det geografiske området som jeg bruker er til en viss grad sosialt strukturert, min lesesalsplass, - innen vitenskapscenterets fire vegger, Universitetsbygget.

Hvis vi skal henge denne forståelsen på noen knagger som gir mening, kan man starte med å stille spørsmålet, hvordan oppstår disse strukturene? Sosialkonstruktivismens grunnstein forteller oss at vår erkjennelse er sosialt konstruert, fordi vi erkjenner gjennom språklige begreper og språket er derfor en sosial størrelse (Wenneberg 2002:36-37). Berger og Luckmann har i sin sosiologiske teori forsøkt å forklare hvordan hverdagslige ting blir objektivert og internalisert av menneskene selv, - hvordan vi som mennesker selv skaper de sosiale institusjonene som finnes i vår verden (Berger og Luckmann 2004). Men det er en side til ved denne erkjennelsen, eller konstruktivismen, nemlig at det vi erkjenner, det våre øyne

ser og vår oppfattelse av ting også er sosialt konstruert eller bestemt av en sosial kontekst (Wenneberg 2002). Et eksempel på en slik erkjennelse kan være hvordan man betrakter lønnsomhet. Er lønnsomhet for eksempel; det antallet kroner som er investert i fiskeflåten eller det antallet kroner per kilo fisk, som fiskeflåten sitter igjen med etter at de har omsatt fisken, eller det antallet mennesker som fiskeflåten sysselsetter?

Ved å diskutere om lønnsomhet er investeringsvilje, netto avkastning av fiskefangsten eller antall sysselsatte, gir oss grunn til å anta det selvfølgelig ikke alltid er like selvfølgelig. Dette henger sammen med at vår verden ikke umiddelbart kan anees for å være en objektiv sannhet. Virkeligheten kan kun være tilgjengelig for oss gjennom våre kategorier (Jørgensen og Phillips 1999). Måten vi betrakter lønnsomhet på, er et produkt av vår kulturelle spesifisitet, derfor er vår viten om verden kulturelt og historisk betinget. Dette gjør at sosialkonstruktivismen, på mange måter er, anti- essentialistisk. Vår oppfatning av lønnsomhet er sosialt konstruert og ikke determinert av ytre forhold som i Realismen: Oppfatningen av eksistensen av noe ved siden av det vi kan erkjenne, eller noe forutbestemt, noe som vi ikke har indre essenser eller fast bestemte karakteristika av (Jørgensen og Phillips 1999:14 og Blaikie1993:98). Dette impliserer at vår oppfatning av verden, satt på spissen, alltid vil være kontingent, oppfatningen av begrepet lønnsomhet i form av investeringsvilje eller nettoavkastning for fiskeren, kunne vært annerledes. Fordi vår erkjennelse av verden er kontingent, avhenger tolkningen begrepet lønnsomhet, av hvilke øyne som ser på begrepet og hvordan de definerer begrepet.

Sosialkonstruktivismen er i sin ytterste radikalitet en erkjennelses teori og med denne påstanden friskt i minne, skal jeg komme inn på Michel Foucault som erkjennelsesteoretisk konstruktivist. Det vi spør etter her, som også er av høy relevans for min problemstilling, er i følge Foucault, hva som godtas som viten i et gitt samfunn (Collin 2003). Det som ligger til dette er at viten ikke avspeiler noe uavhengig, noe annet, men at viten har noen iboende strukturer som samsvarer med virkeligheten. Disse erkjennelsens strukturer (*epistemer*) bestemmer mulighetsbetingelsene for meningsfulle ytringer innen en bestemt diskurs (Collin 2003:83). Epistem består av regler for meningsfulle ytringer (Collins 2003:83<sup>1</sup>), noe som innbærer, slik jeg tolker det, at de tingene vi sier, måten vi for eksempel problematiserer på er knyttet til en bestemt problem oppfatning. Dette forkaster ikke oppfatningen av kontigens,

---

<sup>1</sup> "... Foucault mener, at et epistem består af regler for meningsfulde ytringer..." (Collins 2003:83).

men det svarer heller til en sammenheng mellom; viten og sosiale prosesser – og mellom viten og sosiale handlinger: Vår måte å oppfatte verden på skapes og opprettholdes i sosiale prosesser, gjennom sosial interaksjon, i tillegg til at den sosiale konstruksjonen av viten får konsekvenser for våre sosiale handlinger (Jørgensen og Phillips 1999:14). Dette kan innebære for eksempel at den sosiale konstruksjonen av viten, styrer min problem oppfatning i en bestemt representasjon, ved at det som blir problematisert er opprettholdt av sosial(e)-, interaksjon(er) og prosesser. Dette ønsker jeg å sette i sammenheng med diskurs. Diskursen slik jeg oppfatter den, er med på begrunne og skape tilblivelsen av den oppfatningen av sosialt konstruert viten. Min enkle, men kanskje innlysende begrunnelse er hvordan et partnerskap mellom mann og kvinne, tidligere kun ble akseptert når de var gift. Mens i dag gifter man kanskje seg ikke, man er heller samboere. Samboerskapet er noe som over tid er blitt sosialt akseptert og forskjellige partnerskapsformer har eksistert til forskjellige tider, men det som forskjellige partnerskapsformer har tilfelles er at partnerskapet mellom mann og kvinne alltid har eksister.

Denne forståelsen av historiske diskursive formasjoner, blir ofte omtalt som en arkeologisk metode. Michel Foucault er den som er blitt tilkjent farskapet til dette begrepet. Kort fortalt referer arkeologien til; *the process of working through the historical archives of various societies to bring to light the discursive formations and events that produce the fields of knowledge and discursive formations of different historical periods* (Danaher, Schirato og Webb 2002:ix).

Denne formen for radikal erkjennelsesteori har noen forklaringsproblemer. Visst all viten er sosialt konstruert hva er for eksempel lønnsomhet, om ikke annet enn et sosialt konstruert fenomen? Dette er et filosofisk spørsmål som lenge har vært diskutert, hva som er viten og hva som pseudoviten. Jeg skal ikke trekke dette noe særlig lengre, enn at innen for filosofien holder man fast ved et skille mellom, hva som er viten, og hva det er som oppfattes som viten (Wenneberg 2002).

Det jeg derimot skal forsøke å vise, er hvordan noen kan argumentere for lønnsomhet faktisk er investeringsvilje og ikke brutto inntjening eller sysselsetning. Trikset, slik Wenneberg fremstiller, består i å si at en rekke sosiale fakta om virkeligheten er objektive i erkjennelsesteoretisk forstand og samtidig ontologisk subjektive (Wenneberg 2002:103).

Det som ligger til dette følge Wenneberg er:

*At penger eksisterer som gyldig betalingsmiddel, er en erkjennelsesteoretisk objektiv påstand, der kan be- eller avkrefte. At penger fungerer som betalingsmiddel [...] avhenger av, at vi tror på, at de gjør det[...] Hvis jeg tror på det, men alle andre ikke tror på det, fungerer de jo ikke som betalingsmiddel. Det skal være en viss konsensus om det. Slik blir sosiale fakta ikke bare erkjennelsesteoretisk gyldig ved, at en person subjektivt tror på et eller annet. Allikevel er de altså ontologisk subjektive, fordi de er avhengige av, at noen tror på dem (Wenneberg 2002:103-104).*

For at jeg skal kunne hevde at lønnsomhet er investeringsvilje, er jeg avhengig av at det er flere med meg som er enig i denne påstanden. Når det jeg har klart å skape en konsensus om denne forståelsen, skapes det en konvensjon. Denne konvensjonen tillegges bestemte egenskaper, som for eksempel økonomisk teori og over tid, som eksemplet i Berger og Luckmann sin teori, internaliseres konvensjonen og den blir konstruert som et sosialt fakta (Wenneberg 2002:104).

Dette erkjennelsesteoretiske perspektivet er selvsagt ikke problem fritt det heller. Det er ikke så "alt for lenge siden" man var av den oppfatningen at jorden var flat. Planeten Tellus tilstand var beviselig oppfattet som paddefalt og det var et ufravikelig fakta. For å komme oss ut av denne filosofiske problematiseringen, er vi nødt til å legge noen flere forutsetninger til grunn. Denne forutsetningen har jeg kort redegjort for allerede. Forutsetningen bygger på Foucaults arkeologi, nemlig at vår forståelse av verden, må forstås av vår samtid og vår forståelse av fortiden må forstås i av deres samtid. Sagt på en annen måte er arkeologi en måte å isolere forskjellige diskursive formasjoner, som lager betingelsene for artikuleringen av tanker og ideer, forslag og uttalelser som mennesker bruker for å forstå sin egen historiske tid (Danaher, Schirato og Webb 2002:98).

Til sist i denne redegjørelsen av sosialkonstruktivismens, skal jeg trekke frem det epistemologiske. Det jeg tar sikte på er det Wenneberg fremstiller som en nyansert epistemologisk realisme. Det vil si at man ikke kan utelukke det fysiske fullstendig. Man godtar at naturen påvirker oss til en viss grad, men at det er de subjektive og sosiale faktorene som påvirker vår erkjennelse av virkeligheten (Wenneberg 2002:107). Epistemologi er som kjent læren om hvordan vi kan erkjenne verden (Neumann 2001:14). Når jeg velger å trekke frem en nyansert form for epistemologisk realisme, bygger det på følgende forhold;

*underdeterminasjon og teoriladethet*. Det første forholdet svarer til en usikkerhet til hvilke teoretiske briller vi med sikkerhet kan se med. Sett at der er to teoretiske perspektiver som forklarer hva lønnsomhet er. Hvilke av disse to perspektivene gir oss et sikkert vitenskapelig grunnlag og hvilke av de to teoriene skal vi falsifisere? Dette er epistemologisk dilemma, som man ikke kommer utenom. Det andre betyr at vi kun kan erkjenne våre data på bakgrunn av tidligere teorier og begreper. Hva lønnsomhet er, må nødvendigvis forklares ut i fra de ordene og begreper som allerede foreligger. I tillegg til dette er vi avhengige av tidligere teorier for å avgjøre hva som kan gjelde som data (Wenneberg 2002:107). Dette innebærer at de måter vi gjennomfører forskning på er lukket av standardiserte forskningsmetoder. En nyansert epistemologisk realisme framsetter følgende forutsetning; at vitenskapens begreper er både påvirket av virkeligheten selv, i tillegg til sosiale og subjektive faktorer (Wenneberg 2002:109).

Denne problematikken ønsker jeg til slutt å sette i sammenheng, med det Carol Lee Bacchi kaller for kontekstuell konstruktivisme. Hennes utgangspunkt er at man ikke kan sette policyvedtak og problematiseringer utenfor en sosialkontekst. Men at man må se hvilke sosiale kontekster problematiseringene henger sammen med. Dette impliserer, slik jeg oppfatter det, at man ikke uten videre kan svare på hvorfor spørsmål, uten at det enten foreligger noen begreper - eller teoretiske/filosofiske forutsetninger til grunn. Derfor skal jeg i det neste underkapitlet forsøke, vedhjelp av Foucault og andre som omtaler diskursbegrepet og definere, i hvilken kontekstuell sammenheng diskursbegrepet skal forstås.

### **2.3 Diskurs som begrep**

En diskurs er en bestemt måte å tale om og forstå verden på (Jørgensen og Phillips 2006:9). Bakgrunnen for dette enkle svaret er mer komplisert enn den framsatte setningen. Skal man definere begrepet diskurs innen en ramme som er fruktbart for mitt prosjekt, blir man nødt til å klar gjøre flere aspekter rundt begrepet.

Det foregår en uopphørlig kamp mellom forskjellige diskurser om å kunne definere de kategoriene og fenomen som danner vår verden (Neumann 2001:21). Dette skal ikke blått forstås som en fysisk kamp, med bajonetter og muskidundere, men som talehandlinger<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Den språklige vending i samfunnsvitenskapene, handler om å studere sosial samhandling der den skjer, nemlig i språket (Neumann 2001:80).



”... diskurser kan forstås som språket som handling, det vinduet som gjør det mulig for oss å ”se” ting. Disse diskursive vinduene eller forklaringene skaper vår forståelse av oss selv, og vår mulighet for å skille mellom, verdifullt og verdiløst, sant og falskt, rett fra galt...”<sup>3</sup> (Danaher, Schirato og Webb 2005:31).

Vinduet blir derfor det redskapet man bruker for å konstruere vår mening om hverdagsvirkeligheten. Men vårt bilde av verden er ikke evigsatt, den diskursive kampen utspilles på alle arenaer der meninger utveksles, der menneskelig samhandling foregår. Hva som er rett i dag, kan oppfattes som galt en annen dag.

Likevel er det ikke slik at diskursive posisjoner skifter fra dag til dag. Så lenge det fremheves, som en sannhet at det er overkapasitet i fiskeflåten og der ikke kommer inn nye sannheter om flåtens kapasitet, er det overkapasitet i fiskeflåten. Foucault omtaler denne tregheten, eller stabiliteten innen en diskurs som en slags tvingende makt på andre diskurser. Det han snakker om er viljen til sannhet, som fortøner seg som et utelukkelses system (Foucault 1970). Slik jeg oppfatter Foucault, innebærer dette at der finnes kun en sannhet, som utelukker andre, men denne sannheten blir stadig utfordret og forsøkt erstattet av nye paradigmer. Der foregår derfor kamp i og om diskursen. Foucault har et analysebegrep som han benytter når analysen dreier seg om diskursive kamper om sant eller falskt: *The genealogical side of analysis [...] deals with series of effective formation of discourse: [...] the power of constituting a domain of objects, in relation to which one can affirm or deny true or false propositions* (Dreyfus og Rabinow 1982:105).

Denne analysen tar også for seg det som ligger utenfor diskursen, de diskursive mekanismene av makt som skaper måten mennesker ser på sin egen verden og hvordan vi handler i den (Danaher, Schirato og Webb 2002:98). Hva som ligger utenfor diskursen, mener jeg er et analytisk spørsmål som må begrunnes teoretisk og hvor skillet skal gå, mener jeg analytikeren selv må avgjøre.

Her kan vi komme inn på den innledende setningen. Hvis en diskurs er *en bestemt måte å tale på*, innebærer dette at man ikke fritt kan ikle seg en sannhet og omtale den fritt. Bærere av en

---

<sup>3</sup> Egen oversettelse fra engelsk.

bestemt diskurs vil ikke være en del av diskursen om han motsetter seg dens persepsjoner. Man kan søke å endre, og ta opp kampen, slik jeg allerede har vært inne på, men *diskursens orden* krever, visst man vil tre inn i den, at man tilfredsstiller visse krav og visse kvalifikasjoner (Foucault 1970)<sup>4</sup>.

Til den andre enden av setningen som omhandler *en bestemt måte å forstå verden på*, skriver Neumann:

”... *En diskurs er et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i ett sett sosiale relasjoner...*” (Neumann 2001:18).

Diskurs blir i dette henseende, slik jeg oppfatter det konstruert av språket, hvor det er vår oppfating av hverdagsvirkeligheten og måten vi oppfatter/taler om den, som skaper diskursive formasjoner. Dette bygger på en strukturalistisk/ -poststrukturalistisk språkfilosofi, som hevder at vår tilgang til virkeligheten går gjennom språket (Jørgensen og Phillips 2006:17). Et eksempel på dette kan være de forskjellige oppfatningene om fiskeflåtens rolle som sysselseter i fiskeriavhengige kyst samfunn; hvor en lokalpolitiker mener at grunnen til nedgangen i sysselsetningen i distriktene, er en direkte konsekvens av reduksjon i antall fiskefartøyer. Mens man, for eksempel fra forskningshold konkluderer med at nedgangen i sysselsettingen i kyst distriktene ikke skyldes strukturelle tiltak per se, men at det er et ledd i en kontinuerlig utvikling av samfunnet som påvirkes av mange ulike årsaker. Et tredje eksempel kunne være at nedgangen i kystflåten skyldtes at unge menn, sammenliknet med tidligere tider, heller velger å finne seg andre og mindre fysisk krevende yrker.

En slik strukturalistisk / -poststrukturalistisk tilnærming, innebærer derfor at vi gjennom språket skaper representasjoner av virkeligheten - det er ikke avspeilinger av virkeligheten, men det er representasjoner som skaper virkelighet (Jørgensen og Phillips 2006:17). Hva disse representasjonene er, eller hva man velger som representasjon er åpent. Diskursen består (følge politisk teori) av representasjoner gruppert på en bestemt måte, men dette impliserer også at en diskursanalyse, i prinsippet må relatere seg til alt som kan representeres (Neumann

---

<sup>4</sup> Ingen trer inn i diskursens orden hvis de ikke tilfredsstiller visse krav, eller hvis de ikke i utgangspunktet er kvalifisert til å gjøre det (Foucault 1970:22).

2001:23). Utfordringen blir da i mitt prosjekt å best velge de representasjoner som jeg mener er mest relevant for min problemstilling.

Hvis det samfunnsvitenskapelige utgangspunktet er at man ikke kan ha en objektiv virkelighet. Blir grunnoppfatningen, slik jeg oppfatter det at hverdagsvirkeligheten er sosialt konstruert. Vi bruker modeller for å sanse og danne oss en mening og de meninger vi har er sosialt konstruerte fakta. Disse sosialt konstruerte fakta eller *representasjonene* er fenomener, som frembringes for oss gjennom det som kommer mellom oss og det materielle nemlig språket (Neumann 2001:33). Dette betyr ikke at der ikke eksisterer en fysisk verden utgangspunktet er snarere at vi har forskjellige måter eller modeller for vår oppfatning av det fysiske.

Ovenfor nevner jeg strukturalisme og poststrukturalisme i samme skje og det kan oppfattes her som det er to sider av samme sak. Det er det for så vidt også. Disse to betegnelsene holder fast på at det er språket som konstruerer vår persepsjon av virkeligheten, skillet, mellom disse to følge Jørgensen og Phillips, ligger i hvordan man som poststrukturalist forklarer forandring i strukturene. *Hos poststrukturalistene blir strukturen foranderlig, fordi tegnenes betydning kan glide i forhold til hverandre* (Jørgensen og Phillips 2006:20). Et annet skille som også fremsettes er at poststrukturalismen har forlatt, eller utfordrer tanken om universelle strukturer som styrende for samfunnet. Man har i poststrukturalismen tatt et oppgjør med den store alt omfavnende teori og gått i gang med å dekonstruere mange av strukturalismens grunnantakelser (Hastrup 2005).

Michel Foucault blir viktig i denne sammenheng (som poststrukturalist), nettopp fordi har satte opp en *vitenskapsarkeologi*, som i kortfattethet handler om at diskurs ikke er en struktur. En diskursivformasjon er en regularitet i spredning av utsagn. Det er ingen struktur som taler gjennom utsagnene. Diskursformasjon er simpelthen regulariteten i den irregulære fordelingen av utsagn (Andersen 1999:40). Slik jeg oppfatter dette, impliserer dette også at man forlater de store struktureres forklaringer og konsentrerer seg om språkets minste *atomer*, nemlig utsagnene. Hva som er sant og hva som falskt, bestemmes av diskursen og de historiske regler for diskursen. Sannheten er en (sosial) diskursiv konstruksjon hvor forskjellige vitenskapsregimer utpeker hva som er sant og falskt (Jørgensen og Phillips 2006:22).

Foucault definerer diskurs på denne måten; *Vi vil kalde en gruppe af ytringer for diskurs i det omfang, de udgår fra den samme diskursive formation [...Diskursen] består af et begrenset antal ytringer, som man skal definere mulighedsbetingelserne for* (Foucault 1969:153/1972:117 i Jørgensen og Phillips 2006:22). Disse mulighetsbetingelsene som Foucault framsetter, tolker jeg i sammenheng med hans arkeologi<sup>5</sup> (jf. Forrige kapt). Det vil si de historisk betingende representasjoner som diskursen bærer. Dette bringer oss tilbake til representasjonene og visse kvalifikasjoner for diskursens orden. Når bærere av samme representasjon (sosialt produserte fakta), de som fremmer samme sannhet, er institusjonalisert, utgjør de en posisjon i diskursen (Neumann 2001:33). Et eksempel kunne da være lønnsomhets begrepet; hvor det er tre forskjellige representasjoner som begrunner hva lønnsomhet er. Alle tre representasjonene kniver om å definere sannheten rundt forståelsen av hva lønnsomhet er. En diskursiv posisjon kunne da være investeringsviljen som begrunnelse for lønnsomhet. Investeringsviljen blir da en representasjon, institusjonalisert gjennom økonomisk teori, støttet opp av tilhengere av denne type teoretisering, som da utgjør en diskursivposisjon. Sysselsetting kunne for eksempel være en annen representasjon, institusjonalisert av samfunnsøkonomer, støttet opp av tilhengere av denne type teoretisering og som utgjør en annen diskursiv posisjon. Lønnsomhetsdiskursen har således en indre kamp om å definere diskursens mulighetsbetingelser, fremsette diskursen kvalifikasjoner, begrense dens antall ytringer og forfekte sannheten om lønnsomhet. I en analyse sammenheng fremhever Neumann at;

*Ser man på kortere intervaller og mer spesifikke prosesser, fremtrer kampen om innrammingen lettere som en serie sammenstøt mellom grupper som har klare intensjoner om å tre sin egen virkelighetsramme ned over hodet på en gitt prosess. Diskursanalyser av sekvenser ... muliggjør en heldekkende fremstilling av hvorledes vidt forskjellige ressurser mobiliseres av vidt forskjellige aktører* (Neumann 2000:38).

Hvordan ville lønnsomhetsdiskursen sett ut, dersom man hadde valgt en annen representasjon? I praksis kan man bare spekulere i dette, så lenge man ikke blir framlagt noen andre alternativer. Man bør likevel stille spørsmålet. Grunnen til dette er at de representasjonene, som det ovennevnte eksemplet bygger på, ikke trenger å være de eneste. Det finnes alltid en rekke representasjoner som beskriver andre sosiale fakta og de kan være like sannhetskonstruerende, som de etablerte sannheter, som blir opprinnelig blir fastholdt.

---

<sup>5</sup> Arkeologien referer til de betingelsene for artikuleringen av tanker og ideer, det forholdsmessige og de uttalelser som mennesker bruker for å forstå sin samtid. (Danaher, Schirato og Webb 2002).

Mitt poeng er derfor at Diskursen har en treghet og en iboende kamp, som gjør at noen sannheter vinner, mens andre faller utenfor. Tregheten i en diskurs kan forklares med det Foucault kaller *disiplinen*;

*Disiplinen er et kontrollprinsipp for diskursproduksjonen. Den fastsetter diskursens grenser ved hjelp av et identitetsspill som har form av en vedvarende reaktualisering av regler (Foucault 1970:22).*

Slik jeg oppfatter dette er det innen en diskurs, en tvingende kraft som begrenser diskursen. Et eksempel på dette kan være en kontinuitet som man finner innen fiskeriforvaltningen i Norge. Endringene som er gjort innen norsk fiskeriforvaltning er ikke store og det blir hevdet, fra politisk hold, at meldingen ”Strukturpolitikk for fiskeflåten”, kun er en videreføring av den forrige regjeringens strukturpolitikk. Ser man på tidligere reguleringstiltak (tidligere St. meldinger og proposisjoner), er de til forveksling lik, min case studie. I en stortings melding fra 1997 (St melding nr 51. 1997-1998; Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring) heter det: *De viktigste virkemidlene i flåtefornyelse og kapasitetsstyring omfatter regulering av adgangen til å drive fiske og utøvelsen av fisket...* (Stortingsmelding nr 51.1997-1998: 1.4 Strukturspørsmål). I min case studie er det nettopp dette man ønsker å få til, nemlig kapasitets reduksjon og flåtefornyelse gjennom strukturering. Det er ikke gitt at dette er forklaringen *per se*, men eksemplet er ment å fungere som en beskrivelse og bare det.

### **2.3.1 Oppsummering**

I denne oppsummeringen skal jeg forsøke å sammenfatte hva det er jeg definerer begrepet diskurs som. Utgangspunktet for mitt diskursbegrep er: En diskurs er en bestemt måte å tale om og forstå verden. Dette er et to sider ved dette begrepet, diskurs som talehandling og diskurs som erkjennelse av verden.

Diskurs som talehandling, oppfattes av meg som en talehandlingskamp, mellom forskjellige representasjoner. Disse representasjonene er de som kjemper om å definere hva som er sant eller falskt. De representasjonene, som forfekter sannheten, befinner seg innen en diskursiv formasjon og er på denne måten selv en diskurs. En diskursiv formasjon er så ledes arenaen for en talehandlingskamp, mellom forskjellige diskurser. De forskjellige representasjonene/diskursene kniver om hva den diskursive formasjonen (arenaen) skal bestå av.

En diskurs må utgå fra den samme diskursive formasjon og bestå av et begrenset antall ytringer. Disse ytringene, ønsker jeg å beskrive som representasjoner av sosialt produserte fakta. Sosiale fakta er, tidligere beskrevet, som objektiv erkjennelsesteoretisk, ontologisk subjektiv og internaliserte sosialt konstruerte konvensjoner. Sosialt produserte fakta blir slik jeg ønsker å fremstille det en diskurs.

De diskursive ytringene er en bestemt måte å tale om verden på og dette innebærer, slik jeg oppfatter det, at en diskurs må tilfredsstillende kravene og kvalifikasjoner som ansees for å være et gyldig utsagn inne en diskursiv formasjon. Kravene og kvalifikasjonene er i denne sammenheng med på lage reglene for reaktualisering av diskursens orden. Disse reglene blir bestemt av epistemene og opprettholdt av en disiplinerende kraft, som er kontrollprinsippet for diskursproduksjonen.

Diskurs som en bestemt måte å forstå verden på, innebærer slik jeg tolker det, at en diskurs er en sosialt konstruert representasjon av virkeligheten. Dette må sees i sammenheng med at sosialkonstruktivismen som sosial og kulturell erkjennelse. Vår erkjennelse av verden er kontingent, den skapes gjennom sosiale - prosesser og interaksjon. Sannheten som man kniver om er derfor en sosialt konstruert diskurs, som bestemmes av de historiske reglene for diskursen. Dette innebærer slik jeg ser det, at for eksempel innen en vitenskapsdiskurs, gir det ingen mening å omtale verden som flat. Dagens representasjoner om virkeligheten konstrueres av andre sosiale representasjoner, enn de som eksisterte rundt tiden da Columbus levde.

På bakgrunn av dette vil jeg avslutte med å sammenfatte diskursbegrepet, slik jeg mener diskurs begrepet skal oppfattes. Diskurs er en; representasjon bestående av sosialt produserte fakta og en sosialt konstruert erkjennelse av verden.



## 3. Metode

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg forsøke å vise hvordan jeg skal komme fram til svaret på min problemstilling. Jeg vil redegjøre for min forskningsstrategi, hvilke teoretiske og metodiske valg jeg har gjort og de konsekvenser det medfører i forhold til, de forutsetninger som ligger til grunn i mitt prosjekt.

### 3.2 Diskursanalyse som epistemologisk utgangspunkt

Innen sosiologien skiller vi ofte mellom ontologi (læren om det værende) og epistemologi (hvordan vi kan ha kunnskap om verden). I mitt prosjekt er vi ute etter å vise hvilke representasjoner/ problematiseringer som finnes i Strukturmeldingen. Hvorfor akkurat disse representasjonene er valgt og hvilke effekter ser man for seg at disse representasjonene vil gi. Det vi er ute etter er ikke hva som er, men hvorfor det er blitt slik det er. Neumann hevder følgende at; *Diskursanalytikeren er derfor ikke først og fremst opptatt av det værende, men av det vordende, av hvorledes og hvorfor ting fremtrer som det gjør* (Neumann 2001:14). Sosiologisk innebærer et epistemologisk utgangspunkt, hvordan vi kan ha kunnskap om verden, hvordan vi kan ha erkjennelse, i forlengelsen av dette, med hvilke ”briller” ser vi når vi skaper et bilde av den sosiale virkeligheten. Det er derfor i en diskursanalytisk sammenheng, avgjørende at man ikke kan benytte diskursanalysen som en analysemetode løsrevet fra det teoretiske og metodologiske grunnlaget (Jørgensen og Phillips 1999). Jørgensen og Phillips fremhever dette og kaller det for en pakkøløsning; *Pakken inneholder for det første filosofiske (ontologiske og epistemologiske) premisser angående sprogets rolle i den sosiale konstruksjon af verden; for det andet teoretiske modeller; for det tredje metodologiske retningslinier for, hvordan man griber et forskningsområde an; og for det fjerde spesifikke teknikker til sproganalyse* (Jørgensen og Phillips 1999:12).

Når jeg har valgt å benytte meg av diskursanalyse, får man noe gratis med på kjøpe, som vil si at; *I diskursanalyse så er teori og metode kædet sammen og man skal acceptere de grunnleggende filosofiske premisser for at bruke diskursanalyse som metode i empiriske undersøgelser* (Jørgensen og Phillips 1999:12). De filosofiske premissene har jeg redegjort for i det forrige kapitlet (2.2), samt at diskursbegrepet også ble redegjort for i kapitel 2.3.



De filosofiske - og analytiske premissene legger noen begrensninger på mitt prosjekt, de setter en vis ramme rundt det som er mulig å beskrive; - hvilken kunnskap det er mulige å frembringe om dette feltet. Men diskursanalyse åpner også for en rekke analytiske og teoretiske muligheter. Som Neumann presiserer; *diskursanalytikerens bør ha et pluralistisk forhold til metodebruk, inkludert bruken av begrepet diskurs* (Neumann 2001:21). Jørgensen og Phillip fremhever at man selv må sette sammen den pakken man ønsker å bruke, så fremt denne pakken ikke er løst sammensatt av en rekke synsvinkler, men der teori og metode er kompatibelt (Jørgensen og Phillips 1999). Jeg deler dette utgangspunktet og ønsker derfor selv å definere det jeg diskursbegrepet bør inneholde, samtidig som jeg ønsker å benytte meg diskursanalyse for å framanalysere de representasjoner som jeg mener eksisterer i St. meldingen. De representasjonene som jeg blir å vektlegge, er de som bygger på problematiseringer. Derfor er det Carol Lee Bacchi er av interesse, fordi hun er opptatt av problemrepresentasjoner og hvordan disse problemrepresentasjonene er med på å skape bestemte effekter for policyvedtak.

Det diskursanalyse og Bacchis *Whats the problem?* tilnærming har til felles, er at Bacchis tilnærming godtar beskrivelsen av policy som diskurs (Bacchi 1999). I mitt prosjekt ønsker jeg å fremanalysere hvilke representasjoner som bærer på en bestemt problemforestilling (problematisering). Det teoretiske utgangspunktet blir satt i sammenheng med sosialkonstruktivismen og hvordan diskursen orden virker som en disiplinerende makt på de sosiale fakta som produseres (Foucault 1999).

Til alt overmål, har jeg to analysermetoder, *Whats the Problem?* tilnærmingen og diskursanalyse, noe som kan virke unødvendig. Ideen bak det hele er å bruke *Whats the problem?* tilnærmingen som analysemetode for å komme fram til problemrepresentasjonene. Disse problemrepresentasjonene blir da igjen gjort til redskap for diskursanalyse og ”identifiseringen” av ulike diskurser. Slik jeg tolker det er begge analysemetodene basert på en felles epistemologi, og er kompatibel med min definisjon av begrepet diskurs.

### 3.3 En todelt metode

Strategien jeg ønsker å benytte, er en todelt metode. Først ønsker jeg å gi en empirisk redegjørelse av Strukturmeldingen. I den empiriske redegjørelsen ønsker jeg å trekke frem de problematiseringene (problemrepresentasjonene), som jeg mener er grunnlaget for de forskjellige diskursene. Den andre delen omhandler diskursene (diskursanalysen), hvor jeg ønsker å forklare, ved hjelp av mitt diskursbegrep, hvordan jeg tolker funnene i den empiriske redegjørelsen.

Den empirisk redegjørelse er en deskriptiv del, mens den andre delen er ment som forklarende (explain) del. Forskningsstrategien blir i Blaikie sine termer en *abduktiv* forskningsstrategi (Blaikie 2000). Blaikie skisserer fire forskjellige forskningsstrategier, induktiv, deduktiv, retroduktiv og abduktiv, som utgangspunkt for samfunnsvitenskapelig forskning (Blaikie 2000 og 1993). Alle de forskjellige, strategiske utgangspunktene har til felles en ontologisk og/ eller et epistemologisk utgangspunkt. Jeg vil ikke redegjøre for alle utgangspunktene her, siden det er den abduktive strategien som jeg anser som relevant for min forskningsstrategi.

Hovedlinjene i denne forskningsstrategien slik Blaikie framsetter det, er at forskerens tilgang til den sosiale verden, går gjennom den forståelsen som aktøren selv gir av hennes egne handlinger og av andres handlinger. Disse forståelsene er tilgjengelig for forskeren, gjennom aktørens språk, som inneholder de konsepter og de teoriene som aktøren benytter for å strukturere hennes meninger og de teorier som aktøren trenger for forstå hva som foregår i den sosiale verden. Til tross for dette er det meste av den sosiale aktiviteten rutine, og blir derfor tatt for gitt. Det er kun når rutinene blir brutt, eller når de blir studert, at de sosiale aktørene blir tvunget til å søke etter meninger og fortolkninger. Forskeren må derfor finne prosedyrer som stimulerer til refleksjon hos aktøren for å kunne oppdage aktørens meninger og teorier (Blaikie 2000 og 1993).

*In other words, the abductive strategy involves constructing theory that is grounded in everyday activities, and/or in the language and meanings of social actors. It has two stages: describing these activities and meanings; and deriving categories and concepts that can from the basis of an understanding or an explanation of the problem at hand (Blaikie 2000:117*

Det er ikke meningen å følge det Blaikies tolkning av denne strategien til punkt å prikke. Hovedlinjene er heller det at abduksjon ivaretar det induksjon og deduksjon til en viss grad overser. Strategien følges, i den grad at det er språket, problematiseringen som er i fokus, - aktørenes egen framstilling av problematikken og at man ut fra dette bruker de kategorier og konsepter som basis for klaringen av casestudiet. Denne abduktive tilnærmingen er også en av grunnene til at jeg har valgt å benytte meg av *Whats the Problem?* tilnærmingen. Nettopp fordi man er ute etter aktørenes egne meninger, deres problematiseringer over framtidsutfordringene til fiskerinæringen (induksjon) og *Whats the Problem?* tilnærmingen, slik jeg oppfatter det, stimulerer til en refleksjon over fremtidsutfordringene i Strukturmeldingen. De kontekstene, begrepene og teoriene som jeg ønsker å forklare, gjør jeg med diskursen, - som teori og metode (deduksjon).

### **3.4 Problemrepresentasjon**

Når jeg har valgt å benytte meg av Bacchis analyse metode for policy vedtak, begrunner jeg dette med at hovedfokuset for min problemstilling ligger i hvordan aktørene selv konstruerer sin sannhet om fiskerinæringens framtidsutfordringer. Bacchi sin metode er å fram analysere hvordan forskjellige problemrepresentasjoner av et sosialt problem blir framstilt og hvilke effekter man kan se for seg at disse problemrepresentasjonene vil ha.

#### **3.4.1 What's the problem? – en introduksjon.**

Utgangspunktet slik jeg oppfatter Bacchi er at en sak ofte minst har to forskjellige sider. Et eksempel som Bacchi beskriver er hvordan man opplever at man er uenig i vinklingen av en nyhetssak. Man sammenlikner sin egen vinkling med reporterens og oppdager at de forskjellige vinklingene får vidt forskjellige konsekvenser, samt at det får betydning for hvordan man behandler saken. I denne sammenheng siterer Bacchi psykologene Don Bannister og Fay Fransella; *The way we look at things determines what we do about measuring or changing those things; be it the problem child at school, racial prejudice...*(Bannister og Fransella 1977:57 i Bacchi 1999:1). Med dette som utgangspunkt, som et psykologisk utgangspunkt på mikronivå, trekker Bacchi denne problem tankegangen opp på makronivå. Det hun ser på er hvordan vinklingen på problemet skaper effekter for de beslutningene som tas i et policydokument. Hovedpremisset for de problem representasjonene, slik Bacchi fremstiller det er at; *every policy proposal contains within it an explicit or implicit diagnosis of the problem, which I call its problem representation* (Bacchi 1999:1). Dette kan virke selvfølgelig, men hun argumenterer videre med at vi ikke reflekterer

over hvordan problemet (issues) blir utformet (take shape) når de blir diskutert. Analysen av policydokumenter mener hun bør bestå av identifikasjon og fastsettelse av problemrepresentasjonen, altså måten et problem blir representert i policyforslag. Skal man finne begrunnelsen for hva man har valgt å gjøre, eller tolke et løsningsforslag, for det man velger å gjøre, må man konsentrere seg om hvordan man representerer problemet; *we need to shift our analysis from policies as attempted solutions to problems, to policies as competing interpretations or representations* (Bacchi 1999:2).

Hennes fokus på problemrepresentasjoner er det hun kaller for; *Whats the problem approach*, som er en forkorting av; *Whats the problem represented to be?* Dette analysefokus, som jeg ønsker å kalle det for, er av interesse for min problemstilling. Bakgrunnen for det, er at vi er ute etter måten man framstiller utfordringer og problemer for fiskeflåten. Vi nøyer oss ikke blott med å identifisere de forskjellige representasjonene, men jeg vil også vise hvordan de utgjør en diskursiv formasjon, en diskursens orden, noe jeg skal komme tilbake til senere. Bacchi har sitt eget eksempel som hun bruker for å illustrere hva hun mener med *What's the problem?* tilnærmingen;

*If we were thinking about political discussion of pornography, we would ask not what is the problem with pornography, but rather, what kind of a problem is pornography represented to be within different policy recommendations?* (Bacchi 1999:4).

Dette spørsmålet åpner, i følge Bacchi, opp for en rekke refleksjoner rundt konkurrerende forståelser av pornografi. I tillegg til at det åpner for to forskjellige analyse veier; hva det gis inntrykk av at er bekymringsverdig angående pornografi og hva det gis inntrykk av det som forårsaker problemet. Disse inntrykkene, mener jeg, er med på å åpne opp casen man studerer. Analysen av inntrykkene, eller representasjonene gir oss et innblikk inn i de diskursive kampene som foregår innen diskursens orden. Det er flere måter å analysere diskurser på, men jeg mener denne metoden gir oss tilgang til de svarene vi leter etter i min problemstilling.

En annen side som også åpnes ved dette perspektivet er at; *Struggles over causal definitions of problems, then, are contests over basic structures of social organization* (Bacchi 1999:4). Hva som ligger i dette sitatet, slik jeg oppfatter det, er en divergens av hva som oppfattes som problem, og hva som oppfattes som en naturlig måte å gjøre ting på. Bacchi bruker et eksempel på hva man anser prostitusjon for å være; enten ulovlig salg av seksuelle tjenester, eller en god måte å organisere seksuelle tjenester. Visst man skal bruke et eksempel fra min case studie, kan man si at disputtene i St. meldingen deler seg litt på samme måte hva angår

organiseringen av fiskerettigheter (ikke prostitusjon): I forkant av denne St. meldingen har det vært en stor debatt hvorvidt man skal strukturere fiskeflåten eller ikke og hvorvidt dette fører til en privatisering av fiskerettighetene i havet utenfor kysten av Norge. Her trekkes det frem fra regjeringens side at man ikke, gir noen evig-varende-kvoter, og at det da heller ikke er snakk om en privatisering av fiskeressursene; struktureringen er heller en individuell måte og organisere kvotesystemet på (St. Meld. nr. 21 2006-2007).

Når en debatt blir fremprovosert, gir det oss muligheten til å se hvem som konstruerer og hvordan de forskjellige meningskonstruksjonene settes på dagsorden. Ved å hevde at man privatiserer fiskerettigheter, trekker man også inn aktører i debatten, som kanskje i utgangspunktet ikke hadde noen invensjoner for eller i mot strukturering. Men siden det er blitt til en debatt om rettigheter, aktiviserer det flere eller andre aktører, enn det man i utgangspunktet skulle tro var interessert i strukturering. Dette er viktig, slik jeg oppfatter det, nettopp for å se, eller analysere diskursens erkjennelsesmessige strukturer; diskursens epistemer (Collin 2003:82)<sup>6</sup>. Bacchi fremholder i denne sammenhengen at; *The key insight of a What's the problem? approach remains, the need to uncover problem representations and see where they, and buy implications do not, lead* (Bacchi 1999:4-5). Implikasjonene slik jeg tolker de, er hvorvidt representasjonene som finnes, stemmer over ens med epistemene, i så tilfelle hvilke representasjoner som faller utenfor og som derfor ikke blir tatt med i betraktningen. Dette henger også sammen med det Bacchi kommenterer som sosiale problem. Utgangspunktet for hennes kommentar ligger i den forståelsen av at; *achieving social problem status for once cause is in itself a sign of success, a commitment to important change* (Bacchi 1999:7). Denne oppfatningen deler ikke Bacchi hun mener derimot at man heller må oppfatte sosiale problemer på bakgrunn av den måten problemet blir fremlagt. Sosiale problemer slik Bacchi oppfatter dem, får sin forandring, dersom man er i stand til å frambringe hva problemet representerer, enten det kvinnekamp eller kvotekamp, - uten sammenlikning forøvrig.

Videre i denne introduksjonen, vil jeg komme inn på Bacchis teoretiske grunnforutsetninger, hennes teoretiske og filosofiske utgangspunkt, før jeg mer konkret går inn på noen av de analyseverktøyene som Bacchi har å tilby.

---

<sup>6</sup> For det første er viten ingen avspeiling av noe annet, fordi viten har visse iboende strukturer, som enhver virkelighet skal passe inn i for å gjelde som gjenstand for erkjennelse. Passer ikke erkjennelsen inn i disse strukturer så kan vi ikke få øye på dem. Strukturer bestemmer mulighetsbetingelsene for meningsfulle ytringer i en bestemt diskurs (Collin 2003:82).

Hennes analyseverktøyer bygger på en sosial konstruktivistisk tilnærming. I dette ligger det som hun på peker, flere steder i boken, at de problemene som fremsettes er konstruerte problematiseringer; derfor er sosiale problemer også konstruerte problemrepresentasjoner. Disse problemrepresentasjonene, kan ikke studeres direkte; *There is no way to access directly those objectionable representations of conditions* (Bacchi 1999:199). Hvis man skal være i stand til å studere, eller får tilgang til representasjonene, man ha et fokus på diskurs. *A What's the problem? approach calls for attention to the discursive construction of problems within policy proposals and policy debate generally* (Bacchi 1999:199). Hennes analyse er ment som et verktøy for å identifisere diskursive formasjoner. Diskursene som man søker etter og de formasjonene som dannes, slik jeg tolker Bacchi, gir seg til kjenne gjennom identifiseringen av problematiseringer, ved at man ser på hva som problematiseres og hva som holdes utenfor, - hva som ikke problematiseres (Bacchi 1999:41). Bacchi sitt utgangspunkt er, slik jeg oppfatter det, både en *deskriptiv* – og *dekonstrutiv* analyse metode. Det impliserer flere ting. For det første er det ikke mulig å bruke Bacchis metode for å besvare hvorfor spørsmål. Vi kan ikke ut i fra hennes analyse avgjøre teoretisk, hvilke representasjoner som dominerer, og hvorfor. For å gjøre det trenger vi en teori om makt, som gjør det mulig å mene noe om hvem som er problemrepresentanten og hvem sine problem representasjoner som blir utelatt (Bacchi 1999:39). Det vi har tilgang til gjennom What's the problem approach?, er å gi en nyansert beskrivelse av problemrepresentasjonene. Den *dekonstruerende* siden av hennes analyse, er ute etter å dekonstruere sosiale problemer, det er ikke de sosiale problemene *per se* som er analysens "objekt", men problematiseringene<sup>7</sup>.

Videre kan vi her trekke inn at Bacchis tilnærming, i følge henne, en kontekstuell konstruktivisme; *I [...] seek a more comprehensive approach which consider how the contemporary organization of power, knowledge and discourse precludes the conceptualization and expressions of some social problems claims* (Bacchi 1999:59). Hennes analyseform, er i følge henne også på linje med kontekstuell konstruktivisme hva angår å åpne for spørsmål om hvem som; controls the enunciative position, who gets make claims, who gets their claims heard (Bacchi 1999:57). I tillegg til at denne formen for analyse, konstruksjonen av problemer, skaper (constitut) subjekter. Dette settes i sammenheng med

---

<sup>7</sup> 1 reflect upon the shape of claims made about social problems; 2 consider the implications which flow from the shape of these claims; and 3 reflect upon what is missing from the shape of some claims and what implications follows from this (Bacchi 1999:59).

Foucault, som er ute etter å se hvordan stempling (labelling) av for eksempel kriminelle og sinnsyke er med på å skape bestemte effekter. I dette ligger det teoretiseringer om diskursive praksiser. Bacchi fremhever i denne sammenhengen at det ikke er de sosiale problemene som er fokuset, men problematiseringen (Bacchi 1999). Slik jeg oppfatter det, er det gjennom en analyse av problematiseringer at man skaper subjekter, og at disse subjektive problemrepresentasjonene er de som skaper bestemte effekter.

Til slutt i denne introduksjonen vil jeg komme inn på det Bacchi selv oppsummerer med og bruke det som en liten sammenfatting av det jeg nå har presentert.

Som en hovedtese kan vi si at Bacchis tilnærming handler om å vise at problemene ikke bare eksisterer der uavhengig i den sosiale verden og venter på å bli løst, men at problemer er noe som blir skapt av det utøvende samfunnet (the policy community) (Bacchi 1999:199). Det er ikke de sosiale problemene som er hennes analyse fokus, *per se*; men det er problematiseringene av de sosiale problemene som er fokuset; hva som blir utelatt og ikke problematisert; hvordan det skaper effekter for policy dokumentet; og i hvilken sosial kontekst er problematiseringene henger sammen med.

### **3.4.2 What's the problem represented to be?**

I det følgende skal jeg ta for meg de "konkrete" analyseverktøyene som Bacchi viser til. Hennes analyse er som tidligere belyst, ment for å analysere policy. Hun trekker frem er rekke politiske og sosiale områder der man kan benytte denne formen for analyse, og jeg har valgt å forholde meg til politiske policy dokument.

Det første spørsmålet som Bacchi fremsetter er; *Hva er problemet representert som, i et spesifikt policyforslag* (Bacchi 1999:12)? Utgangspunktet for dette spørsmålet har jeg allerede redegjort for, men tillegg kan det føyes til at dette spørsmålet tilhører den *deskriptive* delen av analysen.

Det andre spørsmålet som stilles til What's the problem? (W. T. P?) tilnærmingen er: *hvilke forutinntatte eller eksisterende antakelser er det som ligger bak et policyforslag* (Bacchi 1999:12)? Dette spørsmålet slik jeg oppfatter det, fordrer en viss kunnskap om den sosiale

konteksten som et policyforslag er i og at man ikke kan benytte denne metoden uten at den settes/sees i sammenheng med en gitt kontekst.

Det tredje spørsmålet som bør stilles til analysen er; *Hvilke effekter blir produsert i denne representasjonen? Hvordan er subjektene konstituert i representasjonen? Hva kan man forvente at vil endres? Hva forblir uforandret? Hvem er det som sannsynligvis vil dra nytte av denne representasjonen* (Bacchi 1999:12-13)? Til dette ligger det at man må se på de valg som er gjort, hvilke bedømmelser som ligger til grunn for problematiseringene. I tillegg til dette mener Bacchi at man også bør se på utformingen (*constitutions*) av konkurrerende tolkninger og representasjoner. Videre bør man gå inn og evaluere dem i forhold til de verdier, politiske motivasjoner og forutinntatte eller eksisterende holdninger som man besitter (Bacchi 1999:10).

Det fjerde spørsmålet er; *hva er det som er utelatt og oppfattes som uproblematisk* (Bacchi 1999:13)? Det som ligger til grunn for dette spørsmålet, er det som omhandler diskurser. Hvordan man definerer diskurser, mener jeg, avhenger av hvorledes man selv ønsker å definere begrepet diskurs. Bacchi sin definisjon av diskurser, slik jeg oppfatter er; *all those discursive practices that introduce something into the play of true and false and constitutes it as an object for moral reflection, scientific knowledge or political analysis* (Foucault 1984:257, 265, sitert i Reekie 1994:464 i Bacchi 1999:2).

Det femte siste spørsmålet som kan stilles til en slik analyse er; *hvordan ville responsene vært annerledes, hvis problemet var representert som noe annet, eller var annerledes* (Bacchi 1999:12)? Dette femte og siste spørsmålet, mener jeg henger sammen med konstruktivismen som Bacchi legger til grunn i sine analyser, der man i en kontekstuell sammenheng erkjenner at sosiale problem er sosialt konstruert og at ting derfor også er kontigente.

### **3.5 Diskursanalyse**

Diskursanalyse er slik jeg oppfatter den bestemt måte å tilnærme seg et fenomen. Denne analyse måten bygger på noen epistemologiske og ontologiske forutsetninger og den krever også at man aksepterer de grunnleggende filosofiske premissene som ligger til grunn. Derfor bør man ikke bruke diskursanalyse, som en analysemetode løsrevet fra det teoretiske og metodologiske grunnlaget. (Jørgensen og Phillips 1999:13). Diskursanalysen bygger således på noen forutsetninger som må ligge til grunn før man går i gang. De teoretiske og



metodologiske forutsetningene som diskursanalysen bygger på, har jeg allerede redegjort for i kapittel 2 og 3. Det jeg vil redegjøre for her er hvordan diskursanalyse ansees for å en mulig analysemåte for å identifisere diskurser.

Diskursanalyse referer til at språket er strukturert i forskjellige mønstre. Diskursanalyse er en analyse av disse mønstrene. Disse mønstrene som vi er ute etter er diskurser, og derfor blir denne analysen en diskursanalyse (Jørgensen og Phillips 1999:9). Målsetningen med diskursanalyse, slik Jørgensen og Phillips fremsetter det, er å drive kritisk forskning. Det vil si å kartlegge og utforske maktrelasjoner i samfunnet, formulere normative perspektiver, hvorfra man kan føre opp en kritikk mot disse perspektivene og peke på muligheten for sosial forandring (Jørgensen og Phillips 1999:9). Diskursanalysen er en analyse av diskurser; og diskurser, som i følge min egen definisjon, er en bestemt måte å tale og forstå verden på. Dette innebærer at vår tilgang til verden går gjennom språket. Derfor kan det hevdes at diskursanalyse trekker på en strukturalistisk og post strukturalistisk grunnoppfatning; *at våres adgang til virkeligheten alltid går gjennom sprog. Ved hjelp av sprog skaber vi repræsentationer af virkeligheten, som aldrig bare er spejlinger af en allerede eksisterende virkelighet- repræsetationerne er med til at skabe dem* (Jørgensen og Phillips 1999:17).

Arkeologien, som jeg også har vært inne på tidligere, er en form diskursanalyse som ble utviklet av Foucault. Arkeologien forsøker å definere selve fremstillingen av diskurser, i egenskap av praktikken,<sup>8</sup> som er underkastet visse historiske regler, som bestemmer hvilke fremstillinger som produserer og hvordan dette skjer (Lindgren 2005:335). Foucault har i sine senere arbeider utviklet en genealogisk analyse. Denne analysen er en prosess for å avdekke de historiske forholdene mellom sannhet, viten og makt. Denne genealogien er slik jeg oppfatter den en diskursiv maktanalyse, hvor makt er en relasjon og en grunnleggende kraft, som befinner seg i institusjonene, i de sosiale felt osv. En makt som påvirker produksjonen av viten og sannhet (Danaher, Schirato og Webb 2002:xi, Broch 2005 og Lindgren 2005:340). Foucault hevder at man ikke nå fram til sannheten, fordi man aldri kan se på sannheten utenfor en diskursiv posisjon; *der er ingen vej uden om repræsentationen*. Sannhets effekter skapes innen for diskursene (Jørgensen og Phillips 2002:23). Sannheten blir i Foucaults definisjon av genealogien, noe man aldri kan redusere til sant eller falskt, men sannhet blir

---

<sup>8</sup> Regelstyrte handlinger, fremgangsmåter, prosedyrer, metoder osv som dekker diskurser, men også institusjoner og systemer. En diskursiv praktikk kan for eksempel være samfunnsvitenskapenes spesifikke måte å utvikle og reproducere viten om et gitt vitenskapelig felt (fx arbeidsløshet) (Lindgren 2005:349).

noe som er produsert av maktrelasjonene. I denne sammenhengen, følge Jørgensen og Phillips kan man analysere de diskursive prosessene, hvor diskurser konstrueres. Analysen blir til sist en analyse av diskursene og hvordan diskursene skaper falske eller sanne bilder av virkeligheten (Jørgensen og Phillips 2002).

Foucaults diskursanalytiske metoder er en måte å benytte seg av diskursanalyse. Bakgrunnen til at jeg ønsker å trekke fram Foucault i denne sammenhengen er at hans arkeologiske metode ligger til grunn for en rekke diskursive analysestrategier, i tillegg til at han også er den som blir gitt æren for å ha satt diskursanalysen på kartet (Andersen 1999:28).

Jeg skal ikke bruke Foucaults arkeologiske analysemetoder i min analyse, selv om diskursbegrepet som jeg har framsatt, influerer sterkt på Foucaults definisjon av diskurs og hans forståelse av diskursproduksjon. Det jeg heller ønsker å gjøre er å bruke Carol Lee Bacchis diskursive analysemetode og sette hennes metode i lag med min definisjon av diskursbegrepet.

### **3.5.1 Representasjoner, Diskursanalyse og Whats the problem? tilnærmingen.**

*De modellene, det her er snakk om er altså sosialt produserte fakta; for ikke å tape dette av synet, kan man kalle dem for representasjoner [...] når bærere av samme representasjon (de som fremmer bud på virkeligheten som ligner hverandre) er institusjonalisert, utgjør de en posisjon i diskursen (Neumann 1999:33).*

Med dette som utgangspunkt, ønsker jeg å belyse, hvordan representasjoner skal forstås i min analyse. Representasjoner henger sammen, slik jeg ønsker å bruke begrepet, med tre komplimentære forståelser.

Den første forståelsen ligger til Neumanns fremstilling av diskursanalyse, nemlig at representasjoner utgjør en posisjon i diskursen. Dette kan for eksempel analyseres i forhold til makt og hvordan maktkonstellasjoner opprettholdes. I Neumanns fremstilling er diskursen virkelighets produserende; *så et annet ord for disse representasjonene er virkeligheter* (Neumann 1999:60).

Metodisk sett blir oppgaven å finne frem til de forskjellige representasjonene. Vel vitende om at slike virkelighets posisjoner kan være uendelige i antall, gir Neumann oss likevel håp.

Politikk i følge Neumann, dreier seg ikke om en uendelig mengde av representasjoner; *men tvert i mot mellom forholdsvis klart definerte posisjoner som kan finne resonans blant et stort antall bærere* (Neumann 1999:62). Det metodiske poenget slik Neumann fremsetter det er at politikken ofte er en strukturert aktivitet mellom grupper og at som regel vil forskjellige meningsmønstre utskille seg og danne en posisjon (Neumann 1999).

Den andre forståelsen av representasjoner, som jeg ønsker å sette i en sammenheng, er representasjoner som sosialt konstruerte fakta. Hvis vi trekker frem Wennebergs ”triks”, så husker vi at sosialt konstruerte fakta om virkeligheten, var objektive i en erkjennelsesteoretisk forstand. En representasjon som kjennetegnes av *sosiale fakta*, blir i denne sammenhengen *sosialt konstruerte fakta*. Altså, de representasjonene om virkeligheten er sosialt og kulturelt konstruert og utgjør da en diskursiv posisjon.

Den tredje og siste forståelsen av representasjoner er Bacchis problemrepresentasjon. Bacchi fremlegger problem representasjonen på denne måten: *every policy proposal contains within it an explicit or implicit diagnosis of the problem, which I call its problem representation* (Bacchi 1999:1). Hennes analyse søker å identifisere hvordan problemene i policy forslag blir problematisert. Det er denne problematiseringen, slik jeg tolker det, som blir hennes representasjon. Bacchi sier videre at analysen av politiske vedtak må være av konkurrerende representasjoner og hvordan disse representasjonene representerer en problemstilling.

Til slutt vil jeg sammenfatte disse tre forståelsene av representasjoner, slik jeg ønsker at definisjonen representasjoner skal forstås i min analyse. Først har vi Neumanns definisjon av representasjoner som virkelighetsproduserende; hvor jeg anser de sosiale aktørene som produsenter av virkelighetsforståelser. Disse virkelighetsforståelsene er sosialt konstruerte fakta slik Wenneberg fremsetter det. De sosialt produserte fakta danner igjen grunnlaget, eller diagnosen som Bacchi fremsetter det, for problematiseringene som gir seg til kjenne i et policyvedtak.

## 4. Strukturtiltak i fiskeflåten, - en empirisk redegjørelse

### 4.1 Innledning

Til strukturmeldingen skal jeg ta i bruk Bacchi som et strategisk utgangspunkt for å komme nærmere inn på hva som er framsatt som fremtidsutfordringene for fiskerinæringen i strukturmeldingen. Det innledende spørsmålet blir derfor som følger: Hva er problemet med fiskeripolitikken for fiskeflåten representert som i St. meld. Nr 21. 2006-2007?

Utgangspunktet for denne analysen er St. meld. Nr 21 2006-2007, hvor jeg først vil presentere St. meldingen samt at jeg vil trekke frem en rekke forskjellige målsetninger som regjeringen selv legger vekt på i sin melding. Disse målsetningene blir presentert hver for seg, under egne overskrifter og disse målsetningene vil være utgangspunktene for de problematiseringene som jeg ønsker å vektlegge. Videre vil jeg ta for meg Myrvangutvalgets innstilling. Grunnen til det er at denne er svært relevant i forhold til representasjonene som finnes i Strukturmeldingen. Myrvangutvalget utgjør saksutredningen for St. meldingen, den er til dels også utgangspunktet for de høringsuttalelsene som er gitt til regjeringen før St. meldingen ble framlagt.

I St. meldingen og i NOUen er det noen begreper man bør ha kjennskap til. Disse begrepene blir ofte omtalt og utgjør en viktig del av NOUen, St. meldingen og Høringsuttalelsene.

*Bærekraftig forvaltning* er et svært pluralistisk begrep som blir brukt i svært mange sammenhenger. Det er som vi skal se i det følgende underkapitlet ikke noe entydig definisjon av dette begrepet, men som et utgangspunkt kan vi si at bærekraftig forvaltning er at; *statene skal søke et så stort langtidsutbytte som mulig (maximum sustainable yield) fra fiskeriene, med andre ord begrense uttaket til et nivå som sikrer tilsvarende uttak over tid* (Hønneland 2007:108 og King 1995:265). Dette blir omtalt som kanskje det viktigste hovedprinsippet som er blitt kodifisert av Havrettskonvensjonen av 1982 (Hønneland 2007:108-110). Bærekraftigforvaltning blir med dette som utgangspunkt; hvordan statene evner å treffe tiltak som sikrer at fiskebestandene i havet ikke blir overbeskattet og reduserer fremtidige generasjoner mulighet til å høste av ressursene (Hønneland 2007:15 og NOU 2006:16:89).

*Teknisk- og økonomisk kapasitet er to viktige begrep som det vil være nyttig å redegjøre for. Teknisk overkapasitet refererer i denne masteroppgaven til fiskefartøyenes og fiskeflåten evne til å fange fisk: Teknisk kapasitet dreier seg om hvor mye fisk som kan fanges i en gitt periode, dersom innsatsfaktorene utnyttes fullt ut. Full utnyttelse av innsatsfaktorene betyr noe forenklet at fartøyet er i drift hele året eller sesongen med unntak av normalt vedlikehold (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):45). Den økonomiske kapasiteten refererer til at: Avkastingen fra fisket i en gitt periode vil bli størst når de fastsatte kvotene fiskes med færrest mulig ressurser, til så lav total kostnad som mulig (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):45).*

I tillegg til denne begrepsredegjørelsen, ønsker jeg også å redegjøre for deler av det norske reguleringsregimet.

#### **4.1.1 Reguleringsregime av de norske fiskeriene**

I denne oversikten ønsker jeg å gi et innblikk i hvordan det norske forvaltnings - og reguleringsregime er bygd opp, samtidig som jeg også ønsker å forklare noen begreper som er viktig å ha kjennskap til. Disse begrepene viser oss litt av utviklingen frem mot Strukturmeldingen. Jeg ønsker ikke å kommentere hvorledes det norske fiskeriforvaltningssystemet, med bakgrunn MSY<sup>9</sup>, VPA<sup>10</sup> og andre parametre som blir vektlagt i forvaltningen, siden det er forvaltningen og reguleringen av fiskeflåten, samt kapasitetsnedbyggende tiltak, som er av interesse for min problemstilling.

Det norske forvaltningsregimet for fiskeri, er til dels et kompleks system som tar sikte på å drive forvaltning av norske fiskeressurser på en bærekraftig måte. Det vil si at man ikke ønsker å overbeskatte de marine ressursene, og man beregner derfor blant annet uttaket av de marine ressursene innenfor føre-var-prinsippet (Hønneland 2007). Det norske fiskeriforvaltningsregimet er til dels et kompleks reguleringsystem, der man søker å forvalte fiskeriene med *intervensjonsmekanismer*<sup>11</sup> som har som formål å sikre de ovennevnte målene. De forskjellige intervensjonsmekanismene som blir vedtatt, blir ofte gjort i samarbeid med næringen selv. I tillegg til dette er det norske forvaltningsregimet avhengig av samarbeid med andre kyststater i utformingen av forvaltningstiltak<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Maximum Sustainable Yield, også kalt Gordon Shaefer modellen (Holm 1996:128).

<sup>10</sup> Virtual Population Analysis, to estimate population sizes and fishing mortalities (Degnbol 2001:8).

<sup>11</sup> Staten går inn og regulerer fisket med regler for fartøystørrelser, hvilke type redskaper som er tillatt, hvor man kan fiske (områdereguleringer) hvem som får fiske og når - og hvor forskjellige fiske arter som er tillatt å fangste.

<sup>12</sup> Nitti prosent av de fiskebestandene Norge høster av, deler vi med andre nasjoner. Internasjonalt samarbeid er derfor avgjørende i det norske forvaltningssystemet. Anbefalinger fra norske og andre lands havforskere i det

Man kan si at det norske forvaltningsregimet er et todelt system, et nasjonalt system og et internasjonalt. Det jeg legger i dette er at den totale kvoten (TAQ) for, for eksempel torsk, blir bestemt av en bilateral avtale mellom Norge og Russland. Denne TAQ'en blir fordelt mellom disse to landene og et tredje land, for eksempel Island eller EU, etter avtaler inngått av Den Blandede Norsk-Russiske fiskerikommisjonen etter anbefalinger fra ICES<sup>13</sup>(det internasjonale systemet) (Hønneland 2007). Videre blir den norske andelen av TAQ'en fordelt mellom norske fiskere (det nasjonale systemet).

Den norske fiskeriforvaltningen har i likhet med andre kyststater gjennomgått en rekke endringer hva angår fiskeriforvaltning. Man har etter 2. verdenskrig, gått fra et fritt fiske på det åpne hav, til begrensinger på fisket og til et lukket hav. Etter kollapsen i den atlantiskandinaviske sildebestanden på slutten av 1960 tallet, innebar det at man ikke kunne anse havet som utømmelig. Man ble derfor nødt til å regulere fisket og man fikk etter hvert innført det vi i dag kjenner som fartøykvoteordninger (Holm 1996, Holm, Rånes og Hersoug 1998). Disse fartøykvotene, eller ervervelsestillatelsene, ble først innført i Norge så sent som i 1990, tretten år etter etableringen av norsk 200 mil økonomisk sone (Holm 1996:130-131). For den havgående fiskeflåten ble kvoter/konsesjoner innført i 1972, med konsesjonsordninger i ringnotfisket og i reketrålnæringen (Jentoft og Mikalsen 2001:12).

Overgangen fra et fritt fiske til et strengt kvoteregulert forvaltningsregime innebar at man også ble nødt til å regulere fiskeriene i langt større grad enn det man hadde gjort tidligere og at man samtidig med opprettelsen av en 200 miles økonomisk sone også opprettet en kystvakt. I tillegg til dette kom det en rekke andre kontrollinstanser og endringer av forvaltningsregimet. Petter Holm beskriver utviklingen etter 1977 som; *en gradvis inngjerding av havet, temming av fisken og disiplinering av fiskeren, ved hjelp av vitenskap og byråkrati, kvoter og lisenser, skoleverk og politi* (Holm 1996:132).

Jeg oppfatter fiskeriforvaltningen i Norge som et forvaltningssystem hvor korporativismen står sterkt. Selv om det norske fiskeriforvaltningssystemet ikke er et Co Management system, vil jeg likevel hevde med bakgrunn i den formaliserte deltakelsen til næringsorganisasjonene i

---

Internasjonale rådet for havforskning (ICES) er utgangspunktet for å bestemme fangskvoter (Regjeringen.no: Ressursforvaltning).

<sup>13</sup> International Council for the Exploration of the Sea (Hønneland 2007:10)

fiskerinæringen, at de har stor grad av medbestemmelsesmuligheter. Et eksempel på dette er Norges Fiskarlags representasjon i den Blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen (Hønneland 2007:41 og 64). Et annet eksempel er deltakelsen til interesseorganisasjonene i Reguleringsrådet, eller det som senere endte opp som årlige møter med fiskerinæringen og fiskeridirektoratet (jf. Kapt. 4.1.2).

Samfunnsutviklingen som har skjedd innen fiskeriene er til dels ganske omfattende og har resultert i ganske store forandringer langs kysten, siden begynnelsen av 1900 tallet. Ser man på antallet yrkesaktive fiskere i 1990 var det i alt 27517, mens tallet i 2006 er på 13933 (Fiskeridir.no). Det kan stilles spørsmål ved de uttalelser som hevder at dette alene skyldes reduksjon i ressurstilgangen, siden den har vært relativt stabil i denne tidsperioden. Jeg mener at denne nedgangen i antall yrkesaktive fiskere også skyldes strukturelle tiltak som er blitt gjort av myndigheten i lag med fiskerinæringen. Ved inngjerdingen av havet, slik Holm omtaler det, har fiskeriene gjennomgått en rekke reduksjonstiltak av flåtekapasiteten som er igangsatt av myndighetene (jf. kapt. 4.1.2). Målet har hele tiden vært å tilpasse flåtekapasiteten til ressursgrunlaget og tiltakene har vært mange.

Implementeringen av New Public Management (NPM) og sterkere fokus på mål – og resultatstyring (MRS) i forvaltningen (Christensen m. fl 2002:100), mener jeg kan sees i sammenheng med fiskeridepartementets skifte fra kollektive kapasitetsreducerende tiltak - til individuelt styrte kapasitetsreducerende tiltak. Dette skiftet fra kollektive løsninger til individuelle løsninger på grunn av MRS kan ha medført, slik jeg oppfatter det, at den politiske ansvarsbyrden for iverksetting av forvaltningstiltak er flyttet fra næringen som helhet - til de enkelte aktørene i næringen. MRS i statsforvaltningen bygger på en doktrine om at aktørene skal ha større autonomi og frihet til disponering av tildelte ressurser (Christensen m. fl 2002:67). Innen fiskeriforvaltningen tilsier disse ressursene økte fiskerettigheter, siden man ikke lengre ønsker å subsidiere fiskerinæringen på grunn av markedshensyn. Implementeringen av ITQ<sup>14</sup> (strukturvoteordningen) systemet i norsk fiskeriforvaltning mener jeg kan sees i denne sammenhengen. Norge har ikke en rendyrket ITQ modell, slik det er i New Zealand. En av forklaringene kan være myndighetens ønske om politisk kontroll over fiskeressursene og et politisk ønske om statlig eierskap til naturressursene. MRS skaper likevel noen dilemmaer som man ikke kan komme utenom. Dilemmaet i fiskeriene bygger på

---

<sup>14</sup> Individual Transferable Quotas

tap av kontroll over fordelingen av fiskerettigheter, når man legger opp til at aktørene selv skal fordele disse rettighetene etter rasjonelle økonomiske avgjørelser. Resultatet blir slik jeg har forsøkt å vise at man får en nedgang i antall fiskere fordi kvoterettighetene blir samlet på færre hender som igjen fører til tap av statlig kontroll over fordelingen av fiskerettigheter til for eksempel fiskeriavhengige kystsamfunn.

#### **4.1.2 Reguleringen av norske fiskerier**

Utgangspunktet for dette kapitlet er en redegjørelse av dagens fiskerireguleringer.

I all hovedsak kan man si at innføringer av fiskerireguleringer kom som et resultat av en endret forståelse av naturen, og hva som var mulig å høste av den. Innføringen av konsesjoner og fartøyskvoter er som tidligere antydte et resultat av dette. *Inngjerdingen* av havet impliserer derfor at ikke alle kan ta del i fiskeriene og at de som er en del av fiskeriene får en begrenset tilgang til ressursene.

Regelverket om adgang til å delta i fisket, eller for å drive ervervelsesmessig fiske, reguleres etter *Deltakerloven* (av lov 26. mars 1999 nr. 5 om retten til å delta i fiske og fangst)(NOU 2008:5:26). Følge deltakerloven kan ikke et fartøy nyttes til ervervelsesmessig fiske, uten at såkalte ervervelsestillatelser fra myndighetene. Disse tillatelsene gir kun adgang til å utøve fiske i samsvar med de bestemmelsene som er fastsatt i saltvannsfiskeloven (av 3. juni 1983. nr 40) (NOU 2008:5:26)

Deltakerloven og saltvannsfiskeloven er på denne måten sammenkoblet, slik at deltakerloven regulerer hvem som får fiske, mens saltvannsfiskeloven regulerer hvordan fisket skal utøves. De reguleringene som man finner i saltvannsfiskeloven er blant annet; *kvotefastsettelse*, *tekniske reguleringer* som for eksempel; *områdebegrensninger*, *utforming av fiskeredskaper* mv, og *kontrollbestemmelser* (NOU 2008:5:26). Deltakerloven regulerer hvem som får delta (ervervelsestillatelsen) i fisket og de vilkårene som legges til grunn fremgår av Deltakerlovens nasjonalitetskrav og aktivitetskrav. Disse kravene er i all hovedsak at man må ha drevet ervervelsesmessig fiske, med eller på et norsk fartøy, i minst 3 av de 5 siste årene. Oppfyller man disse vilkårene, har man også mulighet til å bli registret i *fiskerimanntallet*. Fiskerimanntallet får derfor en innvirkning på om man får en ervervelsestillatelse. Fiskerimanntallet er delt inn i et blad A og et blad B; (A) de som har fiskeryrket som binæring og (B) de som har fiskeryrket som hovednæring (NOU 2008:5:26-27).



Ervervelsestillatelser er ikke alene det som bestemmer adgangen til fisket. Innen for eksempel kystflåten er fartøygruppen underlagt såkalte *adgangsbegrensninger*. Det vil si at en årlig forskrift (av deltakerloven § 21), som fastsetter ytterligere vilkår for å delta i kystfartøygruppens fiske (NOU 2008:5:27). Ervervelsestillatelsene er tildelt fiskefartøyet, ikke fiskeren. Dette er et viktig skille, slik jeg ser det, fordi det åpner for kvotetransaksjoner mellom fiskeren, og dermed også strukturering, ved at man selger fiskefartøy med fiskerettigheter. For de som da selger sin eiendomsrett til et fiskefartøy, vil ervervelsestillatelsen forsvinne for dem som mister eierretten til fiskefartøyet (NOU 2008:5:27).

Kvotefastsettelsen, eller kvotestørrelsen fremgår av årlige reguleringsforskrifter (for eksempel: forskrift 21. desember 2006 nr 1611 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord kapittel 5 og 6 (NOU:2008:5:27)). Her skilles det mellom en åpen og en lukket gruppe, noe som vil si at kvotestørrelsene også er forskjellige. De som er i den åpne gruppen er ikke underlagt slike adgangsbegrensninger jf. § 21, og kan drive yrkesmessig, dersom fartøyet man bruker er tildelt ervervelsestillatelse for (NOU 2008:5:27). Det er Havforskningsinstituttet er de som har ansvaret for overvåkingen av i alt åtti av de artene som utnyttes av norske fiskerier. Bestandsestimatene for de bestander som er av fellesinteresse for Norge og andre land, for eksempel Russland, gjøres i fellesskap med blant annet ICES. Rådene som norske forvaltningsmyndigheter får om våre fellesbestander, blir gitt av det internasjonale forskningsrådet (ICES), noe som jeg skal vise senere (jf. kapt. 4.2.5)(NOU 2008:5:28-29).

Forslag om den interne fordelingen av Norges del av total kvoten, for eksempel for torsk og hvordan fisket skal reguleres og utøves, gis av Fiskeridirektoratet (Jf. Saltvannsfiskeloven § 10.) Disse forslagene blir framlagt for det som kalles *Reguleringsrådet*, men siden det ikke har vært mulig å oppfylle likestillingskravene som stilles for offentlige oppnevnte råd og utvalg, så har man heller et åpent høringsmøte, ca to ganger i året. Her har ulike organisasjoner muligheten til å komme med forslag og innspill til reguleringer, altså en organisasjons basert Co- management modell. Det er fiskeridirektøren som på bakgrunnen av dette møtet, kommer med anbefalinger til Fiskeri- og kystdepartementet og det er de som gjør de endelige vedtakene (Jentoft 2000:58, Jentoft og Mikalsen 2001:49-50).

De *tekniske reguleringene*, er reguleringer som bestemmer; reguleringen av fiskeredskap, minstemål på fisk og innblanding av forskjellige fiske arter av andre en målarter (generelle reguleringer som er samlet i forskrift 22. des 2004 nr 1878 om utøvelse av fisket i sjøen). Formålet med de tekniske reguleringene er å sikre et bærekraftig forvaltningsmønster (NOU 2008:5:33). I tillegg til disse tekniske reguleringene finnes det også *områdebegrensninger*. Disse begrensningene er beskrevet i saltvannsfiskeloven og berører fartøy og fiskeredskaper (NOU 2008:5:33). Det vil si at man for eksempel ikke har anledning til å drive bunntålfiske innenfor 12 nautiske mil av grunnlinjen. Andre begrensninger kan være av en mer lokal type, som for eksempel verningen av kysttorsken i enkelte fjordområder.

Det er en rekke og mer detaljerte reguleringstiltak som finnes i deltakerloven og saltvannsfiskeloven, men vi nøyer oss med en generell gjennomgang. Hovedpoenget er å vise at fiskeriene i Norge er lukket og strengt regulert.

Alle disse reguleringene har to hovedmål slik jeg oppfatter det. For det første er reguleringene ment for å sikre en bærekraftig forvaltning av de marine ressursene. For det andre er reguleringene ment å bedre tilpasse fiskeflåten til de marine ressursene, slik at man unngår overfiske, som tilfellet var for den atlanto-skandinaviske sildebestanden.

Kapasitetstilpasningen som man har gjort, har i realiteten vært å fjerne fiskefartøyer med forskjellige kapasitetsreducerende tiltak. Jeg skal til slutt ta for meg to av de mest sentrale tiltakene; *kondemneringsordningen* og *strukturvotesordningen* (enhetskvoteordningen).

Kondemneringsordningen kom i gang i 1960, og ble administrert av Statens Fiskarbank, som hadde flere forskjellige programmer for kondemnering av fiskefartøy. Det vil si at, Fiskarbanken gikk inn med penger og betalte ut rederne/fiskerne, som ønsket å ta ut et fartøy fra fisket, for så å kondemnere det. For havfiskeflåten ble midlene i all hovedsak benyttet til å redusere ringnot- og torsketrålerflåten. For kystflåten ble programmet satt i verk i 1960. Kondemneringsmidlene for kystflåten har i all hovedsak blitt benyttet til fornyelse av kystflåten, noe som har ført til en kapasitetseksponering (NOU 2006:16:34).

Enhetskvoteordningen (senere kjent som strukturkvoteordningen) ble først introdusert på midten av 1980 tallet. På midten av 1990 tallet gjaldt den for hele torsketråler-, ringnot-, grønlandsreketrålerflåten og for konvensjonelle fartøyer over 28 meter. Denne ordningen

innebar at man kunne ta **et** ut et fartøy fra fisket, men overføre kvoteenheter (for eksempel en torskeetrålkonsesjon) på det uttatte fartøyet og overføre det til et annet fartøy, i samme rederi eller samarbeidende rederi. Denne ekstra kvoten ble tildelt for 13 år, eller for 18 år, avhengig om man kondemnerte fartøyet eller ikke (NOU 2006:16:34).

De nyeste ordningene som ble innført i 2003 -2005 omfatter tre ulike ordninger basert på fartøystørrelser: Båter under 15 meter har hatt tilgang på kondemneringsordninger, hvor næringen selv sammen med Staten har finansiert like store andeler av ordningen. Kystflåten mellom 15 og 28 meter har kunne benyttet seg av en Strukturvoteordning -, hvor kvoter flyttes mellom fartøyer, mot at fartøyet kondemneres. I tillegg har det vært driftsordninger som har vært for hele kystflåten; man har hatt kvoteutveksling mellom fartøyer i samme fartøygruppe. Havfiskeflåten (konvensjonelle fartøy over 27.99 meter) har hatt tilgang til de samme ordningene som for kystflåten (NOU 2006:16:35-36). Forskjellen mellom enhetskvoteordningen og strukturvoteordningen, slik jeg oppfatter den er at det blir stilt krav om kondemnering av det uttatte fartøyet. Tillegg til dette mister de fartøyer som har flere konsesjoner, for eksempel for hyse og torsk, hysekonsesjonen, hvis man velger å overføre torskekonsesjonen. Videre er det, slik jeg oppfatter det, ikke satt noen tidsbegrensninger på ervervelsestillatelsen på disse strukturkvotene.

## **4.2 Strukturpolitikk for fiskeflåten**

### **4.2.1 Innledning**

Den 6. januar 2006, ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede tiltak for en videre strukturering av den kommersielle fiskeflåten i Norge. I mellomtiden hadde den Rød-Grønne regjeringen innført en strukturpause i norske fiskerier, noe som innebar at det ikke ble tillatt å flytte en fiskekvote fra et fartøy, over til et annet. Bakgrunnen for denne pausen var at regjeringen ville se hvordan strukturpolitikken så langt hadde virket. Regjeringen ville ha tiltak som favnet bredere politisk enn det tidligere strukturordninger hadde gjort. Derfor satte de i gang et utredningsarbeid som var breitt forankret i fiskerinæringen og som skulle være med på å skape en bred og politisk konsensus. Målet med denne strukturmeldingen var blant annet å tilpasse fiskeflåten bedre til mengden fisk som Norge kan fiske. I innledningen til St. meldingen heter det at: [...] *ordningene skal bidra til å tilpasse kapasiteten i flåten bedre til ressursgrunnlaget* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):14). For det andre, ønsket regjeringen å fremme en politikk som gjorde det mulig for fiskerne å tilpasse sin egen virksomhet, slik at

fiskeriene til fiskerne kunne gi best mulig økonomisk utbytte: *Ordningene skal altså legge til rette for bedret lønnsomhet, og gi næringsaktørene mulighet til å effektivisering innenfor et regulert rammeverk* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):14). Regjeringens mål med denne St. meldingen var å skire en bærekraftig forvaltning, noe som ganske enkelt innebærer at det må være fisk i havet til å fiske på, visst det skal være en fiskeflåte å forvalte, derfor sier regjeringen at: *Bærekraftig forvaltning av ressursene er en selvsagt premis for aktiviteten på sjøen* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):14). Den 16. mars 2007 legger Regjeringen Stoltenberg 2 (senere omtalt som *regjeringen*) fram det de kaller for Strukturpolitikk for fiskeflåten: *De tiltak som foreslås i denne meldingen gjenspeiler regjeringens fiskeripolitiske mål og skal legge grunnlaget for en fremtidig strukturpolitikk som sikrer næringen stabile og gode rammevilkår* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):15)

Til denne redegjørelsen, har jeg valgt å trekke ut noen punkter som jeg mener er hovedmålene til regjeringen. Disse hovedmålene er skissert innledningsvis i St. meldingen, samt at de også er en del av det mandatet Myrvangutvalget fikk når de skulle utrede for denne St. meldingen. Hovedmålene til regjeringen slik jeg tolker dem er; *bærekraftig fiskeriforvaltning*, reduksjon eller tilpassning av *teknisk- og økonomisk overkapasitet*, sikre en bedre *lønnsomhet og velstandsutvikling* og *forutsigbarhet* for fiskeflåten og de som er knyttet til fiskeflåten. Alle disse punktene vil jeg redegjøre for i dette kapitlet, i tillegg til at jeg ønsker å vise hvordan jeg oppfatter at regjeringen problematiserer rundt disse hovedmålene. Jeg kommer til å stille spørsmål til noen av hovedmålene ved hjelp av andre kilder (SSB og Fiskeridirektoratet) enn de vi finner i St. meldingen for å vise flere sider ved den aktuelle problematikken.

#### **4.2.2 Bærekraftig forvaltning**

Bærekraftigforvaltning, som det blir sagt i St. meldingen, er selvsagt premis for aktiviteten på sjøen. I all hovedsak handler det om at det må være fisk i havet, visst det skal være noe og forvalte. Man trekker fram i kapittel 3 i St. meldingen at; *i de første tiårene etter andre verdenskrig økte totalproduksjonen i fiskeriene, og fiskerinæringen kunne følge med i denne utviklingen og ved å fiske mer* (St. meld nr 21 2006-2007:43). Dette gjorde i følge St. meldingen, at fisket ble lite bærekraftig og man nådde raskt de naturlige grensene for beskatning av bestandene.

Bærekraftig forvaltning blir i denne St. meldingen nesten uløselig satt i sammenheng med flåtekapasiteten og fangstkapasiteten til den norske fiskeflåten. Innledningen til St. meldingen

fremhever at; *kapasitetstilpassning i fiskeflåten bidrar til en bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene* (St. meld Nr 21 2006-2007:13). Man framhever videre at bærekraftig forvaltning handler om å ha en fiskeflåte som er tilpasset ressursgrunnlaget, og at en for stor fiskeflåte vil føre til overutnyttelse av ressursen. Noe som etter mitt skjønn, med utgangspunkt i St. meldingen, kan oppfattes som at en for stor fiskeflåte ikke er bærekraftig fiskeriforvaltning. Bærekraftig fiskeriforvaltning sees i sammenheng med en flåte som er best mulig tilpasset det ressursgrunnlaget som til en hver tid er i havet. Denne kapasitetstilpassningen blir både satt inn i en nasjonal og internasjonal kontekst.

I en internasjonal sammenheng er overkapasitet sett på som et stort problem. Dette fordi at verdens fiskebestander er over beskattet. I 1997 ble det i en FAO<sup>15</sup>-studie beregnet at fiskekapasiteten globalt måtte reduseres med over 50 prosent for inntektene skulle dekke kostnadene. Norge har i likhet med en rekke andre land, derfor gått med på å jobbe for å redusere overkapasiteten. Fordi man fra regjeringens side hevder at det ikke er noen grunn til å betvile at overkapasiteten har alvorlige konsekvenser for fiskebestandene. Det er kanskje derfor problemet med overkapasitet får slik oppmerksomhet som den gjør, både nasjonalt og internasjonalt i St. meldingen (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):48).

I tillegg til den internasjonale og den nasjonale overkapasitetsproblematikken, blir bærekraft også trekk inn i en økonomisk sammenheng. I St. meldingen heter det at; *En økonomisk bærekraftig fiskeflåte legger grunnlaget for langsiktige arbeidsplasser, investeringer i flåten og levende kystsamfunn* (St. meld nr 21 (2006-2007):13). Økonomisk bærekraft blir i St. meld. satt i sammenheng med kapasitetstilpassing, men her mer spesifikt økonomisk og teknisk kapasitetstilpassning (St. meld. nr. 21 (2006-2007):45). Her går det et skille mellom flåten som helhet og de individuelle aktørene i fiskeflåten, i forhold til de internasjonale problemene med overkapasitet. Overkapasitet i den norske fiskeflåten skyldes at der finnes en ressursrente, som har gjort det mulig for de individuelle aktørene å gjøre fornuftige investeringer, som igjen har medført til overetableringer (St. meld. nr. 21 (2006-2007):46). Inne i denne problemstillingen med økonomiskkapasitet ligger der også et lite paradoks, som også blir fremhevet i St. meld, men paradokset skal jeg komme inn på litt senere.

---

<sup>15</sup> FNs organisasjon for ernæring og landbruk: Food and Agriculture Organization (Hønneland 2007:111)

Ressursrenten blir også satt i sammenheng med *mulige* lave lønninger og lav lønnsomhet innen fiskeriene, av samme oven nevnte grunn, til tross for de adgangsreguleringene som allerede er innført (St. meld. nr 21 (2006-2007)).

I problematikken knyttet til ressursrenten, kommer hensynet til en bærekraftig fiskeflåte som helhet, og en bærekraftig fiskeflåte for den enkelte fisker. St. meldingen ønsker å følge opp sine internasjonale forpliktelser, nemlig ved å gjøre noe med den kommersielle flåtens samlede overkapasitet, og overkapasiteten internt i Norge. Det blir derfor en to delt problematikk, der man bruker internasjonale forpliktelser på den ene siden, mens man bruker nasjonale økonomiske utfordringer på den andre.

Visst vi skal oppsummere problematiseringen rundt bærekraftig forvaltning, kan vi trekke fram to sider, eller to hovedlinjer. Den ene er våre internasjonale forpliktelser, i henhold til overkapasiteten i verdens fiskerier<sup>16</sup>, den andre er interne økonomiske utfordringer. Det som legges i begrepet overkapasitet; er på den internasjonale siden, tett knyttet opp til overfiske og forsvarlig forvaltning av våre fiskebestander, mens det nasjonale er knyttet opp mot økonomi og lønnsomhet for den enkelte aktør innen næringen. Dette henspiller til regjeringens mål om å oppnå en bedre internasjonal oppfølging og et mål om økonomiskbærekraft. Det er ut i fra disse to målene, som man skisserer i St. melding, at bærekraftig forvaltning blir problematisert.

#### **4.2.3 Teknisk- og økonomisk overkapasitet**

Et annet hovedmål som blir skissert i St. meldingen er den tekniske – og økonomiske overkapasiteten. Det man spesifikt mener med denne type overkapasitet, er hvor godt fiskefartøyene utnytter den kapasiteten fiskefartøyene faktisk besitter. Målingen av den tekniske og økonomiske kapasiteten er imidlertid problematisk i seg selv. For det første avhenger kapasitetsmålene av vær og vind, bestandenes biomasse, alderssammensetning av fartøyene og tilgjengelighet. For det andre er den teknologiske utviklingen i fiskerinæringen også med på påvirke kapasitetsutviklingen. Den teknologiske utviklingen skaper økt effektivisering av fangstkapasiteten som igjen kompliserer kapasitetsbeskrivelsen.

Selv om man mener at man har overkapasitet i fiskeflåten og man kjenner til begrunnelsene for denne overkapasiteten, ønsker regjeringen likevel ikke å stoppe denne utviklingen.

---

<sup>16</sup> I 1997 ble det i en FAO-studie beregnet at fiskekapasiteten global måtte reduseres med over 50 prosent for at inntektene skal dekke total kostnadene (St. Meld. nr 21 2006-2007:46).

Regjeringen mener at den teknologiske utviklingen er en ønsket utvikling (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):45).

Når man, i følge regjeringen, ikke kan definere klare kapasitetsmål for optimal teknisk kapasitet, har man også av hensynet til individuell tilpassing latt være å detalj regulere fartøyutforming og fartøystørrelse (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):45). Regjeringen ønsker derfor heller å redusere antall fartøyer, som også er hovedpoenget med struktureringen av fiskeflåten<sup>17</sup>. Bakgrunnen for dette er at man ikke kan måle teknologiske framskritt. Man kan heller ikke si noe sikkert om hvorvidt det er ønskelig hos den enkelte aktør, innen næringen å drive fullt ut fangstteknisk, eller utnytte den økonomiske kapasiteten som er i fartøyet til det fulle. Grunnen til dette kan være at en utøver ønsker å ha en større båt, som har større fangstgrunnlag, enn det kvoten tilsier fordi man er mer opptatt av god plass og komfort om bord i fiskefartøyet. Andre grunner til at regjeringen ikke ønsker å belage seg på måling av overkapasitet, er at de ser det som tjenelig å ha en viss overkapasitet. Grunnen til dette er at ressursgrunnlaget, TAQ'en varierer fra år til år. De årene hvor TAQ'en er høyere, enn tidligere år, har fiskeflåten fortsatt en tilstrekkelig kapasitet til å utnytte ressursen fullt ut (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):45).

Man fremhever at det også er enn viss økonomisk overkapasitet i fiskeflåten. Det vil si at avkastingen fra fisket i en gitt periode vil bli størst når de fastsatte kvotene fiskes med færrest mulig ressurser, til så lav kostnad som mulig (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):45). Videre sier de at visst et økonomisk optimalt fiske, alene var målet, ville man ha en overkapasitet uansett, i de fiskeriene der den totale kostnaden ikke var lavest. Dette mener regjeringen også skal sees i sammenheng med fiskernes ønske om bedre komfort og endringer ressursgrunnlaget.

Til tross for dette er regjeringens mål med strukturordningene å forbedre den økonomiske overkapasiteten. Man ønsker å legge til rette for at fiskere selv bestemme hvor stort kvotegrunnlag man trenger for å optimalisere driften og øke inntektene, ved hjelp av et økt kvotegrunnlag (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):56). Her kan jeg tilføye for egen regning det jeg oppfatter som et ønske fra regjeringen, om ikke å drive aktiv statlig regulering, men at man heller lar aktørene selv regulere sin aktivitet innen fiskeriene.

---

<sup>17</sup> Strukturkvoteordningen er i bunn og grunn enkel; den som har to fartøyer, kan på visse vilkår slå sammen kvotene og fiske begge kvotene med et ene fartøyer, i noen tilefeller etter en viss avkorting (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):13).

Skal man trekke noen slutninger fra dette, vil jeg hevde at regjeringen verken anser teknisk – eller økonomisk overkapasitet som et problem for fiskerinæringen. En annen grunn at man heller ønsker å redusere antall fartøyer, med bakgrunn i Myrvangutvalgets utredning, er at det ikke kommer klart fram hvilke deler av fiskeflåten som kommer dårligst ut av en slik kapasitets måling. Man støter i tillegg på en rekke *metodiske* problemer for å beregne overkapasitet, som igjen gjør at man ikke med sikkerhet kan si noe om kapasitetsproblemene i norske fiskerier med presisjon (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):55).

Problemet med teknisk – og økonomisk overkapasitet er likevel viet stor oppmerksomhet i St. meldingen under kapitlet *Behovet for strukturordninger i fremtiden* i St. meldingen. Selv om man ikke, på et sikkert målegrunnlag kan si om det er en reel overkapasitet i flåten, blir overkapasitet i fiskeflåten likevel presentert som et problem for fiskeripolitikken. Problemet med overkapasitet er noe man ikke ønsker å løse, fordi overkapasiteten har en verdi og den er hensiktsmessig den sikrer blant annet full utnyttelse av fiskeressursene. I tillegg ønsker man ikke å sette en stopper for den teknologiske utviklingen, som kanskje kunne løst problemet med den tekniske overkapasiteten. Overkapasiteten i fiskeflåten er kanskje en problematikk som regjeringen ønsker å løse fordi man støtter seg til de utfordringene som er knyttet til en internasjonal overkapasitetsproblematikk.

Problematikken knyttet til økonomiskoverkapasitet kan også sees i sammenheng med regjeringens mål om en fiskeflåte som skal følge den alminnelige velstandsutviklingen i Norge. Det som jeg mener begrunner dette er at man ikke har intervenert i de individuelle investeringene som har vært mulig, på grunn av ressursrenten i fiskeriene. Samtidig som regjeringen ser fiskernes behov for større båter som gir fiskerne bedre komfort og større sikkerhet på sjøen.

Jeg var inne på det jeg oppfattet som et paradoks i det forrige underkapitlet av regjeringens målsetninger om en bærekraftig fiskeriforvaltning og målene om kapasitetsreduksjon av fiskeflåtens tekniske og økonomiske kapasiteten. Dette målet er et framsatt problem som man ønsker å belyse i forhold behovet for struktureringer i fremtiden. På samme tid som kapasitets reduksjon er et ønsket gode, er økonomisk og teknisk overkapasitet også et ønsket gode. Regjeringen velger, til tross for målet om bærekraftig forvaltning og økt lønnsomhet for fiskeflåten, å sikre fortsatt teknologisk utvikling, til tross for økt teknisk overkapasitet, samt at



man ønsker å sikre seg en viss økonomisk overkapasitet for å sikre fiskernes komfort og en full utnyttelse av fiskerressursene (St. meld. nr 21 (2006-2007):45).

#### **4.2.4 Lønnsomhet og velstandsutvikling**

Innledningsvis trakk jeg fram regjeringens formål med strukturmeldingen, samt noen av regjeringens målsetninger. Kapasitetstilpassningen som regjeringen søker, er som tidligere gjengitt, ment som reduksjon av antall fartøy. Dette skal skape en bedre tilpasset fiskeflåte til ressursgrunnlaget, som igjen gjør næringen mer lønnsom og effektiv (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):14).

I kapitel tre (*Behovet for strukturering i fremtiden*), trekker regjeringen fram behovet for strukturordninger i fremtiden. Innledningsvis i kapitlet, heter det at fiskerinæringen ikke utvikler seg i et nærings- og samfunnsmessig vakuum. Bakgrunnen for dette er, at fiskerinæringen ikke kan kompensere, slik andre næringer gjør det, med økt produksjon for å effektivisere næringen bedre, fordi fiskerinæringen har en begrenset ressurstilgang. Andre generelle forhold som trekkes fram, som en utfordring for fiskeflåten, er den betydelige lønns- og velstandsutviklingen vi har hatt i Norge med; bedre utdanningsmuligheter, flere alternative arbeidsplasser, utvinningen av olje og gass, samt produktivetsforbedringer innad i fiskeflåten (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):43). Dette er en utvikling som fiskerinæringen ikke klarer å konkurrere med på grunn av et begrenset ressursgrunnlag. Fiskerinæringen har derfor tilpasset seg velstandsutviklingen gjennom teknologiske produktivetsforbedringer. Noe som igjen har ført til færre fartøyer og færre fiskere (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):43).

Regjeringen hevder at der er et vedvarende krav til å følge samfunnsutviklingen. I dette kravet ligger; reallønnsutviklingen, kravet om økt produktivitet og konkurransekraft; konkurransen om arbeidskraft, konkurransen om kapitaltilgang med andre næringer og kravene til avkastning (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):44).

Fiskerne skal også ha mulighet til et moderne familie- og samfunnsliv, som man oppnår visst man får færre fiskefartøyer og en reduksjon av fangsutgiftene, som igjen vil øke inntektene fordi man får større fangster på det gjenværende fartøylene. Dette er ment å gi større forutsigbarhet og forbedret lønns- og arbeidsvilkår for fiskerne (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):58-59).

Ser man på regjeringens primærformål med fiskeripolitikken og de behov som regjeringen framsetter, er behovet for økt eller bedret lønnsomhet sterkt i fokus. Begrunnelsen for en bedret lønnsomhet, ligger i kravet om å følge den generelle velstandsutviklingen vi har i Norge. Man kan derfor stille spørsmålet om fiskeflåten er ulønnsom, og om fiskerne ikke henger med i velstandsutviklingen for øvrig? Bakgrunnen for dette spørsmålet henger også sammen med de virkemidlene regjeringen ønsker å benytte for å oppnå disse målene. Regjeringens virkemidler er som tidligere nevnt en reduksjon i antall fartøyer: *altså et virkemiddel for å oppnå målet om styrket driftsgrunnlag. Styrket driftsgrunnlag for den enkelte er i sin tur nødvendig for den videre utviklingen av fiskerinæringen, i tråd med samfunnsutviklingen for øvrig* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):98).

### **Lønnsomhet**

Fiskeridirektoratet (FD) og Statistisk sentralbyrå (SSB) gjør hvert år lønnsomhetsundersøkelser av fiskeflåten og fiskerinæringen generelt. De måler lønnsomhetsutviklingen til fiskeflåten med rekke forskjellige parametere. Den generelle utviklingen er at lønnsomheten varierer, både mellom de forskjellige fartøygruppene og fra år til år, i fiskeflåten (Fiskeridir.no: Lønnsomhetsundersøkelse for fiskerflåten).

For å kunne si hvorvidt fiskeflåten er lønnsom, har jeg funnet fram til tall fra Fiskeridirektoratet, som fører statistikk over fiskeflåtens lønnsomhet. I 2005 heter det i en uttalelse fra Fiskeridirektoratet at man har fått en *Stadig bedre driftsmargin for fiskeflåten* (Fiskeridir.no: Stadig bedre driftsmargin for fiskeflåten). Den helårsdrevne fiskeflåten hadde i 2005 totale driftsinntekter på 10,6 milliarder kroner, mot 9,4 milliarder året før. Selv om tallene viser forskjellige resultater for de ulike flåtegruppene, hvor ringnotflåten er den flåtegruppen som har det beste resultatet, gir dette likevel noen indikasjoner på at det ikke er krise i næringen (fiskeridir.no). Skal man gå nærmere inn på statistikken, viser den ganske forskjellige resultater, hvor man i 2003 hadde en markert nedgang i driftsmarginen for fiskeflåten. Men sett i sammenheng med tidligere sier FD i en uttalelse at; *Utviklingen i driftsmargin i perioden 1990 til 2005 er positiv... Oppnådd driftsmargin for 2005 er omtrent på høyde med toppårene 1998 og 2001* (Fiskeridir.no: Stadig bedre driftsmargin for fiskerflåten). Legger man driftsinntektene til grunn, kan man ifølge tall fra Fiskeridirektoratet se en gradvis økning i flåtens driftsinntekter.

I Myrvangutvalgets utredning blir ikke driftsinntektene eller driftsmarginen lagt til grunn for tall som sier noe om flåtens lønnsomhet. De bruker heller rentabilitet eller total kapitalrentabilitet (TKR), som de hevder er et bedre mål på lønnsomhet for flåten. I de tall som Myrvangutvalget har brukt, tall fra Fiskeridirektoratet 2004, heter det at:

*"... I lønnsomhetsundersøkelsen har en gjennomgående brukt driftsmargin for å måle lønnsomheten. Driftsmarginen setter resultatet i forhold til omsetningen. Totalrentabilitet, som beregner avkastningen på den totale kapitalen, er et annet og i mange sammenhenger bedre lønnsomhetsmål..."* (Gullestad og Engesæter 2006:9).

Dette målet forteller hvor stort resultatet fra årets drift er, målt som andel av kapitalen som er investert i fartøyet (NOU 2006:16:47).

Myrvangutvalget legger TKR til grunn når de sier noe om lønnsomheten i fiskeflåten, siden de oppfatter det som et *allment akseptert mål* (NOU 2006:16:47), tross for at det er flere andre parametere som kan anvendes.

TKR viser i Myrvangutvalgets utredning at lønnsomheten i fiskeflåten er synkende, eller at flåten generelt sett har svakere lønnsomhetstall (Tabell 3 NOU 2006:16:47). Men det fremheves at snitt tallene ikke viser det riktige bildet av fiskeflåten og at det er store variasjoner mellom flåtegruppene (NOU 2006:16:47). I tillegg trekker Myrvangutvalget fram en annen ting som gjør at lønnsomheten vurderes som svært lav, nemlig at fiskefartøyene har en høy gjennomsnittsalder og at man derfor har avskrevet verdiene til fartøyene i regnskapene.

Er det sikkert at fiskeflåten er ulønnsom, i forhold til hvilke parametere? TKR driftsmarginen eller er det driftsresultatet? I tillegg kan man spørre hvorfor TKR'en er synkende? Er det fordi struktureringer fører til at man investerer mer i kvoter, og ikke i fartøyer. Noe som gjør at pengene, eller avkastningen blir igjen hos dem som selger kvoten og dermed tar med seg kapitalen ut av næringen (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):92).

Selv om de tallene man operer med vedrørende lønnsomhet, og all den usikkerheten som ligger i målingen av hvorvidt fiskeflåten er lønnsom eller ikke trekker man den konklusjonen, langt på vei at flåten ikke er lønnsom. Det henvises til TKR som gir et bilde av en lavere

investering i flåtesegmentet, selv om man i strukturmeldingen ikke viser til noen tall i kvoteinvesteringer, noe som jeg mener kunne vært anvendelig for å gi et bilde på investeringsvilligheten i fiskeflåten.

Problemet som fremstilles med fiskerinæringen blir likevel, som jeg oppfatter det representert som et lønnsomhets problem, der lønnsomheten er lav, eller som det heter i Strukturmeldingen primære formål; *Ordningene skal altså legge til rette for bedret lønnsomhet, og gi næringsaktørene mulighet til effektivisering innenfor et regulert rammeverk* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):14). Det primære formålet er at man skal ha en *bedret lønnsomhet*, denne bedringen av lønnsomheten, på bakgrunn av utredningene fra Myrvangutvalget, oppfatter jeg som at lønnsomheten er lav, eller moderat, derfor en forbedring.

### **Velstandsutvikling**

Det blir framhevet at næringen må følge de kravene som er til en stadig velstandsutvikling i Norge. Måten regjeringen vil legge til rette for denne velstandsutviklingen, er ved å øke driftsinntektene til rederiene. I følge Statistisk sentralbyrå (SSB) sin definisjon av driftsresultat, er det driftsinntekter minus driftskostnader (Fiskeristatistikk 2005:48). Ser vi på tall fra SSB viser de at driftsresultatet for den samlede fiskeflåten økte med 24 prosent fra 2004 til 2005. I tillegg viser driftsresultatene for helårsdrevne fiskefartøyer over 8 meter at det gjennomsnittelige resultatet aldri har vært høyere enn i 2005 (Fiskeristatistikk 2005:47). Hvis man tar utgangspunkt i tall fra SSB, er det nærliggende å tro at fiskerinæringen henger med i velstandsutviklingen i Norge.

En annen side som fremheves i St. meldingen er at: *Levekostnadene og levestandarden i Norge stiller visse krav til realinntektsnivået i den norske økonomien* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):43) Tar man utgangspunkt i den samme statistikken fra SSB og ser på tall fra nasjonalregnskapet for fiske og fangst, viser denne statistikken at lønnskostnadene er synkende. Utgangspunktet er bruttoprodukt i basispris<sup>18</sup>, hvor lønnskostnadene faller fra 765 millioner i år 2000 til 549 millioner kroner i året 2005 (Fiskeristatistikk 2005:51). Men det kan være en viktig årsak til de synkende lønnsutgiftene til rederiene, nemlig nedgangen i ansatte fiskere og yrkes aktive fiskere. Tall fra SSB viser at det har vært en nedgang i antall

---

<sup>18</sup> Bruttoproduct i basisverdi er produksjon i basispris trukket fra produktinnsatsen i kjøpeverdi (Fiskeristatistikk 2005:48).

fiskere fra 2004 til 2005 på om lag 4,8 prosent (Fiskeristatistikk 2005:11). Fra år 2000 til 2005 har det vært en nedgang på i alt 2416 fiskere med fiske som hovedyrke.

Det blir videre hevdet av regjeringen at økt levestandard, velferdsnivå og inntektsnivå krever derfor økte produktivetsforbedringer noe som kan være vanskelig i et konkurranseutsatt internasjonalt marked. Man venter at fiskerinæringen vil tape i konkurransen om arbeidskraft, og miste rekrutteringen til fiskeryrket, hvis ikke næringen evner økte produktivetsforbedringer (St. melding nr 21 (2006-2007):43). I St. meldingen blir reallønnsutviklingen i fiskeriene, sammenliknet med andre yrker, vurdert til å være noe høyere enn i gjennomsnittslønnen ellers i landet (St. melding nr 21 (2006-2007):52). Utgangspunktet for disse tallene er gjennomsnittelig antall fisket tonn per fisker, som har økt fra i snitt fra 120 tonn til 160 tonn (St. melding nr 21 (2006-2007):52). At antallet fisket tonn i snitt per fisker har økt, mener jeg, kan sees i sammenheng med reduksjonen i antallet yrkes aktive fiskere. Det kommer i tillegg er: *Det faktum at realprisen på fisk har vært stabil gjennom hele etterkrigstiden, og at produksjonen er begrenset av naturlige årsaker, peker klart i retning av at strukturelle tilpassninger og effektivisering er fiskernes eneste alternativ for å holde med produktivets- og velstandsforbedringene i samfunnet* (St. meld. nr 21 2006-2007:53).

Problematiseringene som regjeringen framsetter er at fiskerinæringen må i møtekomme kravene til økt velferdsutvikling, økt konkurranse om arbeidskraft og rekruttering. Videre problematiseres det at fiskerinæringen må øke lønnsomheten i form av bedret driftsmargin for å i møte komme de ovennevnte kravene.

Jeg stilte innledningsvis spørsmålet er fiskeflåten ulønnsom og henger ikke fiskerne med i velstandsutviklingen for øvrig? Svaret på dette spørsmålet, med bakgrunn i det jeg har redegjort for, er at man kan hevde at fiskerinæringen frem til året 2005 er lønnsom og at reallønnsutviklingen tilsier at fiskerinæringen følger kravet til velstandsutvikling i Norge. Med dette som foreløpig konklusjon kan man hevde at problemet som regjeringen framsetter er noe man ønsker å i møte komme, i vente av en stadig produktivets- og velstandsforbedring. Regjeringens *eneste* løsning for å i møte komme en slik fremtidig fordrning er å gjøre *strukturelle tilpassninger*, slik det heter i St. meldingen.

#### 4.2.5 Forutsigbarhet

Det siste hovedmålet som jeg mener kanskje er det viktigste er Regjeringens mål om forutsigbare rammer for fiskeflåten. De samlede rammebetingelsene som settes for fiskeflåten, må være forutsigbare og stabile. Her pekes det på *kvotegrunnlaget, ressursfordelingen, reguleringsformen* for det enkelte fiskeri og de *individuelle tilpassningsmulighetene* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):14).

Hva angår *kvotegrunnlaget* for fiskeflåten, er det i denne sammenhengen ganske interessant. Grunnen til det, er at de fleste kommersielle fiskebestandene som Norge utnytter, bestemmes størrelsen på total kvoten; TAQ'en, av bilaterale forhandlinger med andre kyststater og ikke alene av norske forvaltningsmyndigheter.

Et godt eksempel er TAQ'en for den Nordøstarktiske torskebestanden, som blir bestemt av den Blandende norsk-russiske fiskerikommisjonen (Hønneland 2007). Det totale uttaket av Nordøstarktisk torsk deles mellom Norge og Russland. Fordelingen av kvoten er på 50 prosent til hvert av landene, hvor det også blir satt av en betydelig mindre prosent andel til et tredje land (Hønneland 2007).

Selve TAQ'en blir bestemt på bakgrunn av bestandsanbefalinger fra ICES (International Council for the Exploration of the Sea (Hønneland 2007:10)). I 2001, forpliktet kommisjonen seg til ICES sine referansepunkter for føre-var-basert<sup>19</sup> forvaltning (Hønneland 2007:71). I tillegg til dette bestemte kommisjonen seg for ikke å endre kvotene, med mer en 10 prosent i perioder på 3 år. Denne handlingsreglen ble av kommisjonen sett på som et; *viktig normativt grunnlag for en langsiktig strategi for bærekraftig forvaltning av de to landenes viktigste fiskebestander* (Hønneland 2007:92).

Selv om det gis inntrykk av at regjeringens formål er å sikre stabile og forutsigbare rammebetingelser i *kvotegrunnlaget*, avgjøres det ikke direkte av regjeringen selv, men av forskernes tilrådninger og den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen (fastsettelsen av TAQ'en). Samtidig som internasjonale bestemmelser også gjøres gjeldende for hvordan ressursgrunnlaget skal beregnes og fastsettes. Dersom regjeringen ønsker å gjøre noe med kvotegrunnlaget, kan de etter mitt syn kun endre den indre fordelingen av kvotegrunnlaget i

---

<sup>19</sup> I 1995 ble føre-var-prinsippet for fiskeriforvaltningen knesatt i FN-avtalen om fiske på det åpne hav (Hønneland 2007:91).

flåten, altså den interne fordelingen av Norges andel av TAQ'en (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):100).

St. meldingen problematiserer den interne *ressursfordelingen* med blant annet bakgrunn i det Gruppe 1 i Myrvangutvalget har foreslått, nemlig en omfordelig av fiskeressurser (fiskekvoter) fra hav- til kystflåten (jf. Kapt 4.3.4) og uroen som har vært mellom de forskjellige flåteleddene vedrørende omfordelinger<sup>20</sup>. I St. meldingen understreker man at det ikke er ønskelig med en omfordeling av de interne kvotene og at andelen de forskjellige kvotegruppene har av TAQ'en, skal ligge fast: *Når det fra myndighetenes side har blitt lagt stor vekt på næringens eget syn på fordelingsspørsmålene slik det fremkommer særlig i vedtak fra Fiskarlagets landsmøte, har det blant annet sin begrunnelse i betydningen av langsiktig stabilitet og ro omkring fordelingsspørsmålene* (St. meld. Nr 21 (2006-2007):61). Denne stabiliteten skal være med på å sikre fremtidige investeringer i fiskerinæringen, som igjen skal skape forutsigbarhet for den enkelte fisker. I tillegg til at stabiliteten i ressursfordelingen har gjort det mulig for lokalsamfunn langs kysten å tilpasse seg de forskjellige fiskeressursene (St. meld. Nr 21 (2006-2007):17 og 61).

Som nevnt ovenfor skal strukturordningene bidra til stabile rammevilkår for næringen og det innebærer at kvotegrunnlaget må være stabilt. Det man faktisk foreslår i denne strukturmeldingen, som en del av *reguleringsformen* man har valgt, at man ikke skal strukturere, eller flytte kvoter mellom flåtegruppene, struktureringen skal foregå innen de forskjellige flåtegruppene (St. meld. Nr 21(2006-2007):62).

Forutsigbarhet for næringen, stabile rammevilkår og bærekraftig forvaltning er i følge St. meldingen med på å sikre stabile arbeidsplasser i kystnære områder, som igjen er med på å sikre bosetting og aktivitet (St. meld. nr. 21 2006-2007:15). Stabiliteten skal også skape forutsigbarhet som skal sikre en fortsatt investering i fiskeriene, heter det St. meldingen. Disse investeringene, slik jeg oppfatter St. meldingen, er det som skal være med på å utvikle fiskeflåten i fremtiden og *sikre at den enkelte næringsutøver på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternativer muligheter* (St. meld. Nr 21 (2006-2007):61-62). Man ønsker derfor å legge til rette for *individuelle tilpassningsmuligheter* i denne St. meldingen, slik jeg ser det.

---

<sup>20</sup> Det er derfor viktig å sikre en stabil og langsiktig ressursfordeling mellom fartøygruppene. Det ... bidrar til å flytte fokus ... bort fra "kampen om andeler" til ... økt verdiskapning per kilo fisk (St. meld Nr 21 (2006-2007:61).

Stabiliteten som regjeringen fremhever i St. meldingen, blir kalt *stabilitetshensynet*. *Stabilitetshensynet* innebærer at man tilstreber stabilitet innenfor faktorer som, variasjon i totalkvoten (jf Handlingsregelen), endring av norsk andel av total kvoten, endring av fordeling mellom fartøygruppene og endringer av fordelingen innad i fartøygruppen, herunder ved endring av antall fartøy som har adgang til å delta i gruppen. Det fremheves likevel at TAQen vil kunne variere og at fordelingen mellom flåtegruppene har vært endret av myndighetene og derfor må fiskerinæringen forholde seg til biologiske svingninger, men også politisk risiko (St. meld. nr. 21 (2007-2006):100): *Stabilitetshensynet i rammebetingelsene er viktig, men vil ikke alene være avgjørende dersom andre og overordnende hensyn tilsier at det blir gjort endringer som er nødvendige for å realisere fiskeripolitiske mål* (St. meld. Nr. 21 (2006-2007):101).

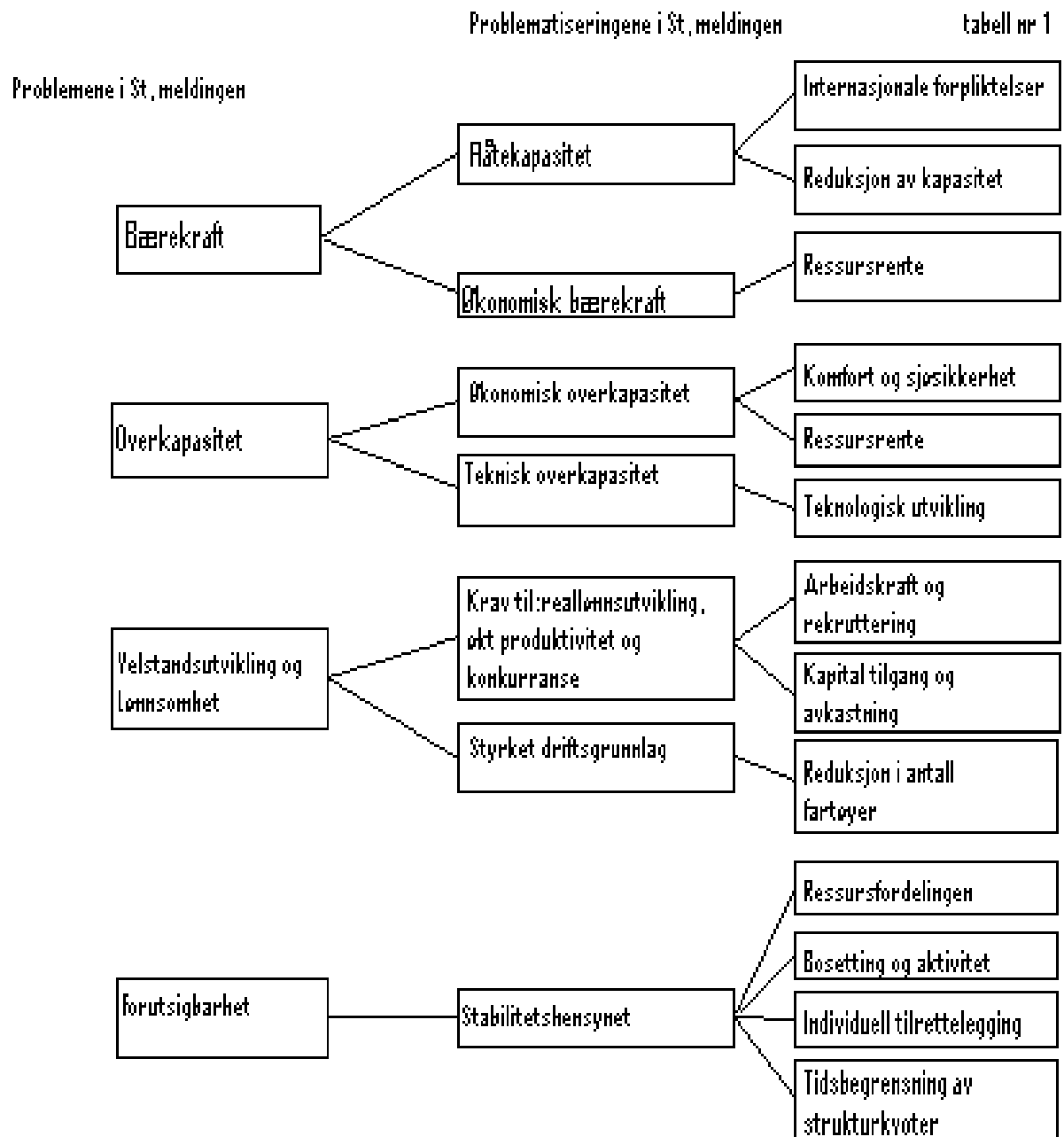
Dette prisnippet om stabilitet gir seg også til kjenne i forslag et om tidsbegrensning av strukturkvotene. Hvor man i St. meldingen ønsker en tidsbegrensning på tildelingen av strukturkvotene på 20 til 25 år, litt avhengig av allerede tildelte strukturkvoter (St. meld. nr. 21 2006-2007). Dette stabilitetshensynet er et viktig og sentralt hensyn som det blir fremhevet i St. meldingen, fordi man mener det er viktig med stabile rammevilkår for næringen (St. meld. nr. 21 2006-2007).

Det er flere ting som jeg kunne ha tatt med som problematiseringer under dette punktet, men jeg anser det som jeg har presentert som kanskje det viktigste. Som en oppsummering, kan vi si at forutsigbarhet bærer med seg problematiseringene som omhandler; handlingsregelen, stabil ressursfordeling som igjen blant annet innebærer stabile rammer for fremtidige investeringer, en 20-25 års tidsbegrensning av strukturkvotene og individuell tilrettelegging i fiskeflåten.

De forskjellige problematiseringene som jeg har forsøkt redegjort for i St. meldingen, har jeg samlet inn i denne tabellen (Tabell nr. 1). Dette har jeg gjort for å gi et bedre en oversikt over problemene og problematiseringene som jeg finner mest relevant i St. meldingen. I tabellen er problemene i St. meldningen ført opp i bokser som har påfølgende problematiseringer. På samme måte som problematiseringene er flersidige, er boksene i tabellen også delt opp. Et eksempel er *Bærekraft*. Bærekraft er et problem som regjeringen søker å løse, problemet med bærekraft, problematiseres med en for stor *flåtekapasitet*, som igjen blir problematisert i



forholdet til Norges *internasjonale forpliktelser*, og Norges interne mål om å *redusere flåtekapasiteten*. Tabellen forsøker å gi en oversikt over problemene og sammenhengene mellom problematiseringene.



## 4.3 Myrvangutvalget

### 4.3.1 Innledning.

Myrvangutvalget er et utvalg som ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon av 6. januar 2006. De utarbeidet en NOU (Norges offentlige utredninger) 2006:16, som fikk navnet Myrvangutvalget etter lederen for dette utvalget; Trygve Myrvang. Utvalgets mandat, er følgende:

*Hvordan de nåværende strukturtiltakene virker i forhold til de konkrete målsetningene om å sikre fiskeressursene som felles eiendom, å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom. Utvalget skal fremme forslag til hvordan strukturpolitikken kan utformes for å ivareta disse målene. Utvalget skal også vurdere de nærings- og samfunnsøkonomiske fordeler og ulemper ved konkrete forslag til endringer (NOU 2006:16:14).*

I tillegg skulle utvalget vurdere effektene av allerede eksisterende strukturtiltak (jf. kapt 4.1.2) i forhold til målene om:

*-Å sikre fiskeressursene som felles eiendom, - å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og, - å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom, og fremme forslag til en strukturpolitikk som ivaretar disse målene, samtidig som den bidrar til en fiskeflåte som er tilpasset ressursgrunnlaget (NOU 2006:16:14).*

I utvalgets mandat er en rekke problemstillinger skissert, det jeg skal ta for meg, i det følgende, er hvilke vurderinger som Myrvangutvalget kommer med, samt hvordan de problematiserer i forhold til disse vurderingene. De tiltakene som Myrvangutvalget fremmer på bakgrunn av sine vurderinger, er ikke enstemmige forslag, noe som kompliserer bildet litt. For det andre er det litt forskjellige problematiseringer som blir lagt til grunn for de tiltakene som fremmes av Myrvangutvalget. Myrvangutvalget er delt inn i tre grupper, som i forslag til tiltak, presenterer ulike forslag til helhetlige tiltak (NOU 2006:16:20).

### 4.3.2 Overkapasitet.

Myrvangutvalget har i sin innledning redegjort for hvilke forståelser de har av en flåte som er bedre *tilpasset ressursgrunnlaget*. Til dette ligger det at overkapasitet er et sentralt problem i

verdens fiskerier. Overkapasitet kan være en trussel mot bærekraft i fiskerierne, samt at overkapasitet gir redusert lønnsomhet for fiskeflåten. De slår fast at dette er et problem i flere fartøy segment i den norske fiskeflåten og at det derfor er nødvendig med en nedbygging av kapasiteten i disse segmentene (NOU 2006:16:15). Strukturpolitikken som blir fremmet av Myrvangutvalget er ment å oppfylle de fiskeripolitiske målsetningene som regjeringen har bedt dem om, i tillegg til at disse forslagene må være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser (NOU 2006:16:89).

Problematiseringene som man vektlegger i første omgang, i Myrvangutvalget, er at hensynet til bærekraft må være det overordnede. Her trekker man fram problematikken knyttet til: våre internasjonale forpliktelser, der man har forpliktet seg til ikke å overbeskatte fiskebestander. Et annet område er problematikken rundt overkapasitet i fiskeflåten, som gjør det vanskelig å beskytte ressursene mot overutnyttelse (NOU 2006:16:89). NOUen fremstiller det slik; *... at man oftest er i en situasjon med overbeskatting av ressursen, lav lønnsomhet og høye fangst kostnader* (NOU 2006:16:89)... og at dagens reguleringssystem ikke løser dette problemet.

Videre heter det, innen den internasjonale bærekraft problematikken, at ressursene og økosystemet ikke må forringes og at man har plikt til å sikre det økonomiske grunnlaget for fremtidige generasjoner. Norge har forpliktet seg til internasjonale avtaler og konvensjoner, som får konsekvenser for den norske fiskeripolitikken. Dette innebærer flere forskjellige aspekter av politikken som blant annet: Vår rett og plikt til forvaltning av norsk økonomisk sone (Havrettstraktaten UNCLOS). Miljø hensynet og Norges forpliktelser til Kyoto-protokollen, som omhandler utslipp av klimagasser. I tillegg til andre europeiske avtaler, som blant annet handler om reduksjon av utslipp som fører til sur nedbør.

Norge har forpliktet seg til å legge til rette for urfolksgrupper, gjennom ratifisering av ILO konvensjonen 169, samt FNs konvensjon av 1966, om sivile og politiske rettigheter. Til sist trekkes det frem Norges tilslutning til FAOs kodeks for bærekraftig fiske (Code of Conduct for Responsible Fisheries) (NOU 2006:16:89). Denne kodeksen behandler blant annet; behovet for å regulere fangstkapasiteten i fiskeflåten, implementeringen av selektive redskaper og implementering av energieffektive fangstmetoder. I tillegg anbefales det i kodeksen at urfolks og fiskeriavhengige kystsamfunns interesser blir tatt hensyn til i fiskeriforvaltningen (NOU 2006:16:90).

En annen problematisering som det også vises til, er at effekten av tidligere reguleringstiltak som skulle begrense deltakelsen i fiskeriene, ikke har vært tilstrekkelig, på grunn av rask produktivitets fremgang. Dette kommer i tillegg til problematikken rundt subsidierbare innsatsfaktorer i fisket og for dårlige tilbake kjøpsordninger, som har gjort at man har kjøpt ut for liten og latent kapasitet, eller sluppet aktørene tilbake i fisket igjen (NOU 2006:16:90).

Problematisering som blir fremlagt om overkapasitet er at; overkapasiteten er et resultat av individuelle investeringsbeslutninger fra fiskeren, som har vært nødt til å operere innen økonomiske, sosiale og politiske begrensninger. I tillegg til, slik jeg oppfatter det, problemet med fri tilgang til en fiskeressurs for fiskerne. For mange fiskerier ser man at myndighetene eneste tiltak mot overkapasitet er en totalkvote, eller å begrense bruken av fartøyer eller redskaper for å sikre at fiskebestanden ikke blir overfisket; såkalt *regulert fri adgang*. Denne typen forvaltning gir fiskerne incentiver for å øke den tekniske fangsteffektivitet som igjen forsterker overkapasiteten (NOU 2006:16:29).

På den andre siden igjen, der man ikke har en såkalt *regulert fri adgang* men har lukkede fiskerier og i tillegg subsidierer fiskerinæringen, vil den teknologiske utviklingen være med på å opprettholde en overkapasitet. Det man i denne NOUen legger frem som en "sannhet" eller som en årsakssammenheng, som leder til oppbygging av overkapasitet i lukkede fiskerier, bygger på en forutsetning om fiskerne som individuelle økonomiske rasjonelle aktører (NOU 2006:16:29-30). Problemet med overkapasitet i lukkede fiskerier, blir rasjonelle nyttemaksimerende aktører, slik jeg oppfatter det framstilt i NOUen, fordi fiskeren alltid er ute etter å maksimere utbyttet av sin fiskekvote ved hjelp av stadig mer effektive fangsmetoder.

Ressursrenten blir også trukket frem som et problem. Det som problematiseres rundt ressursrenten er at fiskeriene som høster av en naturressurs, har en avkasting utover normal kompensasjon til innsatsfaktorene (ressursrenten). Denne ekstra gratisinntjeningen vil forsvinne ved opprettholdelsen av en overkapasitet, noe som vil skape mindre lønnsomhet.

Høy overkapasitet fører til ulønnsomhet i fiskeflåten, i de tilfellene der ressursgrunnet er svingende. Dette vil igjen skape en lav investeringsvilje i flåten, liten fornyelse og i noen tilfeller konkurs. Man trekker også fram, i denne sammenhengen i NOUen, at dette igjen kan

føre til dårligere rekruttering til fiskeflåten, fordi betalingsviljen til å skaffe seg større fiskekvoter blir for stor (NOU 2006:16:30).

Til slutt ønsker jeg å trekke inn problemene rundt strukturering og mangelen på strukturering. For det første trekkes det i tvil om det faktisk er overkapasitet i den norske fiskeflåten. Noen av grunnene til dette er at kapasiteten i fiskeflåten er vanskelig å måle. For det andre er det grunn til å mistenke at fiskerne selv ønsker en viss overkapasitet. Bakgrunnen for det er at fiskeren kanskje ønsker å ha en litt større fiskebåt enn det som er fangstgrunnlaget for fartøyet, av bekvemmelighetshensyn. Derfor blir problematiseringen slik jeg oppfatter det, mangel på vilje til strukturering av aktørene i næringen. Dette kommer i tillegg til det som trekkes fram i NOUen, at myndighetene, i for liten grad har lagt til rette for individuelle incentivordninger. Altså, slik jeg oppfatter det, at man ikke i stor nok grad, har lagt til rette for strukturering (NOU 2006:16:32).

Hvis vi skal gjøre en liten oppsummering av problematiseringene rundt overkapasitet og kapasitetstilpassning, består problematiseringene, slik jeg ser det av to ting. For det første er de internasjonale kravene til en bærekraftigforvaltning som er i fokus. Man ønsker å ha en bærekraftigforvaltning, noe som fordrer en kapasitetsreduksjon og en fiskeflåte som er tilpasset ressursgrunnlaget. Den andre siden er at de intervensjonsmekanismene<sup>21</sup>, som myndighetene benytter, ofte ikke er gode nok (for lite strukturering) og at de intervensjonsmekanismene som er benyttet, samtidig er med på å skape incentiver for økt overkapasitet, siden fiskeren er å betrakte som en rasjonell nyttemaksimerende aktør.

#### **4.3.3 Sikre fiskeressursene som fellesskapets eiendom**

Et mål som blir framsatt av regjeringen er å sikre de norske fiskeressursene som fellesskapets eiendom. Myrvangutvalgets mandat var å fremme forslag som ville sikre dette. Det jeg er ute etter her, er hvordan denne målsetningen problematiseres av Myrvangutvalget.

De problematiseringene som trekkes frem av Myrvangutvalget, til målet om å sikre fiskeressursene som felles eiendom, er forholdet til ressursrenten, vurderinger rundt legitimitet, fordelingen av fiskeritillatelser og rettighetsforhold angående utnyttelsen av fiskeressursen. Jeg skal ikke komme inn på alle disse problematiseringene, men jeg skal heller trekke frem de jeg anser som de mest sentrale.

---

<sup>21</sup> De reguleringer som blir iverksatt av myndighetene for å sikre deres forvaltningspolitiske målsetninger.

Problematikken som trekkes frem, handler om at tidligere strukturvoteordninger ikke har hatt tilstrekkelig legitimitet. Mangelen på legitimitet finner vi både på regionalt og sentralt politisk hold, men også i enkelte deler av fiskerinæringen og hos kystbefolkningen. Hva som ligger i selve legitimitetsproblemet, er i følge Myrvangutvalget problemet med strukturkvoter som tidsubegrenset (NOU 2006:16:91-92).

Et flertall i Myrvangutvalget har derfor i sine forslag til tiltak, foreslått av strukturkvotene i fremtiden skal være tidsbegrensede. Dette flertallet består av to ulike konstellasjoner, som blir delt opp i til sammen tre grupper. Denne flertallskonstellasjonen består av gruppe 1 og 2.

Gruppe 1, peker på problemet med: *Et system med omsettelige kvoter begrenser de politiske og samfunnsmessige påvirkningsmulighetene, i form av mulighetene til å foreta beslutninger i forhold til aktørene* (NOU 2006:16:96). Tidsubegrensede fiskekvoter vil føre til at de *samfunnsmessige påvirkningsmulighetene* vil bli svekket over tid. De ønsker for øvrig også at man ikke skal gå inn for strukturkvoter, nettopp fordi de mener dette er med på å svekke samfunnsstyringen av fiskerettighetene (NOU 2006:16:6). Gruppe 1 støtter en tidsbegrensning på 15 år subsidiært i sitt forslag og utgjør på den måten et flertall med gruppe 2 som også støtter tidsbegrensninger av strukturkvotene (NOU 2006:16:95).

Gruppe 2 ønsker tidsbegrensning av strukturkvoter fordi de mener at tidsavgrensningen vil gi en lavere og et mer forutsigbart prisnivå på strukturkvotene. Det vil også gi en lavere gjeldsbelastning og en fremtidig fiskeflåte bestående av likhet og rettferdighet i forhold til adgangen til fiskeressursene (NOU 2006:16:105). I tillegg til dette mener de at innføringer av tidsavgrensede strukturkvoter i 2005/05 var uheldig i forhold til å sikre de politiske mål om fiskeressursene som felles eiendom og mål om aktivitet langs hele kysten (NOU 2006:16:106).

Det man kan si at disse to gruppene har tilfelles, slik jeg oppfatter det, er at de ikke ønsker en privat eiendomsrett til fiskerettighetene. Noe som kan medføre at eierkonsentrasjonene blir for store, og at det igjen hindrer nyrekruttering til fiskeryrket. Det problematiseres at: *Siden fiskeressurser representerer en verdi, kan man ikke utøve en fiskeripolitikk uten å fordele verdier på en eller annen måte* (NOU 2006:16:77). Fiskeripolitikk, i denne sammenhengen er problemet med fordelingen mellom private aktører og mellom de private og det offentlige.

Rent juridisk blir det hevet at fiskeressursene i havet er Statens eie, i den forstand; at Staten har suveren rett til å forvalte ressursene innen norsk økonomisk sone. Økonomisk hevdes det i NOUen at fisken som blir fanget er hundre prosent privateid, så lenge verdien av fangsten tilfaller fiskeren alene. Retten til å fiske, er det staten som avgjør (jf. kapt 4.2.2), men det hevdes likevel at evigvarende kvoter, ved innføring av struktureringer, vil føre til at privat eiendomsrett vil gå foran deltakerloven og bestemmelser om ervervelsestillatelser, over tid, slik jeg tolker problematiseringene.

Gruppe 3, ønsker på sin side at strukturkvotene skal være evigvarende, det vil si at de ikke ønsker en tidsbegrensning av fiskeressursene. Forutsetningen for dette er igjen at staten skal kunne kreve en *ressursrente avgift*<sup>22</sup> fra fiskeriene. Det som problematiseres i forhold til tidsubegrensede strukturkvoter er at det gir stabile rammevilkår for næringen. Tidsubegrensede fiskekvoter vil føre til at næringen kan gjøre investeringer med mindre usikkerhet. Usikkerheten som man sikter til er de rammebetingelsene som markedet gir, endringer i kvote grunnlaget og usikkerhetene forbundet med driftskostnader (NOU 2006:16:110). Gruppe tre, slik jeg oppfatter det, problematiserer ikke målsetningen til regjeringen om å sikre fiskeressursene som felles eie. Det de fremhever er at; *fisken i havet er felles eiendom som fiskeren har en særrett til å høste av* (NOU 2006:16:108). Det myndighetene må sørge for, er at det blir gitt stabile rammevilkår for fiskeren. Gruppe 3 foreslår derfor at; *myndighetene kan utøve fiskeri- og kystpolitikk ved hjelp av finanser (ved allokere inntekten fra ressursrente avgiften) i stede for å drive politikk ved hjelp av kvoter (ved å allokere rettigheter)* (NOU 2006:16:110). Gruppe 3 hevder på bakgrunn av tidligere strukturkvoteordningen at en tidsubegrensning ikke stiller kvoterrettighetene i noen ny prinsipiell stilling; *Den gir derfor ikke saklig grunnlag for en debatt om økt privatisering av ressursene som følge av strukturkvoteordningen* (NOU 2006:16:110).

Som en oppsummering av målet om å sikre fiskeressursene som fellesskapets eiendom, kan vi si at hovedproblematiseringen handler om tidsbegrensningene på strukturkvotene. Gruppe 1 mener at myndighetene mister sin styringsinnflytelse på fiskeressursene visst strukturkvotene blir tidsubegrenset. Det samme utgangspunktet har gruppe 2 også, men de beklager at dette

---

<sup>22</sup> Næringer som høster av en naturressurs, høster også en grunnrente, som en tredje avkastning, en avkastning fra naturens egen produksjon, en slags naturens egen renprofitt. Grunnrenten er et resultat av å kunne høste "manna fra himmelen", hvor naturen utfører deler av produksjonen uten selv å ta betalt for det. Dette gjør meravkastning i form av grunnrente til en økonomisk realitet i naturressursnæringer (NOU 2006:16:78) En ressursrente avgift, er en for eksempel en statligavgift av meravkastningen som naturressursen skaper.

ikke ble innført tidsbegrensninger allerede i 2003, fordi denne tidsbegrensningen vil gjøre det vanskeligere å oppnå målet om å sikre fiskeressursene som fellesskapets eiendom. Gruppe 3, slik jeg oppfatter det, problematiserer dette ikke i det hele tatt. For denne gruppen er det heller et spørsmål om forutsigbarhet og stabile rammevilkår, og derfor ønsker de ikke tidsbegrensninger på tildelingen strukturkvoter.

#### **4.3.4 Sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten**

Til regjeringens mål om at fiskeressursene skal bidra til å aktivitet langs hele kysten, oppstår det en interessant kontradiksjon hva angår problematiseringen av sysselsettingsmålet og målet om aktivitet langs hele kysten. Myrvangutvalget har fått i oppgave å komme med strukturtiltak, som skal sikre mål om aktivitet langs hele kysten. Kontradiksjonen er selve strukturvoteordningen, fordi man i Myrvangutvalgets utredning har funnet ut at strukturering fører til redusert aktivitet langs kysten. Myrvangutvalget skal da, i følge sitt mandat gitt av regjeringen, finne strukturtiltak som går imot regjeringens mål. Dette dilemmaet blir også fremhevet i NOUen og utvalget sier at dette er med på å illustrere konflikten mellom enkelte av målene som regjeringen har kommet med (NOU 2006:16:92).

Problematiseringene som blir trukket fram i denne NOUen er derfor litt spesielle, siden den beskriver problemet med eierkonsentrasjon - og geografisk sentralisering av fiskekvoter og reduksjon av antall sysselsatte, som hovedproblem med struktureringen. Samtidig som man er bedt om å utforme en fremtidig strukturpolitikk.

Det Myrvangutvalget imidlertid fremhever er at reduksjonen i sysselsettingen ikke har gitt økt arbeidsledighet blant fiskere. Selv om man ser at økt eierkonsentrasjon fører til færre fiskere og at det igjen fører til redusert sysselsetting i fiskeriavhengige kyststrøk (NOU 2006:16:92). Jeg oppfatter konklusjonen til Myrvangutvalget som til dels ulogisk fordi man mener at økt arbeidsledighet blant fiskere ikke har ført til flere arbeidsledige fiskere. Det gis heller ingen klare forklaring på andre faktorer som kan forklare at fiskerne ikke er arbeidsledige, i det kapitlet jeg referer fra i NOUen (kapt 8 i NOUen). En slik forklaring er imidlertid gitt i St. meldingen, der dette fenomenet forklares med økt etterspørsel etter arbeidskraft innen andre næringer. En annen ting, som jeg mener kan være verdt å nevne, er den til dels store fraflyttingen fra de kystkommuner som ansees for å være fiskeriavhengige kommuner, hvor



arbeidsledige fiskere kanskje er flyttet vekk fra kommunen<sup>23</sup> og man har derfor liten arbeidsledighet blant fiskere i disse kommunene.

En annen problematisering er at; *sterk samling av kvoter på enkelte fartøyer vil kunne gi incentiv til et svært incentiv fiske, der tid vil bli en knapp faktor* (NOU 2006:16:92). Myrvangutvalget mener at dette vil forsterke sesongsvingningene og forringe kvaliteten på fiskeråstoffet. Dette er i følge Myrvangutvalget, klare indikasjoner på at markedsmekanismene ikke fungerer, fordi at råstoff med dårlig kvalitet, ikke prises lavere. Noe som igjen vil få en negativ betydning for den samlede verdiskapningen fra fiskeressursene (NOU 2006:16:92-93). På bakgrunn av denne problematiseringen foreslår utvalget at man må innføre begrensinger på hvor mange strukturkvoter som kan samles på et fartøy (NOU 2006:16:94).

Gruppe 1 problematiserer målet om aktivitet langs hele kysten, med nærhets- og avhengighetsprinsippet<sup>24</sup>. Gruppe 1 sitt perspektiv, er at ressursfordelingen må sees i et regionalt og lokalt perspektiv: *Slik at grunnlaget for sysselsetting og bosetting langs hele kysten sikres* (NOU 2006:16:98). Prinsippet bygger på at de som er mest avhengig av fiskeriressursene for å livnære seg, skal ha en fortrinnsrett ved fangst av ressursen.

Denne gruppen anbefaler derfor heller ikke en videre strukturering, men ønsker heller regional forvaltning av fiskerettighetene.

Gruppe 1 problematiserer videre et ønske om å endre en ressursforvaltningspolitikk som ikke reduserer ytterligere i små fartøy (fiskerfartøy under 15 meter). Dette ønsker de å gjøre fordi de anser denne flåtegruppen som best egnet til å sikre bosetting langs kysten. Gruppe 1 vil gjøre dette ved å overføre kvoter fra havflåten til kystflåten (NOU 2006:16:98 og 99). Bærebjelken, slik gruppe 1 fremsetter det, er flåtegruppen under 15 meter og det er derfor denne flåtegruppen må synliggjøres. De problematiserer videre at:

---

<sup>23</sup> Tar vi Vardø kommune som et eksempel, har kommunen med sine 2286 innbyggere i 2007 hatt en negativ befolkningsutvikling fra 2002 med 62 fraflyttede (Folketall 2002 og 2007, og befolkningsendringer 2002-2007. For hele landet. Fylker og kommuner (Rettet 30.08.2007 kl. 11.10) Statistikk sentralbyrå: Folketall 2002 og 2007. m.m).

<sup>24</sup> At de som bor nærmest ressursen og er mest avhengig av den skal ha fortrinnsrett i å høste av den (NOU 2006:16. 2006:98).

*I korte trekk kan det sies at det over tid har funnet sted en utvikling med tap av rettigheter fra mindre fartøy til større fartøy og fra mange selvstendige eiere til en samling av eierskap på færre hender/selskap (NOU 2006:16:98).*

Denne utviklingen har gjort, slik det fremstilles av gruppe 1, at en rekke steder langs kysten har passert eller er i ferd med å passere et kritisk punkt for opprettholdelse av bosetting og infrastruktur (NOU 2006:16:98).

I gruppe 2, blir det fremhevet at man må sikre lønnsomhet og en rettferdig fordeling av ressursene. Lønnsomheten er med på å sikre sysselsetting og bosetting. For at fiskeripolitikken skal kunne sørge for at fiskeressursene skal komme kystbefolkningen til gode, må man unngå at fiskeressursene blir til investeringsobjekter, for andre enn kystbefolkningen. Dette kan man gjøre ved å unngå en spredning av eierskapet til fiskerettighetene (NOU 2006:16:104). Videre problematiserer også gruppe 2 at sentraliseringen av fiskerettighetene, med færre og store aktører, kan komme i konflikt med deltakerlovens intensjoner, om en fisker eid fiskeflåte (NOU 2006:16:107). Dette blir satt i sammenheng med at deltakerloven blir undergarvet i forhold til mål om å styrke sysselsettingen og bosetting langs kysten; *og at høstingen av de marine ressurser, skal komme kystbefolkningen til gode* (NOU 2006:16:107).

Gruppe 3 fremhever for det første at bærekraftig forvaltning, vil være med på å sikre bosetting langs kysten. Gruppe 3 setter dette i sammenheng med ressursrente avgift: *dersom disse avgiftene tilfaller kystkommunene, ville dette kunne øke velferdstilbudene og sysselsettingen [...] Ikke minst vil en slik ordning kunne gi flere arbeids plasser for kvinner i kystkommunene* (NOU 2006:16:109). Argumentet for dette er at man sprer avkastningen fra fiskeressursene til flere enn bare de som har fiskerettigheter (NOU 2006:16:109). Videre hevder gruppe 3 at: *for fiskerinæringens vedkommende krever politiske pressgrupper at næringen ... ivaretar ulike samfunnshensyn, som ligger utenfor normale næringshensyn ... Næringen trenger av denne grunn en stabil og forutsigbar fiskeripolitikk for at fiskerinæringen skal kunne opprettholde effektive kapitalinvesteringer og gode, solide arbeidsplasser langs kysten* (NOU 2006:16:108).

Som en kort oppsummering, ønsker jeg å trekke fram de problematiseringene som blir vektlagt av de forskjellige gruppene. For det første problematiseres det rundt nærhets- og

avhengighetsprinsippet. Gruppe 1 setter en link opp mot strukturering som problem for å oppnå regjeringens mål om sysselsetting og bosetting langs kysten. I gruppe 2, blir det problematisert rundt effekten av strukturering, og at den skaper en sentralisering av fiskerettigheter. Dette mener de er et problem for sysselsettingen og bosettingen, og at man må bøte på dette med å begrense antall kvoter på et år samme fartøy. Gruppe tre trekker inn bærekraftig forvaltning. De anser at det vil være et problem for sysselsettingen og bosettingen, visst fiskeressursene ikke blir bærekraftig forvaltet og visst fiskerinæringen ikke har en stabil og forutsigbar fiskeripolitikk.

#### **4.3.5 Sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.**

Problemstillingene som knytter seg til dette regjeringensmålet, er kanskje de som er minst omtalt i denne NOUen, med unntak av målet om lønnsomhet i fiskeflåten.

Det som legges til grunn i forholdet til målet om en moderne fiskeflåte er at; et moderne fiskefartøy, består av fartøy som har en økonomisk akseptabel fornyingstakt. Hva som ligger i begrepet akseptabel fornyingstakt, kommer ikke klart fram i NOUen. Denne fornyelsestakten gjelder også for de redskaper som benyttes av fiskeflåten. Det presiseres i tillegg at alderen på utstyret ikke nødvendigvis har noe å si for moderniteten på flåten (NOU 2006:16:16). Videre fremheves det at: *En moderne fiskeflåte oppfyller mål for bærekraft, både i forhold til ressursforvaltning og forurensning av omkringliggende miljø* (NOU 2006:16:16).

Hva som menes med dette, slik jeg ser det, er at fiskeflåten er i stand til å følge de reguleringskrav som myndighetene setter, i forhold til de reguleringene myndighetene mener er innenfor prinsippet om bærekraftig forvaltning. Målet om bærekraft i forhold til forurensning, setter jeg i sammenheng med de internasjonale kravene som Norge har forpliktet seg til i for eksempel Kyoto-protokollen.

Målet om en variert flåte er det målet som er minst omtalt og problematisert i denne NOUen slik jeg oppfatter NOUen. Det som trekkes frem som et mulig problem er: *Med innføring av reguleringer og begrensninger kan denne variasjonen bli redusert, da enkelte tilpassinger blir favorisert* (NOU 2006:16:71). Det som trekkes frem, er at ved enkelte tilfeller der for eksempel en type fiske er mer lukrativt enn andre, vil flåten i større grad tilpasse seg dette lukrative fisket. Dette har tre sider ved seg; for det første vil det føre til et større press på en fiskebestand. For det andre resulterer dette i dårlig ressursutnyttelse av andre fiskeslag, som er

mindre lukrativ. Den tredje siden ved dette som trekkes frem, er at dette kan medføre at fiskeflåten blir mindre tilpassingsdyktig, når det for eksempel det blir endringer i ressursgrunnlaget (NOU 2006:16:66–71).

Målet om en lønnsom fiskeflåte, er viet god plass i denne utredningen, men tiltross for dette er analysene og vurderingene som gis preget av usikkerhet og en del antagelser. Bakgrunnen for dette er at Myrvangutvalget mener at den tiden strukturkvoter har virket i Norge er for kort til å gjøre sikre målinger om lønnsomhet. I tillegg til dette kommer problematikken i forhold til hvordan man skal måle lønnsomhet i fiskeflåten. Det som det blir fremhevet i NOUen er at man støter på en rekke metodiske problemer. En problematikk som vi også finner igjen i St. meldingen.

Gruppe 1 problematiseres målet om en variert fiskeflåte. Det denne gruppen trekker frem, er at man ikke kan stoppe den teknologiske utviklingen i fiskeflåten og at den vil også fortsette inn i framtiden. Derfor mener gruppe 1, at man ikke bare bør kompensere økt teknisk kapasitet ved å redusere i antall fiskefartøyer. Grunnen til dette er at en reduksjon av fiskeflåten ikke vil være forenelig med målet om opprettholdelse av en variert flåtestruktur. Gruppe 1 mener derfor at man heller må ha et; *fokus på* ”hvordan” man fisker, fremfor ”*hvor mange*” som fisker (NOU 2006:16:99).

Gruppe 1 kommenterer også problematikken rundt målet om lønnsomhet. Hvor de påpeker at lønnsomheten for flåten over 15 meter kun er moderat, noe som er et tegn på at struktureringen ikke følger opp de forventningene om økt lønnsomhet, og at man derfor bør vurdere andre tiltak (NOU 2006:16:101).

Gruppe 2 kommenter også målet om en lønnsom fiskeflåte. Gruppe 2 påpeker at lønnsomheten vil øke ved å flytte kvoter over på færre hender, slik at man øker det samlede kvotegrunnlaget på de gjenværende fartøyene. De problematiserer videre, at denne sentreringen av kvoter vil få konsekvenser for målet om en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og at man derfor må tilpasse struktureringsordningene deretter (NOU 2006:16:104).

I gruppe 2 fremstilles struktureringen som et *erkjennelses* faktum og at struktureringen har ført til bedret lønnsomhet for fiskeflåten: *På den annen side så har strukturordningen i deler*

*av fiskeflåten bidratt til bedret lønnsomhet. Det må også erkjennes at det fortsatt vil være behov for strukturering innenfor visse flåte grupper (NOU 2006:16:104).*

Gruppe 2 problematiserer også kort målet med en variert fiskeflåte. Her trekkes det frem at kvotekjøpene skal holdes innenfor lengde gruppene, slik at man unngår at fiskeflåten homogeniseres i for stor grad (NOU 2006:16:105).

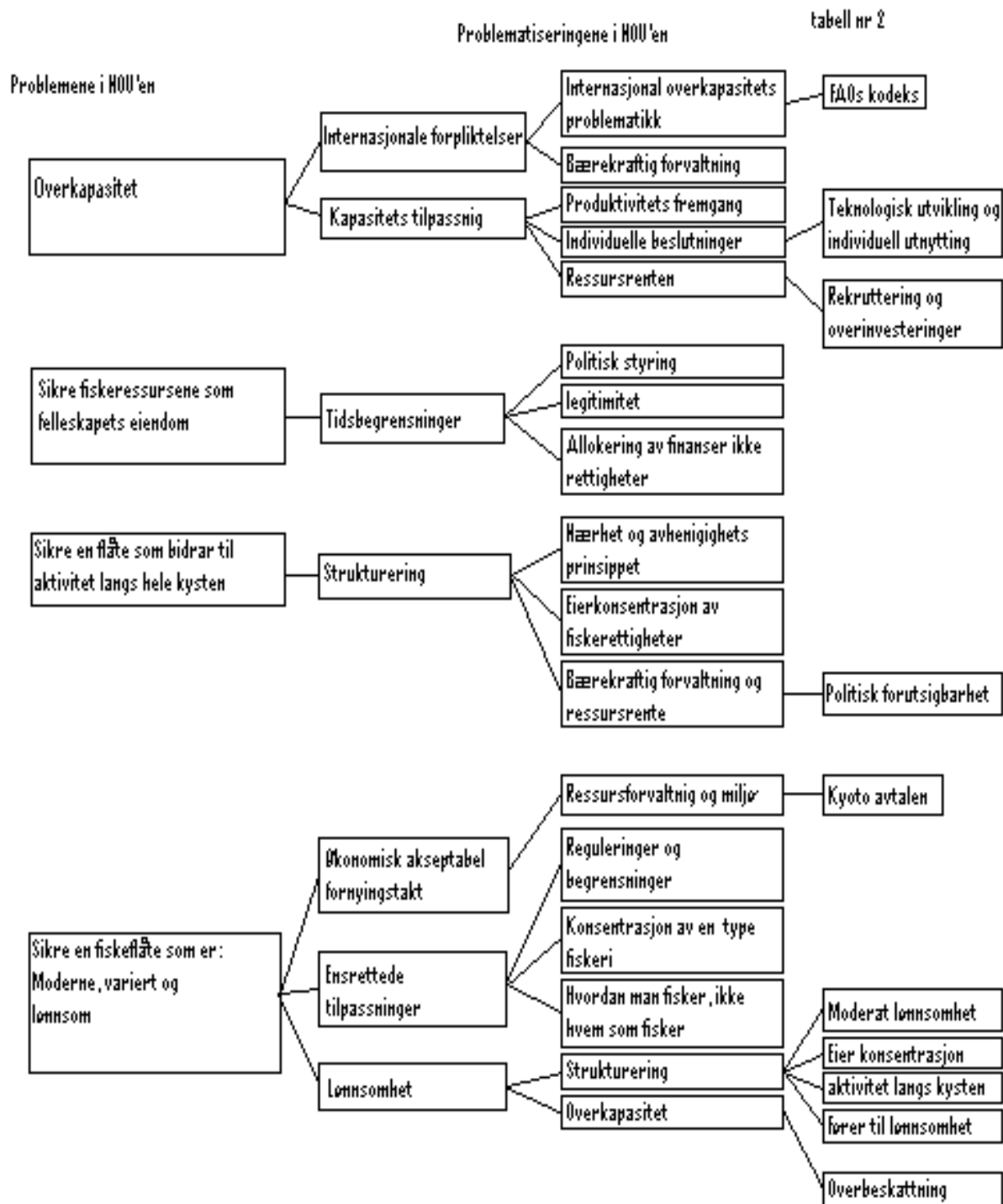
Gruppe 3 ser på overkapasitet som et problem for målet om en lønnsom fiskeflåte: *Unødvendig overkapasitet, utilstrekkelig driftsgrunnlag, manglende eller feil reguleringer kan drive fiskeren kollektivt inn i en økonomisk aktivitet som ikke er bærekraftig, slik at fiskeressursene overbeskattes* (NOU 2006:16:108). Gruppe 3 problematiserer dette videre og hevder at dette på sikt vil true både fiskebestandene, lønnsomheten, sysselsettingen og bosettingen langs kysten (NOU 2006:16:108).

Gruppe 3 er helt sammenfallende med gruppe 2 hva angår målet om en variert fiskeflåte. Hvor de ønsker kvotehandel innen lengde gruppene, slik at man unngår en homogenisering av fiskerflåten (NOU 2006:16:12).

Som en sammenfatting av de problematiseringene som blir trukket fram rundt målet om en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte, kan vi i første omgang trekke frem problematiseringen rundt en mulig ensretting av fiskeflåten. Det andre som blir belyst er at strukturvoteordningen som ordning reduserer antall fartøyer, slik at flåten blir indre variert. Derfor blir problemet i følge gruppe 1 at man har feil fokus og at fokuset heller skal være på hvordan man fisker. Problematiseringen rundt målet om en moderne fiskerflåte handler kort og godt om en fiskeflåte som er bærekraftig i forhold til bærekraftigforvaltning og en fiskeflåte som har en akseptabel fornyingstakt, i form av fiskefartøyer og redskaper. Problematikken vedrørende lønnsomhet, er litt uklar, men det fremheves som jeg har redegjort for at man erkjenner behovet for fortsatt strukturering også i fremtiden og for fortsatt økt lønnsomhet. I gruppe tre, er lønnsomhet, problematisert som forvaltningsproblem; hvis ikke myndighetene er stand til å forvalte fiskeressursene på en bærekraftig økonomisk måte, vil dette igjen skape en kollektiv overbeskatting hos fiskerne av fiskeressursene.

I likhet med de problematiseringene og de problemene som ble skissert i St. meldingen, har jeg også valgt å sette de problemene og problematiseringene som finnes i NOUen i en tabell

(Tabell nr. 2) for å gi en bedre oversikt over de problematiseringene som er skissert i NOUen. Prinsippet er det samme for denne tabellen som for den forrige. Det som følger denne tabellen, er at den er mer komplisert enn den forrige. Dette skyldes at tabellen inneholder problematiseringer som enten støtter eller er i mot målsetningene som er gitt i NOUen. Et eksempel på dette er problemet med og sikre en flåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten. Her er strukturering en problemstilling som fører til både mindre og mer aktivitet langs hele kysten, avhengig av hvilken gruppe i NOUen som problematiserer målet til regjeringen.



## 4.4 Oppsummering

Til vært underkapitel har jeg forsøkt å vise i en tabell hvilke problemer og problemstillinger som St. meldingen og NOUen inneholder. Begge tabellene har fire forskjellige mål som regjeringen ønsker å nå. Problematiseringene som er ment å begrunne de målene som regjeringen har er også noe forskjellige, men de samsvarer til dels svært godt innen enkelte områder.

I St. meldingen er målet om en bærekraftigforvaltning problematisert med overkapasitet i fiskeflåten og Norges internasjonale forpliktelser. Det samme kan vi se i NOUen hvor problemet med overkapasitet problematiseres med Norges internasjonale forpliktelser og behovet for en mer bærekraftigforvaltning. I St. meldingen blir målet om bærekraftig forvaltning problematisert med overkapasitet, noe som er problemet Myrvangutvalget skal løse.

Overkapasitet, som problem i St. meldingen, blir problematisert med teknisk – og økonomisk overkapasitet. Denne overkapasiteten skyldes fiskernes ønske om komfort og sjøsikkerhet. Tillegg kommer det inn en problematikk knyttet til ressursrenten i fiskeriene som har ført til overetableringer ved at individene har gjort det som blir oppfattet som rasjonelle økonomiske investeringer. Den tekniske overkapasiteten bygger på problematiseringene knyttet til teknologisk utvikling. I NOUen er disse problematiseringene også synlige. Problematiseringene knyttet til kapasitetstilpassning bygger på de samme faktorene som i St. meldingen. Her trekkes det fram individuelle investeringsbeslutninger, produktivitetsfremgang og ressursrenten som eksiterer i fiskeriene.

Velstandsutvikling og lønnsomhet problematiseres i St. meldingen med krav til reallønnsutvikling, økt produktivitet og konkurranse, samt at man ønsker å styrke driftsgrunnlaget til fiskeflåten. Problematiseringene i forhold til reallønnsutvikling og økt produktivitet i St. meldingen følger noe av den problematiseringen som gruppe 3 i NOUen fremlegger. I følge gruppe 3 kan ressursrenten medføre overetableringer som igjen medfører til lavere avkastning og dårligere konkurranse vilkår for næringen i konkurransen om arbeidskraft og rekruttering.

Problemet med økt lønnsomheten i fiskeflåtene er mye omtalt og problematiseringene knyttet til lønnsomhet er mangesidige. I St. meldingen problematiseres økt lønnsomhet med styrket driftsgrunnlag, noe som reduksjon av antall fartøyer vil medføre. Struktureringen av fiskeflåten vil føre til økt driftsgrunnlag og styrket lønnsomhet. Denne problematiseringen finner vi også igjen i NOUen. Gruppe 2 og gruppe 3 omtaler dette som et erkjennelses faktum i sine anbefalinger i NOUen og mener at strukturering vil føre til økt lønnsomhet. Gruppe 1 mener derimot at strukturering kun har ført til moderat lønnsomhet for flåten under 15 meter, og mener at man derfor bør ha fokus på hvordan man fisker i stede for hvem som fisker.

Forutsigbarhet for fiskerne og næringen som helhet blir problematisert med stabilitetshensynet i St. meldingen. Stabilitetshensynet problematiserer behovet for en fastsatt ressursfordeling mellom de forskjellige flåtegruppene. Stabilitet i ressursfordelingen skal gi forutsigbarhet for lokalsamfunn, sikre stabile arbeidsplasser langs kystnære områder, som igjen sikrer bosetting og aktivitet. Stabiliteten skal være med på å sikre forutsigbarhet for individuelle investeringer/tilpassninger. Tidsbegrensingen på tildelte strukturkvoter skal også skape stabilitet og forutsigbarhet for næringen og gi næringen forutsigbare rammevilkår. Stabilitet og forutsigbarhet blir i NOUen problematisert fra gruppe 3 med behovet for politisk forutsigbarhet, som skal sikre investeringer og arbeidsplasser langs kysten. Videre er det en delt oppfatning og delte problematiseringer i forholdet til tidsbegrensede strukturkvoter. Hvor gruppe 1 ønsker tidsbegrensing (subsidiært) i lag med gruppe 2 og hvor gruppe tre ikke ønsker tidsbegrensninger på tildelte strukturkvoter.

#### **4.5 Høringsuttalelsene**

Høringsuttalelsene som er gitt, er i all hovedsak knyttet opp regjeringens tre målsetninger om å sikre fiskeressursene som fellesskapet eiendom, sikre en fiskeflåte som skal sikre aktivitet langs hele kysten, og sikre en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte. Det er ingen hensikt å redegjøre for samtlige av de femti høringsuttalelsene som er gitt, det er det verken til eller rom for. Det som er av interesse er hvilke høringsuttalelser som støtter seg til problematiseringene som finnes i NOUen, hvilke som ikke gjøre, og hvilke som fremmer egne problemer og nye problematisering til regjeringens tre mål. Bakgrunnen for dette er at jeg ønsker å vise hvilken del av næringen som støtter hva og samtidig forsøke å vise hva som kunne vært annerledes, da vi i dette prosjektet anser sosialt konstruerte problematiseringer som kontigente.



Jeg skal starte med høringsuttalelsene som etter min oppfatning, tar frem en problematisering som vi ikke direkte finner igjen i NOUen. Man finner ikke opp noe nytt krutt i disse problematiseringene, det som er av forskjell er at man setter problematiseringene inn i en annen representasjon, i forhold til regjeringens målsetninger.

Austevoll kommune kommer i sitt innspill til NOU 2006:16, er at tidsubegrensede kvoter bør opprettholdes. Begrunnelsen til Austevoll kommune er at det vil være vanskelig å gi aktørene langsiktig stabile rammevilkår med en tidsbegrensning av kvotene. Kommunen mener videre at hvis man skal sikre en flåte som er moderne variert og lønnsom, vil det være viktig med stabile og forutsigbare rammevilkår for fiskerine (Høringsuttalelser: Austevoll kommune). Møre og Romsdal Senterparti deler denne problematiseringen, i deres hørings svar heter det: *Soria-Moriaerklæringen slår fast at vi skal ha en flåte som er moderne, variert og lønnsom. Fylkesstyret mener et av hovedpunkt da må være at fiskeriene får stabile rammevilkår* (Høringsuttalelse: Fylkesstyret i Møre og Romsdal Senterparti). Austevoll kommune gjengir også regjeringen målsetting fra Soria-Moria erklæringen og ikke Myrvangutvalgets mandat. Det er en forskjell fra Austevoll kommune og Møre og Romsdal Senterparti i de problematiseringene som jeg har funnet i NOUen, hvor homogenisering, fornyingstakt og bærekraftig ressursforvaltning var der som ble problematisert i forhold til regjeringens mål om en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte.

Det som er felles for de aller fleste høringsuttalelsene, er at de alle omtaler hvorvidt strukturvoteordningen bør videreføres eller ikke og hvorvidt strukturkvotene bør være tidsubegrenset eller ikke. I henhold til disse to spørsmålene er det en viss splittelse og det skal jeg kommentere kort.

Det som kommer klart frem, er at de tyngste interesseorganisasjonene som var representert i Myrvangutvalget, er samlet om en felles oppfatning av struktur tiltakene som bør videreføres. Landsorganisasjonen (LO) belyser dette i sin høringsuttalelse på følgende måte i forhold til spørsmålet om å fortsette en strukturering: *Det er her grunn å merke seg at for første gang i historien står representantene fra de tunge næringsorganisasjonene i utvalget; Norges Fiskarlag, Fiskebåtredernes forbund- og Havbruksnæringens landsforening, Landsorganisasjonen i Norge og sentrale fiskeriforskningsmiljøer sammen om hovedlinjene i norsk fiskeripolitikk* (Høringsuttalelse: Landsorganisasjonen i Norge).

I alt er det ca 33 av høringsuttalelsene som støtter en videre strukturering, enten i form av tidsubegrensede, eller tidsbegrensede kvote rettigheter, de øvrige høringsuttalelsene støtter et mindretall i Myrvangutvalget som er i mot en videre strukturering, altså de som utgjør gruppe 1 i Myrvangutvalget.

Norges Kystfiskarlag er en av som ikke støtter en videre strukturering. Norges Kystfiskarlag støtter gruppe 1 i NOUen og fremhever problemet med sterk sentralisering av fiskerettighetene og at struktureringen fører til en flåte som er dårligere tilpasset ressursgrunnlaget: *Dette skyldes at det i hovedsak er fartøyer med lavere fangst kapasitet enn gjennomsnittelig, som tas ut av fisket gjennom ordningene. Man får med andre ord en fiskeflåte som består av færre men mer fangsteffektive fartøy* (Høringsuttalelse: Norges kystfiskarlag s 2) Norges Kystfiskarlag mener også at lavere sysselsetting i fiskerierne vil føre til at man ikke vil oppnå målet om aktivitet langs hele kysten. Tilslutt er det viktig å ta med at Norges Kystfiskarlag mener at rekrutteringen til fiskerinæringen vil bli svært vanskelig, etter som terskelen for å komme seg inn i yrket ved kjøp av rettigheter vil være for stor (Høringsuttalelse: Norges kystfiskarlag).

LO og de ”tyngste” næringsorganisasjonene støtter i all hovedsak de som utgjør gruppe 3 i Myrvangutvalget. Ca.17 av de i alt 50 høringsuttalelsene er av den oppfatningen at man skal fortsatt strukturere, men at det bør være tidsbegrensninger på strukturkvotene, noe som er i henhold til de tiltakene som gruppe 2 presenterer i Myrvangutvalget.

De aller fleste høringsuttalelsene følger problematiseringen som blir lagt fram i NOUen. Jeg har allerede trukket fram to høringsuttalelser som problematiserer ulikt, i fra det jeg har tolket NOUen sine problematiseringer i forhold målet om en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte.

Selv om problematiseringene i all hovedsak er i samsvar med NOUen, trekker en rekke høringsuttalelser frem en problematisering som kommer i tillegg til de vi finner i NOUen. Problematiseringen er satt i forhold til tidsbegrensede strukturkvoter og i høringsuttalelsen fra Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL) heter det; *Fiskerinæringen er i likhet med andre næringer, avhengig av stabilitet, langsiktighet og forutsigbarhet i rammevilkårene for de avgjørelsene som tas med hensyn strategi, planlegging og investeringer for fremtidig drift [...] På bakgrunn av det som er tidligere skrevet så er NSL opptatt av stabile rammevilkår [...] NSL vil derfor anbefale at strukturkvoter fortsatt skal gis uten tidsavgrensning [...]*

(Høringsuttalelse: Norske Sjømatbedrifters Landsforening). Slik jeg oppfatter denne problematiseringen er tidsbegrensning et problem for forutsigbarhet og stabile rammevilkår. Denne problem oppfattelsen går igjen hos flere andre høringsuttalelser. Sparebankforeningen er også opptatt av stabilitet i forhold til investeringer i flåten, og støtter derfor gruppe 3 i Myrvangutvalget. Det er imidlertid en liten forskjell i problematiseringene som gjøres av NSL og for eksempel Sparebankforeningen. For begge handler det om forutsigbarhet, men for Sparebankforeningen er ikke tidsbegrensede kvoter som er selve problemet, men eventuelle endringer i reguleringene. Endringer i reguleringer innebærer også det som problematiseres innen tidsbegrensninger av kvotene (stabilitet, langsiktighet og forutsigbarhet i rammevilkårene), men hovedfokuset for Sparebankforeninger er at: *Næringsaktørene og bankene trenger stabilitet og forutsigbarhet som går utover de politiske valgperiodene* (Høringsuttalelse: Sparebankforeningen).

Stabilitet og forutsigbarhet er noe som også går igjen i de fleste høringsuttalelsene, og deres problematiseringer ligger til at stabilitet, av den ene eller andre typen, er avgjørende for en lønnsom og bærekraftig fiskeflåte. For Fiskebåtrederne forbund så er det mangelen på forutsigbarhet og stabilitet som vil være problemet for lønnsomhet i fiskeflåten, et problem som struktureringen vil løse (Høringsuttalelse: Fiskebåtrederne forbund:2).

Tilslutt i dette underkapitlet vil jeg trekke frem noen problematiseringer som går på siden av det som er blitt presentert så langt.

Jangaard Export AS sin høringsuttalelse problematiserer det de mener er mangel på innsikt i fiskerinæringen: *Diskusjonen som har vært i etterkant av Myrvang utvalget samt innspill som er kastet frem i debatten om framtidens fiskeriindustri, har etter vårt skjønn preget av mange innspill med forskjellig agenda. Det er sågar mange som uttaler seg som ikke vet hva som foregår innenfor fiskerinæringen* (Høringsuttalelse: Jangaard export AS). De trekker frem at problemet med norsk fiskerinæring er at det lekkes råstoff ut av landet, og de foreslår derfor en ekstra eksport avgift.

En annen problematisering som fremsettes er fra Nettverket Kysten til kamp som etterlyser en tankegang rundt lønnsomhet som tar utgangspunkt i markedet og som ser de strategiske inntjeningsmulighetene i hva framtidens forbrukere ønsker som middagsmat.

*Lønnsomhetsvurderingen må ta utgangspunkt i hva forbrukerne ønsker og i mindre grad hva som er lønnsomt "i dag" for den enkelte næringsutøver. Vi finner at dette ikke er vektlagt i særlig grad av utvalget og velger derfor å gjøre noen betraktninger rundt dette [...] (Høringsuttalelse: Netteverket kysten til kamp). Bakgrunnen for denne problematiseringen er at Netteverket kysten til kampe ønsker en sterkere satsing på ferskfisk: *Incentivordninger for kvalitetsfremmende atferd i alle ledd i verdikjeden. F.eks. kan fartøy som bringer i land høykvalitets fersk eller levende fangst "premieres" med kvoteøkninger* (Høringsuttalelse: Netteverket kysten til kamp).*

Sametingets høringsuttalelse, støtter gruppe 1 sine forslag langt på vei, men de trekker også inn en annen problematisering som Myrvangutvalget, har valgt å overse. *Sametinget vil med dette påpeke på en del prinsipielle overordnede problemstillinger i forhold til den foreliggende rapporten "Strukturvirkemidler i fiskeflåten". Det videre arbeidet må også sees i forbindelse med Finnmarksloven og utredninger av samer og andres rett til fiske utenfor Finnmark* (Høringsuttalelse: Sametinget). Hensynet til urfolksrettigheter, er en problematisering som blir nevnt i NOUen, i forbindelse med redegjørelsen av de internasjonale avtalene, jf. ILO konvensjonen og FAOs kodeks for bærekraftig fiske<sup>25</sup>, men den prinsipielle problemstillingen, som Sametinget påpeker, blir kun omtalt med at: *Utvalget er også kjent med at samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark er under utredning* (NOU 2006:16:16).

Den siste problematiseringen som jeg ønsker å trekke frem og som det ikke fokuseres på i NOUen er rekruttering av mannskaper. Det som blir problematisert fra blant annet Fiskebåtredernes Forbund, Norsk Sjømannsforbund og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag (SUROFI), hvis fiskerinæringen skal kunne konkurrere om arbeidskraft i arbeidsmarkedet må man ha lønnsomhet nok. SUROFI sin høringsuttalelse problematiserer på følgende måte: *Sysselsettingen i fiskerinæringen kan bare opprettholdes om fiskerne om bord tilbys inntekts- og arbeidsforhold som er konkurransedyktig mot andre næringer [...]Rederiene har ikke hatt lønnsomhet nok til å forbedre de ansattes betingelser* (Høringsuttalelse: Sunnmøre og Romsdal Fiskersalgslag: 2).

Som en oppsummering ønsker jeg å trekke frem de problematiseringene som er kommet i tillegg til NOUen, som har vært utgangspunktet for høringsuttalelsene. Den første

---

<sup>25</sup> I tillegg anbefales det i kodeksen at urfolks og fiskeriavhengige kystsamfunn interesser blir tatt hensyn til i fiskeriforvaltningen (NOU: 2006:16:90).

problematismen som vi ikke finner igjen i blant annet NOUen er den Jarngaard Export AS har gitt. Deres problematisering gikk i korte trekk ut på at problemet med norsk fiskerinæring besto av for lite kunnskap om de faktiske forhold.

Nettverket kysten til kamp, har på sin side fremhevet behovet for en satsing på ferskfisk og problematiserer derfor at man i for liten grad har lagt til rette for incentivordninger for leveranse av ferskfisk, for fiskeflåten.

Sametinget har på sin side problematisert behovet for sette den videre fiskeripolitikken i sammenheng med samer og andres rett til fisket utenfor kysten av Finnmark.

SUROFI, i lag med flere andre høringsuttalelser problematiserer manglende lønnsomhet som et problem for konkurransen om arbeidskraft. Fiskerbåtredernes Forbund, med flere andre fremmer problemet med forutsigbarhet og problematiserer dette med mangelen på lønnsomhet i fiskeflåten. NSL fremhever problemet med forutsigbarhet med tidsbegrensninger på kvotene. Sparebankforeningen ser på problemet med forutsigbarhet og problematiserer dette med eventuelle endringer i reguleringene.

De øvrige Høringsuttalelsene tar for seg de tiltakene som er foreslått av de forskjellige gruppene, mens det i tillegg kommer det to høringsuttalelser med en problematisering som er annerledes enn de vi finner i NOUen, men som omhandler samme problem.

Austevoll kommune problematiserer mangelen på stabilitet og forutsigbarhet som problem for en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte. NSL trekker fram problemet med stabilitet og forutsigbarhet og problematiserer dette med behovet for tidsavgrensede strukturkvoter. Sparebankforeningen belyser problemet med mangel på stabilitet og forutsigbarhet i forhold til investeringer i fiskeflåten og problematiserer dette med skiftende politiske regimer. Fiskerbåtredernes Forbund ser på problemet med dårlig lønnsomhet og problematiserer dette med behovet for stabilitet og forutsigbarhet.

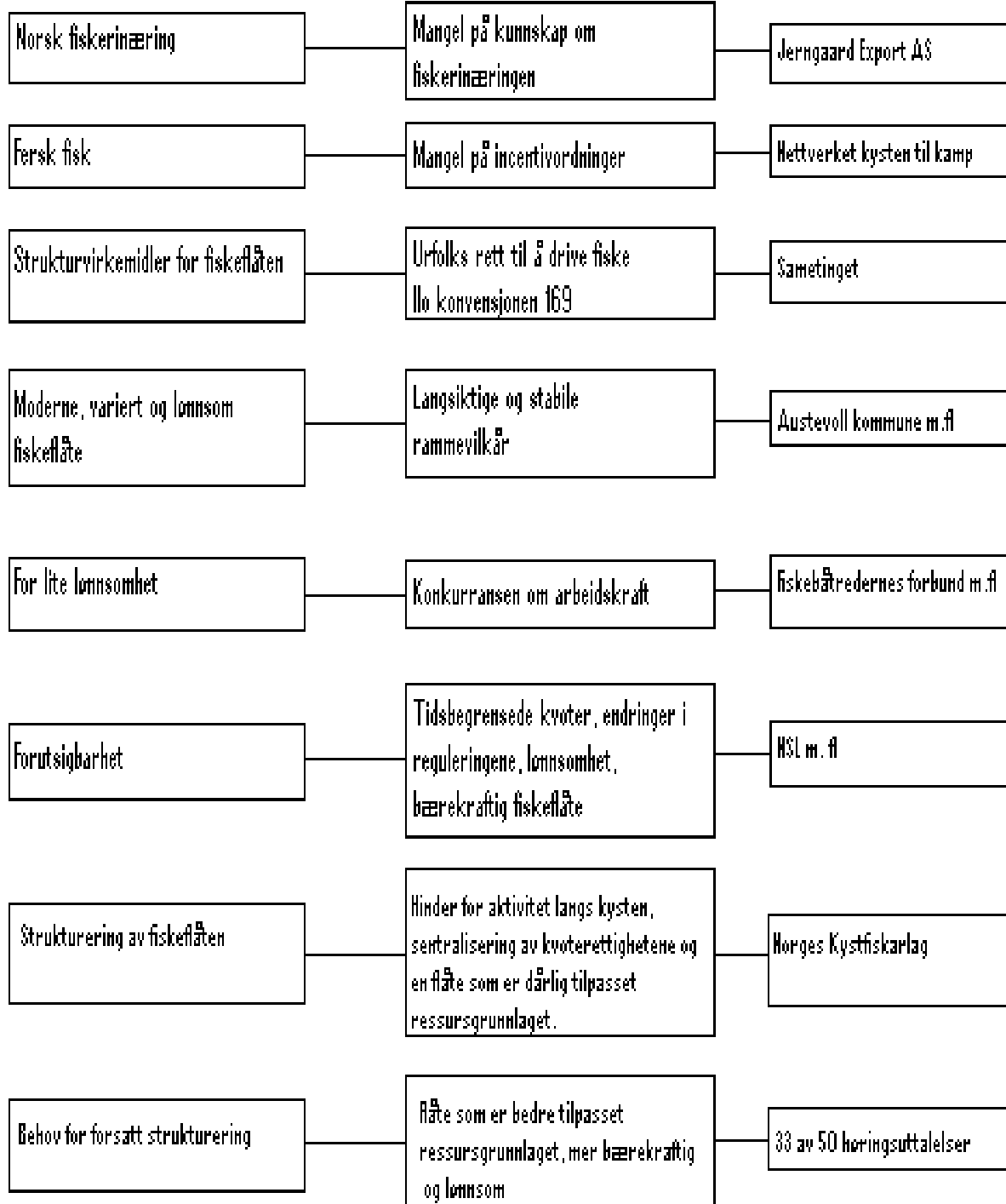
I tabell nr. 3 trekker jeg frem de problemene og problematiseringene som jeg anser for å være de mest relevante. Prinsippet for tabellen er den samme som for de to andre tabellene.

Problemene i Høringsuttalelsene

Problematiseringene

Tabell nr 3

Høringsuttalelsene





## **5. Konklusjon**

### **5.1 Innledning**

Gjennom den empiriske redegjørelsen har jeg forsøkt å vise de forskjellige problemrepresentasjonene som finnes i St. meldingen. I dette kapitlet vil jeg forsøke å vise hvordan disse problemrepresentasjonene utgjør forskjellige diskurser i St. meldingen. Jeg vil forsøke å vise hvilke organisasjoner som er representert disse i diskursene og hvilke organisasjoner som er utenfor diskursene. Til slutt vil jeg gi en kort oppsummering av de konklusjonene jeg mener er viktigst i forholdet til prosjektets problemstilling.

### **5.2 St. meldingens diskurser**

St. meldingen består av fire ulike problem, eller politiske målsetninger som regjeringen ønsker å løse. Disse forskjellige problemene ønsker jeg å plassere innen fire forskjellige diskurser. Disse diskursene mener jeg representerer en bestemt måte å tale og forstå fiskerinæringens fremtidsutfordringer.

*Bærekraftdiskursen* innebærer en forståelse av fiskerinæringens problematiseringer av en for stor flåtekapasitet, norsk fiskeriforvaltning sine internasjonale forpliktelser og behovet for en økonomisk bærekraftig fiskeflåte som utnytter sitt kvotegrunnlag på en best mulig måte.

*Overkapasitetsdiskursen* kjennetegnes ved de problematiseringene som bygger på oppfatning av at fiskeflåten har en økonomisk overkapasitet og en teknisk overkapasitet, selv om man ikke er i stand til å si helt sikkert at dette er tilfellet.

*Velstandsutvikling - og lønnsomhetsdiskursen* problematiseres i forholdet til de krav reallønnsutvikling og økt produktivitet som skal sikre rekruttering, konkurransen om arbeidskraft, kapital tilgang og avkastning for de som investerer i fiskeflåten. *Lønnsomhetsdiskursen* bygger på en problematisering av fiskeflåten som lite lønnsom og en forståelse av at man må bedre lønnsomheten for fiskeflåten for å kunne ivareta, blant annet aktivitet langs hele kysten. Det som blir skissert som eneste løsning på dette problemet er strukturering og styrking av driftsgrunnlaget for fiskeflåten.

*Forutsigbarhetsdiskursen* problematiseres rundt stabilitetshensynet. Dette hensynet innbefatter en rekke videre problematiseringer som behovet for stabilitet i ressursfordelingen



mellom de forskjellige flåte gruppe, bosetting og aktivitet langs kysten, individuell tilrettelegging og tidsbegrensing på strukturkvotene.

Disse forskjellige diskursene mener jeg gir oss godt blide på hvilke representasjoner av virkeligheten som St, meldingen bygger på og jeg ønsker å vise det ved hjelp av lønnsomhetsdiskursen, siden den er mest omtalte i St. meldingen.

NOUen og høringsuttalesene gir oss et bilde av hvilke problematiseringer (forståelser) som ligger innenfor diskursene og hvilke som faller utenfor. Diskursenes kontinuitet eller seighet kan man finne tilbake i tidligere St. meldninger (jf. kapt. 2.3). De institusjonaliserte frembringene som lønnsomhetsdiskursen strukturer bygger på er en virkelighetsoppfattelse konstituert i individuell tilrettelegging og dels avvikling av kollektive løsninger for fiskerienes fremtidsutfordringer. Man har i St. meldingen fremhevet viktigheten av å legge til rette for individuelle investeringsbehov. I NOUen kommenteres det at tidligere kondemneringsordninger ikke har vært tilstrekkelige og at ordningene har tatt ut liten og latent flåtekapasitet. Denne problemstillingen bygger slik jeg ser det på en vitenskapelig oppfatning som vi finner igjen i New Public Management reformene i Norge, der man har endret statsforvaltningen til en mer resultat styrt statsforvaltning og mer fokus på økonomiske styringsprinsipper.

NOUen som utredning for St. meldingen, ble i gang satt mens regjeringen hadde innført en strukturpause, hvor hensikten var å se hvordan struktureringen hadde fungert så langt, samt at man ba om forslag til enkelte endringer til fremtidige struktureringstiltak. Dette innebærer slik jeg ser det at det aldri var på tale å avslutte struktureringen, men å finne videre løsninger for fortsatt strukturering. Regjeringen har allerede før NOUen ble gitt, lukket diskusjonen slik at man ikke diskuterte hvorvidt man skulle strukturere eller ikke, men hvordan man skulle gjøre det: *Utvalget skal fremme forslag til hvordan strukturpolitikken kan utformes for å ivareta disse målene* (Sikre en flåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten etc).

Gruppe 1 i Myrvangutvalget, i lag med blant annet Norges Kystfiskarlag er slik jeg oppfatter det utenfor det diskursive feltet som struktureringen representerer. Gruppe 1 og Norges Kystfiskarlag er begge imot strukturering og de deler ikke de samme virkelighetsoppfatningene som problematiseres i St. meldingen. De anser heller strukturering som en trussel mot aktiviteten langs kysten og de ønsker heller å tilpasse kapasiteten i

fiskeflåten ved hjelp av kollektive løsninger. Man er mer opptatt av hvordan man fisker, enn hvem som fisker. På denne måten blir deres innspill til debatten holdt utenfor diskursen. Trekker vi inn Foucaults sitat, består en diskursivformasjon av et begrenset antall ytringer, som man skal definere mulighetsbetingelsene for. Regjeringens mål om fortsatt strukturering føyer seg kun inn i en videre utvikling og stadig mer lukking av den diskursive formasjonen der de problemstillingene som fordrer strukturering utgjør lønnsomhetsdiskursens representasjoner og mulighetsbetingelser.

*Disiplinen* som et kontrollprinsipp fastsetter diskursens grenser og vil kun tillate de sannheter som allerede eksisterer, derfor faller gruppe 1 og Norges Kystfiskarlag utenfor, samtidig som de også utgjør den diskursive kampen som befinner seg innen en diskursivformasjon.

Forholdet til lønnsomhetsdiskursen og problematiseringene i forhold til rekruttering og konkurransen om arbeidskraft deler seg inn i to konkurrerende fløyer. Her er det igjen gruppe 1 og kystfiskarlaget som utgjør den ”tapende” part. De høringsuttalelsene som mener at økt lønnsomhet ved strukturering vil gjøre næringen bedre i stand til å rekruttere og konkurrere om arbeidskraft, er de ”vinnende” partene og de som faller innenfor lønnsomhetsdiskursen. Problemrepresentasjonene som lønnsomhetsdiskursen består av, bygger på en styrkning av driftsgrunnlaget for fiskeflåten gjennom reduksjon i antall fartøyer. Virkeligheten kan fremstilles annerledes og den sosiale konstruksjonen av virkeligheten innbefatter problematikken rundt kontigens. Denne problematikken som kontigens utgjør, mener jeg er bakgrunnen for at gruppe 1 kan hevde det de gjør. Det er som Neumann beskriver det; *en kamp om å tre sin virkelighetsoppfattelse over hodet på andre*. Dette er en diskursiv kamp som både åpner og lukker den diskursive formasjon ved at den setter i spill en kamp om hva som er sant eller falskt og den lukker diskursformasjonen ved at den sosiale konstruksjonen av virkeligheten internaliseres og objektiveres.

### **5.3 De politiske målsetningene**

I St. meldingen satte regjeringen opp de målsetningene som regjeringen hadde for den fremtidige strukturpolitikken. Disse målsetningene mener jeg er å finne igjen i St. meldingens diskurser, som er måten regjeringen omtaler og forstår fiskerinæringens framtid utfordringer. Disse diskursene utgjør regjeringens politiske virkelighetsoppfattelse som igjen legger grunnlaget for regjeringens instrumenter eller de vedtakene som regjeringen fatter. Disse instrumentene eller effektene får igjen konsekvenser for regjeringens fremtidige

fiskeripolitikk. Sagt på en annen måte; regjeringens forståelse av fiskerinæringens framtidsutfordringer er de vedtakene som er lagt til grunn i Strukturmeldingen. Bacchi spør blant annet, hvilke endringer kan man forvente, hva blir uforandret og hvem vil sannsynligvis dra nytte av representasjonene? Det jeg ønsker å vise med disse spørsmålene er hvilke konsekvenser disse effektene kan ha for fiskerinæringen og hvem det er som sannsynligvis tjener på disse framtidsutfordringene

### **5.3.1 Bærekraftdiskursen**

Bærekraftdiskursen problematiseres som kjent med en, for dårlig tilpasset flåtekapasitet, økonomisk overkapasitet og Norges internasjonale forpliktelser. De politiske instrumentene som regjeringen benytter seg av for å bøte på disse problemstillingene er å redusere i antall fartøyer, - de ønsker å strukturere fiskeflåten. Den økonomiske overkapasiteten skyldes at det er for mange fiskefartøyer som ikke utnytter sin økonomiske kapasitet fullt ut og det er derfor behov for å øke driftsgrunnlaget til disse fartøyene, ved å samle flere kvoter på et fartøy. Den internasjonale konteksten handler om å oppfylle de internasjonale forpliktelsene Norge har og bidra med sin andel av reduksjonen av flåtekapasiteten i verden.

Disse politiske instrumentene skaper effekter for regjeringens målsetninger og det er disse effektene som er av deskriptiv interesse.

Tar vi først utgangspunkt i målet om reduksjon i antallet fartøyer/struktureringen av fiskefartøyer, kan vi se for oss at antallet sysselsatte i fiskerinæringen går ned. Politisk vil det få konsekvenser for regjeringens mål om å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs kysten. Andre konsekvenser er at det vil øke arbeidsledigheten i fiskeriavhengige kystsamfunn. Som jeg har forsøkt å vise i den empiriske redegjørelsen, har antallet fiskere i Norge blitt kraftig redusert de siste 20 årene og det er grunn til å tro, med effekten av dette vedtaket at denne trenden vil fortsette.

Ser vi på målet om å bedre den økonomiske overkapasiteten, vil det få konsekvenser for hvilke fartøyer man mener det er naturlig å strukturere, og hvilke fartøyer som man ser for seg vil forsvinne. De fartøyene som opererer med dårligst økonomisk kapasitet mener jeg er de største og mest fangsteffektive fartøyene. Grunnen til det er at disse fartøyene er bundet opp mot den samme begrensede fiskeressursen som finnes i havet og at disse fartøyene har en fangstkapasitet som er langt større enn et mindre kystfartøy. Skal man bedre den økonomiske

overkapasiteten, vil jeg hevde at dette gjøres med best effekt om man tilpasser kapasiteten til de største fartøyene. Siden fiskerressursene er begrenset, innebærer det at man må ta fra noen andre. Konsekvensen kan da være at man tar ut mindre og mer latentflåtekapasitet, som det foreslås i NOUen ved å videreføre kondemneringsordningene for de minste flåtegruppene. Dette kan også få konsekvenser for regjeringens mål om en moderne og variert fiskeflåte.

Den internasjonale overkapasitetsproblematikken, gjør at argumentene for en nasjonal strukturering får en internasjonal kontekst, slik jeg ser det. Forvaltningen av norske marineressurser har blitt betegnet som suksess historie fra mange hold. Ser vi på det eksemplet som jeg har hentet fra den Norsk – Russiske fiskerikommisjonen (jf kapt 4.2.5), med implementeringen av føre – var prinsippet og handlingsregelen, er det grunn til å tro at norske fiskerier ikke utgjør den største trusselen for verdens fiskerier, kanskje heller det motsatte. Konsekvensene av denne problematiseringen er at man iverksetter nasjonale reduksjonstiltak for fiskeflåten. Det er derfor grunn til å tro at regjeringen med dette følger opp sine internasjonale forpliktelser.

Tar vi utgangspunkt i de forskjellige tabellene jeg har redegjort for, kan vi få en oversikt over hvem man mener som tjener på disse diskursene – på regjeringens måte å tale og forstå fiskerinæringens framtid utfordringer.

Ser vi på effektene av strukturingsforslaget, vil jeg anta at de som faller utenfor eller de som struktureres bort, er de som taper på denne politikken. Det kan gjelde de som er ansatte som mannskap på et slik fartøy eller det kan gjelde fartøyeieren. Den som har tapt kampen om å definere mulighetsbetingelsene for diskursen, hva som kan ansees for meningsfulle ytringer, slik Foucault framsetter det, mener jeg er Norges Kystfiskarlag, Nettverket Kysten til kamp, Sametinget og gruppe 1 i Myrvangutvalget. Bakgrunnen for dette er som vist i tabell 2 og 3 da disse grupperingene er i mot en videre strukturering. Den internasjonale konteksten, som Sametinget og gruppe 1 i Myrvangutvalget tar utgangspunkt i er FAOs kodeks for bærekraftig fiske og ILO konvensjonen. Disse forpliktelsene tar utgangspunkt i hvordan man fisker ikke hvem som fisker, ved å benytte seg av selektive - og energieffektive redskaper.

De jeg oppfatter som ”vinnere” av konstruksjonen av fiskerinæringens framtid utfordringer, er de som representerer de ”tyngste” interesseorganisasjonene, slik LO framstiller det (jf kapt 4.5). Tar vi utgangspunkt i tabell 2 og 3, vil vi se at gruppe 2 og 3 i Myrvangutvalget er de

som støtter en fortsatt strukturering. Det samme gjelder for de som støtter en fortsatt strukturering, altså 33 av 50 høringsuttalelser, deriblant Fiskebåtredernes Forbund, Norges Fiskarlag og NSL.

Tar vi utgangspunkt i regjeringens politiske målsetninger som jeg har skissert, eller Soria Moria - erklæringens hovedmål slik jeg tolker det, mener jeg at utgangspunktet for det politiske innholdet har endret seg noe. Ser vi på Bærekraftdiskursen, mener jeg at de problematiseringene som er fremmet av de "vinnende" interesse organisasjonene vil få konsekvenser for noen av målsetningene. Diskursivt kan man hevde at de vinnende interesseorganisasjonene er de som har vunnet kampen om å tre sin virkelighetsoppfattelse over hodet på regjeringen, slik Neumann fremsetter det.

### **5.3.2 Overkapasitetsdiskursen**

Overkapasitetsdiskursen problematiseres med behovet for effektivisering og reduksjon i den tekniske - og økonomiske overkapasiteten. Nå har jeg allerede vært inne på konsekvensene for den økonomiske overkapasiteten, men jeg vil likevel komme med en kommentar til det paradokset jeg redegjorde for i kapittel 4.2.3. For det første ønsker regjeringen å gjøre noe med den økonomiske fangstkapasiteten. For det andre, ønsker regjeringen ikke å redusere denne overkapasiteten på grunn av fiskernes behov for komfort og fullutnyttelse av fiskeressursene. For det tredje ønsker man også fra regjeringens side å legge til rette for individuelle strukturingsordninger, altså kjøp og salg av kvoter for å sikre en best mulig individuell tilrettelegging og tilpassning for fiskerne. Man medgir at dette vil skape en kapasitetsproblematikk, i form av økonomisk overkapasitet, men man hevder i St. meldingen at denne typen problematikk vil man ha uansett i de fiskeriene der den totale kostnaden ikke er lavest.

Jeg mener at dette paradokset, slik det blir framstilt i St. meldingen kunne vært unngått om man fra regjeringen ønsket en andre kapasitetsreducerende tiltak. Hva de kan være, skal jeg ikke spekulere i, men jeg mener at dette viser hvordan man, tiltross for paradokset, ønsker å holde fast ved den virkelighetsoppfattelsen som diskursen utgjør. Et annet argument, som regjeringen belager seg på er at man vil tilrettelegge for individuelle tilpassninger, altså et skifte fra kollektive til individuelle ordninger for kapasitetsreduksjon. På denne måten legger man, slik jeg oppfatter det, ansvaret for reduksjonen av den økonomiske overkapasiteten over på fiskeren selv.

Den tekniske overkapasiteten er det også knyttet stor usikkerhet til i NOUen og St. meldingen. Dette fordi man ikke er i stand til å si noe sikkert om dette fenomenet. Årsaken kan være at man møter på metodiske svakheter i form av hvordan man faktisk måler kapasitet. Regjeringen ønsker heller ikke å gjøre noe med den tekniske utviklingen og mener at denne utviklingen er ønskelig. Man kan derfor spørre hvorfor den tekniske kapasitetsproblematikken ble trukket fram i St. meldingen. Jeg mener det kan tolkes som et argument for individuell tilrettelegging av samme ovennevnte grunn som behovet for reduksjon av den økonomiske flåtekapasiteten. Disse to argumentene tolker jeg også som et argument for videre strukturering.

Effektene dette vil skape tror jeg kan medføre et større fokus på de mest kapital krevende fiskefartøyene. Grunnen til dette er at man legger opp til teknologisk utvikling, noe som vil medføre reinvesteringer og nyinvestering i fartøy og fiskeredskaper. Videre legger man til rette for en reduksjon av den økonomiske overkapasiteten for den flåtegruppen der en slik reduksjon vil gi best effekt. Forholdet til regjeringens hovedmålsetning, slik jeg tolker det, er at man kan sikre en *moderne* fiskeflåte for framtiden, fordi man satser på ny teknologi. Men jeg er usikker på hvorvidt disse effektene vil skape en *variert* og *lønnsom* flåte, da man fra regjeringens side likevel ikke ønsker å fjerne det økonomiske overkapasiteten og fortsetter med kondemneringsordningen for den minste flåtegruppen.

Mulige konsekvenser kan være at man legger til rette for overinvesteringer i enkelte flåtegrupper. Dette er en problematikk som også er skissert i NOUen og i St. meldingen, der ressursrenten fører til uheldige overinvesteringer, som igjen fører til overkapasitet, enten økonomisk eller teknisk (jf kapt 4.2.2 og tabell 1). Dette paradokset, tror jeg, vil medføre en fortsatt økonomisk og teknisk overkapasitet også i framtiden.

Denne virkelighetsoppfattelsen av fiskerinæringens framtidsutfordringer finner vi både hos de som er for strukturering og de som er imot. Forskjellen er at løsningene på problemet er ulike. Gruppe 1 i Myrvangutvalget og de høringsuttalelsene som støtter denne gruppen, argumenterer at man må se på hvordan man fisker, i stede for hvem som fisker (jf tabell 2) og at dette fokuset kan være med på å skape en moderne og variert fiskeflåte.

De argumentene som regjeringen følger, er argumenter hentet fra gruppe 2 og 3 i Myrvangutvalget, i tillegg til de høringsuttalelsene som også kommenterer målet om en variert og moderne fiskeflåte, ut i fra behovet om videre strukturering (jf tabell 3). Austevoll kommune m.fl. mener at dette sikrer man ved stabile rammevilkår og forutsigbarhet for fiskerieringen, noe som også gir seg til kjenne i regjeringens forslag om individuell tilrettelegging (jf. tabell 1).

Til tross for de paradoksene jeg har skissert og de alternative løsningene gruppe 1 i Myrvangutvalget skisserer, velger regjeringen å holde seg til den forståelsen av fiskerieringens framtidsutfordringer som blir framsatt av gruppe 2 og 3 i Myrvangutvalget. Den teoretiske begrunnelsen for dette kan være at diskursen lukker det diskursive feltet. Overkapasitetsdiskursens epistemer, som er effektivisering og strukturering utgjør de reglene for meningsfulle ytringer og disse reglene lukker derfor for andre alternative løsninger på problemet.

### **5.3.3 Velstands – og lønnsomhetsdiskursen**

Velstands - og lønnsomhetsdiskursen problematiserer målet om at fiskerieringen skal følge den allmenne reallønnsutviklingen man skal sikre en bedret lønnsomhet for fiskeflåten, legge til rette for økt kapitaltilgang og avkastning for investorer, samt at man skal sikre fiskeflåtens konkurransevne om arbeidskraft og ny rekruttering.

Alle disse politiske instrumentene skal være med på å sikre målsetningen om en flåte som er lønnsom, som sikrer aktivitet langs hele kysten og en flåte som er variert og moderne.

I St. meldingen blir behovet for at fiskerieringen skal følge den allmenne reallønnsutviklingen problematisert som viktig for rekrutteringen til fiskerieringen. Dette problematiseres med konkurransen mellom fiskerieringen og andre næringer. I den empiriske gjennomgangen av St. meldingen undersøkte jeg om fiskerieringen fulgte den allmenne reallønnsveksten og om fiskerieringen hang etter i forhold til andre næringer. Ved gjennomgangen av tall fra fiskeridirektoratet og SSB, samt med de data som ble presentert i NOUen, konkluderte jeg med at fiskerieringen følger velstandsutviklingen i Norge og at den i tillegg ligger litt foran.

Med dette som bakgrunn mener jeg at behovet for økt konkurranse evne og behovet for ny rekruttering kanskje er noe overdrevet. Jeg mener at det også kan være andre grunner til at man har hatt en svikt i rekrutteringen til fiskeryrket. I kapittel 4.1.1 og 4.1.2 beskriver jeg utviklingen av reguleringene av de norske fiskeriene, hvor et av hovedpoengene er at fiskeriene er blitt mer lukket og at rettighetskravene for å få ervervsestillatelser er blitt mer komplekse. Dette innebærer, slik jeg ser det, at terskelen for å etablere seg som fisker blir for høy, fordi reguleringene som er i fiskerinæringen gjør dette vanskeligere, enn det vil være å etablere seg i andre konkurrerende næringer. Dette tross for at de økonomiske incentivene i fiskerinæringen er vel så bra som i andre næringer.

Regjeringens forslag til i fortsatt velstandsutvikling, er å øke lønnsomheten for fiskeflåten. Det man ser for seg i St. meldingen, er at struktureringen vil føre til en økt lønnsomhet for fiskeflåten slik at de er i stand til å konkurrere bedre på lønn og arbeidsvilkår for de som ønsker å satse. De jeg mener kan dra best nytte av en slik type tilrettelegging er de som ønsker å være lønnsinntaker i fiskerinæringen. Effekten av et slikt vedtak mener jeg kan være med på å sikre at de fiskefartøylene som er avhengig av å kjøpe arbeidskraft får tilstrekkelig med lønnsressurser til å konkurrere om arbeidskraften. Jeg er derimot mer usikker på om man med økt strukturering vil sikre at flere ønsker å satse som selvstendig næringsdrivende i fiskerinæringen. Dette er en problematisering som også Norges Kystfiskarlag og gruppe 1 i Myrvangutvalget belyser, da kostnadene ved å kjøpe seg en fiskerettighet (et drivverdig kvotegrunnlag) vil være for høye (jf kapt 4.5).

Gruppe 1 i Myrvangutvalget kommenterer også forholdet til utviklingen i fiskerinæringen og reduksjonen i antallet fiskere de siste årene. I denne sammenhengen tolker jeg at denne gruppens argumentasjon mot strukturering, bygger på en forståelse av at struktureringen vil føre til færre selvstendige næringsdrivende i kystflåten, som igjen er til hinder for regjeringens mål om aktivitet langs hele kysten.

Skal man konkludere i forhold til hvem som er best tjent med denne forståelsen av fiskerinæringens framtidsutfordringer, mener jeg det er de fiskerne som er etablert innen fiskerinæringen, og at dette gjelder de fiskerne med fartøyer som krever investeringer i arbeidskraft. I tabell 3 er problematiseringen i forhold til kravet om en fortsatt velstandsutvikling innen fiskeriene, konkretisert av blant annet Fiskebåtredernes forbund m.fl. som ønsker en bedret konkurranseevne om arbeidskraft.



*Lønnsomhetsdiskursen* problematiserer med et behov for økt lønnsomhet for fiskerinæringen, økt kapitaltilgang for fiskeflåten og fremtidige investeringer. De politiske instrumentene som regjeringen bygger sine vedtak på er strukturering for å øke fangstgrunnlaget for det enkelte fiskefartøyet og dermed også driftsgrunnlaget for fiskefartøyene.

St. meldingen handler i all hovedsak om hvordan man best kan strukturere fiskeflåten for å gi den et best mulig driftsgrunnlag. Struktureringen som regjeringen ønsker å innføre er regjeringens politiske instrument. Prinsippet for strukturering er enkelt; man flytter en fiskekvote fra et fartøy over på et annet, for å øke fangstgrunnlaget på det gjenværende fartøyet. Effektene dette får for fiskerinæringen er mange og jeg vil forsøke å knytte dem opp mot de målene som regjeringen har satt for den fremtidige fiskeriforvaltningen. Et av hovedmålene som jeg har vært inne på, er å sikre en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte (jf tabell 2). Økt lønnsomhet for fiskeflåten er ment som et incentiv for å investere i fiskerinæringen. Lønnsomheten skal legge til rette for at man kan investere i fiskerflåten og være sikret et økonomisk utbytte med en rimelig sikkerhet for sine investeringer. Dette er ment fra regjeringens side å sikre en fornyelse av fiskeflåten. Lønnsomheten skal også være med på å sikre en variert fiskeflåte. Slik jeg tolker det skal lønnsomheten gjøre det mulig for fiskerne å gjøre individuelle tilpasninger.

Denne beskrivelsen av fiskerinæringens framtid utfordringer mener jeg er et bedriftsøkonomisk instrument som regjeringen ønsker å bruke for å oppnå en bedre tilpasset flåtestruktur. Den bedriftsøkonomiske fokuseringen utgjør også hovedtiltakene for regjeringen slik jeg tolker det, når de ønsker å finne løsninger på de andre problematiseringene som vi finner i St. meldingens diskurser, som for eksempel overkapasitet, bærekraft osv.

Dette fokuset mener jeg kan ha en rekke forskjellige forklaringer. For det første har jeg tidligere kommentert det jeg mener er et skifte fra kollektive reduksjonstiltak til individuelle reduksjonstiltak for flåtekapasiteten. Dette mener jeg, i forhold til Bacchis spørsmål om hvilke forutinntatte eller eksisterende antakelser som ligger til grunn i St. meldingen, bygger på en styringsmentalitet (*governmentality*) som er forankret i New Public Management tankegangen. Styringsmentaliteten som ligger til grunn i fiskeridepartementet tar sikte på å

utøve vedtak, hvor suksessen av de vedtakene som blir gjort måles i økonomiske størrelser, der flåtens kapasitet minimeres, som igjen fører til en lønnsom fiskeflåte.

For det andre mener jeg at dette fokuset kan forklares med at fiskerinæringen er mer kapital krevende. Dette ønsker jeg å begrunne med at strukturpolitikken, før denne St. meldingen, har vært praktisert i noen år (Enhetskvoteordningen, jf kapt 4.1.2). Dette har medført, slik jeg ser det, at kvoteprisene har blitt høyere, fordi fiskeressursene er en begrenset ressurs med til dels stor etterspørsel, noe som igjen har ført til at kvotene er blitt dyrere og at kapital behovet for fiskeflåten derfor har blitt større.

De to ovennevnte punktene mener jeg kan være bakgrunnen for endringen i fiskeriforvaltningen. Denne endringen av forvaltningen mener jeg er et skifte fra samfunnsøkonomisk forvaltning til bedriftsøkonomisk forvaltning av fiskerinæringen. Dette begrunner jeg med at man går vekk fra kollektive kondemneringsordninger til individuelle struktureringstiltak, som krever et større fokus på den bedriftsøkonomiske utviklingen til fiskeflåten. Tidligere hadde man kollektive kapasitetsreducerende tiltak, som ble finansiert av alle yrkesaktive fiskere i lag med staten (jf kapt 4.1.2), mens strukturkvoteordningen legger opp til at fiskerne selv bærer kostnadene, ved å kjøpe ut andre fiskere. Fiskerinæringen har også opplevd et skifte i hvordan myndighetene forvalter fiskeriene, med innføringen av strukturkvoteordningen, der det legges opptil en mer resultatstyrt forvaltning. Fokuset for myndighetene er hvor lønnsom fiskeflåten er, i stede for hvor mange fiskerinæringen sysselsetter.

Ved hjelp av regjeringens målsetninger, skal jeg forsøke å vise hvilke effekter som fokuset på bedriftsøkonomisk lønnsomhet kan ha for fiskerinæringen. Et av målene til regjeringen er, som tidligere nevnt, at de ønsker å sikre en moderne fiskeflåte. Dette ønsker regjeringen å sikre ved at lønnsomheten kan bidra til at fiskeflåten har en økonomisk akseptabel fornyingstakt (jf tabell 2). Jeg ser ingen grunn til at økt lønnsomhet for fiskeriene skal være til hinder for dette. Dette kravet om en akseptabel fornyingstakt for fiskeflåten er et lite omtalt tema hos de fleste involverte, noe som sier oss at det kanskje kan være en viss konsensus rundt dette målet.

Videre er målet til regjeringen at lønnsomheten skal sikre en variert fiskeflåte. Til denne målsetningen er det derimot en rekke forskjellige motsetninger. I tabell 2 problematiseres

dette bedriftsøkonomiske fokuset med at struktureringen fører til ensretting av fiskeflåten. Dette er et problem som også blir belyst av gruppe 1 og 2 i Myrvangutvalget, som mener at fritt salg mellom flåtegruppene vil kunne medføre en homogenisering av fiskeflåten, derfor mener gruppe 2 i Myrvangutvalget at struktureringen kun bør skje innenfor de forskjellige flåtegruppene.

Det siste målet som jeg vil kommentere i denne omgangen, er målet om en lønnsom fiskeflåte. Jeg har nevnt dette flere ganger, men dette punktet er det mest omdiskuterte og krever derfor en videre redegjørelse. Grunnen til dette er at lønnsomhet skal sikres ved å strukturere fiskefartøyene og det er effekten av dette vedtaket som skaper uenigheter. Norges Kystfiskarlag mener at en strukturering vil være til hinder for aktivitet langs kysten, at det vil føre til en sentralisering av kvoterettighetene og en fiskeflåte som er dårlig tilpasset ressursgrunnlaget (jf tabell 3). Gruppe 1 i Myrvangutvalget mener også at strukturering vil gå i mot regjeringens mål om en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten, av samme ovennevnte grunn (jf tabell 2). Gruppe 2 i Myrvangutvalget ser også med bekymring på en økt eierkonsentrasjon og mener det kan føre til en lavere sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Norges Kystfiskarlag mener det også er grunn til å betvile om tidligere strukturordninger har ført til bedret lønnsomhet for kystflåten (jf kapt 4.5). Derfor går disse ovennevnte i mot en videre strukturering og foreslår, etter mitt syn, en mer samfunnsøkonomisk fiskeriforvaltning eller rettighetsstyrt forvaltning, *der de som bor nærmest ressursen og er mest avhengig av den skal ha fortrinnsrett i å høste av den* (NOU 2006:16. 2006:98).

På den andre siden mener de som støtter en fortsatt strukturering at det vil føre til aktivitet og sysselsetting langs kysten. Grunnen til dette er at struktureringen vil føre til en mer bærekraftig forvaltning og bærekraftige kystsamfunn (jf tabell 2 og kapt 4.3.4) Gruppe 3 i Myrvangutvalget hevder også at en bærekraftig forvaltning vil gjøre det mulig for lokalsamfunnene å realisere en ressursrente avgift, som kan komme dem til gode (jf kapt 4.3.4). 33 av i alt 50 høringsuttalelser støtter seg også til forståelsen av at strukturering vil gjøre fiskeriene mer bærekraftig, - lønnsom og - tilpasset ressursgrunnlaget (jf tabell 3).

Med bakgrunn i det datagrunnlaget jeg har presenter i dette prosjektet, mener jeg det er umulig å konkludere hva effektene i framtiden vil bli med regjeringens forslag til strukturering. Men det regjeringen konkluderer med, er at man må begrense

strukturvotekjøpene til å foregå innad i flåtegruppene, samt at man setter et tak på hvor mange kvoter man kan samle på en båt. Dette for å motvirke en homogenisering og sentralisering av fiskeflåten. Videre vil jeg for egen regning konkludere med at fokuset på bedriftsøkonomisk lønnsomhet har fått konsekvenser for hvilke tiltak regjeringen iverksetter, et eksempel er den videre strukturering ned til flåtegruppen under 15 meter, noe som man tidligere ikke tillot.

Regjeringens forståelse av fiskerinæringens framtidsutfordringer er som forsøkt vist behovet for bedriftsøkonomisk lønnsom fiskeflåte, som skal sikre en bærekraftig forvaltning, aktivitet langs hele kysten, modernisering av fiskefartøyene og et variert og lønnsomt fiskeri. Denne forståelsen av fiskerinæringens framtidsutfordringer blir delt av de som blir omtalt av LO som de ”tyngste” interesseorganisasjonene (jf kapt 4.5). Jeg mener også at regjeringen langt på vei støtter seg til gruppe 2 og til dels gruppe 3 i Myrvangutvalget sine problematiseringer. Jeg mener det også er verdt å bemerke er at problematiseringene knyttet til lønnsomhet og økonomisk bærekraft er problematiseringer som i all hovedsak blir fremmet av Fiskebåtrederne forbund, Norges Fiskarlag NSL m.fl. Jeg mener det også kan være grunn til å tro, at disse organisasjonene også er de som har mest å vinne på at framtidsutfordringene for fiskerinæringen blir framstilt slik det blir gjort i St. meldingen.

De som ikke vinner frem med sin konstruksjon av fiskerinæringens framtidsutfordringer er gruppe 1 i Myrvangutvalget, Nettverket kysten til kamp, Sametinget og Norges Kystfiskarlag. Alle disse, inklusive de 17 høringsuttalelsene som heller ikke støttet en videre strukturering, mener jeg befinner seg utenfor velstands – og lønnsomhetsdiskursen. Deres forsøk på å tre sin virkelighetsoppfattelse over hodet på regjeringen, slik Neumann omtaler det, førte ikke fram og deres problemrepresentasjoner fikk heller ingen avgjørende effekter for regjeringens framtidige fiskeripolitikk.

#### **5.3.4 Forutsigbarhetsdiskursen**

Forutsigbarhetsdiskursen problematiserer ved behovet for stabile og forutsigbare rammevilkår. Denne problematiseringen gir seg ikke til kjenne i regjeringens målsetninger som Myrvangutvalget skulle utrede. Jeg mener at dette fokuset på stabilitet og forutsigbarhet er en problematisering som har kommet i kjølvannet av debatten rundt strukturvoteordningen og målet om å sikre fiskeressursene som fellesskapets eiendom. Debatten, mener jeg har utviklet seg videre til å handle om hvorvidt strukturkvotene skulle

være tidsbegrenset eller ikke. Det som i tillegg er interessant er hvordan behovene for forutsigbarhet og stabilitet blir knyttet opp mot regjeringens målsetninger av de forskjellige høringsuttalelsene.

Høringsuttalelsen til Austevoll kommune problematiserer behovet for langsiktige og stabile rammevilkår for fiskerinæringen med regjeringens mål om å sikre en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte. Austevoll kommune m.fl. framhever at dette er avgjørende hvis regjeringen skal nå sine målsetninger. Austevoll kommune er langt i fra alene om å fremheve behovet for stabile rammevilkår. Sparebankforeningen framhever også dette som sitt hovedtema for deres høringsuttalelse. De mener det må være en stabilitet rundt reguleringene som går utover de politiske valgperiodene. NSL m.fl. framhever at problemene til fiskerinæringen er mangel på forutsigbarhet og de knytter dette opp mot regjeringens mål om å sikre lønnsomhet og en bærekraftig fiskeflåte.

En annen ting som jeg mener også framprovoserte en debatt om forutsigbarhet var gruppe 1 i Myrvangutvalget sitt forslag om omfordelingen av fiskekvoter fra havflåten til kystflåten for å sikre aktivitet i fiskeriavhengige kystsamfunn. Dette ble kommentert fra flere hold og gruppe 2 og gruppe 3 i Myrvangutvalget støttet ikke dette forslaget.

Regjeringen viderefører denne debatten i sine vedtak og jeg oppfatter de vedtakene som er gjort i St. meldingen som en tilpasning til de problematiseringene som er kommet i kjølvannet av debatten. Grunnen til dette er at man i St. meldingen framhever behovet for *ikke* å omfordele fiskekvotene. For det andre framhever man i innledningen til St. meldingen behovet for ro rundt reguleringsspørsmålene og behovet for en bred politiskkonsensus rundt de vedtakene man fatter. Videre vies det stor oppmerksomhet i St. meldingen til regjeringens argumenter, til for hvorfor strukturkvoteordningen ikke er en privatisering av fiskeressursene.

Forutsigbarhetsdiskursen mener jeg presser fram vedtak i St. meldingen som trekker struktureringen lengre enn hva den forrige regjeringen gjorde. Grunnen til dette er at problematiseringene som omhandlet behovet for stabilitet, ble sterkt knyttet opp mot regjeringens egne målsetninger. Problematiseringen av dette stabilitetsbehovet som skulle sikre investeringer, bærekraftighet og lønnsomhet for fiskeflåten ble båret fram av de ”tyngste” interesseorganisasjonene og definert som avgjørende for fiskerinæringens

framtid utfordringer. Det heter blant annet i St. meldingen at stabilitetsprinsippet er avgjørende for å sikre at den enkelte næringsutøver på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternativer muligheter (St. meld. Nr 21 (2006-2007):61-62).

Gruppe 1 i NOUen støtter subsidiært en tidsbegrensning av strukturkvotene, fordi de mener at struktureringen og tidsbegrensede strukturkvoter vil føre til tap av samfunnsstyring over ”felleskapsressursene”. Dette perspektivet mener jeg er en motsetning til hva for eksempel Sparebankforeningen mener og det fiskeriorganisasjonene mener, med unntak Norges Kystfiskarlag. Deres oppfatning av tidsbegrensede strukturkvoter settes opp mot det jeg tidligere har benevnt som en bedriftsøkonomisk ensretting av politikken, hvor aktørens autonomi er gitt avgjørende betydning for individuell tilpassning til kvotegrunnlaget og bedret lønnsomhet for den enkelte aktør.

Konsekvensene slik jeg ser det av regjeringens vedtak, kan være at man svekker den politiske kontrollen i fremtiden over de strukturkvotene som det er gitt privat eierskap til i den 20 til 25 års perioden fiskerne selv disponerer denne rettigheten. En annen effekt dette også kan ha, slik jeg ser det, er at målet om å sikre en moderne og variert fiskeflåte vanskeligere kan la seg gjennomføre. Dette fordi investeringene brukes på kjøp av nye fiskerettigheter og ikke fornyelse av fartøyene, samt at kvoteinvesteringene blir konsentrert rundt de fiskeslagene som gir best kilopris i den perioden fiskerne selv eier strukturkvotene.

De som jeg mener er best tjent på å legge forutsigbarhet til grunn for fiskerinæringens framtid utfordring er de interesseorganisasjonene som representerer de ”tyngste” fiskeriorganisasjonene. I tabell 3 og kapittel 4.4 forsøker jeg å vise hvordan de forskjellige høringsuttalelsene problematiserer behovet for forutsigbarhet til deres egne premisser for en lønnsom fiskerinæring.

De som jeg mener har minst å tjene på denne konstruksjonen av fiskerinæringens framtid utfordringer, er de interessene som ønsker samfunnsøkonomisk forvaltning av fiskeressursene. Denne gruppen utgjør om lag 17 av i alt 50 høringsuttalelser, inkludert Sametinget, Nettverket Kysten til kamp, gruppe 1 i Myrvangutvalget og Norges Kystfiskarlag.

## 5.4 Oppsummering

Mastergradsprosjektet problemstilling har vært å vise hvilke forståelser av fiskerinæringens framtid utfordringer er det som er lagt til grunn i Strukturmeldingen. Denne problemstillingen viser at det er en rekke forskjellige interesser som forsøker å definere fiskerinæringens framtid utfordringer, men at det er noen som vinner fram oftere enn andre.

Med bakgrunn i sosial konstruktivistisk teori har jeg forsøkt å vise hvordan vår oppfatning av verden er sosialt konstruert og hvordan dette får konsekvenser for hvordan vi oppfatter den sosiale verden. Med utgangspunkt i diskursanalyse og Bacchis analyse spørsmål har jeg forsøkt å vise hvordan problematiseringene i St. meldingen er sosialt konstruerte fakta og hvordan disse problematiseringene danner St. meldingens diskurser. Disse diskursene skaper permissene for regjeringens målsetninger og de påvirker de politiske vedtakene som fattes i St. meldingen.

Forståelsene av fiskerinæringens framtid utfordringer som er lagt til grunn i Strukturmeldingen, bygger på en oppfattelse av at fiskerinæringen må bli mer bærekraftig, man må bygge ned overkapasiteten, næringen må følge velstandsutviklingen, næringen må ha en bedre lønnsomhet og være mer forutsigbar. Dette skaper effekter for regjeringens målsetninger. For det første skaper dette et behov for å tilpasse fiskeflåten bedre til ressursgrunnlaget i havet, man må redusere i antall fartøyer, øke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten for fiskeflåten, ved å samle flere fiskekvoter på færre fartøyer og man må tildele kvoterettighetene med tidsbegrensning på inntil 25 år.

Konsekvensen av noen av disse vedtakene, som jeg har forsøkt å vise i dette mastergradsprosjektet, er blant annet at man legger til rette for individuelle løsninger, i stede for kollektive løsninger. Dette begrunner jeg med at strukturkvoteordningen skal legge til rette for individuelle kapasitetstilpassninger, som skal sikre en bedriftsøkonomisk lønnsomhet, i stede for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette mener noen aktører innen fiskerinæringen vil skape konsekvenser for regjeringens mål om å sikre bosetting og aktivitet langs kysten. Fordi man fokuserer på hvem som fisker i stede for hvordan man fisker.

De som jeg mener oftest vinner fram med sine problematiseringer, er de som jeg omtaler i mastergradsprosjektet som de "tyngste" interesseorganisasjonene innenfor fiskerinæringen.

Jeg har forsøkt å vise hvordan deres problematiseringer blir lagt til grunn i Strukturmeldingen og hvordan de noen ganger også blir brukt som begrunnelse for regjeringens målsetninger. Jeg mener også at det er disse organisasjonene som kanskje har mest å tjene på regjeringens målsetninger i forhold til de behovene disse aktørene problematiserer.





## 6 Litteraturliste:

**Andersen, Niels Åkerstrøm:** *Diskursive analysestrategier*: Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann. Nytt fra samfundsvitenskaberne. København 1999.

**Bacchi, Carol Lee:** Women, Policy and Politics. *The construction of policy problems*. SAGE Publications. London 1999.

**Berger, Peter L. og Luckmann, Thomas:** *Den samfunnsskapt virkelighet*. Fagbokforlaget 3. opplag. Oslo 2004

**Blaikie, Norman:**

*Approaches to Social Enquiry*. Polity Press. Cambridge 1993.

*Designing Social Research, the logic of Anticipation*. Polity Press, Cambridge 2000

**Borch, Christian:** *Systemic Power*; Luhmann, Foucault, and analytics of Power. Department of Sociology, University of Copenhagen, Denmark. Acta Sociologica, June 2005. Vol 48(2):155-167. www.sagepublications.com 2005.

**Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O. Lægred, Per og Roness, Paul:**

*Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget Oslo 2002

**Collin, Finn:** *Konstruktivisme*. 1. utgave, 2. opplag 2004. Samfundslitteratur. Roskilde 2003.

**Danaher, Geoff, Schirato, Tony og Webb Jen:** *Understanding Foucault*. SAGE

publications, London 2002

**Degnbol, Poul:** *Science and the user perspective: The gap co-management must address*. Co – management. Pp 31-49 in D.C. Wilson (ed.) *The Fisheries Co – Management Experience*. Dordrecht: Kluwer 2003.

**Dreyfus, Hubert L. og Rabinow, Paul:** *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. With an Afterword by Michel Foucault. The University of Chicago Press. Chicago 1982

**Fiskeristatistikk 2005:** *Noregs offisielle statistikk D 385*. ISBN 978-82-537-7314-8  
Elektronisk versjon. Emnegruppe 10.05 Fiske og fiskeoppdrett. Statistisk sentralbyrå. Oslo-  
Kongsvinger. Januar 2008.

**Foucault, Michel:**

*Diskursens orden*. Tiltredelses forelesning holdt ved Collège de France 2. sept 1970.

Spartacus Forlag A/S, Oslo 1999

*Foucault 1972:27*, side 81: Howarth, David: *Diskurs. En introduksjon*. Hans Reitzels Forlag.  
København 2005

**Gullestad, Peter og Engesæter, Sigmund:** *Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten*.

Helårsdrevne fartøyer i størrelsen 8 meter største lengde over. Fiskeridirektoratet. Bergen feb.  
2006

**Howarth, David:** *Diskurs*. En introduksjon. Hans Reitzels Forlag. København 2005

**Holm, Petter:** *Kan torsken temmes?* Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935-1995 s

109-139: **Erisken, Erik Oddvar** (red): *Det nye Nord-Norge: Avhengighet og modernisering i*  
nord. Fagbokforlaget Bergen 1996.

**Holm, Petter, Rånes, Stein Arne og Hersoug Bjørn:** Political attributes of rights-based  
management systems: The case of individual vessel quotas in the Norwegian coastal cod  
fishery. Property rights and regulatory systems in the fisheries. D. Symes. Oxford, fishing  
news Books: 113-126. Oxford 1998.

**Hønneland, Geir:** *Kvotekamp og kyststatssolidaritet: Norsk-Russisk fiskeriforvaltning*  
*gjennom 30 år*. Fagbokforlaget 2. opplag. Bergen 2007

**Jentoft, Svein:** "The community: a missing link of fisheries management." *Marine Policy*  
2000: 24(1):53-59.

**Jentoft, Svein og Mikalsen, Knut H:** *Lastet til ripa: Fiskerines rettstilling i*  
ressursforvaltningen. Tapir Akademiske Forlag, Trondheim 2001.

**Jørgensen, Marianne, Winter og Phillips, Louise:** *Diskursanalyse, som teori og metode.* Samfunnslitteratur, Roskilde Universitetsforlag. 5. opplag 2006. Roskilde 1999.

**King, Michael:** *Fisheries Biology, Assessment and Management.* Fishing news books. Oxford 1995.

**Lindgren, Svein-Åke:** *Michel Foucault.* I Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red): *Klassisk og moderne samfundsteori.* 3. reviderte utgave, 1. opplag. Hans Reitzels Forlag København 2005.

**NOU:2008:5:** *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark:* Utredning fra utvalg oppnevnt ved Kongelig resolusjon 30. juni 2006. Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet 18. feb. 2008. Departementenes servisesenter. Informasjonsforvaltning. Oslo 2008

**NOU 2006:16:** *Strukturvirkemidler i fiskeflåten.* Utredning fra utvalg oppnevnt ved Kongelig resolusjon 6. januar 2006. Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet. Departementenes servisesenter. Informasjonsforvaltning. Oslo 2006

**Neumann, Iver B:**

*Mening, Materialitet, Makt: En innføring i diskursanalyse.* Fagbokforlaget Bergen 2001

Diskursens materialitet. Dansk Sociologi 4/00. 2000:

<http://ej.lib.cbs.dk/index.php/danksociologi/article/viewFile/634/666>

Dato 11.03.09. Kl: 1708

**St. melding. Nr 21. (2006-2007):** *Strukturpolitikk for fiskeflåten.* Fiskeri og kystdepartementet.

<http://www.regjeringen.no/pages/1956202/PDFS/STM200620070021000DDDPDFS.pdf>

Dato 15.05.09 kl: 12.16

**St melding Nr 51. (1997-1998):** *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring.* Fiskeri og kystdepartementet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stmeld/19971998/Stmeld-nr-47-1997-98-.html?id=191835> Dato 15.05.09 kl:12.18

**Thomsen, Jens Peter Frølund:** *Diskursanalyse*. I Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red): *Klassisk og moderne samfundsteori*. 3. reviderte utgave, 1. opplag. Hans Reitzels Forlag København 2005.

**Wenneberg, Søren Barlebo:** *Socialkonstruktivisme- positioner, problemer og perspektiver*. 1. udgave, 2000. 1. udgave, 2. oplag 2002. Samfundslitteratur. Fredriksberg 2002.

## **6.1 Høringsuttalelser:**

### **Austevoll kommune:**

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/293223-austevoll\\_kommune.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/293223-austevoll_kommune.pdf). Dato: 11.02.2008 Kl: 17.48

### **Fiskerbåtredernes Forbund:**

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292763-fiskebatredernes\\_forbund.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292763-fiskebatredernes_forbund.pdf). Dato: 11.02.08 Kl: 17.48

### **Fylkestyret i Møre og Romsdal Senterparti:**

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292736-sp\\_more\\_og\\_romsdal.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292736-sp_more_og_romsdal.pdf). Dato: 11.02.08 Kl:17.48.

### **Jangaard export AS:**

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292781-jangaard\\_export.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292781-jangaard_export.pdf). Dato: 11.02.08 Kl: 17.48.

### **Landsorganisasjonen i Norge:**

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/293220-landsorganisasjonen.pdf>. Dato: 11.02.08. kl: 17.48.

### **Nettverket kysten til kamp:**

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292742-nettverket\\_kysten\\_til\\_kamp.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292742-nettverket_kysten_til_kamp.pdf). Dato 11.02.08 Kl: 17.48.

**Norges Kystfiskerlag:**

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292726->

norges\_kystfiskerlag.pdf Dato: 18.03.09 Kl: 19.37.

**Norske Sjømatbedrifters Landsforening:**

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/295974-nsf.pdf>. Dato:

11.02.08 Kl: 17.48.

**Sametinget:** <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/293239->

sametinget.pdf. Dato: 11.02.08 Kl: 17.48.

**Sparebankforeningen:**

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292728->

finansnaeringens\_hovedorganisasjon\_og\_sparebankforeningen.pdf. Dato: 11.02.08 Kl:17.48.

**Sunnmøre og Romsdal Fiskersalgslag:**

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fkd/hdk/2006/0006/ddd/pdfv/292746-surofi.pdf>. Dato

02.11.08 Kl: 17.48.

**6.2 Internett referanser:****Fiskeridir.no:**

**Færre fiskere langs kysten:** <http://www.fiskeridirektoratet.no/fiskeridir/fiske-og->

fangst/aktuelt/2007/faerre-fiskere-langs-kysten Dato: 17.03.09 Kl: 15.13

**Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten:** <http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/fiske-og->

fangst/statistikk/om-statistikken/om-statistikken-loennsomhet-fiskeflaate Dato: 03.02.09

Kl:19.21

**Stadig bedre driftsmargin for fiskeflåten:** <http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/fiske-og->

fangst/aktuelt/2006/stadig-bedre-driftsmargin-for-fiskeflaaten Dato: 03.02.09 Kl:19.21

## **Regjeringen.no:**

**Høringer: Hva er en Høring?:** [www.regjeringen.no/nb/dep/fkp/dok/hoeringer.html?id=1850](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkp/dok/hoeringer.html?id=1850).

Dato 25.02.2008. Kl 15.13.

## **Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:**

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf> Dato 12.05.09. Kl 16.10

## **Proposisjoner og meldinger:**

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl.html?id=287>. Dato 20.10.08 Kl. 13.03

## **Ressursforvaltning:**

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Ressursforvaltning.html?id=1278>. Dato 04.11.08  
Kl 1510

## **Statistisk Sentralbyrå:**

**Folketall 2002 og 2007, og befolkningsendringer 2002-2007. For hele landet. Fylker og kommuner (Rettet 30.08.2007 kl. 11.10):**

<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/valgaktuelt/tab-2007-08-30-01.html> Dato 18.02.09. Kl: 17.30

## **Fiskeristatistikk 2005:**

[http://www.ssb.no/emner/10/05/nos\\_fiskeri/arkiv/nos\\_d385/nos\\_d385.pdf](http://www.ssb.no/emner/10/05/nos_fiskeri/arkiv/nos_d385/nos_d385.pdf). Statistisk sentralbyrå Oslo-Kongsvinger. Dato 05.01.09 Kl: 12.23.