

4 Ei bærekraftig reindrift?

Jan Åge Riseth, forsker I, dr.scient., Norut Tromsø

Sammendrag

Bærekraft i reindriffta er ei meget relevant og aktuell problemstilling både ut fra internasjonal politikk og reindrifftspolitikken de siste to tiårene. Gjeldende reindrifftslov sier at reindriffta skal være både økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig. Den konkrete betydningen av dette er foreløpig bare definert for økologisk bærekraft – gjennom en veileder fra Landbruks- og matdepartementet fra 2008. For et mer overordnet utgangspunkt bruker jeg tilnærminger fra internasjonal fellesressursforskning.

Kapitlet gir en næringsøkonomisk oversikt over reindriffta i Norge og knytter denne både til naturgeografi og rettshistoriske forhold. Den presenterer et meget mangfoldig bilde fra sør til nordøst. Tamreinlaga i det sentrale Sør-Norge har ei lang historie og er påvirkta av å ha hatt sørsamiske gjetere som læremestre. Disse reindrifftene har den høyeste produktiviteten av all reindrift i Norge med høyt slakteuttak, høy produktivitet og stabil og god økonomi.

Sørsamisk reindrift sør for Stjørdalen har ei meget vanskelig historie da det politiske tilbakeslaget fikk spesielt sterke konsekvenser her. Reindriffta i Trollheimen mistet alle rettigheter. Dette ble bekreftet av Høyesterett så sent som i 1981. Landbruksdepartementet og Stortinget sikra framtida for denne reindriffta gjennom en ny lov i 1984. Reindrifftssamene i Røros-området har vært utsatt for hardt press fra det ekspanderende bondesamfunnet og myndighetene. Det var verst omkring forrige århundreskifte, da urimelige erstatninger for påstått skade på jordbruket ruinerte mange reindrifftssamer. I etterkrigstida og spesielt fra 1970-tallet av har reindrifftssamene i dette området skapt ei ny og mer produktiv reindrift, men har fortsatt måttet slåss for sine rettigheter mot både bønder og rettsvesen som har vært påvirket av gamle holdninger. Reineierne vant endelig fram med full aksept for sine rettigheter i en høyesterettsdom fra 2001, men har spesielt det siste tiåret måttet tåle nedgang i den høye produktiviteten på grunn av økte rovdyrstammer.

Reindriffta i Nord-Trøndelag var også med på produktivitsrevolusjonen på 1980-tallet, men har siden tidlig på 1990-tallet i stadig sterkere grad fått føle konsekvensene av den nye rovdyrpolitikken. Tapsprosenten har gradvis vært økende, og både slakteuttak og produktivitet har blitt redusert fra et høyt til et middels nivå. Nordland og Troms reindrifftsområder er begge preget av at grenseoppgjøret mellom Norge og Sverige i 1751 førte til at Norge fikk overskudd på sommerbeiter, mens Sverige fikk overskudd på vinterbeiter. Da nasjonalistiske ideologier slo inn fra midten og slutten av 1800-tallet, førte dette til sterk kontroll av reindriffta for å fremme jordbrukets ekspansjon og også til tiltakende utestenging av svenske reindrifftssamer, iverksatt fra og med 1923, blant annet fra øyene i

Troms, Norge og Sverige er for tida uten en gyldig konvensjon, og det kan stilles spørsmål ved om Norges ensidige forlengelse av 1972-konvensjonen i 2005 er gyldig. De siste konvensjonsforhandlingene har vært meget vanskelige, men ei samisk arbeidsgruppe har nylig lagt fram forslag til en ny konvensjonstekst.

Store deler av reindrifta i Finnmark er i ubalanse. Unntaket er Polmak/Varanger, som har gjennomført produktivitetsrevolusjonen og går med godt overskudd. Reintallet i Karasjok og de ti indre distriktene i Kautokeino har i løpet av de siste 30 årene beveget seg mellom historiske topper og bunner som fortsatt er høyere enn de gamle nivåene. Beiteutnyttinga på Finnmarksvidda er derfor langt mer intens enn tidligere. Myndighetenes overvåkingsprogram dokumenterer at gjenveksten av lav på Finnmarksvidda er langt bedre enn forventet. Ny vekst i reintallet på 2000-tallet medfører likevel at beitetilstanden igjen er under rask forverring.

Etter krav fra NRL, utredning og dialog fikk man en ny reindriftslov i 2007. Foruten bærekraft fokuserer denne loven reindriftas egne institusjoner og prosesser, men har unntaksbestemmelser som gir sentrale myndigheter muligheter til å overstyre reindriftsorganene. Myndighetene har nå brukt dette til å sette i gang tvangsprosesser for å få til reintallsreduksjon. Jeg frykter at disse tiltakene vil fungere som en avsporing og heller bremse enn fremme næringsas egne nødvendige prosesser.

Fellesressursforskninga sine resultater er entydige: Det er ressursbrukerne selv som må ta ansvaret for å løse sine egne problemer. Myndighetenes rolle må være å støtte opp om prosesser som bygger institusjoner og løser problemer.

Jeg tilrår at:

- myndighetene utvikler en politikk for å styrke beskyttelsen av reindriftas driftsområder og vektlegger reindriftas positive bidrag til å opprettholde et åpent landskap og biodiversitet*
- konsultasjonsordningen brukes mer aktivt for å utvikle en forpliktende dialog med reindriftsamene, NRL og Sametinget*
- myndighetene må gi reindrifta i Finnmark og reindriftas organer ro til å gjennomføre fastsetting av bruksregler og påfølgende reduksjon av reintall.*
- forslaget til ny reinbeitekonvensjon med Sverige fra den samiske arbeidsgruppa ledet av Sametinget i Norge må søkes ratifisert og iverksatt snarest*
- myndighetene må utforme en rovdyrpolitikk som tar mye klarere hensyn til reindrifta og andre beitebrukere*

4.1 Innledning

Analysegruppa for samisk statistikk har invitert meg til å skrive et kapittel om reindriftsstatistikk. Utfordringa ble da å finne et tema som for det første vil bli oppfattet som viktig og interessant av både næringa, samiske organisasjoner og samiske og norske myndigheter. For det andre må det være et tema som det finnes tilstrekkelig datagrunnlag til å skrive om. Løsninga er blitt å skrive om bærekraft, både fordi dette er den offisielle målsettinga for reindrifta slik den er formulert i reindriftsloven av 2007, men også fordi det er en målsetting som spiller en framtrедende rolle i internasjonal miljø- og utviklingspolitikk, slik den har utviklet seg det siste kvarte århundret. Temaet er ekstra interessant siden regjeringserklæringa 2013 signaliserte at man vil legge fram ei ny stortingsmelding om bærekraft i reindrifta. Foreliggende næringsstatistikk gjennom Ressursregnskapet og Totalregnskapet som utgis årlig av Reindriftsforvaltningen¹, gir et godt grunnlag for å vurdere mange sider av bærekrafta i dagens reindrift.

Jeg synes at det er viktig å peke på at bærekraft som overordna politisk målsetting for reindrifta ikke er noen selvfølge. I løpet av de siste hundreårene har reindriftssamene opplevd til dels dramatiske skifter i nasjonalstatenes same- og reindriftspolitik. Den uttrykte målsettinga for Lappekodisillen (1751) var den «Lappiske Nations Conservation», og regimet den etablerte, innebar i tråd med dette en anerkjent samisk selvforvaltning innenfor nasjonalstatenes rammer. I løpet av siste halvdel av 1800-tallet snudde dette fullstendig. Den politiske praksisen omfattet grensestengninger², distriktsinndeling med fellesansvarlighet og vokteplikt av hensyn til jordbruket³, tamreinfobud⁴, kontrollerende lappefogder⁵ og et erstatningstyranni som i enkelte distrikter sendte de fleste reieneierne på fattigkassa (Fjellheim 2012). Den første norsk-svenske reinbeitekonvensjonen ble inngått i 1919 og medførte en meget omfattende innskrenkning av svenske reindriftssamers beiterett i Norge, bl.a. ble de utestengt fra øyene i Troms. Den politiske målsettinga for reindrifta kan karakteriseres som en *avviklingsmålsetting* og ble formulert slik i en innstilling til reindriftslov:

Saalenge Flytlappernes Næring nyder Lovgivningens Beskyttelse, har den Følgelig Krav paa at bydes saadanne Vilkaar, at den kan bestaa. Men i og med dens Stilling som en historisk Overlevering, der ikke i ringe Grad virker som en Hemsko paa Udviklingen af bedre og formaalstjeneligere Samfundsinteresser, er Grænserne for dens Krav givne. Og disse Grænser maa etter Forholdets Natur blive vikende (Indredepartementet 1904).

Denne målsettinga slår altså fast at reindrifta kun omfattet *tålt bruk* og hadde *vikeplikt* overfor andre interesser, særlig jordbruket. Den lå til grunn for den første landsomfattende reindriftsloven, som ble endelig vedtatt i 1933 og var i kraft helt til 1978. Forgjengeren, felleslappeloven av 1883 og den første norsk-svenske reinbeitekonvensjonen satte i praksis Lappekodisillen til side og dannet til sammen en ny «grunnlov» for relasjonene mellom reindriftssamene og statsmyndighetene, og dermed også mellom reindriftssamene og omgivelsene, særlig bøndene. Mye av reindriftssamenes seinere politiske historie dreier seg om strevet for å komme ut av de trange og undertrykkende institusjonene som ble etablert

¹ Fra og med 1980 Reindriftsadministrasjonen, inntil siste årsskifte Reindriftsforvaltningen, etter årsskiftet Statens reindriftsforvaltning, siden 1.7.2014 Landbruksdirektoratet, Reindriftsavdelingen.

² Norge–Russland 1826, Norge–Finland 1852 og Sverige–Finland 1889.

³ Felleslappeloven av 1883 som gjaldt for Sverige og Norge sør for Finnmark.

⁴ I kommuner i Sør-Norge som ikke var kommet med i den etablerte distriktsinndelinga.

⁵ Fra 1890-tallet sør for Finnmark, i Finnmark fra 1935.

omkring forrige århundreskifte. Dette har vist seg å bli meget krevende. Både de geografiske rammene for reindrifta og grunnprinsippene i lovverket er fortsatt langt på vei uendret. Det har også vist seg at flere av de framskrittene som er vunnet, er blitt truet av tilbakeslag.

Som en reaksjon på det sterke presset fra jordbrukets ekspansjon og myndighetenes reguleringer organiserte reindriftssamene seg. De holdt et første landsmøte i Trondheim i 1917, men det gikk enda 30 år før de fikk etablert en permanent landsomfattende organisasjon: Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL). De første praktiske resultatene av reindriftssamenes organisasjonsstrev kom på slutten av 1960-tallet og innebar at reindrifta ble akseptert som landbruksnæring. Parallelt med at staten etablerte fagskole, forskningsstasjon og veiledningstjeneste, slo Høyesterett i 1968 fast at reindrifta på grunnlag av alders tids bruk hadde ekspropriasjonsrettslig beskyttelse på linje med fast eiendom. Videre dialog la grunnlaget for at NRL og Landbruksdepartementet i 1976 signerte Hovedavtalen for reindriftsnæringen. Denne reformen ble styrket av en ny reindrifftslov i 1978. De viktigste uttrykte politiske målsettingene i disse dokumentene var en økonomisk målsetting om å oppnå best mulig inntekt og høyest mulig kjøttproduksjon samtidig som naturgrunnlaget ble ivaretatt, samt en kulturell målsetting om å bevare reindrifta som en viktig faktor i samisk kultur. Denne dobbeltreformen med ny lov og hovedavtalen var det endelige bruddet med avviklingsmålsettinga.

Delvis parallelt med dette vokste det også fram en bredere etnopolitisk bevegelse omkring Norske Samers Riksforbund (stiftet 1968). Omkring 1980 utviklet omfattende demonstrasjoner og aksjoner mot utbygginga av Alta-Kautokeino-vassdraget seg fra miljøsak til urfolkssak, ikke minst som følge av to sultestreiker med unge samer foran Stortinget. Dette la grunnlaget for en ny samepolitikk som omfattet grunnlovsendring (1988), etablering av Sametinget (1989) og at Norge anerkjente samene som urfolk (1990). Prosessen fram til vedtak av finnmarksloven førte også til en avtale mellom myndighetene og Sametinget i 2005 – en avtale som bl.a. ga reindrifta konsultasjonsrettigheter både med tanke på politiske endringer og naturinngrep. Dette fikk også konsekvenser for reindrifftslovgivningen. Lovkomiteen bestod av et flertall av reindriftssamer og hadde en leder som nøytt bred tillit blant reindriftssamene. Den nye loven som ble vedtatt i 2007, fokuserer reindriftas egne behov for regulering og den tradisjonelle siidainstitusjonen, som ble oversett i reindrifftsloven av 1978, har fått en sentral plass i loven, mens reinbeitedistriktene i utgangspunktet har fått ansvaret for regulering av reintall og beitebruk. Med dette er reindrifta kommet et skritt videre og har oppnådd å få en bemyndigende reindrifftslov.

I dette kapitlet skal jeg først gå inn på bærekraftbegrepet og analysere hvordan det defineres og forstås, og videre å legge fram kriterier for hvordan det kan evalueres. Jeg skal så bruke dette som et grunnlag for, ut fra tilgjengelig tallmateriale, å analysere hvordan situasjonen er i reindrifta i Norge. Til slutt skal jeg oppsummere dette og gi en vurdering av muligheter og trusler i framtida.

4.2 Forutsetninger for bærekraft

Bærekraftbegrepet ble allment kjent etter at det ble tatt i bruk av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen). Kommisjonen var opprettet av FN for å foreslå utviklingsstrategier som kunne bidra til å løse miljø- og fattigdomsproblemene i verden. Sluttrapporten *Vår felles framtid* kom i 1987 og brukte begrepet *bærekraftig utvikling*. Det skildret hvordan miljø, økonomi og sosial utvikling var tett knyttet sammen. Hovedbudskapet i rapporten var at verdenssamfunnet må innrette seg og gjøre det som kreves for å sikre en

bærekraftig utvikling. Det betyr å sikre at behovene til dagens mennesker blir dekket, uten at dette svekker grunnlaget for framtidige generasjoner til å få dekket behovene sine.

Dette begrepet fikk raskt gjennomslag både i miljøbevegelsen og i internasjonal og nasjonal politikk. Den store internasjonale miljøkonferansen som FN arrangerte i 1992 i Rio de Janeiro i Brasil, bidro vesentlig til dette. På denne konferansen, hvor de fleste av verdens statsledere deltok, ble flere viktige konvensjoner (Klimakonvensjonen, Konvensjonen om biologisk mangfold og Agenda 21) vedtatt. I Norge kom bærekraftbegrepet inn i reindriftspolitikken allerede med stortingsmeldinga *En bærekraftig reindrift*, som ble lagt så tidlig som i 1992. I stortingsmeldinga tok man utgangspunkt i at målsettinga for næringa kunne uttrykkes som tre mål:

- Et (1) *produksjonsmål*, uttrykt som at beiteressursene skal utnyttes til størst mulig matproduksjon uten at naturgrunnlaget forringes.
- Et (2) *inntektsmål*, uttrykt som at utøverne skal sikres inntekt og levekår på linje med andre yrkesgrupper, og at inntektene skal fordeles slik at det gir økonomisk bærekraftige bruksenheter. I dette ligger det et indirekte effektivitetskrav til reindriftsnæringen.
- Et (3) *kulturmål*, uttrykt som at reindriften har avgjørende betydning for utviklingen av samisk kultur. Dette har vært tolket som at en bevaring av samisk kultur best kan oppnås gjennom en størst mulig reindriftsbefolkning, dvs. at flest mulig med samisk bakgrunn får utøve reindrift.

Disse tre målene ble oversatt til begreper fra bærekraftdiskursen og betegnet som henholdsvis *økologisk*, *økonomisk* og *kulturell bærekraft*. Dette er også de begrepene vi finner igjen i dagens reindriftslov. I reindriftsloven av 2007 § 1 (Lovens formål) heter det bl.a.:

For det samiske reinbeiteområdet skal loven legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig. For å nå disse mål skal loven gi grunnlag for en hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindriften. Reindriften skal bevares som et viktig grunnlag for samisk kultur og samfunnsliv. ...

Utenfor det samiske reinbeiteområdet skal loven legge forholdene til rette for en økologisk og økonomisk bærekraftig utnytting av reinbeiteressursene med basis i lokal kultur og tradisjon i de områder hvor det er gitt tillatelse til reindrift etter reglene i § 8.

Intensjonene er klare. Reindriften skal være både *økologisk*, *økonomisk* og *kulturelt bærekraftig*. For å komme fra intensjoner til praktisk politikk må man svare spørsmål som:

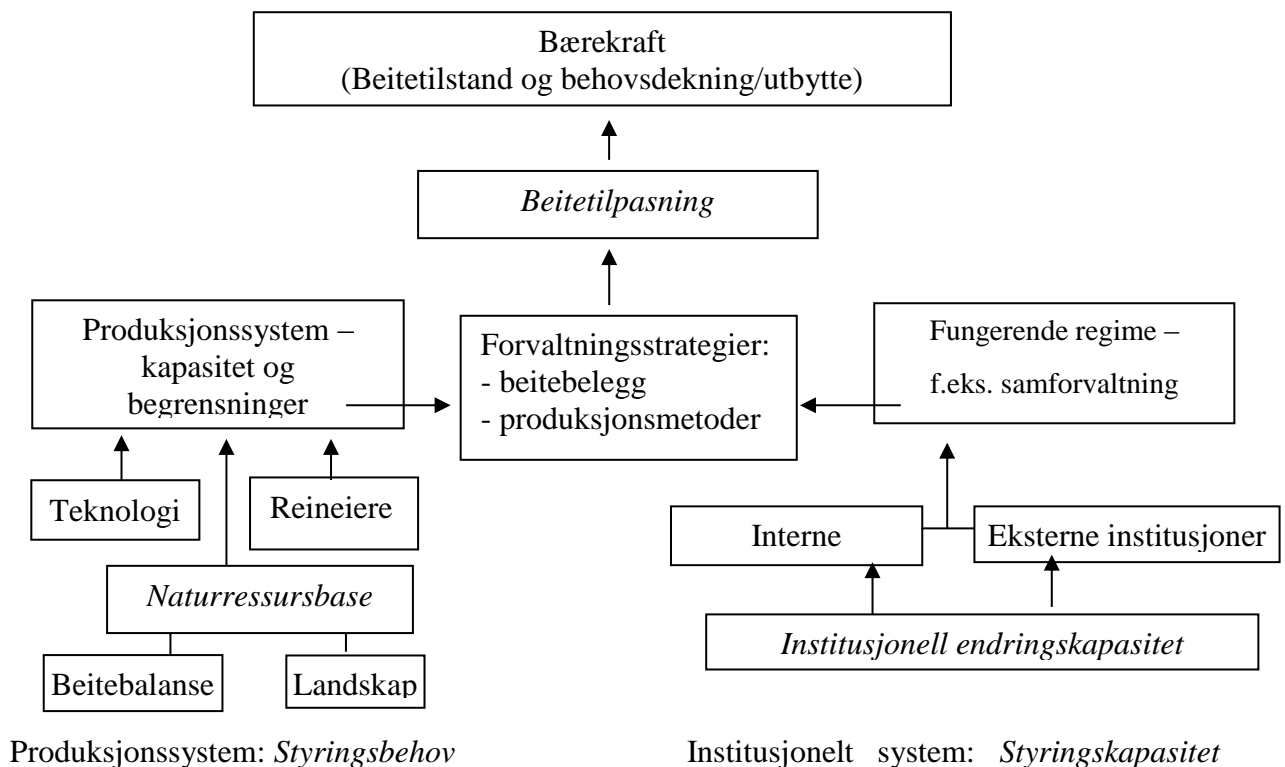
- Hvilke faktorer påvirker bærekrafta, og hvordan virker de sammen?
- Hvordan kan vi vurdere eller måle om, eller i hvilken grad, reindriften er bærekraftig, ev. i hvilken retning bærekrafta utvikler seg?

Dette er spørsmål uten fasitsvar, men jeg har funnet to utgangspunkter. På et overordnet nivå finnes det nyttige tilnærminger innen internasjonal fellesressursforskning (Ostrom 1990, Ostrom et al. 1994). På et mer konkret nivå har LMD (2008) utviklet egne indikatorer som gir et godt utgangspunkt for å vurdere økologisk bærekraft. For de øvrige bærekraftdimensjonene foreligger det ikke egne kriterier, så her er vi henvist til å gjøre mer skjønnsmessige vurderinger.

4.2.1 Bærekraftanalyse

Ut fra tilnæringer hentet fra fellesressursforskninga har Riseth og Vatn (2009) utviklet et rammeverk for å analysere bærekraft i reindrifta, se figur 1. Dette rammeverket ble brukt til å analysere hvorfor reindrifta i Vest-Finnmark og Trøndelags-områdene, til tross for en ganske enhetlig nasjonal reindriftpolitikk, på 1980-tallet kom inn i meget ulike utviklingsforløp (Riseth, 2009). Danielsen og Riseth (2010) har også brukt det samme rammeverket for å analysere vilkårene for reindrifta i Trollheimen. Rammeverket bygger på følgende forutsetning: *Hvorvidt beitebruken blir bærekraftig, avhenger av hvor godt produksjonssystemet og det institusjonelle systemet passer sammen.* Forvaltningsstrategiene til den enkelte reineier og siida utvikles i balanse mellom, på den ene sida, *styringsbehovet* skapt av produksjonssystemet, og på den andre sida *styringskapasiteten* til det faktiske⁶ regimet. Underforstått, ikke bærekraftige tilpasninger vil mest sannsynlig oppstå dersom styringskapasiteten er for liten i forhold til behovet. De viktigste elementene i produksjonssystemet er naturressurser, reineiere og teknologi, mens hovedelementene i styringsregimet er interne (samiske) institusjoner og storsamfunnets institusjoner (politikk, lovgivning og markeder). De viktigste forvaltningsstrategiene gjelder produksjonsmetoder (teknologi og flokkstruktur), beitebruk og beitebelegg (reintall pr. arealenhet). Reineiernes valg av forvaltningsstrategier fører til en beitetilpasning. Hvor bærekraftig denne tilpasningen er, kan evalueres ut fra kriterier for forskjellige aspekter av denne tilpasningen: økologisk, økonomisk og kulturelt.

Figur 4.1 Produksjonssystem og institusjonelt system (etter Riseth og Vatn, 2009:91)



⁶ Jeg bruker ordet *faktisk* for å understreke at det er de delene av regimet (regelsystemet) som reelt er i kraft, dvs. de reglene som vanligvis etterleves, som er viktige. Skrevne regler som ikke praktiseres, har begrenset betydning.

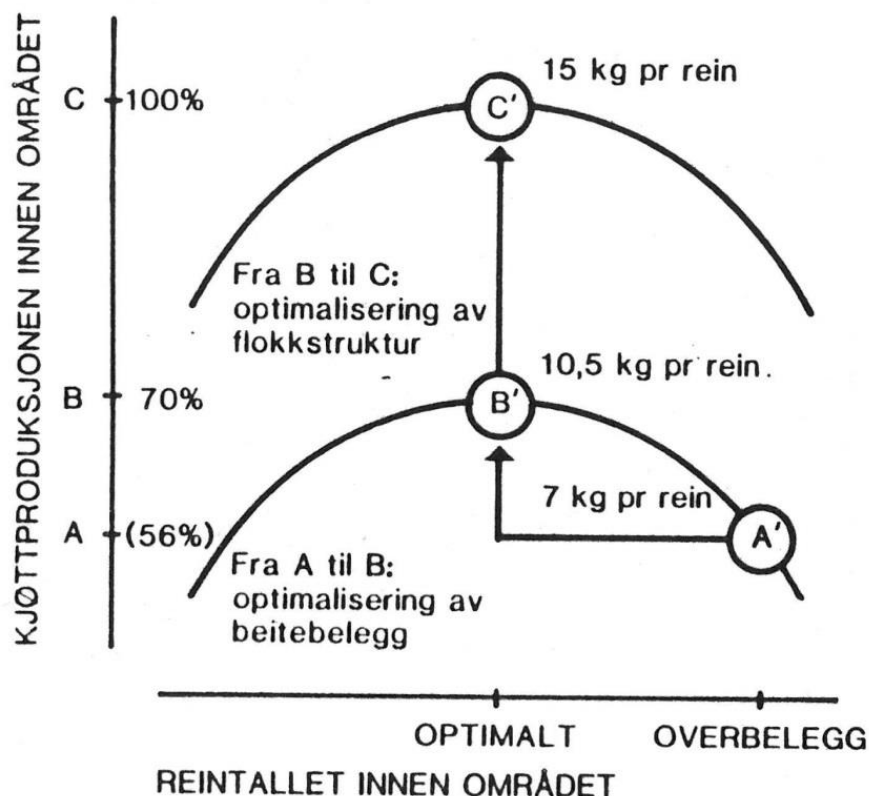
Et rammeverk er ikke en detaljert modell. Det vil være riktigere å si at det er et analyseskjema som angir hvordan viktige faktorer kan virke sammen / påvirker hverandre. Et eksempel kan illustrere hvordan rammeverket kan brukes i en analyse.

Fra slutten av 1960-tallet startet en teknologisk revolusjon i reindrifta. Den forløp med introduksjon og spredning av snøskuter, økende bruk av biler, ATV og til dels bruk av helikopter. I løpet av et par tiår gikk man fra omfattende avhengighet av menneskers og dyrs muskelkraft til omfattende avhengighet av motorkraft og fossil energi. Samtidig som dette endret relasjonene til omverdenen og økte mulighetene til å styre flokken med mindre menneskelige ressurser, innebar det en dramatisk kostnadsøkning. Hvordan skulle dette dekket? Mer rein? Høyere produktivitet per rein? Andre inntekter? Ulike svar gir grunnlag for ulike forvaltningsstrategier. I den nevnte undersøkelsen ble rammeverket brukt til å identifisere sammensatte forklaringer som involverte både naturressursfaktorer og historiske faktorer på den institusjonelle siden (Riseth og Vatn, 2009).

4.2.2 Evaluering av bærekraft

For evaluering av bærekraft foreligger det nå omforente kriterier for *økoslogisk* bærekraft (se tekstboks 2). For å forstå logikken i disse kriteriene er det imidlertid nødvendig å kjenne den teoretiske bakgrunnen for disse kriteriene.

Figur 4.2 Produktivitet og reintall (Kosmo og Lenvik 1985:24)



Teorien er blitt kjent som Røros-modellen (Lenvik 1989) og går i prinsippet ut på en dobbelt optimalisering (se figur 4.2). Først optimaliserer man beitebelegget, og så optimaliserer man flokkstrukturen ved høy simleandel og kalveslakt. På denne måten kan man fordoble produktiviteten i forhold til en tilpasning med høyt beitebelegg og tradisjonell flokkstruktur basert på okserein eller varit⁷ som slaktedyr.

For økonomisk og kulturell bærekraft fins det ikke tilsvarende kriterier. Riksrevisjonen (2012) har kritisert LMD for at det ikke er fastlagt slike kriterier for de andre delmålene, og anser derfor at departementet «mangler viktige forutsetninger for å få informasjon om måloppnåelse og dermed også relevant styringsinformasjon» (Riksrevisjonen 2012:10). Når slike kriterier ikke foreligger for de andre delmålene, vil jeg ta utgangspunkt i en mer overordna tilnærming; rammeverket i figur 1 samt designprinsippene som jeg presenterer i tekstboks 1.

For en naturbasert virksomhet vil den økologiske bærekrafta være grunnleggende. For å være *økonomisk* bærekraftig må reindrifta også være økologisk bærekraftig. I tillegg vil produktivitet, tapsnivå, kostnadsnivå, fordeling og tilskuddsnivå være de viktigste faktorene for økonomisk bærekraft. Jeg vil berøre disse punktene, men jeg vil rette søkelys mot den økologiske bærekrafta og også i stor grad knytte vår diskusjon av økonomiske forhold opp mot vurdering av den økologiske bærekrafta.

Den *kulturelle* bærekrafta er kanskje den dimensjonen som er vanskeligst å operasjonalisere, men jeg vil anføre at denne dimensjonen i det minste inkluderer tilknytning til lokal samisk tradisjon, respekt for og verdsetting av reindriftssamenes nedarvede kunnskaper og problemløsningsstrategier samt at man opprettholder reindrifta i et omfang som gir grunnlag for et levende samisk lokalsamfunn. I så måte anser jeg det økte selvstyret som forutsettes i reindriftsloven av 2007, for å være et vesentlig element med tanke på å ivareta denne dimensjonen.

Foruten dette vil jeg legge til grunn at alle de tre nevnte dimensjonene av bærekraft også forutsetter et stabilt og forutsigbart styringssystem – de institusjonelle ordningene. Dette ikke minst for å ivareta det nevnte selvstyreaspektet. Jeg vil derfor presentere de såkalte designprinsippene for robuste fellesressursinstitusjoner (se tekstboks 1) og bruke dem som et utgangspunkt.

Tekstboks 1.

Designprinsipper

- *Ressursen må være klart avgrenset.*
- *Bruksreglene må være godt avstemt til lokale behov og betingelser.*
- *Personer som blir berørt av reglene, kan vanligvis delta i justering av dem.*
- *Myndighetene må respektere lokalsamfunnsmedlemmenes (ressursbrukernes) rett til å utvikle sine egne regler.*
- *Det må finnes et etablert system for egen overvåking av medlemmenes opptreden (som ressursbrukere).*
- *Det må finnes et system med graderte sanksjoner (for regelbrudd).*
- *Samfunnsmedlemmene må ha tilgang til rimelige konfliktløsningsmekanismer.*
- *For flernivåsystemer der ressursuttak og -forsyning, overvåking og sanksjoner, konfliktløsning og andre styringsaktiviteter er organisert på flere nivåer, må man ha regler for alle nivåene (Ostrom 1990:90–92, min oversettelse med utfyllinger i parentes).*

⁷ Halvannet års okse.

4.2.2.1 Designprinsipper

Ett sentralt funn i fellesressurs-forskninga er identifisering av designprinsippene for robuste, langvarige fellesressursinstitusjoner. Disse prinsippene er gjengitt i tekstboks 1. Prinsippene ble avdekket gjennom et stort antall empiriske studier, gjennomført over store deler av verden, av styring av fellesressurser. Studiene omfattet beitesystemer, vanningsanlegg, skoger, lokale fiskerier osv. Felles for disse studiene var at hver av dem omfattet et betydelig antall brukere, og at systemene var selvregulert. Forskninga viste at det er ekstremt stor variasjon i hvilke konkrete regler som brukes i systemer som har vist seg bærekraftige over lang tid.

På den annen side var det heller ingen spesifikke regler som kunne sies å være mer vellykket enn andre. Bare etter å ha gitt seg i kast med dette store mangfoldet av robuste systemer var det mulig å identifisere generelle prinsipper som syntes å ligge under de robuste institusjonene.

De åtte identifiserte prinsippene (faktorene) var de som ble funnet for de fleste robuste institusjoner, mens de manglet i systemer som det gikk dårlig med. Prinsippene har inspirert et stort antall videre studier og er ansett som særlig velegnede for studier av mindre og homogene systemer. Jeg vil peke på at særlig prinsippene (3), (4), (5) og (7) alle bidrar til å konkretisere *selvstyredimensjonen* i lokal ressursforvaltning, som også er ett av de viktigste nye elementene i reindriftsloven av 2007.

Jeg skal så presentere de etablerte kriteriene for økologisk bærekraft.

4.2.2.2 Bærekraftighetsindikatorer

I forbindelse med iverksettinga av ny reindriftslov av 15. juni 2007 nedsatte Landbruks- og matdepartementet (LMD) en arbeidsgruppe i januar 2008. Den var satt sammen av representanter fra reindriftnæringa, forskning og forvaltning, og utviklet forslag til kriterier til bruk i prosessen med fastsetting av økologisk bærekraftig reintall. Arbeidsgruppa fikk følgende mandat:

I henhold til den nye loven gis reindriften nå selv et ansvar for fastsettelse av øvre reintall i forbindelse med utforming av distriktets bruksregler. Bruksreglene skal sikre en økologisk bærekraftig utnytting av beiteressursene. Distriktsstyret skal på selvstendig grunnlag gjøre rede for de drifts- og beitemessige vurderinger som ligger til grunn for det fastsatte reintallet. Distriktsstyrets vedtak sendes til endelig stadfesting og godkjenning i Reindriftsstyret. Arbeidsgruppen bes komme med forslag på kriterier/indikatorer som skal bidra til en god og effektiv ressursforvaltning. Kriteriene/indikatorerne skal fungere som en veiledende momentliste og et korrektiv for distriktsstyrene og myndighetene i forbindelse med fastsetting av reintall. Det må presiseres at kriteriene/indikatorerne ikke skal være en ny metode for fastsetting av reintall fra myndighetenes side.

Arbeidsgruppas hovedkonklusjon var at *reinens kondisjon er den beste indikator på om et reintall er tilpasset ressursgrunnlaget*. De foreslo derfor kriterier knyttet til reinens kondisjon for å angi hva som indikerer et økologisk tilpasset reintall for distriktene, og at også reindriften mer kvalitative vurderinger av reinens kondisjon skal brukes som supplerende indikatorer.

Etter en høringsrunde ble det utarbeidet en veileder til bruk for næringa og myndighetene i forbindelse med fastsetting av reintallet for det enkelte distrikt. På bakgrunn av arbeidsgruppas rapport ble det utarbeidet «Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall» utgitt i desember 2008 (LMD, 2008). Det som ifølge veilederen skal inngå i vurderingen når man fastsetter et økologisk bærekraftig reintall, er angitt i tekstboks 2.

I argumentasjonen for reintallet og styringsorganenes vurdering av reintallet skal det videre skjeles til hvordan vekt og produksjon har vært i et femårsperspektiv, og hvilken utvikling man forventer med det reintall som foreslås i utviklingen av reintallskriteriene i «positiv eller negativ» retning. Etter at reintallet er fastsatt, skal utviklingen i normene følges i perioder på tre år, og årlig variasjon skal synliggjøres i distriktets årsmeldinger slik at styringsorganene kan følge med på hvordan distriktet bidrar til å opprettholde eller nå økologisk bærekraftig ressursforvaltning med det reintall som blir vedtatt.

4.3 Dagens situasjon

For å forstå reindriftas tilpasningsvilkår trenger vi grunnleggende oversikt over reindriftas naturgeografi. Etter denne introduksjonen skal jeg presentere regionvise næringsøkonomiske data som et utgangspunkt for bærekraftanalysen.

4.3.1 Naturgeografi

Klima og geologi legger til sammen det naturgeografiske grunnlaget for reinens forhold til landskapet og da i neste omgang driftsmønsteret i reindriften basert på de årlige flyttingene mellom sesongbeiter, særlig da vinter- og sommerbeite.

Tekstboks 2

Bærekraftighetsindikatorer

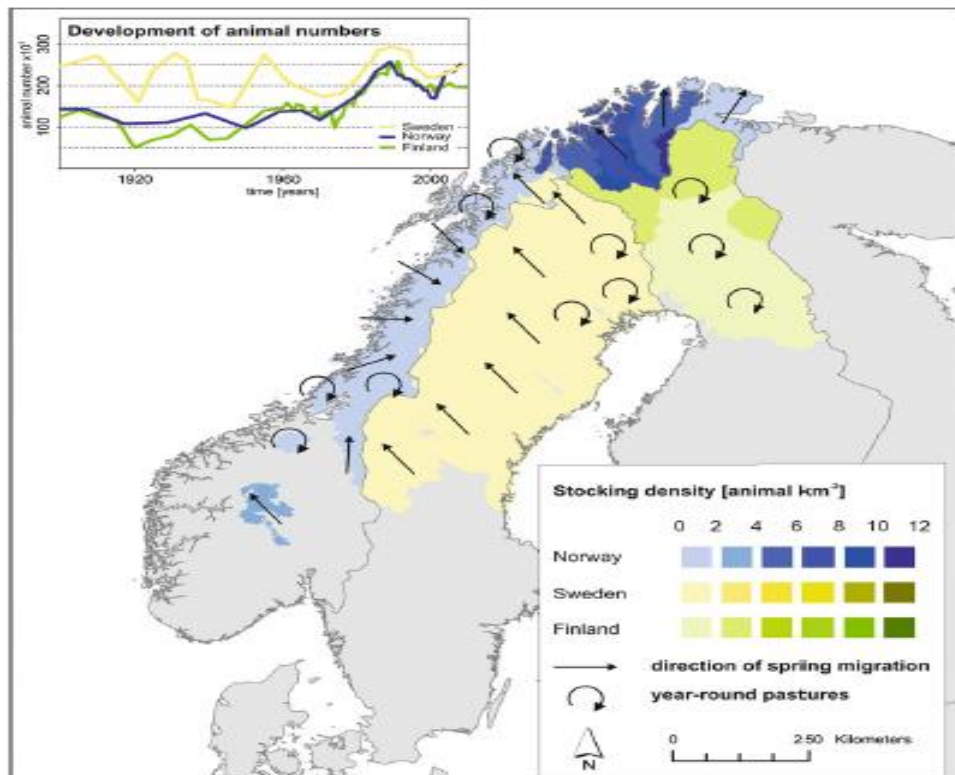
- *Arealet av de ulike årstidsbeitene.*
- *En redegjørelse av beitenes tilstand og de driftsmessige forholdene.*
- *Gjennomsnittlige slaktevekter for de ulike alders- og kjønns kategorier. Levende vekter kan brukes ved behov.*
- *Kjøttavkastning, kilo kjøtt produsert per rein i vårflokk.*
- *Stabilitet i kalveproducent, andel kalv ved fot på høsten.*
- *Tidligere erfaringer med reintall som har vist seg å gi gode vekter, god kjøttavkastning og god kalvetilgang, kan brukes ved behov.*
- *Andre reindriftsfaglige vurderinger av forventet kondisjon og tilstand i flokken.*

Det vises også til at følgende normer bør oppnås ved et økologisk bærekraftig reintall:

- *Gjennomsnittlige slaktevekter for*

<i>kalv:</i>	<i>17–19 kg</i>
<i>vårit/hortje:</i>	<i>25–27 kg</i>
<i>simler:</i>	<i>27–29 kg</i>
- *Gjennomsnittlig kjøttavkastning: 8–9 kg per rein i vårflokk.*
- *Variasjon mellom år i kalveprosent om høsten: 10–15 %.*

Figur 4.3 Driftsmønstre, reintall og beitebelegg i Fennoskandia
(Pape & Löffler 2012)



For å forstå den overordna logikken i driftsmønsteret i Norge er det nødvendig å se det i et allsamisk og fennoskandisk perspektiv. Historisk og beiteøkologisk ligger de naturlige sommerbeitene for disse områdene, også de svenske og finske, ut mot kysten i Troms og Finnmark, da det opprinnelige mønsteret er modifisert både av grensestengninger og reinbeite-konvensjoner. Områder som nå brukes som sommerbeiter, er for eksempel tidligere høstbeiter.

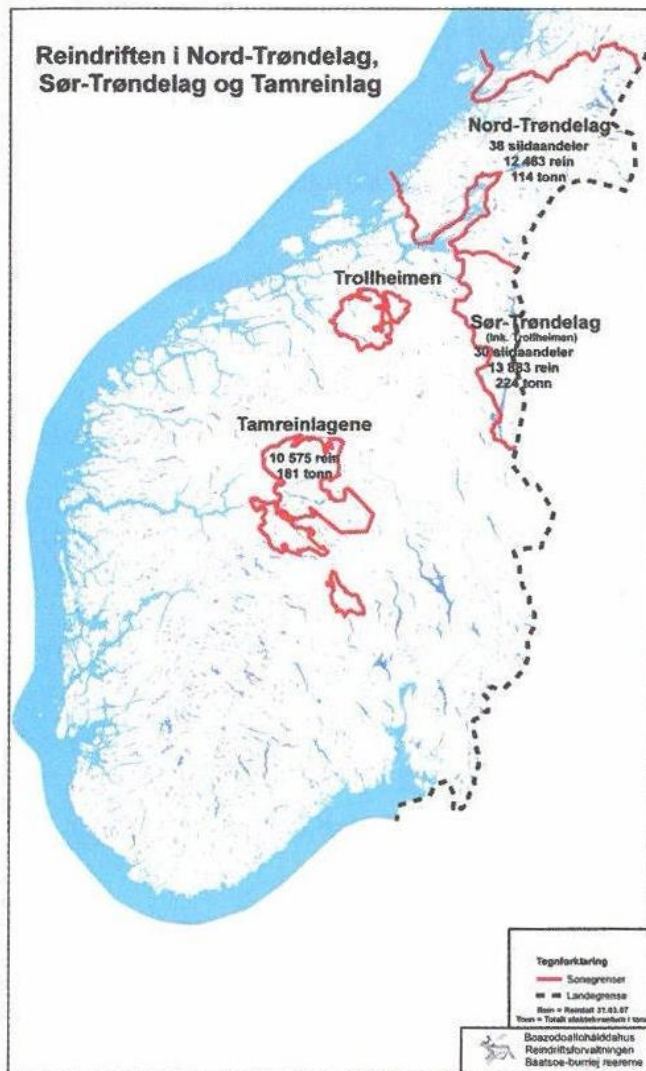
Hovedtrekkene og logikken i dagens driftsmønster i Fennoskandia går fram av figur 3. Som figuren viser, har vi i Norge både reindrif basert på lengre sesongmessige flyttinger og relativt stasjonær helårsreindrift. Vi kan merke oss at alle piler som illustrerer vårflyttingas retning, peker mot fjellet. Det meste av disse fjellene utgjøres av Skandene (også kalt Kjølen), fjellryggen som danner grunnlaget for grensen mellom Norge og Sverige og har gitt opphav til navnet Skandinavia. Gjennom Troms og i Finnmark går fjellkjeda lenger ut mot havet. Flyttingene mot fjellkjeda går både østfra og vestfra. Fra Fosen til Troms har vi ei kystvendt reindrif som er basert på vinterbeiter uten permanent snødekke eller tilfrysning. Vi kan også merke oss at reindrif i Finnmark, i likhet med det meste av Sverige og Hedmark/Sør-Trøndelag, er helnomadisk med lengre flyttinger og kontinentale⁸ vinterbeiter. Det meste av helårsreindrif i Norge er basert på relativ nærhet til havet, i områder hvor veksling mellom ulike klimasoner gir tilgang til alternative vinterbeiter, mens den sørligste reindrif i Hedmark likner på skogsreindrif i Sverige og Finland.

⁸ Med tørre og kalde vintre.

4.3.2. Næringsøkonomisk oversikt

Denne oversikten tar utgangspunkt i de to årlige publikasjonene fra Reindriftnforvaltningen; *Ressursregnskap for reindriftnnæringen* og *Totalregnskap for reindriftnnæringen*. Ressursregnskapet er en årlig rapport om ressursituasjonen i næringa og bygger for en stor del på reineiernes egne innmeldte opplysninger. Totalregnskapet er en årlig rapport om den økonomiske situasjonen i næringa og utgis av det partssammensatte Økonomisk utvalg som grunnlagsmateriale for reindriftnforhandlingene. Presentasjonen av næringsøkonomien her er basert på sentrale data i hovedsak i tabellform. Statistikken som presenteres, er ikke helt fullstendig. Delvis skyldes dette at data ikke er registrert, og delvis skyldes det at de tallene som finnes, ikke er sammenliknbare. Jeg følger den offisielle regioninndelinga og har valgt å starte sørfra.

Figur 4.3 Reindriftn i Sør-Norge og Trøndelag (Økonomisk utvalg 2013:151).⁹



⁹ Forfatteren takker for tillatelse fra Landbruksdirektoratet til å benytte figurer fra Ressursregnskapet og Totalregnskapet.

4.3.2.1 Tamreinlagene i Sør-Norge

Tamreinlagene driver reindrift i sørnorske fjellbygder. Tamreinlagene har ei lang historie, dokumentert tilbake til 1780-åra (Bitustøyl 2013). Nå er det bare fire tilbake, med Jotunheimen som det sentrale området, men tidligere har drifta foregått over store deler av det sentrale sørnorske fjellmassivet.

«Den langt viktigaste perioden for tamreindriften var perioden etter 1880, og i mange område, t.d. Hardangervidda, fram til midten av 1950-talet, i Setesdal så seint som til 1979 og Hol i Hallingdal til 1982» (op. cit.:60).

Drifta utøves i hovedsak på statsallmenning, i noen områder også på sameier og privat grunn. Formelt er drifta basert på konsesjon fra LMD etter reindriftenloven.

Tabell 4.1 Reintall, flokkstruktur og tap. Tamreinlagene.

(Reindriftenadministrasjonen 1981–1991, Reindriftenforvaltningen 2001–2014)

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Reintall	9129	9736	12269	12159	10465	10856
Simleandel (%)	70	71	72	74	74	77
Kalvetilgang (%) ¹	-	91	86	88	81	90
Tapsprosent voksne	-	-	-	2	4	1
Tapsprosent kalv ²	-	-	4	-	10	5

¹kalv om høsten (etter tap), ² av fødte kalver

Tabell 1 viser at tamreinlagene har meget stabile reintall og høy simleprosent. Forutsatt at simlene er tunge nok¹⁰, betyr dette at flokkstrukturen er meget produktiv. Relativt mange simler betyr at det fødes mange kalver. Kalvetapene er også svært lave, og det betyr at en svært høy andel av simlene har kalv ved foten om høsten.

Tabell 4.2 Slakteuttak, produktivitet og slaktevekter. Tamreinlagene.

(Reindriftenadministrasjonen 1981–1991, Reindriftenforvaltningen 2001–2014)

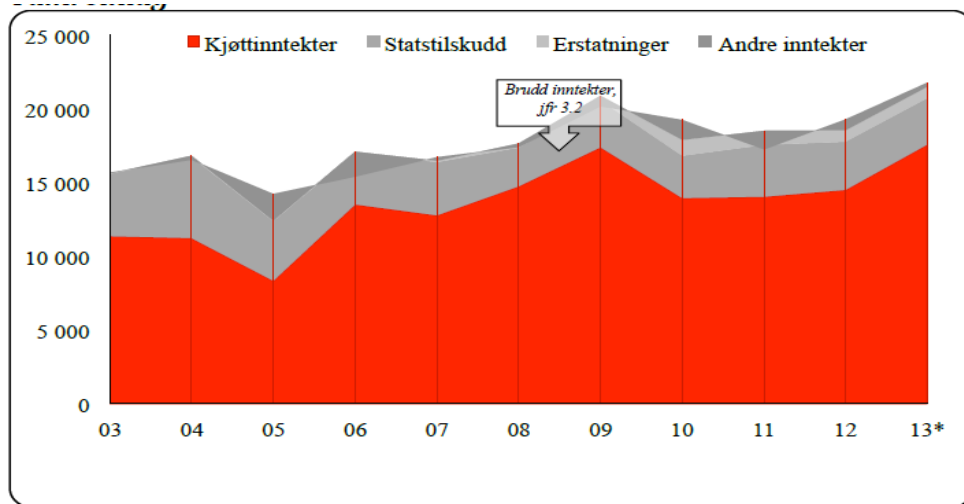
	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Slakteprosent	50	63	61	62	58	58
Slakteuttak pr. livrein	-	-	17,0	17,1	16,3	18,0
Produksjon pr. livrein	-	-	-	17,1	15,7	18,6
Gjennomsnittlig slaktevekt, kg						
– simle (> 2 år)	-	-	37,7	37,0	37,0	40,0
– okse 1–2 år	-	-	39,5	37,0	37,0	43,4
– kalv	-	20	23,4	24,4	24,4	26,1

Tamreinlagene er det området i Norge som klart utpeker seg med den høyeste produktiviteten. Slakteprosenten er svært høy, og slaktevektene ligger også høyt over kriteriene gjengitt i

¹⁰ Forutsatt levende vekt over 70 kg (slaktevekt 35 kg) vil samtlige simler normalt ta kalv (Lenvik 1989).

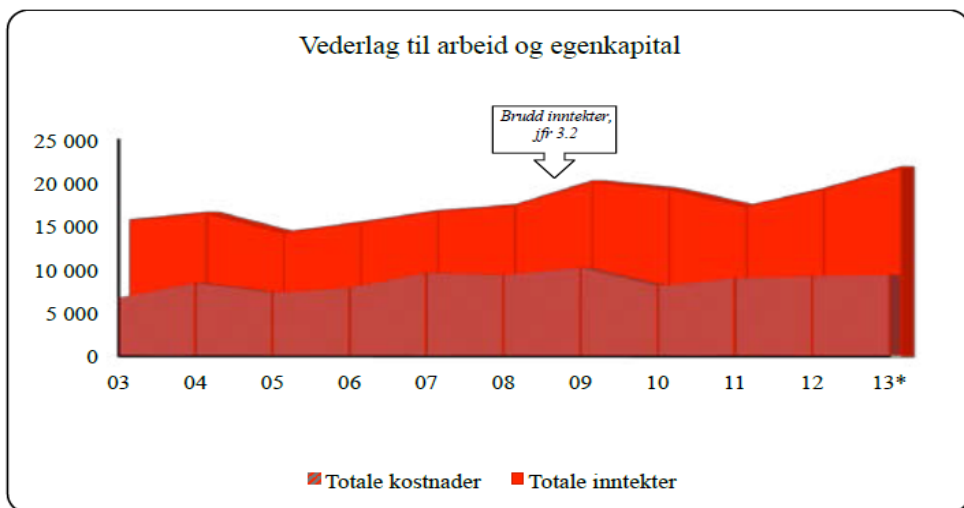
tekstboks 2. Vi ser videre at tapene er svært lave. Figurene 4.5 og 4.6 gir en oversikt over inntektene det siste tiåret.

Figur 4.5 Inntektene i tamreinlagene 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:135)¹¹



Figur 4.5 viser at kjøttinntektene dominerer, men at statstilskudd også utgjør en stabil og betydelig andel.

Figur 4.6 Inntekter, kostnader og overskudd i tamreinlagene 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:136)



Figur 4.6 viser et betydelig og noe økende overskudd gjennom hele perioden.

4.3.2.2 Sør-Trøndelag/Hedmark reindriftsområde

¹¹ Boksen med ”Brudd inntekter” i denne figuren og en rekke påfølgende figurer hentet fra Totalregnskapet skyldes en henvisning til Økonomisk utvalg (2013:8-9) som forklarer at på grunn av feil i rapporteringene fra slakteriene i perioden 2006-09 er kjøttinntektene for denne perioden ikke fullt ut sammenliknbare med de påfølgende årene.

Sør-Trøndelag/Hedmark reindriftsområde omfatter tre reinbeitedistrikter innenfor det etablerte reindriftsområdet, hvorav to har et felles vinterbeitedistrikt, i regionen langs riksgrensen fra Femunden til Stjørdalen samt Trollheimen, som drives på et spesielt rettsgrunnlag, lenger vest.

Tabell 4.3 Personer, reintall, flokkstruktur og tap. Sør-Trøndelag/

Hedmark. (Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	Øvre	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Siidaandeler	-	28	33	30	30	30	30
Personer	-	97	125	150	151	154	150
Reintall	13600	13345	14616	13015	13429	13805	12977
Simleandel (%)	-	69	74	78			77
Kalvetilgang (%)	-	-	79	80	76	76	75
Tapsprosent voksne	-	-	-	5	7	6	5
Tapsprosent kalv	-	-	-	14	-	21	20

Tabell 4.3 viser at området har et stabilt reintall, en høy simleandel og en relativt høy kalvetilgang, men den er noe synkende over tid. Dette har sammenheng med at kalvetapene også øker. Tapsnivået i området er klart høyere enn i tamreinlagene.

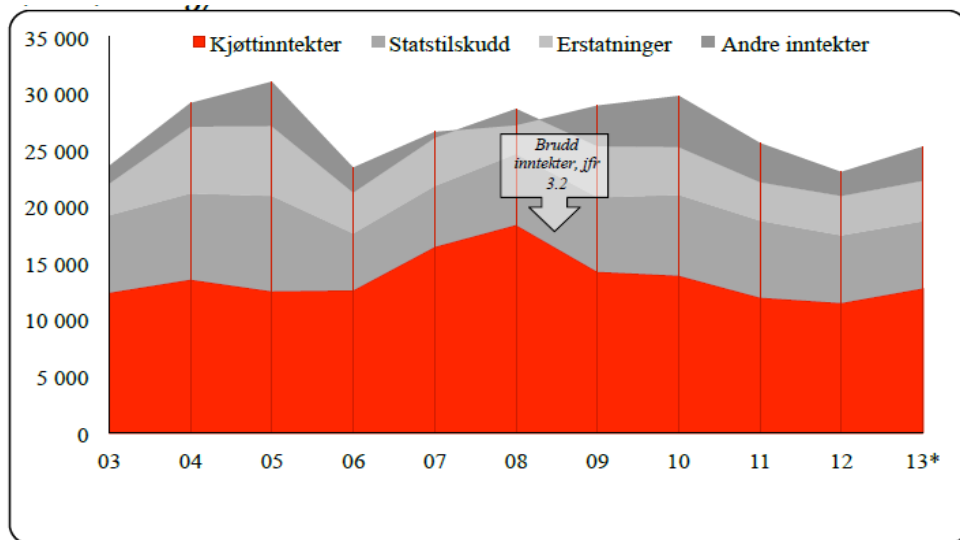
Tabell 4.4 Slakteuttak, produktivitet og slaktevekter. Sør-Trøndelag/

Hedmark. (Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

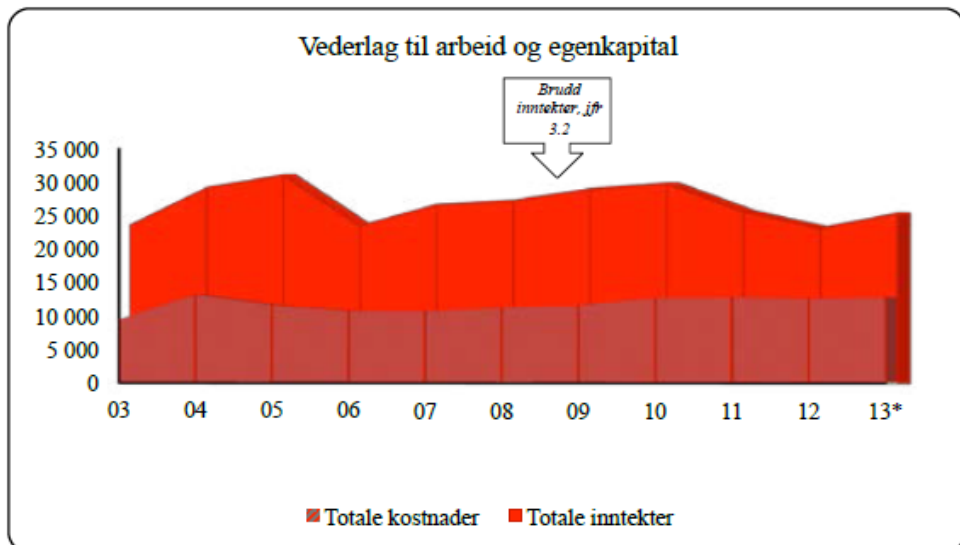
	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Slakteprosent	53	63	58	53	45	52
Slakteuttak, kg pr. livrein	-	-	15,0	12,7	11,7	13,5
Produksjon, kg pr. livrein	-	13,6	14,3	12,9	11,9	12,0
Gjennomsnittlig slaktevekt, kg						
– simle (> 2 år)	-	-	33,6	31,8	34,8	33,0
– okse 1–2 år	-	-	33,6	32,0	34,2	33,9
– kalv	-	20,2	22,1	21,5	22,1	21,2

Sør-Trøndelag/Hedmark har høy produktivitet, men den er lavere enn i tamreinlagene, og den går noe ned over tid, som følge av økende kalvetap. Slakteprosenten er også høy. Slaktevektene ligger dessuten høyt over kriteriene gjengitt i tekstboks 2. Figurene 4.7 og 4.8 gir en oversikt over inntektene det siste tiåret.

Figur 4.7 Inntektene i Sør-Trøndelag/Hedmark 2003–2013
(Økonomisk utvalg 2013:132).



Figur 4.8 Inntekter, kostnader og overskudd i Sør-Trøndelag/Hedmark 2003–2013
(Økonomisk utvalg 2013:133)



Figurene 4.7 og 4.8 viser at inntektene i området er høye, men at statstilskudd og erstatninger utgjør en høyere andel enn i tamreinlagene. Overskuddet er høyt og stabilt.

4.3.2.3 Nord-Trøndelag reindriftsområde

Nord-Trøndelag reindriftsområde omfatter seks reinbeitedistrikter. Fire av disse ligger langs riksgrensen¹², mellom Stjørdalen og Nordlands grense, og strekker seg mot Trondheimsfjorden og Namsen, mens de to siste ligger mot kysten på Fosen og ytterst i Namdalen.

Tabell 4.5 Nord-Trøndelag. Personer, reintall, flokkstruktur og tap
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	Øvre	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Siidaandeler	-	42	38	38	37	39	39
Personer	-	131	169	181	174	190	177
Reintall	15900	10170	12475	13060	11976	13281	14074
Simpleandel (%)		62	75	79	77	75	76
Kalvetilgang (%)	-	-	93	61	60	52	46
Tapsprosent voksne	-	-	-	12	13	10	10
Tapsprosent kalv ¹	-	-	-	35	-	44	50

¹) Mangler en del tall da oppgavene ikke er sammenliknbare

Som det framgår av tabell 4.5, er området noe større enn Sør-Trøndelag/Hedmark i antall personer. Flokkstrukturen er meget produktiv, men området har de to siste tiårene vært utsatt for en nokså dramatisk nedgang i kalvetilgangen som følge av økte tap. Økonomisk utvalg (2014) anfører at dette området er det området som får erstattet den største andelen av sine tap som tatt av fredet rovvilt. Med andre ord har Nord-Trøndelag de best dokumenterte rovdyr tapene i landet.

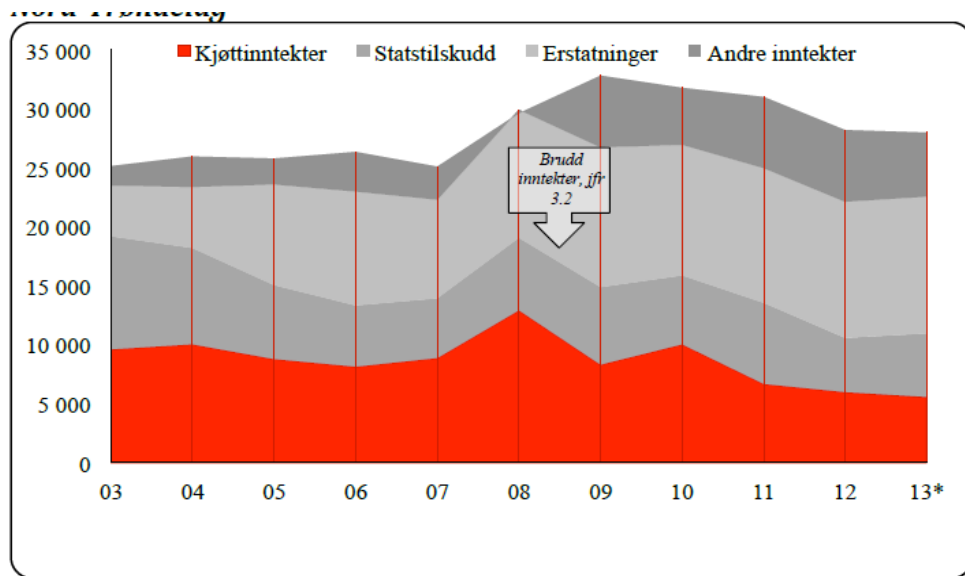
Tabell 4.6 Slakteuttak, produktivitet og slaktevekter. Nord-Trøndelag
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014).

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Slakteprosent	45	60	42	40	31	25
Slakteuttak, kg pr. livrein	-	-	10,4	9,5	7,5	7,2
Produksjon, kg pr. livrein	-	15,8	9,6	7,9	7,9	7,7
Gjennomsnittlig slaktevekt, kg						
– simple (> 2 år)	-	-	32,5	31,9	33,7	32,1
– okse 1–2 år	-	-	30,2	30,3	31,2	29,4
– kalv	21,4	21,8	20,3	20,0	20,7	19,2

Ifølge tabell 4.6 har Nord-Trøndelag meget høye til høye slaktevekter, stort sett klart over indikatorvektene i tekstmaks 2, mens slakteuttak og produksjon etter å ligget meget høyt tidligere er kommet ned på et middels nivå. Dette har klar sammenheng med de økende og store tapene.

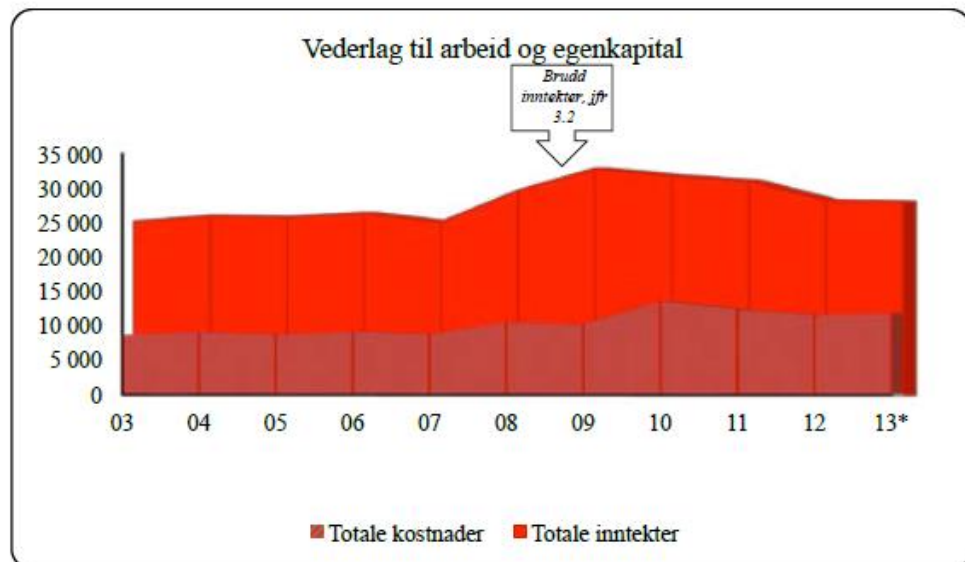
¹² Nord-Trøndelag har lave kystfjell slik at store deler av området har et relativt kystprega (suboseanisk) klima som kan bety regn eller mildvær om vinteren. Distriktene har alternative vinterbeiter i flere klimasoner slik at de normalt kan finne sikre beiter.

Figur 4.9 Inntektene i Nord-Trøndelag 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:129).



Av figur 4.9 går det fram at erstatninger utgjør en økende del av inntektene i Nord-Trøndelag, mens kjøttinntektene er synkende slik at erstatningene de siste fem årene har utgjort den største inntektsposten. Erstatningene kompenserer i betydelig grad for inntektsbortfallet ved redusert slakting.

Figur 4.10 Inntekter, kostnader og overskudd i Nord-Trøndelag 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:130)

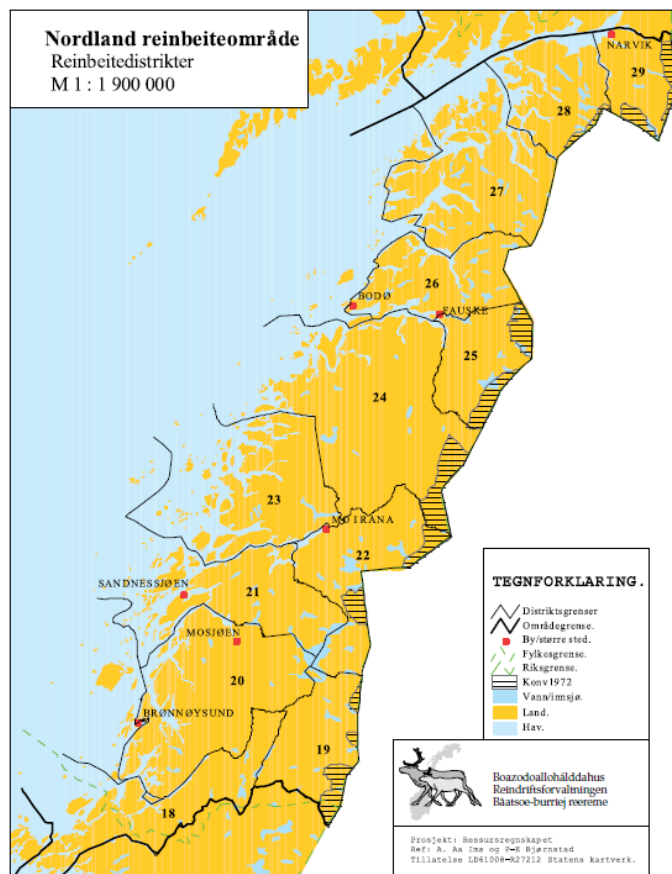


Av figur 4.10 går det fram at inntektene er høye, og at området har store overskudd.

4.3.2.4 Nordland reindriftsområde

Nordland reindriftsområde har 12 reinbeitedistrikter som omfatter hele fylket nord til Vestfjorden og Ofoten, se figur 4.11.

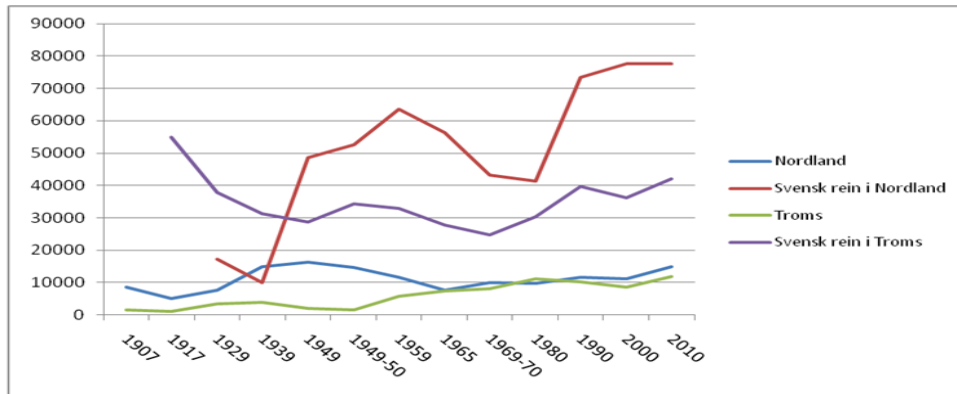
Figur 4.11 Nordland reindriftsområde. Reinbeitedistrikter og konvensjonsområder (Statens reindriftsforvaltning 2014:upaginert vedlegg)



Som kommentert i tilknytning til figur 4.3 flyttes reinen mot fjellkjeda til sommerbeiter fra begge sider (Norge og Sverige). Historisk har den grenseoverskridende reindriften vært meget omfattende. Siden slutten av 1800-tallet har det vært norsk utenrikspolitikk å begrense svenske reindriftsamers reindriften i Norge mest mulig, først og fremst gjennom de norsk-svenske reinbeitekonvensjonene av 1919 og 1972. I figur 4.11 er nåværende konvensjonsområder for svenske samers reindriften markert med skravering.

Til tross for begrensningene gjennom hele 1900-tallet er denne reindriften fortsatt flere ganger større i antall rein enn norske reindriftsamers helårsreindriften, se figur 4.12.

Figur 4.12 Fylkesvise reintall for Nordland og Troms. Svensk rein i Nordland angir reintallet til de samebyer som har beiterettigheter på norsk side av grensen (konvensjonsområder) (Tømmervik og Riseth 2011:17)



I det følgende presenteres statistikken for norske samers reindrift i området. Nordland reinbeiteområde har tolv¹³ reinbeitedistrikter.

Tabell 4.7 Nordland. Personer, reintall, flokkstruktur og tap
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	Øvre	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Siidaandeler	-	46	44	43	43	44	39
Personer	-	133	164	199	215	227	234
Reintall	18200	8925	11580	11433	13774	15667	14318
Simleandel (%)	-	53	66	69	63	67	70
Kalvetilgang (%)	-	-	66	49	60	46	40
Tapsprosent voksne	-	-	-	12	12	13	15
Tapsprosent kalv ¹	-	-	-	46	-	47	59

Tabell 4.7 viser at området er på samme nivå i antall siidaandeler som Nord-Trøndelag, men at området samtidig har et større antall personer. Reintallet er stabilt. Flokkstrukturen er noe mindre produktiv enn i Nord-Trøndelag, men kalvetilgangen er lav og synkende, fordi tapene er høye og tiltakende.

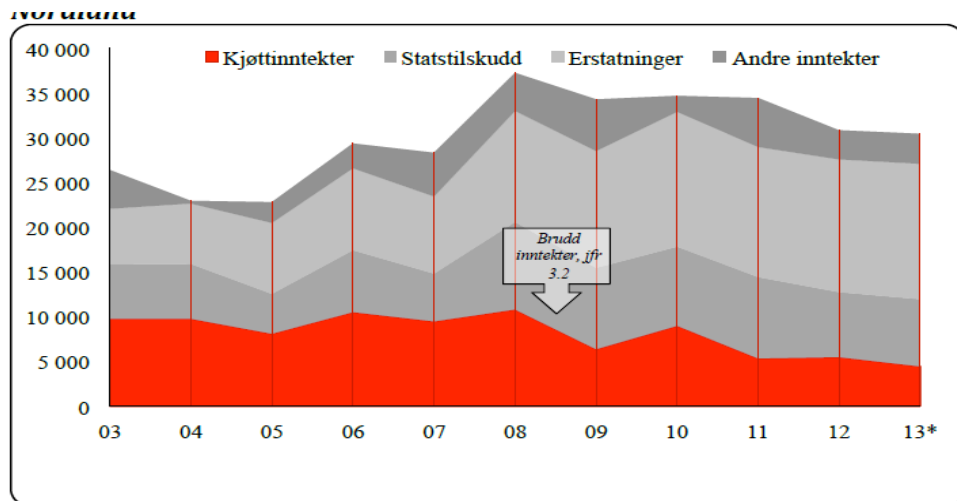
Tabell 4.8 Slakteuttak, produktivitet og slaktevekter. Nordland
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Slakteprosent	14	34	21	19	14	13
Slakteuttak, kg pr. livrein	-	-	6,3	8,5	3,6	4,1
Produksjon, kg pr. livrein	-	10,2	6,9	7,2	4,3	3,0
Gjennomsnittlig slaktevekt, kg						
– simle (> 2 år)	-	-	36,6	34,4	35,7	35,1
– okse 1–2 år	-	-	36,3	32,2	32,9	33,0
– kalv	-	-	22,4	21,1	21,6	21,1

¹³ En del av disse består av formelt flere distrikter som drives sammen som en enhet.

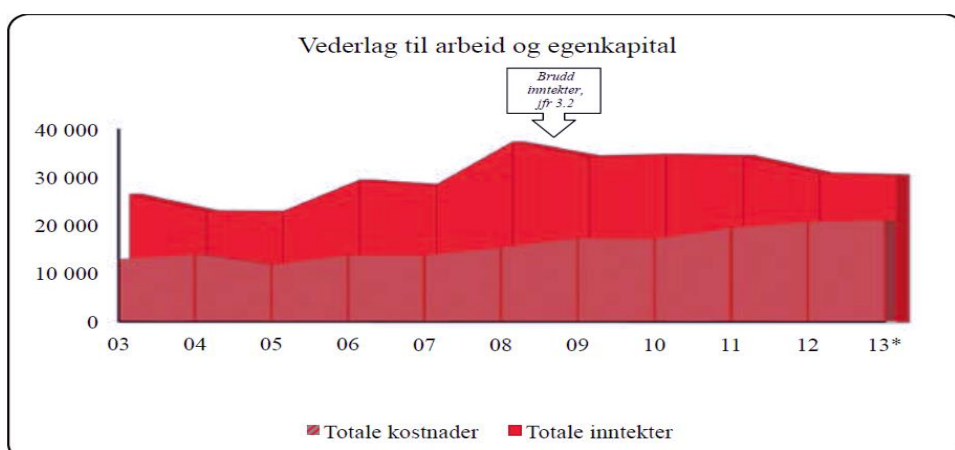
Tabell 4.8 viser at slakteprosenten er synkende og relativt lav. Produktiviteten går nedover og er nå blitt meget lav. Dette skyldes de høye tapene, særlig kalvetapene. Trafikkdrepte dyr (spesielt på Nordlandsbanen) utgjør en vesentlig del av tapene. Slaktevektene er imidlertid meget høye, klart over normene i tekstboks 2. Dette samsvarer med at reinsdyrene i disse områdene utvikler mer robust kroppsstørrelse og høyere toleranse mot vanskelige vintre (Tveraa et al. 2007).

Figur 4.13 Inntektene i Nordland 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:126)



Figur 4.13 viser samme mønster som i Nord-Trøndelag: reduserte kjøttinntekter og økte erstatningsutbetalinger. De siste årene har erstatningene blitt vesentlig høyere enn kjøttinntektene.

Figur 4.14 Inntekter, kostnader og overskudd i Nordland 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:127)

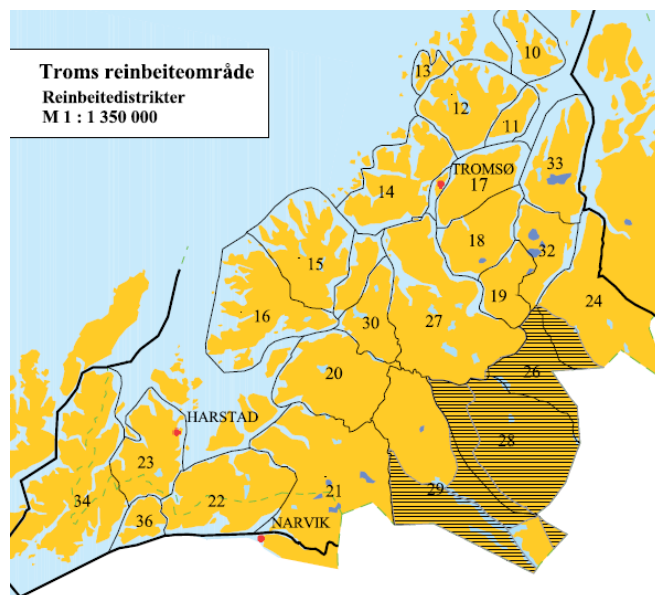


Figur 4.14 viser at området har høye og økende kostnader. Økonomisk utvalg (2014) påpeker at kostnadene ligger betydelig over kjøttinntektene. De økte kostnadene medfører at overskuddet er nedadgående.

4.3.2.5 Troms reindriftsområde

Troms reindriftsområde omfatter det meste av Troms nord til Lyngen samt Nordland fylke nord for Vestfjorden vestover til og med Hinnøya, se figur 4.15.

Figur 4.15 Troms reindriftsområde. Reinbeitedistrikter og konvensjonsområder (Statens reindriftsforvaltning 2014:upaginert vedlegg)



Svenske reindriftssamers konvensjonsområder ligger i indre Troms med tyngdepunktet i Bardu og Målselv. Geografisk og historisk er det mange likheter mellom dette området og Nordland reinbeiteområde. Begge områdene har stort overskudd på sommerbeiteressurser og har som figur 4.12 viser, fortsatt omfattende sommerbeiting av svenske samers rein. Før den første norsk-svenske reinbeitekonvensjonen trådte i kraft i 1923, hadde svenske samer reindrift på de fleste øyene.

Troms reinbeiteområde har 14¹⁴ distrikter med norske samers reindrift. Tre distrikter er konvensjonsområde for svenske samer, og ett distrikt er ubenyttet. Tre av distriktene har vinterbeite i Vest-Finnmark og er regnet med i statistikken for det området.

Tabell 4.9 Troms. Personer, reintall, flokkstruktur og tap
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Siidaandeler	66	44	48	50	47	48
Personer	192	164	183	160	166	170
Reintall	15421	11267	7939	11260	12820	12955
Simpleandel (%)	-	75	66	63	68	68
Kalvetilgang (%)	-	59	39	53	42	38
Tapsprosent voksne	-	-	22	12	13	15
Tapsprosent kalv	-	-	51	-	52	56

¹⁴ En del av disse består av formelt flere distrikter som drives sammen som en enhet.

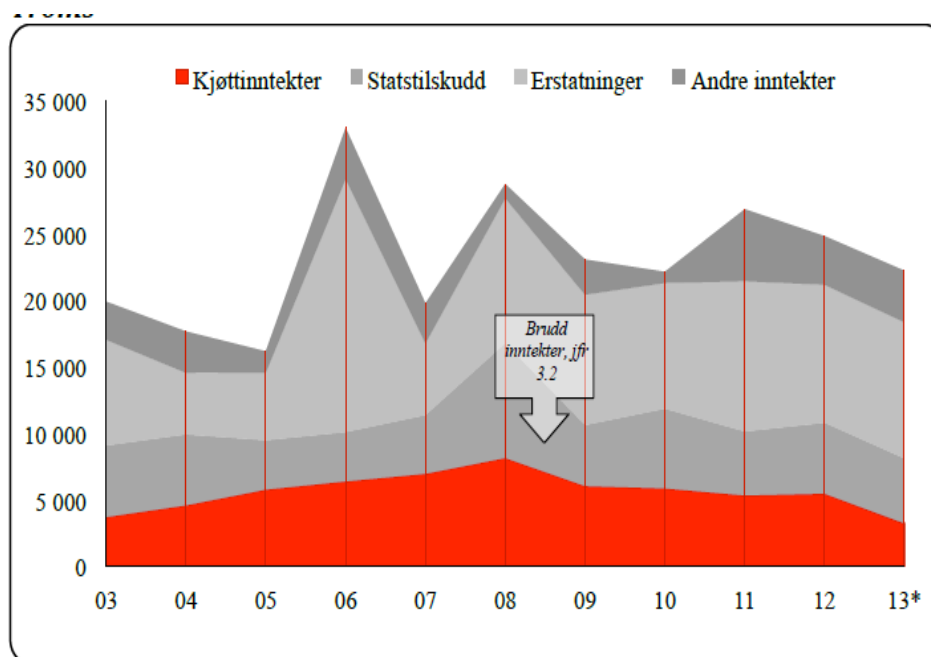
Tabell 4.9 viser at simleandelen er noe lavere enn i Nordland, mens kalvetilgangen er lav og varierende.

Tabell 4.10 Slakteuttak, produktivitet og slaktevekt. Nordland
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Slakteprosent	14	19	8	15	14	12
Slakteuttak, kg pr. livrein	-	-	2,4	4,7	3,8	3,1
Produksjon, kg pr. livrein	-	5,4	0,0	6,9	3,9	2,7
Gjennomsnittlig slaktevekt, kg						
– simle (> 2 år)	-	-	41,4	35,2	34,6	36,4
– okse 1–2 år	-	-	35,3	33,3	30,1	35,9
– kalv	-	22,1	22,9	22,4	21,7	22,1

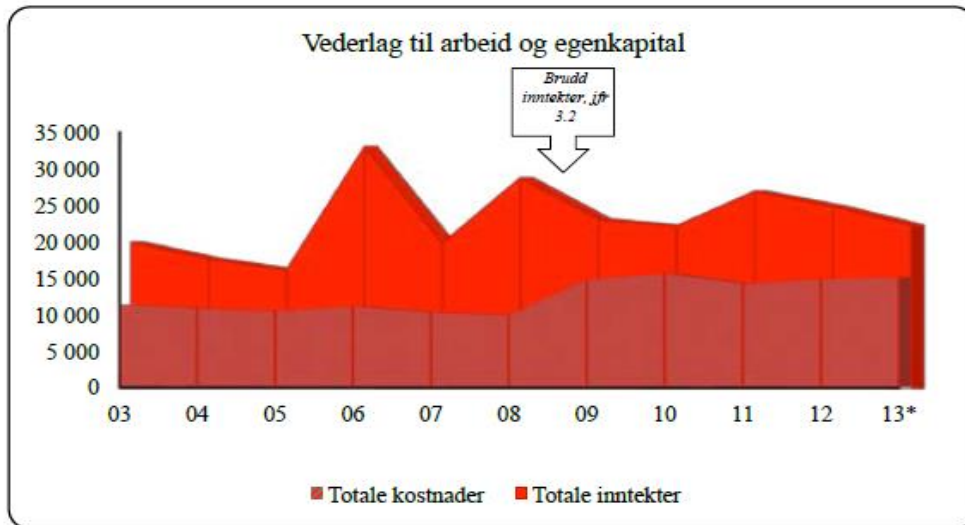
Slakteprosenten er meget lav. Ressursregnskapet forklarer dette slik: «Dette skyldes utfordrende vinterbeiteforhold og tap til rovdyr» (Statens reindriftsforvaltning 2014:28). Produksjonen er lav og variabel, men de gjennomsnittlige slaktevektene er høye.

Figur 4.16 Inntektene i Troms 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:123)



I figur 4.16 legger vi merke til at erstatningsinntektene er gjennomgående klart høyere enn kjøttinntektene, men ganske variable.

Figur 4.17 Inntekter, kostnader og overskudd i Troms 2003–2013
(Økonomiskutvalg 2013:124)

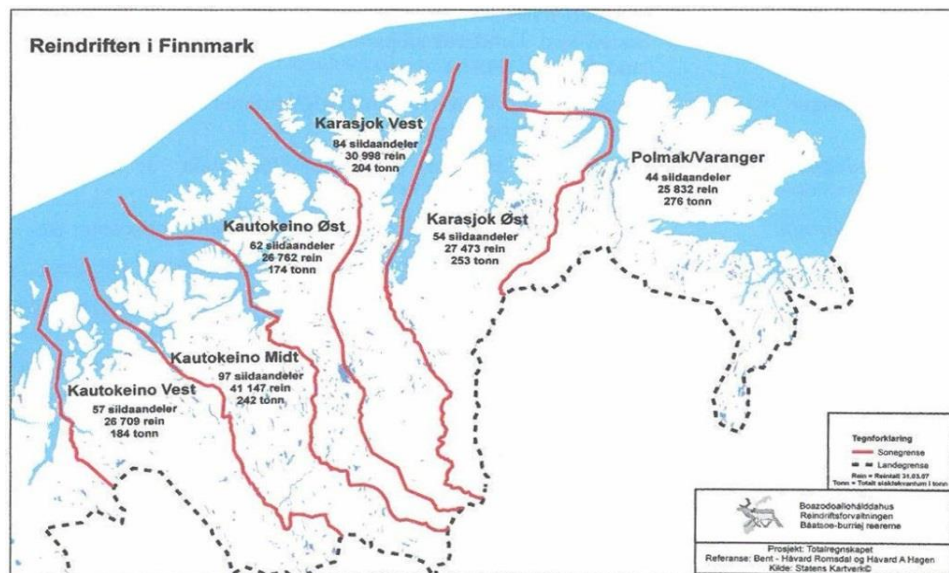


Av figur 4.16 og 4.17 ser vi at i likhet med Nordland er kostnadene i Troms betydelig høyere enn kjøttinntektene.

4.3.2.6 Vest-Finnmark reindriftsområde

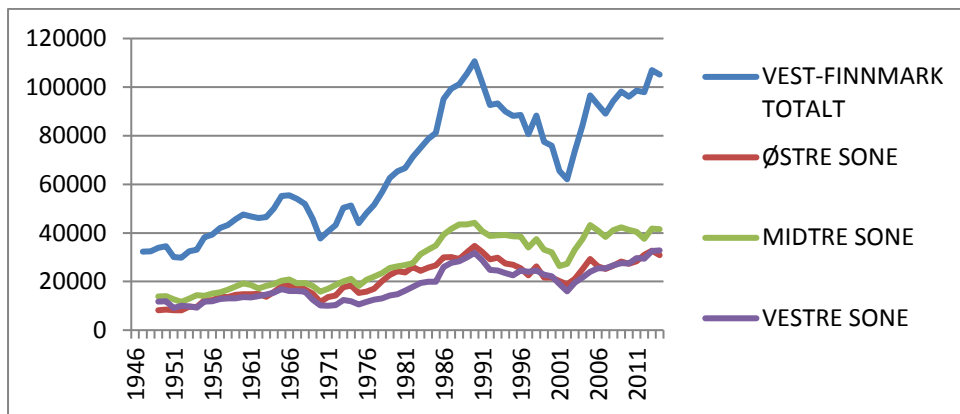
På grunn av størrelsen og omfanget har man etter hvert begynt å dele inn Finnmarksområdene i underområder. Slik inndeling er imidlertid bare brukt for de siste årene slik at eldre statistikk er mindre utfyllende.

Figur 4.18 Oversikt over delområder i Finnmark (Økonomisk utvalg 2013:151)



Figur 4.18 viser at underområdene hver for seg er betydelig større enn hvert av områdene lenger sør. Vest-Finnmark reinbeiteområde har 25 sommerbeitedistrikter, som er fordelt på tre soner, med henholdsvis 7 (Øst), 12 (Midtre) og 6 (Vestre) distrikter. Hver av sonene har ett vår/høst- og vinterbeitedistrikt. Figur 4.19 viser reintallsutviklinga for hver av de tre sonene i Vest-Finnmark.

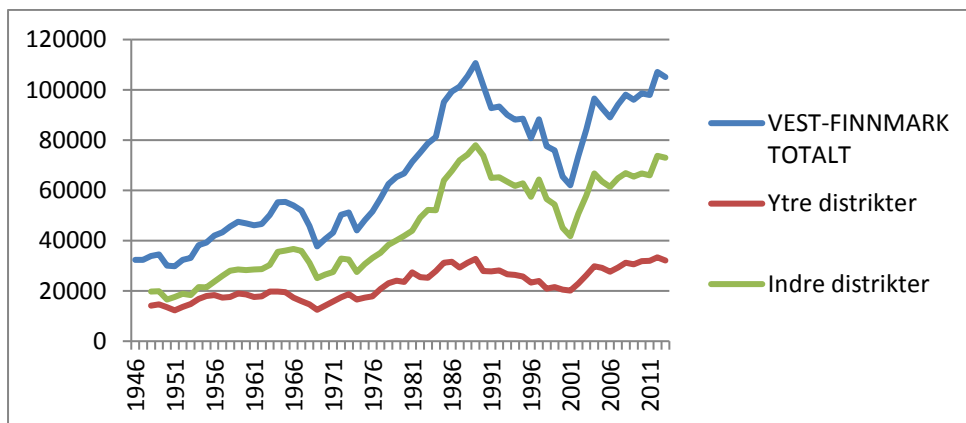
Figur 4.19 Reintall. Soner i Vest-Finnmark



Figur 4.19 viser at reintallsutviklinga er omtrent den samme for alle tre soner.

Figur 4.20 viser en annen inndeling. De ti indre distriktene¹⁵ er de sommerbeitedistriktene som ligger i direkte kontakt med høstbeiteområdene, og som derfor har mulighet til å foreta en tidlig innflytting fordi de er først i flyttekøen. Rapportene fra administrasjonen bekrefter også hvordan en del siidaer har benyttet seg av denne posisjonen (Riseth 2000, 2009). De 15 ytre distriktene¹⁶ ligger på øyer eller ytterst på halvøyer og er dermed sist i samme kø.

Figur 4.20 Reintall indre og ytre distrikter i Vest-Finnmark (Egen sammenstilling basert på ressursregnskapsdata)



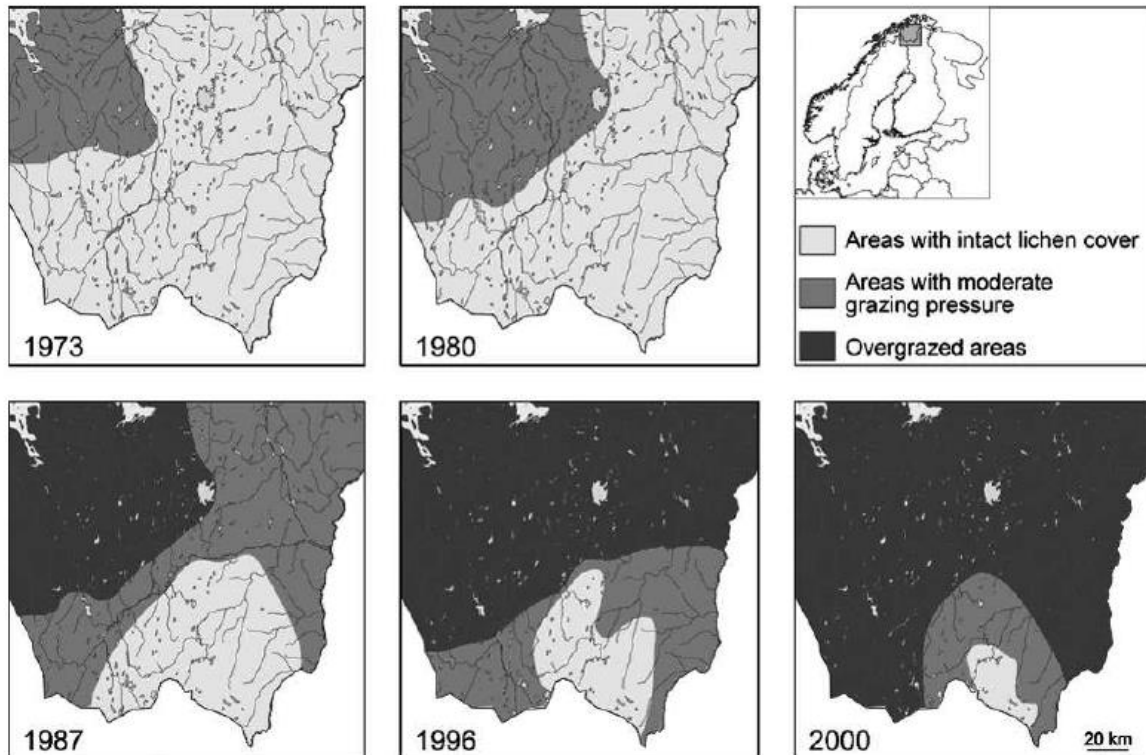
Figur 4.20 viser at de ytre distriktene er taperne i den interne konkurransen i reindriften i Vest-Finnmark. Som vi ser av figuren, var forskjellen på de to gruppene vel 5000 rein i 1948, men i løpet av 65 år er reintallet godt og vel fordoblet for de ytre distriktene, men uten store svingninger, mens det er nesten firedoblet for de indre. Det er også disse distriktene som gir opphav til den dramatiske variasjonen i reintallet i Vest-Finnmark.

Hvordan dette artet seg i terrenget, går fram av figur 4.21.

¹⁵ Seainnus/ Návvgastat, Lákkonjára, Joahkonjára, Spalca, Orda, Beaskádas, Ábborašša, Fávrossorda, Cohkolat og Beahcegealli.

¹⁶ Sállan, Fála, Gearretnjára, Fiettar, Oarje-Sievju, Nuorta-Sievju, Stierdna, Cuokcavuotna, Seakkesnjarga ja Silda, Silvvetnjarga, Ráidna, Ittunjarga, Ivgoláhku, Skárfvaggi og Árdni/Gávvir.

Figur 4.21 Gradvis overbeiting av vår/høst- og vinterbeitene i Kautokeino og Karasjok (Riseth og Vatn 2009:99 etter Johansen og Karlsen 2002)



Figuren viser at overbeitinga starta i nordvest på deler av vår- og høstbeitene og fortsatte innover vinterbeitene. Mønsteret var det samme i Karasjok, men startet seinere. Som det går fram av figur 4.20, nådde reintallet et bunnpunkt i 2001, mens det i løpet av 2000-tallet har vokst til samme nivå som i 1990, omkring 2010. I løpet av den første delen av 2000-tallet, mens reintallet fortsatt var lavt, skjedde det en bemerkelsesverdig rask gjenvekst av lavbeitene:

“The investigations in 2005 showed that lichen cover had had a significant and rapid increase (up to 8.6-fold per year). Mean relative growth rate of lichen biomass was 0.083 ± 0.011 per year in open plots, which is considered very rapid recovery compared to previous studies. Lichen recovery was significantly faster on leeward ridges than on exposed ridges, and fencing alone did not have any significant effects on lichen recovery, but in interaction with time, fencing contributed to increasing recovery rates. The lichen heath recovery was reciprocally correlated with reindeer density. In addition, lichen recovery was probably facilitated by recent climate changes, viz. shallower snow depths which made leeward tundra and forest floor vegetation accessible for reindeer, and increased summer precipitation rates which improved growth rates. The results from this study show that in a very short time there was a transition from an overexploited depauperate vegetation and barren ground state to a flourishing lichen-dominated vegetation state, suggesting that the injuries were repairable. The vegetation transitions which have taken place in the study area are considered to be reversible with fewer persistent effects” (Tømmervik mfl. 2012:3).

Gjenveksten er altså langt sterkere enn det som har vært forventet. Både i den offentlige og den politiske debatten har det jevnlig forekommet dramatiske utsagn om katastrofetilstander

på Finnmarksvidda. Fagpersoner har også lagt grunnlaget for ganske unyanserte medieoppslag:

Den samiske reindriften skader det biologiske mangfoldet på Finnmarksvidda. Problemet er størrelsen på reinsdyrflokkene. Vinterbeiteområdene i hele indre Finnmark er omtrent ødelagt. Den eneste muligheten for å redde Finnmarksvidda er å stoppe reindriften i femti til hundre år. Men det er nok ikke politisk mulig.¹⁷

Dette ble også brukt i odelstingsdebatten om reindriftsloven 31. mai 2007. En taler fra Fremskrittspartiet tok opp spørsmålet om staten er tøff nok til å ta i bruk de virkemidler som loven gir adgang til for å redusere reintallet til utsagnet over, med referanse til at dette ble sagt av «en av landets fremste eksperter»¹⁸. Undersøkelser viser altså noe helt annet. Men som artikkelforfatterne også peker på, regner man ikke med at denne forbedringen er varig, og senere studier har også bekreftet at samtidig som reintallet har økt på nytt, har også lavbeitene igjen blitt redusert (Hans Tømmervik, pers. med.). Disse studiene er imidlertid foreløpig ikke publisert. Jeg skal komme tilbake til andre sider ved dette utviklingsmønsteret under oppsummeringen for hele Finnmark seinere, men først skal jeg presentere næringsstatistikken.

Tabell 4.11 Vest-Finnmark. Personer, reintall, flokkstruktur og tap
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	Øvre	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Siidaandeler	-	243	288	236	227	209	209
Personer	-	1207	1402	1310	1297	1410	1467
Reintall	78150	71333	91178	57318	90983	97013	105092
Flokkstruktur – simleprosent							
Østre sone	-	-	-	-	-	72	76
Midtre sone	-	-	-	-	-	74	74
Vestre sone	-	-	-	-	-	75	73
Vest-Finnmark	-	-	68	72	66	74	74
Kalvetilgang (%)							
Østre sone	-	-	-	-	-	60	36
Midtre sone	-	-	-	-	-	48	45
Vestre sone	-	-	-	-	-	56	39
Vest-Finnmark	-	-	75	28	64	54	40
Tapsprosent voksne							
Østre sone	-	-	-	-	-	8	10
Midtre sone	-	-	-	-	-	8	8
Vestre sone	-	-	-	-	-	8	9
Vest-Finnmark	-	-	-	18	10	8	9
Tapsprosent kalv							
Østre sone	-	-	-	-	-	33	55
Midtre sone	-	-	-	-	-	44	48
Vestre sone	-	-	-	-	-	48	54
Vest-Finnmark	-	19	-	66	-	39	52

¹⁷ <http://www.apollon.uio.no/artikler/2007/reindrift.html>

¹⁸ Så vidt jeg vet, har ikke vedkommende professor arbeidet med reinbeitespørsmål selv.

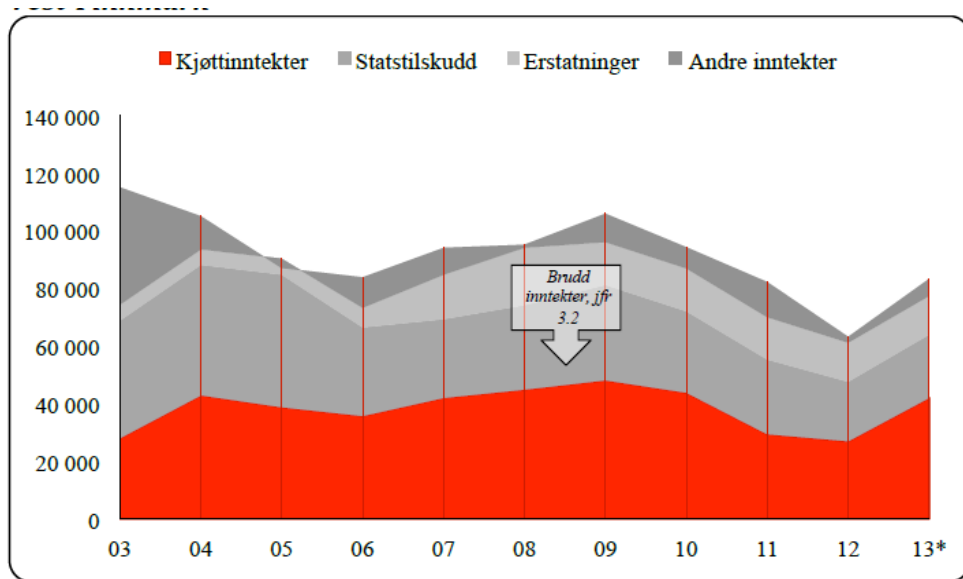
Tabell 4.11 viser at Vest-Finnmark etter hvert har fått en høy simleprosent, men at kalvetilgangen i store trekk har variert i samsvar med svingningene i reintallet og nå er meget dårlig.

Tabell 4.12 Slakteuttak, produktivitet og slaktevekter. Vest-Finnmark
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Slakteprosent						
Østre sone	-	-	-	-	33	21
Midtre sone	-	-	-	-	30	26
Vestre sone	-	-	-	-	34	18
Vest-Finnmark	24	29	15	35	32	22
Slakteuttak, kg pr. livrein						
Østre sone	-	-	-	-	7,2	4,4
Midtre sone	-	-	-	-	6,6	5,3
Vestre sone	-	-	-	-	7,1	3,9
Vest-Finnmark	-	-	4,2	8,0	6,9	4,6
Produksjon, kg pr. livrein						
Østre sone	-	-	-	-	7,7	3,2
Midtre sone	-	-	-	-	6,9	5,1
Vestre sone	-	-	-	-	7,4	4,3
Vest-Finnmark	-	6,7	1,2	8,0	7,3	4,2
Gjennomsnittlig slaktevekt, kg						
– simle (>2 år)						
Østre sone	-	-	-	-	28,3	27,4
Midtre sone	-	-	-	-	26,2	24,1
Vestre sone	-	-	-	-	27,6	26,5
Vest-Finnmark	-	-	29,1	25,8	27,0	25,6
– okse 1–2 år (varit)						
Østre sone	-	-	-	-	26,0	22,7
Midtre sone	-	-	-	-	23,6	23,3
Vestre sone	-	-	-	-	25,5	22,7
Vest-Finnmark	-	-	24,7	25,0	24,7	22,9
– kalv						
Østre sone	-	-	-	-	18,1	17,1
Midtre sone	-	-	-	-	16,8	15,7
Vestre sone	-	-	-	-	16,9	16,5
Vest-Finnmark	-	17,8	17,7	16,5	17,3	16,3

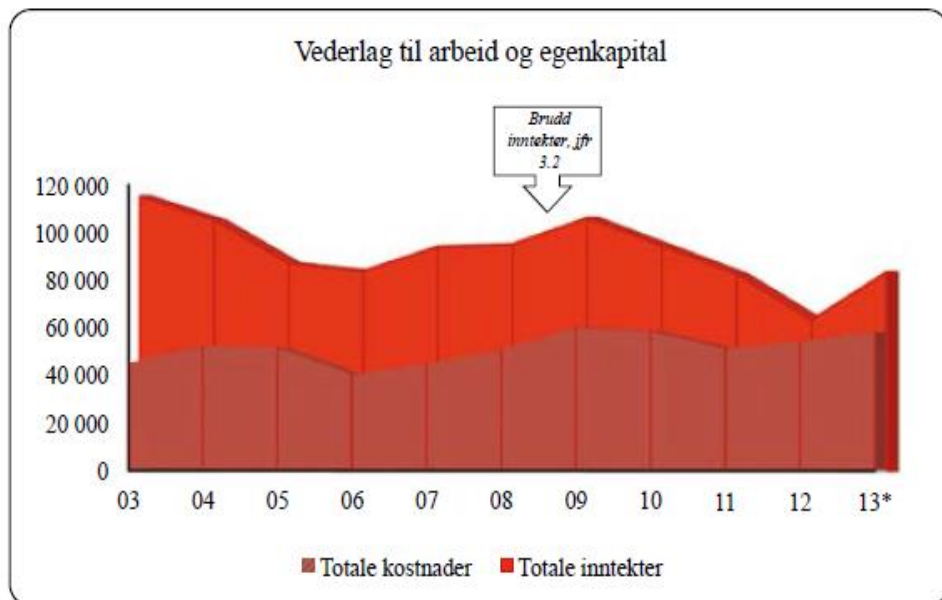
Tabell 4.12 viser at selv om slakteprosenten varierer, er den gjennomgående lav, og at produksjonen har gått nedover de siste årene likevel er lavere enn produksjonen. Dette har sammenheng med sterkt økende beitebelegg. Dette bekreftes av slaktevektene, som også går nedover og (med ett lite unntak) er klart under normtallene og lavere enn i alle områder sør for Finnmark.

Figur 4.22 Inntektene i Vest-Finnmark 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:120)



Figur 4.22 viser at inntektene er relativt ustabile og har gått en del ned over tid. Statstilskuddene har gått nedover i perioden på grunn av skjerpa krav til å oppnå tilskudd.

Figur 4.23 Inntekter, kostnader og overskudd i Vest-Finnmark 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:121)



Figur 4.23 viser at overskuddet er lite og synker over tid. Av figur 4. 21 og 4.22 ser vi at kostnadene er høyere enn kjøttinntektene.

4.3.2.7 Øst- Finnmark reindriftsområde

I tabell 4.13 er Øst-Finnmark delt i tre slik at Karasjok deles i to soner av Porsangerfjorden, se også figur 4.18.

Tabell 4.13 Øst-Finnmark. Personer, reintall, flokkstruktur og tap
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Siidaandeler	203	213	219	188	179	168
Personer	777	739	749	858	955	903
Reintall	56064	68797	46014	77616	87067	74454
Flokkstruktur-simleprosent						
Polmak/Varanger	-	-	74	76	79	84
Karasjok østre sone	-	-			76	84
Karasjok vestre sone	-	-	71	63	70	72
Øst-Finnmark	57	72	72	67	75	79
Kalvetilgang (%)						
Polmak/Varanger	-	-	52	74	56	75
Karasjok østre sone	-	-			56	30
Karasjok vestre sone	-	-	34	72	49	39
Øst-Finnmark	.	78	41	72	54	49
Tapsprosent voksne						
Polmak/Varanger	-	-	8	7	8	10
Karasjok østre sone	-	-			8	20
Karasjok vestre sone	-	-	14	7	8	9
Øst-Finnmark			12	7	8	12
Tapsprosent kalv						
Polmak/Varanger	-	-	38	-	20	17
Karasjok østre sone	-	-		-	30	58
Karasjok vestre sone	-	-	60	-	43	52
Øst-Finnmark	-		51	-	31	40

Polmak/Varanger skiller seg ut med en svært produktiv flokkstruktur, bra kalvetilgang og begrensa tap. Karasjok har også relativt høy simleprosent, men som for Kautokeino ser vi også her at tap og kalvetilgang varierer med reintallet. Tallene for de siste årene er meget svake.

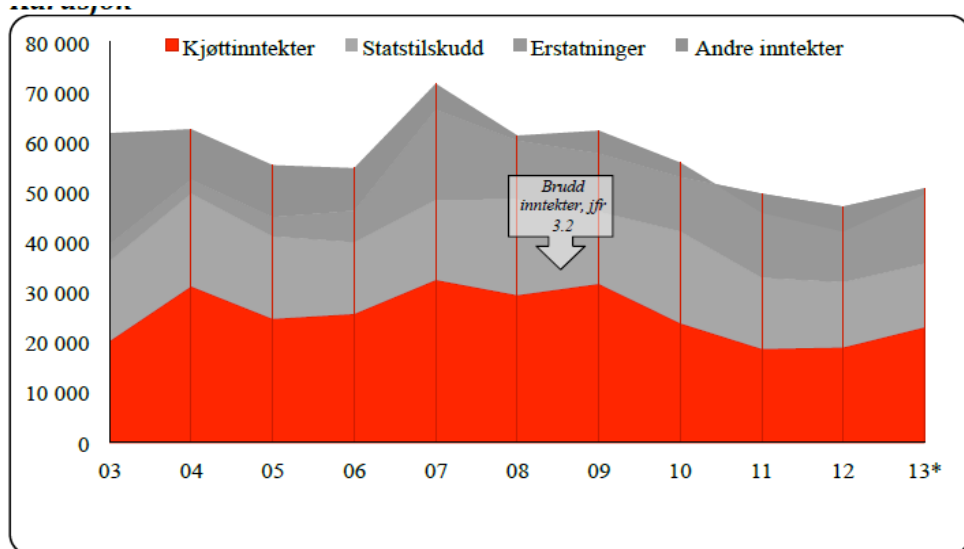
Tabell 4.14 Slakteuttak, produktivitet og slaktevekter. Øst-Finnmark
(Reindriftsadministrasjonen 1981–1991, Reindriftsforvaltningen 2001–2014)

	1981	1991	2001	2005	2010	2013
Slakteprosent						
Polmak/Varanger	-	-	34	55	49	65
Karasjok østre sone	-	-			36	27
Karasjok vestre sone	-	-	13	30	24	20
Øst-Finnmark	22	44	21	39	35	37
Slakteuttak, kg pr. livrein						
Polmak/Varanger	-	-	8,4	12,1	10,6	13,1
Karasjok østre sone	-	-			7,5	5,9
Karasjok vestre sone	-	-	3,7	7,6	5,5	4,5
Øst-Finnmark	-	-	5,5	9,1	7,7	7,7
Produksjon, kg pr. livrein						
Polmak/Varanger	-	-	7,2	12,4	9,3	8,8
Karasjok østre sone	-	-			7,2	-0,3
Karasjok vestre sone	-	-	2,8	9,7	5,2	4,5
Øst-Finnmark	-	9,8	4,5	9,1	7,1	4,4
Gjennomsnittlig slaktevekt, kg						
– simle (>2 år)						
Polmak/Varanger	-	-	31,2	29,8	30,5	28,3
Karasjok østre sone	-	-			29,0	29,8
Karasjok vestre sone	-	-	30,5	27,2	25,8	26,2
Øst-Finnmark	-	-	31,2	28,0	28,1	28,1
– okse 1–2 år (varit)						
Polmak/Varanger	-	-	28,2	32,1	30,9	26,2
Karasjok østre sone	-	-			27,3	26,1
Karasjok vestre sone	-	-	27,7	29,5	25,4	23,5
Øst-Finnmark	-	-	28,2	30,0	26,9	25,1
-kalv						
Polmak/Varanger	-	-	18,9	19,4	19,6	17,8
Karasjok østre sone	-	-			17,6	16,9
Karasjok vestre sone	-	-	17,8	18,4	16,3	15,7
Øst-Finnmark	-	18,0	18,9	19,0	18,4	17,4

I tabell 4.14 skiller Polmak/Varanger seg ut med meget høyt slakteuttak og høyt slakteuttak pr. livrein og en produksjon og slaktevekter i samsvar med normene. Karasjok har lave slakteprosenter og en produksjon som varierer med reintallet. Vi skal merke oss at tallene var brukbare i 2005, etter flere år med et mer begrensa reintall. Slaktevektene er også i stor grad under normene.

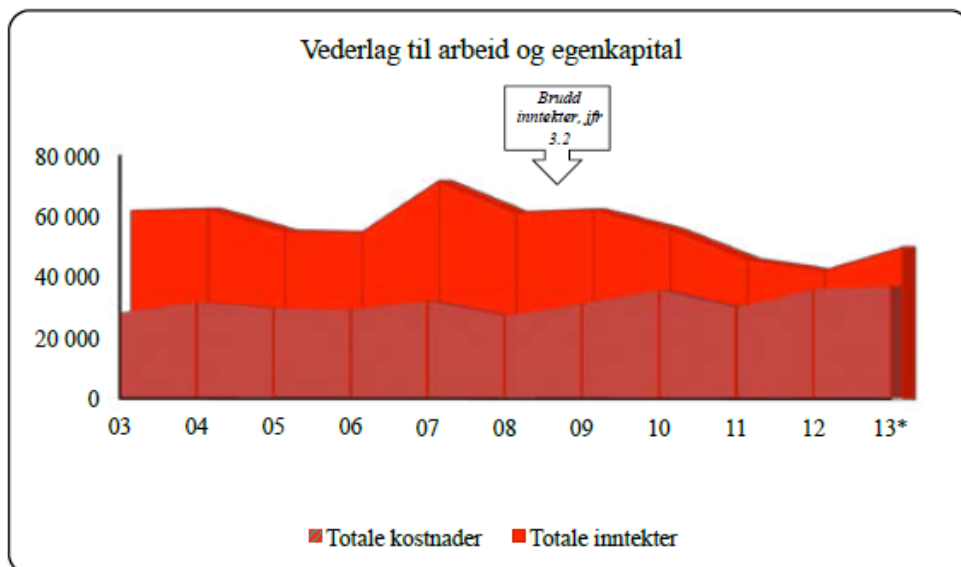
De to neste figurene presenterer økonomien for Karasjok.

Figur 4.25 Inntektene i Karasjok 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:117)



Kjøttinntektene i Karasjok har vært varierende og er også redusert på grunn av lavere slaktevekter. Dette fører til reduserte statstilskudd.

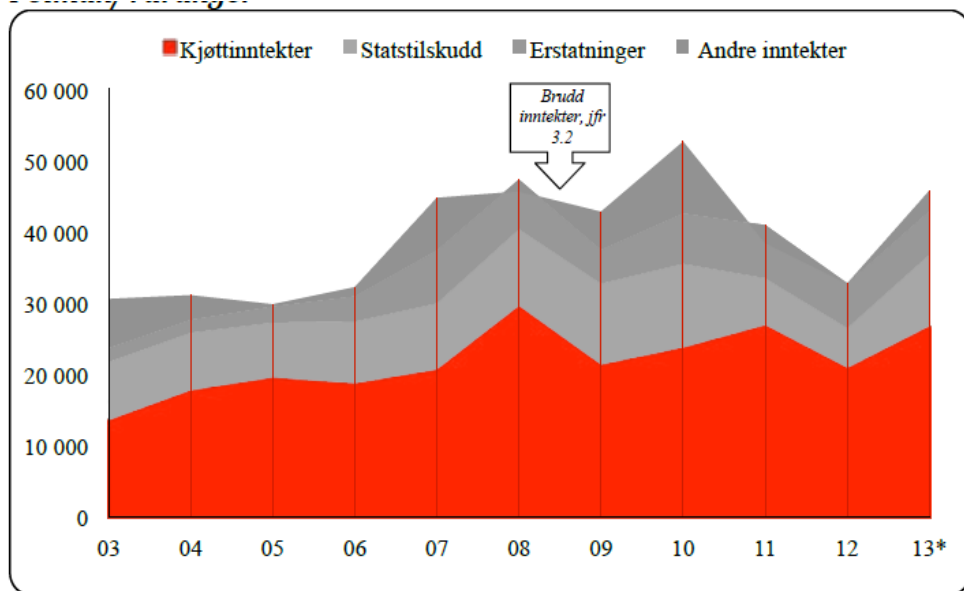
Figur 4.26 Inntekter, kostnader og overskudd i Karasjok 2003-2013 (Økonomisk utvalg 2013:118)



Kombinasjonen av reduserte inntekter og gradvis økende kostnader fører til redusert overskudd.

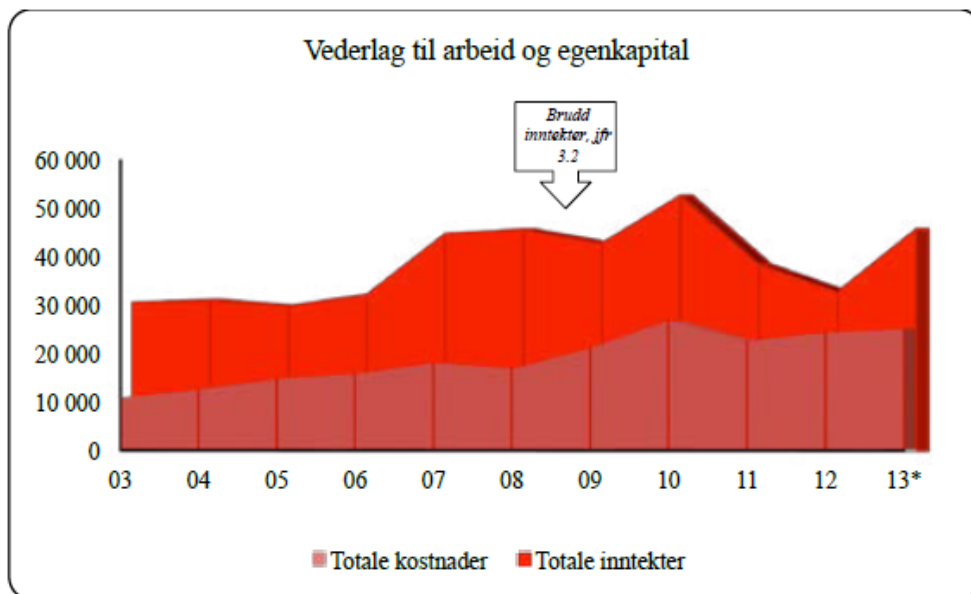
De to neste figurene presenterer økonomien for Varanger/Polmak.

Figur 4.27 Inntektene i Polmak/Varanger 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:114)



Figur 4.27 viser nokså jevnt stigende kjøttinntekter for Polmak/Varanger.

Figur 4.28 Inntekter, kostnader og overskudd i Polmak/Varanger 2003–2013 (Økonomisk utvalg 2013:115)



En sammenlikning av figur 4.27 og figur 4.28 viser at Varanger/Polmak har en mye bedre økonomi enn de andre områdene i Finnmark.

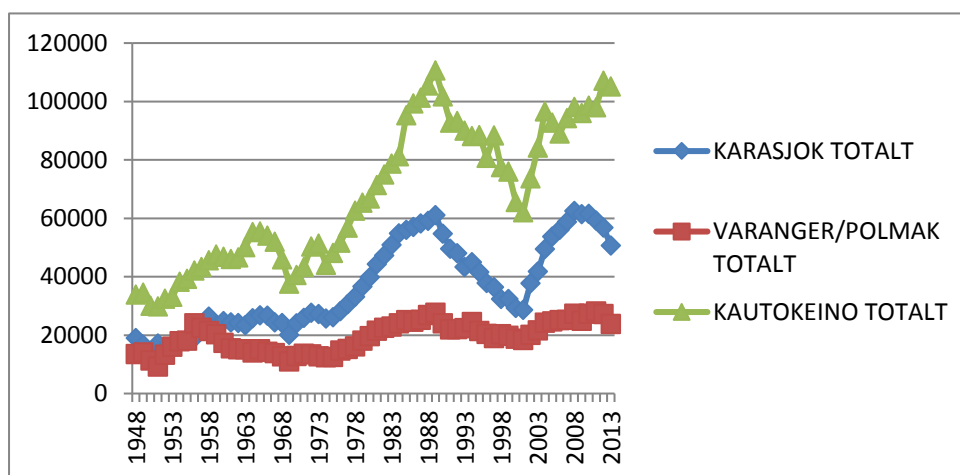
4.3.2.8 Oppsummering Finnmark

Finnmark har som nevnt de klart beste naturgitte vilkårene for reindrift innenfor Norges grenser. Fattig berggrunn med gode lavbeiter og tørt og kaldt vinterklima med lite snø gir stabile og sikre vinterbeiter i innlandet, mens næringsrik berggrunn i fjellområdene på øyer og halvøyer gir frodige sommerbeiter.

Paradoksalt nok har dette i løpet av de siste førti årene vist seg å gi opphav til et betydelig problem. På 1960-tallet var det klart overskudd på vinterbeite på Finnmarksvidda. Store områder inn mot finskegrensen var ubenyttet, og det var godt rom mellom vintersidaene, se også figur 4.21 og den videre utviklinga fram mot årtusenskiftet.

Figur 4.29 viser regionaliserte reintall for Finnmark for hele etterkrigsperioden. Vi ser at selv om reintallene i Polmak/Varanger har variert betydelig, er svingningene mye mer dramatiske i både Karasjok og Kautokeino. For begge ble reintallet fordoblet i løpet av en 25-årsperiode og nådde historiske toppnivåer omkring 1990. Så avtok tallene raskt og ble halvert i løpet av en ti- til tolvårsperiode. Siden har reinflokkene igjen vokst raskt og nærmet seg de samme toppnivåene.

Figur 4.29 Reintall i vårflokk 1946–2012. Varanger/Polmak, Karasjok og Kautokeino (Egen sammenstilling basert på ressursregnskapsdata)



Det bemerkelsesverdige med utviklingsmønsteret i Karasjok og Kautokeino, og dermed på Finnmarksvidda, er derfor ikke at reintallene går opp og ned i lange sykluser, men (1) den uvanlig store variasjonen, og (2) at bunnpunktene i 2001¹⁹ faktisk ligger høyere enn tidligere toppverdier.²⁰ Dette tyder på at reinbestanden på Finnmarksvidda nå varierer omkring dobbelt så høye nivåer som før. Til sammenlikning er ikke de høyeste reintallene i Polmak/Varanger²¹ særlig mye høyere enn de høyeste på 1950-tallet²² (Tømmervik et al. 2009). Det har altså skjedd en historisk endring som innebærer at beitegrunlaget på Finnmarksvidda utnyttes langt mer intenst enn tidligere. Den åpenbare forklaringa på dette er at den teknologiske revolusjonen som begynte på 1960-tallet, hvor muskelkraft – fra rein og mennesker – ble erstattet med motorkraft fra snøskuter, bil, terrengkjøretøyer og helikopter, gjorde det mulig. Samtidig som kjøretøyene ga muligheter for både økt mobilitet og økt

¹⁹ Karasjok 28600, Kautokeino 62061

²⁰ Karasjok 27596 i 1972, Kautokeino 55455 i 1965

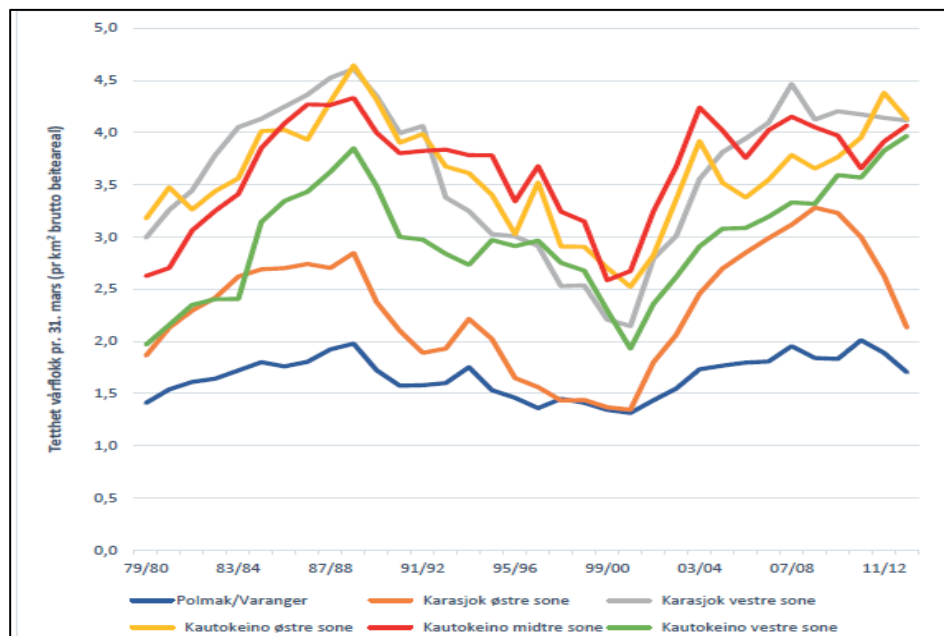
²¹ 28078 i 2011, 27608 i 1989

²² 24000 i 1956

kontroll med reinflokkene, førte de samtidig til en kostnadseksplasjon (Tømmervik et al. 2009, Riseth 2000, 2009).

Den samme revolusjonen gjennomsyret hele reindriften i løpet av et par tiår, men påfallende nok har den ikke fått tilsvarende konsekvenser for beitetilpasninga i andre deler av Norge. Polmak/Varanger representerer sammen med sørsamisk område de klareste kontrastene til Karasjok og Kautokeino. Der la begrensning i reintall og endret flokkstruktur grunnlaget for stabil og god økonomi, selv om denne til dels er svekket av rovdyrtap fra og med 1990-tallet. Det er åpenbart at reineierne i disse områdene har valgt andre tilpasningsstrategier for å møte det nye kostnadspresset. Kontrastene viser seg som vi har sett foran, både i beitetilstand, slaktevekter, produksjon, tap og økonomi. Samtidig som reintallene har økt, har slaktevektene gått ned både i Kautokeino og Karasjok, og har nå de siste årene ligget under de fastsatte normene for bærekraftig nivå. Tapene, særlig av kalv, har også vært høye de siste årene. Tetthetene av rein i forskjellige deler av Finnmark er presentert i figur 4.30.

Figur 4.30 Tetthet av rein i Finnmark (Statens reindrifftsforvaltning 2014:18)



Figur 4.30 bekrefter at tettheten av rein i Polmak/Varanger er mer stabil enn i de andre underregionene.

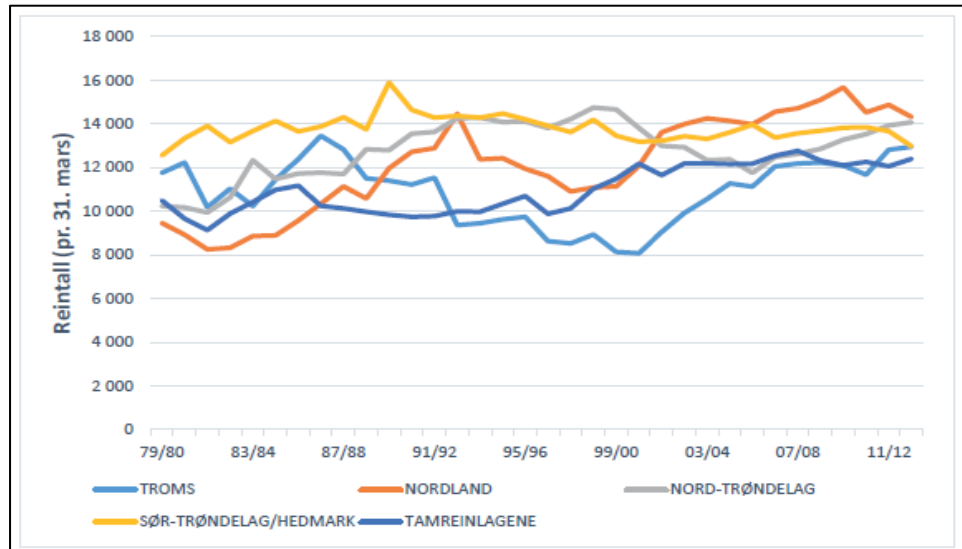
Det totale beitepresset på Finnmarksvidda er stort, særlig i områder som brukes av flere reinbeitedistrikter under flytting mellom vinter- og sommerbeiter. I figur 4.20 har jeg vist at i Vest-Finnmark er det de indre distriktene, som ligger nærmest vinterbeiteområdene, som har størst reintetthet og de laveste slaktevektene, mens kystdistriktene gjennomgående har lavere reintetthet og høyere slaktevekter. Det har ikke vært mulig å avdekke et tilsvarende mønster for Karasjok.

For Varanger/Polmak, derimot, viser gjennomgangen foran at slaktevektene har holdt seg innenfor normene, samtidig som produksjonen har holdt seg på et rimelig høyt nivå.

4.3.2.9 Helhetlig oppsummering

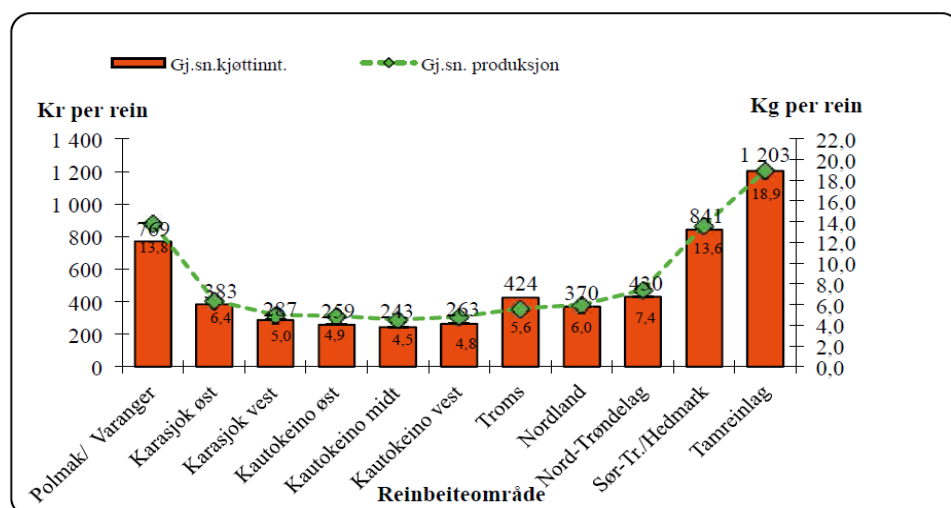
Dette avsnittet oppsummerer en del av de viktigste poengene i den regionale gjennomgangen foran.

Figur 4.31 Reintallsutvikling – områdene sør for Finnmark
(Statens reindriftsforvaltning 2014:20)



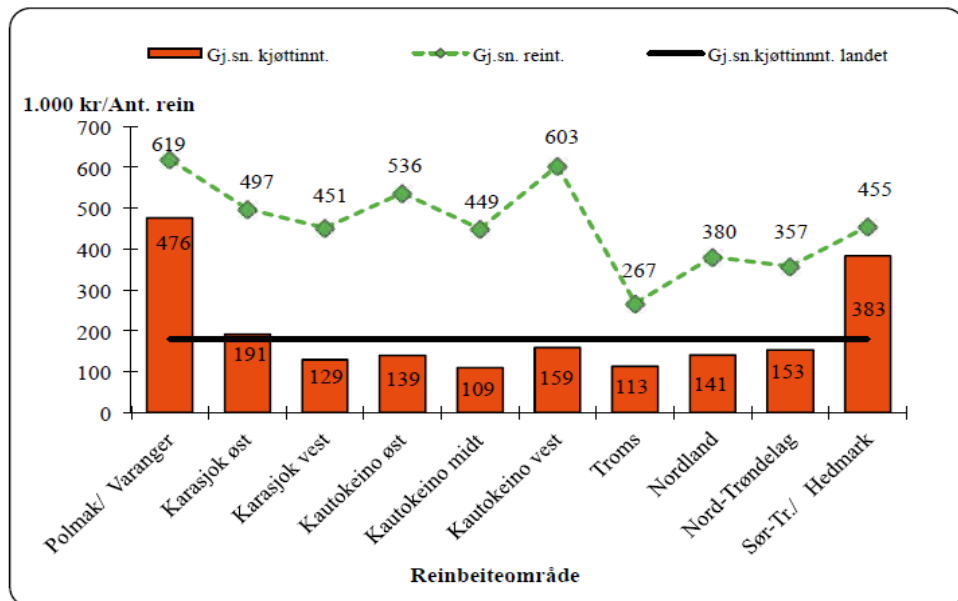
Figur 4.31 viser at reintallet i Sør-Trøndelag/Hedmark er nokså stabilt, mens det svinger en del i Nord-Trøndelag og nokså mye i Troms og Nordland.

Figur 4.32 Gjennomsnittlige kjøttinntekter pr. rein. Produksjon pr. rein
(Økonomisk utvalg 2013:22)



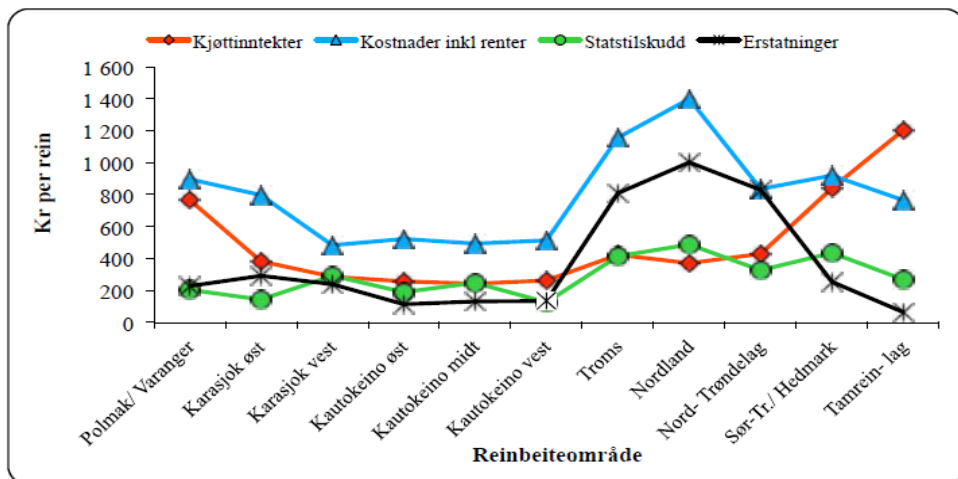
Figur 4.32 viser at det er store forskjeller i produktivitet og kjøttinntekter pr. rein i Norge. Tamreinlagene er i en positiv særstilling. Polmak/Varanger og Sør-Trøndelag/Hedmark er også på et høyt nivå. Videre har Nord-Trøndelag kommet under normen. Troms, Nordland og Karasjok er enda lavere, mens de øvrige Finnmarks-sonene er meget langt nede.

Figur 4.33 Gjennomsnittlige kjøttinntekter pr. siidaandel. Gjennomsnittlig reintall pr. siidaandel (Økonomisk utvalg 2013:21)



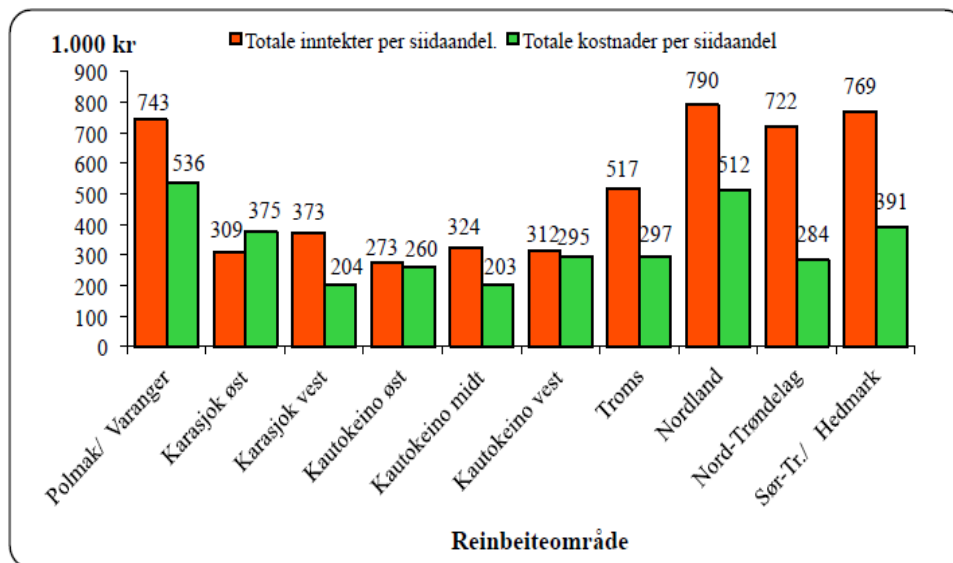
Figur 4.33 viser at kjøttinntektene pr. siidaandel er høye bare i Polmak/Varanger og Sør-Trøndelag/Hedmark. Vi ser at noen av Finnmarks-sonene kommer opp mot et landsgjennomsnitt på grunn av et relativt høyt reintall i siidaandelen.

Figur 4.34 Inntekter og kostnader pr. rein (Økonomisk utvalg 2013:54)



Figur 4.34 viser at det bare er tamreinlagene, Polmak/Varanger og Sør-Trøndelag/Hedmark som dekker, eller er i nærheten av å dekke kostnadene sine med kjøttinntekter, og at erstatninger spiller en meget viktig rolle i Nord-Trøndelag, Nordland og Troms.

Figur 4.35 Totale inntekter og kostnader per siidaandel
(Økonomisk utvalg 2013:56)



Figur 4.35 viser at de fleste Finnmarks-sonene har lite overskudd eller til og med negativt resultat pr. siidaandel, mens Polmak/Varanger og områdene sør for Finnmark har et middels eller stort overskudd.

Etter denne gjennomgangen skal jeg søke å sammenholde resultatene mer med de teoretiske tilnærmingene og trekke inn økologiske og historiske faktorer i forklaringa av funnene.

4.4 Analyse og vurdering

Som figur 1 illustrerer, er bærekrafta i reindriften avhengig av både kritiske enkeltfaktorer og balansen mellom produksjonssystemet og det institusjonelle systemet. På produksjonssystemsida står naturressursbasen, først og fremst beitekapasiteten, sentralt. På den institusjonelle sida er man avhengig av både interne og eksterne institusjoner. Ikke minst vil balansen imellom dem kunne bli avgjørende.

4.4.1 Områdene sør for Finnmark

Tamreinlagene og reindriften i Sør-Trøndelag har relativt sikre vinterbeiteforhold, mens Nord-Trøndelag er mer preget av kystklima. Som tallmaterialet påviser, er reindriften i de sørligste områdene i utgangspunktet godt tilpasset produksjonsgrunnlaget med både optimalisert reintall og en optimalisert flokkstruktur, jf. figur 4.2. Tamreinlagene representerer lange tradisjoner i sørnorske fjellbygder. Mange av lagene har i perioder hatt samiske gjetere som læremestere og fått viktige impulser fra samisk kultur (Bitustøyl 2013). Reindriften § 8 gir gode muligheter for tamreinlag så lenge driften ikke kommer i konflikt med villreinområder. Tamreinlagene kommer spesielt godt ut med høy produktivitet og lave tap.

Reindrifta i Trollheimen er på toppnivå innen samisk reindrift. Den er meget produktiv med meget høye slaktevekter. Innenfor det samiske reindriftsområdet var det reindrifta i Sør-Trøndelag/Hedmark, med Riast/Hylling som et førende distrikt, som gikk i spissen for produktivetsrevolusjonen i reindrifta i Norge omkring 1980 (Riseth 2000, 2009). Dette området har som vi ser i gjennomgangen, fortsatt gode resultater, men har nå noe redusert produktivitet i forhold til tidligere på grunn av økende tap til rovdyr.

Sørsamisk reindrift sør for Stjørdalen har ei spesielt vanskelig historie. Det politiske tilbakeslaget på slutten av 1800-tallet fikk særlig sterke virkninger her. For deler av denne regionen skyldtes det delvis at bruken av landområdene her nok ikke var like kontinuerlig som i mange andre områder. Men den viktigste årsaken var at bondesamfunnet var i ekspansjon opp mot fjellet, og at 1800-tallet var en meget nasjonalistisk epoke hvor bøndernes kår hadde stort politisk gjennomslag.

Samene i Trollheimen kom spesielt ille ut da Trollheimen ikke ble reinbeitedistrikt etter felleslappeloven og også ble rammet av tamreinforbud omkring forrige århundreskifte. Trollheim-samene hadde derfor lenge en høyst usikker tilværelse. På 1970-tallet fremmet villreininteresserte grunneiere sak mot reindrifta om beiteretten. Høyesterett avsa i 1981 dom for at reineierne i Trollheimen ikke hadde selvstendig rett til å utøve reindrift på fremmed grunn. I 1984 fremmet Regjeringa en egen lov (Trollheimen-loven) som ble vedtatt av Stortinget, og Landbruksdepartementet innvilget konsesjon for reindrift. Selv om dette løste lovlighetsproblemet, er de formelle rammene for denne reindrifta ut fra en faglig vurdering fortsatt altfor trange og heller ikke sikre nok. Reindrifta i Trollheimen er veldrevet og burde få mulighet til å ekspandere og drive med et høyere reintall enn den har hatt etter avtaleverket de siste 30 år (Danielsen og Riseth 2010).

Felleslappeloven og utredninger fra såkalte «Fjeldfinnkommissjoner» (Berg 1990), støttet av «vitenskapelige» teorier som gjorde samene til sene innvandrere i disse områdene (Jünge 2005), gjorde det også meget vanskelig for reindrifta innenfor reinbeitedistriktene å forsvare sine interesser mot bønder som ekspanderte og anla setervoller på reindriftas mest intensivt brukte sommerområder (melketrøer). Dette førte til sterk tilbakegang for denne reindrifta omkring forrige århundreskifte (Fjellheim 2012). Reorganisering og nyorientering av reindrifta i Røros-området i etterkrigstida og fram mot 1980-tallet førte til stor produksjonsmessig og økonomisk framgang fra omkring 1980. Sørsamene var også førende i NRL i den avgjørende epoken da grunnlaget for den nye reindriftpolitikken med både hovedavtalen for reindrifta (1976) og ny reindriftslov (1978) ble lagt. Dette gjorde at de fikk en reindriftpolitikk som passet med deres driftsopplegg (Riseth 2000, 2009).

Særlig utover 1990-tallet skulle det vise seg at selv om reindriftpolitikken, som sektorpolitikk, var vellykket i sørsamisk område, var vernet av reindriftsarealene fortsatt altfor svakt. I Røros-området reiste grunneiere en rekke rettsaker på 1980- og 1990-tallet. Reindrifta tapte flere av disse og fikk høyesterettsdommer mot seg med begrunnelser som undergrov reindriftas rettsstilling også innenfor reinbeitedistrikt. Ei endring av reindriftsloven i 1996 styrket reindriftas posisjon noe, men viktigere var en plenumsdom i Høyesterett (Selbu-dommen) som slo fast at reindriftas rettigheter skulle vurderes ut fra dens egne forutsetninger. Presset fra rekreasjonssamfunnet er betydelig og øker over tid i relativt bynære områder (Lie et al. 2006).

Nord-Trøndelag reinbeiteområde hadde fram til begynnelsen av 1990-tallet også meget gunstige produktivitetstall. Som følge av økende rovdyrstammer har distriktene nå høye, til dels meget høye, tap. Dette har ført til at produksjonen er redusert fra meget høy til middels.

Norges implementering av Bernkonvensjonen om ville dyr og planter skjedde også uten at reindrifta fikk innflytelse på dette. Økende rovdyrstammer har medført betydelig økning av tap til freda rovdyr. Dette har fått størst utslag i Nord-Trøndelag og ført til markert nedgang i produktiviteten de to siste årtiene. Rovdyrstatistikken er ikke så enkel å trenge inn i, og dokumentasjonskravene er også vanskelige å oppfylle, men reindriftsfaglige vurderinger tilsier at reindrifta i enkelte distrikter kan stå i fare for å kollapse fordi det tapes for mange produksjonsdyr (Danell 2010).

Nordland og Troms utgjør kjerneområder i regionen med ugunstig vinterklima (Tveraa mfl. 2007), og slaktevektmaterialet i næringsoversikten bekrefter oppsummeringen til Tveraa mfl. av at reinsdyrene i disse områdene utvikler mer robust kroppsstørrelse og høyere toleranse mot vanskelige vintre. Gjennomgangen viser også at begge områder har redusert kalvetilvekst og produktivitet som følge av økte rovdyrtap.

Begge områdene har også overskudd på barmarksbeitekapasitet (Reinbeitekommisjon 1967, Reinbeitekommisjon 2001). Næringsoversikten foran viser til og med at minst ett distrikt ikke benyttes til reindrift. Dagens situasjon for den grenseoverskridende reindrifta mellom Norge og Sverige har vært uavklart i flere år. Den norsk-svenske reinbeitekonvensjonen av 1972 utløp i 2002 og ble rutinemessig forlenget med fem år i påvente av forhandlinger. En fagkommisjon la i sin innstilling i 2001 til grunn at den nye konvensjonen skal legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig grenseoverskridende reindrift. Kommisjonen tok utgangspunkt i at når det er kryssende interesser på tvers av grensen, er det reindriftssamene selv som må inngå lokale avtaler, mens statene må bidra med et regelverk som gjør dette mulig (Pavall 2007). Etter dette har det vært gjennomført høringsrunder og forhandlinger mellom statene i to omganger; de siste ble sluttført i 2009. Konvensjonen ble undertegnet av begge statene i 2009, men ble ikke ratifisert. Prosessen omkring det nye konvensjonsforslaget har vært meget vanskelig.

I påvente av den nye konvensjonen vedtok Norge i 2005 en lov som innebar en ensidig forlengelse av 1972-konvensjonen, mens Sverige har holdt seg til at uten konvensjon er det Lappekodisillen som gjelder. Fraværet av en gyldig konvensjon har derfor fått ulike konsekvenser for norske og svenske reindriftssamer. Svenske reindriftssamer bestrider rettmessigheten av den norske loven av 2005 og har foretatt innflyttinger til Troms i strid med denne loven, mens norske myndigheter har foretatt tvangsutdriving, til og med fra områder som ikke er brukt av norske reindriftssamer (Lenvikhalvøya). Det kunne umiddelbart virke som om svenske myndigheter støttet «sine» samer gjennom sin henvisning til at Lappekodisillen gjelder, men Sveriges forhandlingsleder 2003–2005 Lars Norberg har avslørt et mindre flatterende bilde. I konvensjonsforhandlinger i 2004 ble svenske reindriftssamer for første gang spurt om hva de mente. Spørsmålet var om de ville akseptere videre forlenging av 1972-konvensjonen. Svaret ble et unisont nei.

Etter at Sverige sa nei til en forlenging, presenterte Norberg en strategi for at Sverige skulle kreve at svenske reindriftssamer fikk tilbake områder de hadde tapt i 1972. Kort tid etter dette ble den erfarne diplomaten løst fra sitt oppdrag (Norberg 2007). Sametingene i Norge og Sverige fikk i september 2012 sammen med Svenska Samernas Riksförbund og Norske Reindriftssamers Landsforbund som oppdrag fra norsk og svensk regjering å arbeide videre

med å få til en norsk-svensk reinbeitekonvensjon som ivaretar alle parters rettigheter og interesser på en god måte. En grenseoverskridende samisk arbeidsgruppe ledet av Sametinget i Norge la i mars 2014 fram forslag til en ny konvensjonstekst²³. Nå er det opp til de to statene å sørge for at 42 reinbeitedistrikter og samebyer endelig får ordnede forhold på tvers av riksgrensen.

4.4.2 Finnmark

Finnmark omfatter pr. 2013 så mye som 73 % av all tamrein tilhørende norske statsborgere og har også fått det vesentlige av den offentlige oppmerksomheten som reindrifta får, inkludert myndighetenes oppmerksomhet.

Som det også går fram av forrige delkapittel, har statens politikk med tanke på å regulere reintallet i Karasjok og Kautokeino vært fullstendig mislykket. Årsakene til dette er sammensatt. Et grunnleggende problem er at det ikke forelå en helhetlig analyse av tilpasningssituasjonen for denne reindrifta da reformene fra slutten av 1970-tallet ble iverksatt. I praksis innførte man tiltak som i hovedsak var utviklet i dialog med sørsamisk reindrift, som foregår i en langt mindre skala og har en annen politisk historie (Riseth 2000, 2009). Situasjonen i Varanger/Polmak likner mer på den sørsamiske både gjennom at det er færre reineiere, og at de tidlig utviklet strategier som fokuserte både kalveslakt og økonomisk overskudd.

En institusjonell analyse legger vekt på at endringene fra 1960- og 70-tallet, både den teknologiske revolusjonen og en større integrasjon i storsamfunnet, skapte et styringsbehov som reindriftas egne institusjoner ikke var sterke nok til å ivareta. Sommerbeitegrensning og et åpent landskap med få naturlige grenser og et stort antall reindriftshushold og siidaer gjorde også disse områdene ekstra sårbare for ekspansjon (Riseth & Vatn 2009).

Når det gjelder Karasjok og Kautokeino, stimulerte tilskuddsordninger over reindrifftsavtalen i praksis også til å investere i økt reintall (Riseth 2000, 2009, Hausner et al. 2012). Medforvaltningsorganene (områdestyrer og reindriftstyret), som alle hadde flertall av reineiere, fastsatte så vidt høye øvre reintall at reindrifftsloven ikke bidro til å begrense reintallet på Finnmarksvidda på 1980-tallet. Det er også en del av bildet at mange store reineiere og siidaer ikke ønsket restriksjoner (Karlstad 1998). Når reintallet likevel ble halvert i løpet av 1990-tallet, skyldes dette i stor grad noen meget vanskelige vintre.

Stortingsmeldinga *En bærekraftig reindrift* (St. meld 28 (1991–1992)) evaluerte reindriftpolitikken og la opp til økt selvstyre i næringa. På slutten av 1990-tallet stilte NRL krav om å få utredet en ny reindrifftslov, i pakt med næringas egne behov. Dette ble tatt til følge av myndighetene. Lovkomiteen for utredning av ny reindrifftslov bestod av et flertall av reindriftssamer og hadde en leder som nøytt bred tillit blant reindriftssamene. Utredninga (NOU 2001:35) ga siidainstitusjonen, som ble oversett i reindrifftsloven av 1978, en sentral plass. Reinbeitedistriktene fikk i utgangspunktet ansvaret for å regulere reintallet gjennom å lage *bruksregler*. Dette rimer godt med moderne fellesressursforskning som (jf. tekstboks 1) tilrår mest mulig selvstyre og begrenset myndighetsinnblanding. Videre var det omfattende kontakt og dialog mellom departementet, Sametinget og NRL i perioden mellom utredning og

²³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2014/mars-14/Norsk-svensk-reinbeitekonvensjon.html?id=753732>

lovvedtak i 2007, og det synes å ha vært en rimelig samstemmighet om at man nå fikk en tjenlig reindrifftslov (Gundersen & Riseth, 2013).

Den nye reintallsveksten ga imidlertid ny næring til gammel frustrasjon for sentrale myndigheter, særlig fagkomiteen i Stortinget. Reintallet i Finnmark har blitt framhevet som det sentrale reindrifftspolitiske spørsmålet i gjentatte stortingsdebatter helt siden 1980-tallet. To statsråder, Sponheim (i 2005) og Brekk (i 2011), kom begge med medieutspill om tvangstiltak for å redusere reintallet. Sannsynligvis hadde de behov for å verne seg mot kritikk fra Stortinget. Det skulle imidlertid bli Riksrevisjonens rapportering som førte til at sentralmyndighetene i praksis skiftet politisk linje fra dialog til konfrontasjon. Riksrevisjonen har avgitt to rapporter med temaet bærekraftig reindrift i Finnmark. Den første (fra 2003) inngikk i behandlingen av ny reindrifftslov, mens den andre (Riksrevisjonen 2012) kom etter at den nye loven var iverksatt og etter rask stigning i reintallene gjennom hele 2000-tallet og mangelfull oppfølging av nye vedtak om øvre reintall. Ved Stortingets behandling i januar 2013 av Riksrevisjonens rapport stilte man departementet til ansvar med krav om å pålegge Reindrifftsstyret å vedta *forholdsmessig reduksjon av reintallet* for en rekke distrikter og siidaer som ikke har utarbeidet lovbestemte reduksjonsplaner. Dette er blitt lojalt fulgt opp av departementet og Statens reindrifftsforvaltning.

Jeg skal her ta utgangspunkt i den siste av Riksrevisjonens to rapporter. Hovedfunnene i denne rapporten var følgende:

- 1) Målet om en økologisk bærekraftig reindrift er fremdeles ikke realisert. Store deler av Finnmarksvidda er overbeitet, som følge av et for høyt reintall.
- 2) Det er fremdeles vesentlige svakheter i Landbruks- og matdepartementets styring for å nå målet om bærekraftig reindrift, selv om styringen er forbedret. Delmålet om økologisk bærekraft er operasjonalisert, mens delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft ikke er tilstrekkelig operasjonalisert.
- 3) Det er avdekket svakheter ved bruken av reindrifftsloven og reindrifftsavtalen for å sikre en bærekraftig reindrift. (Riksrevisjonen 2012:9)

I sine merknader går revisjonen først igjennom omfanget av overbeiting. Videre viser man til at gjennomsnittlige slaktevekter og kjøttavkastning ikke er i samsvar med grenseverdiene i kriteriene for økologisk bærekraft, og påpeker at reintallet må reduseres med 20 prosent. Revisjonen anser også at Stortingets mål ikke er realisert, og påpeker at den økonomiske situasjonen for reineierne i Finnmark er forverret. Videre sier revisjonen at det ikke er «mulig å vurdere om reindrifften er økonomisk og kulturelt bærekraftig fordi målene ikke er tilstrekkelig operasjonalisert».

I sine merknader til svakhetene i styringen peker revisjonen både på manglende avklaring av hvordan de folkerettslige forpliktelsene skal ivaretas, og hvordan konsultasjonsavtalen kan brukes bedre. Det pekes også på at det er uheldig at departementet ikke har sørget for å realisere Reindrifftsstyrets vedtak om øvre reintall.

Når det gjelder reindrifftsavtalen, peker revisjonen på manglende informasjon om tilskuddsordningenes effekter med hensyn til bidrag til å nå mål om bærekraftig reindrift. Riksrevisjonen mener prosessen med å få vedtatt bruksregler som skal avklare beitebruk og fastsette øvre reintall, har tatt for lang tid, og understreker også hvor viktig det er å fastsette bruksregler med øvre reintall for vinterbeitedistriktene. I tillegg peker man på at

departementet må ta et tydeligere ansvar for å utarbeide reduksjonsplaner og gjennomføre reduksjonen.

Riksrevisjonens anbefalinger var også i tråd med merknadene, og som nevnt har departement og Storting fulgt opp saken i tråd med det revisjonen har lagt opp til.

Mine kommentarer til Riksrevisjonens vurdering og myndighetenes oppfølging er flersidig. Det er ingen tvil om at revisjonens faktiske beskrivelse av beiteforhold og driftsøkonomi er korrekt. Det er selvsagt også meget uheldig at myndighetene ikke har klart å følge opp sine egne vedtak, og at man ikke har vedtatt øvre reintall for de mest sårbare områdene, vinterbeitene. Her stopper imidlertid også min enighet.

Jeg vil hevde både at (1) Riksrevisjonens vurderinger og tilrådinger er *inkonsistente*, og at (2) både revisjonens tilrådinger og oppfølgingen fra sentralmyndighetene er påfallende gjennomsyret av en *instrumentalistisk mål-middel-tenkning*. Jeg skal kommentere dette nærmere.

Riksrevisjonen er for det første inkonsistent når man (a) kritiserer myndighetene for ikke å ha operasjonalisert delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft og dermed mangler nødvendig styringsinformasjon, samtidig som man (b) tilrår mer effektiv styring og legger mer styrke i gjennomføringen av vedtak. Hvordan skal dette forstås? Dersom målet om økologisk bærekraft er fullstendig overordnet målene om økonomisk og kulturell bærekraft, hvorfor er det da så viktig med styringsinformasjon i forhold til disse kriteriene?

For det andre er det påfallende at Riksrevisjonen legger opp til, og at departement og Storting uten videre legger til grunn, et skifte til ensidig ovenfra-og-ned-styring (command and control):

«I henhold til reindriftsloven skal reinbeitedistriktene gjennom bruksregler avklare beitebruk og fastsette øvre reintall. Bruksregler er en forutsetning for å nå målet om en økologisk bærekraftig reindrift. Til tross for at det har hastet med å få vedtatt bruksregler med øvre reintall for å kunne regulere reintallet til et økologisk bærekraftig nivå, har prosessen tatt fire og et halvt år. Etter Riksrevisjonens vurderinger er dette for lang tid» (Riksrevisjonen 2012:9).

Myndighetene er altså utålmodige fordi prosessene som går mellom reindriften og reindriftsmyndighetene, går for sakte. Dette er ikke nytt. Dette er også et gjennomgående tema i stortingsdebatten om reindriftsloven, og en gjentakelse av tidligere stortingsdebatter helt fra 1980-tallet (Gundersen og Riseth 2013). Det kan virke som om grunnen til at man bestemmer seg nå, er at man har større tiltro til tvangshjemlene i den nye loven enn i 1978-loven.

Sett i et bredere perspektiv er det ikke utypisk at sentralmyndigheter er preget av styring ovenfra og ned, men det påfallende er at når de samme sentralmyndighetene siden 1980-tallet har mislyktes med å vedta og gjennomføre styring ovenfra og ned, og så, i 2007, har vedtatt en ny reindriftslov som gir økt myndighet til reindriften selv gjennom distrikter og siidaer, så har myndighetene ikke tålmodighet til å la de nye institusjonene komme ordentlig i virksomhet før de må gripe inn og overstyre hele prosessen. Retorisk kan man spørre: Hva er fire og et halvt år mot over 30 år uten positive resultater?

Selv om det står et samstemmig Storting bak dette, er jeg bekymret for hvordan myndighetenes nye styringsforsøk vil virke inn på problemløsningen. I verste fall kan det bidra til både å forkludre og utsette den. Dette fordi forholdsmessig reduksjon (med, om nødvendig, tvangsmessig gjennomføring) klart vil ramme unge (med lite rein) og andre som har tilpasset seg gjennom å redusere, mest, mens de store nok en gang kommer relativt best ut. Med andre ord, det er mye som tyder på at tiltakene vil ha liten legitimitet i næringa, og at de heller vil bidra til å skjerpe interne konflikter enn å løse dem. Det viktigste er kanskje at *det vil hjelpe lite å redusere reintallet umiddelbart dersom man ikke klarer å etablere stabile løsninger som hindrer reintallet i å vokse på nytt. Det vil forutsette et minimum av intern enighet mellom de berørte reineiere.*

For øvrig er det all grunn til å forvente at med det høye beitepresset som det er nå, så vil naturen selv, før eller siden, sørge for reduksjonen, slik det skjedde på 1990-tallet. Både av dyrevernmessige og økonomiske hensyn bør de aktuelle reineierne selvsagt ta ansvaret for å slakte før dette skjer.

Vi kan likevel konstatere at så langt har ikke reineierne i Kautokeino og Karasjok, eller tilstrekkelig mange av dem, klart, eller ønsket, å samarbeide slik at de vedlikeholder næringas bærekraft. Selv om det høye reintallet er et betydelig problem, vil jeg peke på at myndighetene ser bort fra en av de viktigste lærdommene fra fellesressursforskninga: *Vellykket ressursforvaltning avhenger av at ressursbrukerne selv, i dette tilfellet reindriftssamene, får ansvaret for å løse sine egne problemer. Som nevnt var dette også en hovedintensjon med den nye loven.*

Fellesressursforskninga (se tekstboks 1) slår altså fast at det må bygges opp institusjonelle systemer hvor ressursbrukerne selv har kontrollen over regler og konfliktløsningsmekanismer. Det er slike systemer som blir robuste og kan fungere over mange generasjoner (Ostrom 1990). Det er tydelig at det for Kautokeino og Karasjok er betydelig ubalanse i samspillet mellom produksjonssystemet og det institusjonelle systemet (se figur 1). Det er behov for å styrke den institusjonelle endringskapasiteten. Jeg oppfatter arbeidet med reindriftsloven av 2007 som grunnleggende i så måte.

4.5. Oppsummering og konklusjon

Innledningsvis pekte jeg på at bærekraft er et meget aktuelt tema ut fra både internasjonal miljøpolitikk og fordi begrepet har spilt en vesentlig rolle i debatten om reindriftspolitikken i over 20 år. Jeg understreket også at sett i historisk lys er det ingen selvfølge å ha bærekraft som målsetting i reindriftspolitikken.

Reindriftsloven av 2007 legger til grunn at reindrifta skal være både økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig. Jeg har pekt på at for å kunne vurdere om disse intensjonene faktisk blir virkeliggjort, må man svare både på hvilke faktorer som påvirker bærekrafta, og hvordan de virker sammen. Vi må også være i stand til å vurdere eller måle hvor god bærekrafta er, eller hvordan den utvikler seg.

På et overordnet plan har jeg tatt utgangspunkt i et egenutviklet rammeverk basert på en tilnærming fra fellesressursforskninga. Dette legger til grunn at samspillet mellom produksjonssystemet og det institusjonelle systemet vil være avgjørende for bærekrafta. Jeg har videre trukket fram de såkalte designprinsippene for robuste fellesressursinstitusjoner og

sagt at de bør være retningsgivende for hvordan sosialøkologiske systemer som er basert på fellesressurser, kan forvaltes på en bærekraftig måte.

4.5.1 Bærekraft i flere dimensjoner

Reindriftsloven av 2007 utdyper ikke nærmere hva man legger i de ulike bærekraftbegrepene, og hva som er sammenhengen mellom dem. Som nevnt foran må økologisk bærekraft være grunnleggende for ei naturressursbasert næring. Den økologiske bærekrafta dreier seg derfor om å ta best mulig vare på naturgrunnlaget. Økonomi defineres ofte som husholdning med knappe ressurser. Den kulturelle bærekrafta viser i tillegg til reindriftsloven også til grunnlovens § 110a, til folkeretten og til Norges forpliktelse overfor samene som urfolk.

Foreløpig er økologisk bærekraftig operasjonalisert bare gjennom at LMD har etablert indikatorer for økologisk bærekraftig reintall (2008). Det kan være grunn til å peke på at disse kriteriene ikke inkluderer verken reindriftas bidrag til biologisk mangfold eller hvordan ytre trusler mot reindrifta, som tap av beiteland, påvirker bærekrafta. Ivaretagelse av ressursgrunnlaget i en videre forstand enn gjennom beitebelegget omfattes med andre ord ikke av kriteriene.

Reindriftas produksjonsteori (Lenvik 1989, Kosmo og Lenvik 1985) etablerer en forbindelse mellom økologi og økonomi. De etablerte bærekraftkriteriene bygger på første trinn i denne teorien, optimalisering av beitebelegget. Det andre trinnet, optimalisering av flokkstrukturen, er et element i den økonomiske bærekrafta, i form av produktivitet. Andre viktige elementer i den økonomiske bærekrafta må være taps- og kostnadsnivå, men man må også ta hensyn til andre økonomiske faktorer.

Den kulturelle bærekrafta dreier seg om reindriftas verdi utover det at den produserer reinprodukter til eget forbruk og varer som kan omsettes med fortjeneste på et marked. Den må som nevnt omfatte tilknytning til samiske tradisjoner og lokale fjellbygdtradisjoner, respekt for, og verdsetting av, reindriftssamenes nedarvede kunnskaper og problemløsningsstrategier, samt opprettholdelse av reindrifta i et omfang som gir grunnlag for levende samiske lokalsamfunn.

Det er foreløpig heller ikke drøftet politisk hvilken balanse det skal være mellom disse dimensjonene. Reindrifta kan for eksempel være økologisk bærekraftig og ha et lite antall enheter som er økonomisk bærekraftige, mens den kulturelle bærekrafta kan være lav fordi man tar for lite hensyn til nedarvede tradisjoner, eller at reindriftsbefolkningen blir for liten eller tilknytningen til det samiske samfunnet blir for svak.

4.5.2 Vurdering

Sett i større sammenheng er reindriftas naturgrunnlag truet av naturinngrep som representerer fragmentering av både beiteland og driftsområder, og forstyrrelse både under beiting og driftsoperasjoner. Ikke minst gjennom nordområdepolitikken og myndighetenes satsing på gruvedrift er det grunn til å forvente et tiltakende arealpress mot reindriftas naturgrunnlag framover. Dette rammer all reindrift i Norge. I denne forbindelsen anser jeg det som bekymringsfullt at myndighetene har avvirket områdestyrene. Næringa mangler nå et regionalt politisk sektororgan. Forbindelsen både til fylkeskommunen og Sametinget er dermed tydelig svekket (Riseth 2014).

De pågående klimaendringene skaper mange utfordringer for reindrifta (Riseth mfl. 2009), ikke minst kan skogsutbredelsen på områder som Finnmarksvidda bidra til betydelig reduksjon av vinterbeitekapasiteten (Karlsen mfl. 2012). På barmarksområdene vil reindrifta selv være en viktig bidragsyter til å holde tilgroinga i sjakk gjennom å opprettholde et tilstrekkelig beitepress. Den Herder mfl. (2004) viste at en reintetthet høyere enn 3–4 rein/km² holder tilbake vierkratt i Nord-Finland. Denne studien var utført på områder med fattig vegetasjon. På rikere berggrunn vil en kunne ha betydelig større reintall (Olofsson & Oksanen 2005, Riseth & Oksanen 2007, Tømmervik mfl. 2010) før det biologiske mangfoldet reduseres. Samtidig er reinbeiting av et visst omfang viktig for at mange sårbare fjellplanter skal overleve (Olofsson & Oksanen 2005).

Med tanke på de overordnede truslene som jeg har skissert ovenfor, er reindriftas overbeiting av lavbeitene i Karasjok og Kautokeino et begrenset problem. Det er også grunn til å minne om det uventet positive resultatet fra overvåkingsprogrammet for disse lavbeitene: *Gjenvæksten var langt raskere enn tidligere studier tilsa* (Tømmervik mfl. 2012). Likevel er det grunn til å understreke *at store deler av reindrifta i Karasjok og Kautokeino verken er økologisk eller økonomisk bærekraftig*. De sterkt reduserte lavbeitene fører også (som i Finland) til økende tilleggsføring, bl.a. med silo, som også har fått medieoppslag som et begynnende miljøproblem. I tillegg er det en stor ekstrakostnad, og det bringer reindrifta ut av den fordelaktige tilpasninga med kun å være avhengig av naturlig beite.

Jeg har også framført en bekymring for at myndighetenes styringsiver kan medføre en avsporing fra de nødvendige prosessene med reintallsfastsetting og reduksjon. Søkelyset burde i stedet rettes mot å finne tillitsskapende metoder for reduksjon hvor alle aktører kunne komme positivt ut. Dessuten bør man se nærmere på vinterbeiteområdene.

Nordland og Troms har tre store problemer. Det ene er vanskelige vintre. Den delen av det man i hvert fall kan gjøre noe med, er å få økt tilgang til sikrere vinterbeiter i Sverige gjennom den norsk-svenske reinbeitekonvensjonen. Det andre er en altfor liten utnytting av sommerbeiteressursene. Dette kan også løses gjennom å øke svenske reindriftssamers bruk av sommerområdene – også dette gjennom den norsk-svenske reinbeitekonvensjonen. Det er derfor svært viktig at myndighetene følger opp arbeidet til den samiske arbeidsgruppa ledet av Sametinget i Norge og får ratifisert konvensjonen slik de samiske partene er blitt enige om.

Det tredje problemet er veksten i rovdyrstammene. I Nord-Trøndelag er dette problemet enda større enn i Nordland og Troms, og det er også et klart problem i Sør-Trøndelag/Hedmark. Det er helt nødvendig med en betydelig reduksjon av rovdyrstammene for å gjenvinne bærekrafta på det nivået som er mulig i disse områdene.

Reindrifta i Trollheimen trenger romsligere rammer (Danielsen og Riseth 2010). Materialet har ikke kunnet bringe fram bærekraftproblemer i tamreinlagenes reindrift.

4.5.3 Konklusjon og anbefalinger

Jeg anser at det vesentlige av reindriftas bærekraftproblemer skyldes ytre forhold som generelt og økende press på driftsarealene og en rovdyrpolitikk som ikke tar hensyn til naturbaserte næringer. Store deler av reindrifta i Kautokeino og Karasjok er i økologisk og økonomisk ubalanse, men tilpasningen av reintallet kan ikke skje på en anstendig og effektiv måte uten at myndighetene respekterer reindriftssamenes kultur og selvbestemmelse i samsvar

med Norges internasjonale forpliktelser. Nedleggningen av områdestyrene skjedde på tross av tydelige protester fra både NRL og Sametinget.

For å styrke bærekrafta i reindrifta vil jeg tilrå følgende:

- 1) Myndighetene må benytte den kommende stortingsmeldinga om bærekraft i reindrifta til å utvikle en politikk for å styrke beskyttelsen av reindriftas driftsområder. Myndighetene må også vektlegge reindriftas positive bidrag til å opprettholde et åpent landskap og biodiversitet.
- 2) Konsultasjonsordningen som ble etablert i 2005, må brukes mer aktivt for å utvikle en forpliktende dialog med reindriftssamene, NRL og Sametinget. Det vil være mer i samsvar med myndighetenes internasjonale forpliktelser.
- 3) Myndighetene må gi reindrifta i Finnmark og reindriftas organer ro til å fastsette bruksregler og påfølgende reduksjon av reintall. Dialog fremmer gjensidig tillit, og det utvikler gode holdninger.
- 4) Forslaget fra den samiske arbeidsgruppa ledet av Sametinget i Norge til ny reinbeitekonvensjon med Sverige må søkes ratifisert og iverksatt snarest.
- 5) Myndighetene må utforme en rovdyrpolitikk som tar mye klarere hensyn til reindrifta og andre beitebrukere.

Referanser

- Berg, B.A. (1990). *Myndighetenes behandling av konflikten mellom reindriftssamer og bønder i Nordland, Trøndelag og det søndenfjeldske på 1880- og 1890-tallet. En undersøkelse med utgangspunkt i forarbeider og innstillinger fra Lappekommisjonene av 1889 og 1892*. Hovedoppgave i historie. Institutt for samfunnsvitenskap. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Bitustøyl, K. (2013). Sørsamiske kulturimpulsar i sør – ei underkjent historie. I: B. Fossum (red.) *Åarjel – saemieh. Samer i sør*. Årbok nr. 11. Saemien Sijte 50 år, s. 59–71. Snåsa: Saemien Sijte.
- Danell, Ö. (2010). Renskötseln och rovdjuren. *Rangifer Report* 14, s. 78–79.
- Danielsen, I.E., og Riseth, J.Å. (2010). *Sikring av en bærekraftig reindrift i Trollheimen. Gjennomgang og vurdering av den driftsmessige situasjonen*. Utredningsoppdrag for Landbruks- og matdepartementet. Rapport 11/2010. Tromsø: Norut Tromsø.
- den Herder, M., Virtanen, R., og Roininen, H. (2004). Effects of reindeer browsing on tundra willow and its associated insect herbivores. *Journal of Applied Ecology*, 41, s. 870–879.
- Fjellheim, S. (2012). Gåebrien Sijte – en sameby i Rørostraktene. Røros: Sametinget, Sør-Trøndelag fylke og Det faglitterære fond.
- Gundersen, F. og Riseth, J.Å. (2013). *Diskurser om utviklingen av reindriften, samiske rettigheter og reindriftsforvaltningen i Norge og Sverige*. Delrapport nr. 1 [Foreløpig utgave] fra prosjektet «Reindriftsforvaltning, rettigheter og arealkonflikter». Ås: UMB.
- Hausner, V.H., Fauchald, P., Jernsletten, J.L. (2012). Community-Based Management: Under

- What Conditions Do Sámi Pastoralists Manage Pastures Sustainably? PLoS ONE 7(12): e51187.
- Indredepartementet. (1904). Indstilling fra den ved Stortingets Beslutning at 27nde juli 1897 og kongelig Resolution af 9nde September samme år nedsatte Kommission, der har havd at tage under overveielse, hvilke lovregler m.v. vedkommende Lappevæsenet der bliver at istandbringe, efterat Lov om Lapperne i de forenede Kongeriger Norge og Sverige af 2de juni 1883 er traadt ut af kraft. Kristiania.
- Johansen, B.E. og Karlsen, S.R. (2002). Finnmarksvidda changes in lichen cover 1987–2000. Poster presentation at the 12th Nordic Conference on Reindeer Research, Extended abstract. *Rangifer Report* No. 6:65–66.
- Jünge, Å. (2005). Paradigm shifts in South Sámi research. The invasion hypothesis under scrutiny. Kap. 4 i: G. Cant, J. Inns og A. Goodall. *Discourses and Silences: Indigenous Peoples, Risks and Resistance*. Christchurch, New Zealand: Department of Geography, University of Canterbury.
- Karlsen, S.R., Tømmervik, H., Johansen, B. og Riseth, J.Å. (2012). Fremtidig skogsutbredelse på Finnmarksvidda som en følge av klimaendring og dens konsekvenser for reindriften. *Reindriftnytt* 2/2012:11–13.
- Karlstad, S. (1998). Institutional theory, Co-management and Sustainable development in Saami reindeer commons – Critical factors for a robust system of local management. I S. Jentoft (red.) *Commons in A Cold Climate: Coastal Fisheries and Reindeer Pastoralism in North Norway: The Co-Management Approach*, 247–268. Paris og New York: UNESCO og Partheneon Publishers.
- Kosmo, A.J., og Lenvik, D. (1985). Ressurstilpasningen i reindriften. *Landbruksøkonomisk Forum*, 2/85:23–27.
- Lenvik, D. (1989). Utvalgsstrategi i reinflokken. *Norsk Landbruksforskning / Norwegian Agricultural Research* Supplement no. 4, s. 11–25. Ås: Statens fagtjeneste for landbruket / Norwegian Agricultural Advisory Centre.
- Lie, I., Vistnes, I. og Nellemann, C. (2006). *Hyttebygging i reindriftsområder. Omfang av hyttebygging, konsekvenser for reindrift og plan- og saksbehandling i områder med samisk reindrift*. Rapport 2006:5. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- LMD. (2008). Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall. Landbruks- og matdepartementet.
- Norberg, L. [Udtja Lasse]. (2007). *Begrav mitt hjärta vid Udtjajaure*. Stockholm: Emma.
- NOU 2001:35: *Forslag til endringer i reindriftsloven*. Innstilling fra reindriftslovutvalget oppnevnt av Landbruksdepartementet 5. november 1998. Avgitt 15. mars 2001. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Olofsson, J., og Oksanen, L. (2005). Effects of reindeer density on vascular plant diversity on North Scandinavian mountains. *Rangifer* 25, s. 5–18.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R., og Walker, J. (1994). *Rules, Games & Common-Pool Resources*. Ann Arbor, USA: The University of Michigan Press.
- Pavall, I.-L. (2007). Fra norsk-svensk reinbeitekommissjon av 1997 til dagens utfordringer for den grenseoverskridende reindrift. I: E.G. Broderstad, E. Niemi og I. Sommerseth: *Grenseoverskridende reindrift før og etter 1905*. Skriftserien nr. 14, s. 123–130. Senter for samiske studier. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Reinbeitekommissjon. (1967). Norsk-svensk reinbeitekommissjon av 1964. Innstilling avgitt februar 1967.
- Reinbeitekommissjon. (2001). Norsk-svensk reinbeitekommissjon av 1997. Innstilling avgitt mai 2001.

- Reindriftsadministrasjonen. (1981–1991). Melding om reindrift (årlig utgivelse). Alta: Reindriftsforvaltningen.
- Reindriftsforvaltningen. (2001–2013). Ressursregnskap for reindriftnæringen (årlig utgivelse). Alta: Reindriftsforvaltningen.
- Riksrevisjonen. (2012). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark Dokument 3:14 (2011–2012).
- Riseth, J.Å. (2000). Sámi Reindeer Management Under Technological Change 1960–1990: Implications for Common-Pool Resource Use under Various Natural and Institutional Conditions. A Comparative Analysis of Regional Development Paths in West Finnmark, North Trøndelag, and South Trøndelag / Hedmark, Norway. *Dr. Scientarium Theses 2000:1. Dissertation*. Ås: Institutt for økonomi og samfunnsfag, Norges Landbrukshøgskole.
- Riseth, J.Å. (2009). Modernization and pasture degradation. A comparative study of two Sámi reindeer pasture regions in Norway 1960–1990. VDM Verlag.
- Riseth, J.Å. (2013). Reindriften i Nord-Norge: Fra vikeplikt til bærekraft? I: Jentoft, S., J.I. Nergård og K.A. Røvik (red.). *Hvor går Nord-Norge? Politiske tidslinjer*, s. 401–416. Orkana akademisk.
- Riseth, J.Å. (2014). To skritt fram og ett tilbake? Samisk reindrift og kampen for anerkjennelse. *Ottar* 3/2014, s. 28–34.
- Riseth, J.Å., og Oksanen, L. (2007). Ressursøkonomiske og økologiske perspektiver på grenseoverskridende reindrift. I: E.G. Broderstad, E. Niemi og I. Sommerseth: Grenseoverskridende reindrift før og etter 1905. Skriftserien nr. 14, s. 93–113. Senter for samiske studier. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Riseth, J.Å., og Vatn, A. (2009). Modernization and pasture degradation. A comparative study of two Sámi reindeer pasture regions in Norway. *Land Economics* 85 (1) February 2009: s. 87–106.
- Riseth, J.Å., Lie, I., Holst, B., Karlsen, S.R., Tømmervik, H. (2009). Climate change and the Sámi reindeer industry in Norway. Probable needs of adaptation. *Climate Change: Global Risks, Challenges and Decisions IOP Publishing. IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 6 (2009). 34203.9 doi:10.1088/1755-1307/6/4/342039
- Statens reindriftsforvaltning. (2014). Ressursregnskap for reindriftnæringen. Alta: Statens reindriftsforvaltning.
- St. meld. 28 (1991–92). *En bærekraftig reindrift*. Landbruksdepartementet.
- Tømmervik, H., Bjerke, J.W., Gaare, E., Johansen, B., og Thannheiser, D. (2012). Rapid recovery of recently overexploited winter grazing pastures for reindeer in northern Norway. *Fungal ecology* 5: 3–15.
- Tømmervik, H., og Riseth, J.Å. (2011). Naturindeks. Historiske tamreintall i Norge fra 1800-tallet fram til i dag. NINA Rapport 672. NINA.
- Tømmervik, H., Dunfjeld, S., Olsson, G.A., og Østby Nilsen, M. (2010). Detection of ancient reindeer pens, cultural remains and anthropogenic influenced vegetation in Byrkijø (Børgefjell) mountains, Fennoscandia. *Landscape and Urban Planning*, 98: 56–71.
- Tømmervik, H., Johansen, B., Riseth, J.Å., Karlsen S.-R., Solberg, B. og Høgda, K.-A. (2009). Above ground biomass changes in the mountain birch forests and mountain heaths of Finnmarksvidda, Northern Norway, in the period 1957–2006. *Forest Ecology and Management* 257: 244–257.
- Tveraa, T., Fauchald, P., Yoccoz, N.G., Ims, R.A., Aanes, R. og Høgda, K.-A. (2007). What regulate and limit reindeer populations in Norway? *Oikos* 116, s. 706–715.
- Økonomisk utvalg (2013): Totalregnskapet for reindriftnæringen. Alta: Statens reindriftsforvaltning.