



DET KONGELIGE FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Høringsnotat av 15. mai 2008



Foto: Selfa Arctic

Rekruttering i fiskeflåten - etablering som fartøyeier

Høringsfrist 29. august 2008

Innhold

1	Rekruttering til fiskeflåten	4
1.1	Attraktive arbeidsplasser.....	6
1.2	Ressursforvaltning, næringsutvikling og rekrutteringspolitikk	6
1.3	Flåtestruktur og forholdet til rekruttering.....	8
1.4	Antall fiskere.....	10
1.5	Alders sammensetning.....	11
2	Rapport fra arbeidsgruppe - "Fra ungdom til fisker – fra fisker til fartøyeier"	16
2.1	Oppsummering av rapporten	16
2.2	Offentlig høring	17
3	Forutsetninger for etablering som fartøyeier.....	20
3.1	Etableringskostnader.....	20
3.2	Driftsinntekter og driftskostnader.....	21
3.3	Finansieringsmuligheter	22
4	Etablering basert på åpne fiskerier.....	24
4.1	Aktivitet og inntektsmuligheter i åpen gruppe.....	24
4.2	Åpne fiskerier som rekrutteringsarena.....	30
4.2.1	<i>Mulige tiltak for å styrke i åpne fiskerier</i>	<i>31</i>
4.2.2	<i>Kvalifisering til adgangsbegrensede fiskerier.....</i>	<i>32</i>
5	Etablering i adgangsbegrensede fiskerier	33
5.1	Tidligere rekrutteringskvoteordninger.....	33
5.2	Aktivitet og etableringsmuligheter i lukkede grupper	34
5.3	Adgangsbegrensede fiskerier som rekrutteringsarena	38
5.3.1	<i>Allokering av fisk til rekrutteringsformål.....</i>	<i>39</i>
5.3.2	<i>Kvalifikasjonskrav</i>	<i>44</i>
5.3.3	<i>Tildelingsvilkår.....</i>	<i>45</i>
6	Etablering gjennom offentlige støtteordninger.....	47
6.1	Ulike former for offentlig støtte	48
6.1.1	<i>Lån.....</i>	<i>48</i>
6.1.2	<i>Investeringsstilskudd</i>	<i>48</i>
6.1.3	<i>Garanti.....</i>	<i>49</i>
6.2	Offentlig støtte som rekrutteringstiltak	49
7	Departementets vurdering.....	50
7.1	Etableringsstipender.....	52
7.2	Tildeling av nye deltakeradganger	53
8	Konsekvenser av forslagene.....	56
9	Vedlegg 1.....	57

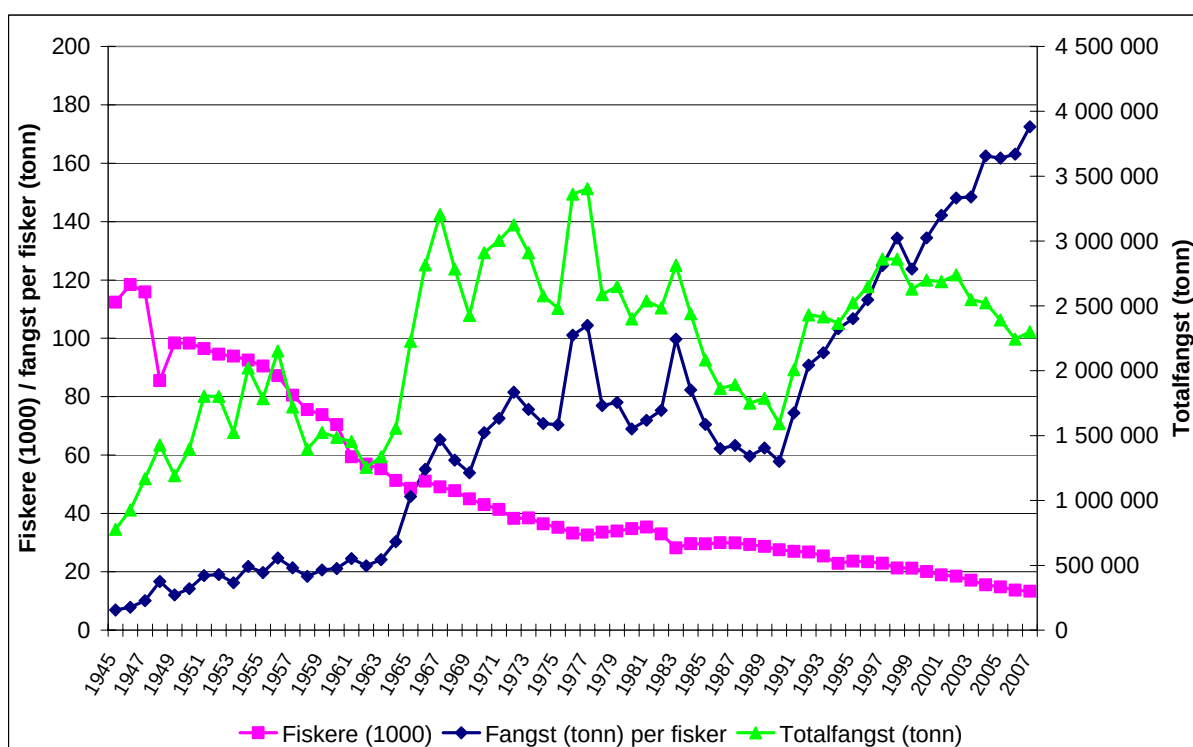
Tabell- og figuroversikt

Tabell 1.1 Utviklingen i antall fiskere mellom 1940 og 2007	11
Tabell 1.2 Alderssammensetningen i lukket gruppe (torsk, hyse og sei)	12
Tabell 4.1 Utviklingen i gruppekvote og fangst.....	25
Tabell 4.2 Fartøykvoter 2008.....	25
Tabell 4.3 Utviklingen i kvantum i åpen gruppe de siste fem år.....	25
Tabell 4.4 Utviklingen i verdi i åpen gruppe de siste fem år	26
Tabell 4.5 Utviklingen i priser i åpen gruppe de siste fem år.....	26
Tabell 4.6 Gjennomsnittlig fangstkvantum (kg).....	27
Tabell 4.7 Gjennomsnittlig fangstverdi (kr)	27
Tabell 4.8 Fangstverdi (kr) sortert etter torskefiske	28
Tabell 4.9 Gjennomsnittslengder (m) i åpen gruppe	28
Tabell 4.10 Fartøyene med størst fangstverdi i åpen gruppe.....	29
Tabell 5.1 Status for tidligere tildelte "rekrutteringskvoter".....	34
Tabell 5.2 Lønnsomhet for helårsdrevne fartøy i "torskesektoren"	35
Tabell 5.3 Fartøy under 11 meter med størst fangstverdi i 2007	36
Tabell 5.4 Deltakeradganger i lukket gruppe og antall eiere over 60 år.....	37
Tabell 5.5 Simulering av effekt av tildeling av nye deltakeradganger på fartøykvotenivå.....	41
 Figur 1.1 Antall fiskere, fangst per fisker og norsk totalfangst 1945 - 2007	4
Figur 1.2 Alderssammensetning blant fartøyeiere i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, etter fartøylengde og landsdel.	13
Figur 1.3 Aldersfordeling blant fartøyeiere i lukket gruppe, alle fiskere og selvstendige næringsdrivende.	14
Figur 5.1 Nye eiere i lukket gruppe 2003-2007 fordelt på alder	37

1 Rekruttering til fiskeflåten

Rekruttering av fiskere og mannskap til fiskeflåten er et viktig område for utviklingen av norsk fiskerinæring. Den primære utfordringen er å sikre at norske fiskefartøy har tilgang på den arbeidskraften som er nødvendig for å være i stand til å fiske de fastsatte kvotene. Dette er viktig for den nasjonale verdiskapingen, og for at Norge også i fremtiden skal opprettholde sin rolle som en stor fiskerinasjon. Videre er rekruttering viktig for å sikre at den uformelle kunnskapen om utøvelsen av fisket føres videre. Dette kan være kunnskap om gode fiskefelt, fiskebestandenes lokale vandringsmønster og gyteområder, havstrømmer, redskapsbruk, kulturelle tradisjoner og en rekke andre forhold. Rekruttering kan også være viktig for å opprettholde livskraftige lokalsamfunn langs kysten.

Sett opp mot hovedutfordringen knyttet til at fiskeflåten må være i stand til å fiske kvotene, er det hevet over tvil at behovet for arbeidskraft innenfor fiskerisektoren har blitt vesentlig redusert som følge av den teknologiske utviklingen. Dette gjenspeiler seg i det faktum at antallet fiskere har falt betydelig fra en topp i tiden før andre verdenskrig og frem til i dag. I samme periode har fangsten per fisker blitt mangedoblet, jf figur 1.1. På overordnet nivå synes det derfor å være lite som tyder på at arbeidskraft vil være en begrensende faktor for hvorvidt norske fiskefartøy er i stand til å fiske sine tildelte kvoter de nærmeste tiårene. Dette illustreres av at fiskeflåten er kapabel til å øke fangstmengden betraktelig, uten noen vesentlig tilførsel av ekstra arbeidskraft.



Figur 1.1 Antall fiskere, fangst per fisker og norsk totalfangst 1945 - 2007

Ut i fra et slikt ståsted kan det hevdes at rekruttering til fiskeflåten per i dag ikke er noen presserende problemstilling. Denne tilnærmingen tildekker imidlertid faktorer som kan ha betydning for næringens fremtidige konkurransekraft, og dens rolle som livsnerve i mange lokalsamfunn og utsatte kystområder. Videre vil det kunne være spesielle behov dersom deler av næringen står foran et omfattende generasjonsskifte, ikke minst i lys av at tradisjonelle familiebånd i mindre grad styrer yrkesvalg og således har en tidligere naturlig rekruttering til næringen blitt svekket. Spørsmålet om rekruttering kan ytterligere aktualiseres dersom problemstillingen isoleres til den enkelte fartøygruppe, og med forutsetning om at ressursfordelingen skal ligge fast. Da vil ikke den umiddelbare løsningen på eventuell mangel på arbeidskraft være at kvoter overføres til fartøygrupper med ledig kapasitet, til tross for at dette kan være den mest effektive tilpasningen.

Rekrutteringss spørsmålet må likevel forstås og skaleres innenfor rammene av hele næringens utviklingsmønster. Den mest iøynefallende tendensen er en omfattende reduksjon i fartøy og fiskere. Følgelig er det grunnlag for å konstatere at behovet for arbeidskraft er mindre enn tidligere, og ikke alle som går ut av næringen trenger nødvendigvis å erstattes.

Forklaringen på dette er trolig sammensatt. Sektorinterne forhold og utformingen av fiskeripolitikken har selvsagt hatt betydning. Den viktigste forklaringsfaktoren er nok likevel den økonomiske utviklingen i Norge, koplet mot den underliggende teknologiutviklingen som har lagt til rette for økt produktivitet. Behovet for manuell arbeidskraft har gått ned i all industriell virksomhet, og det har vokst frem en langt mer kapitalintensiv produksjonssektor. Denne utviklingen har hatt konsekvenser for både primærnæringene og industrien i Norge, blant annet gjennom omstillingsprosesser, nedbemanning og relokalisering av virksomheter. Dette påvirker igjen bosettings- og yrkesvalg, og har derigjennom brede samfunnsmessige effekter.

Norsk fiskerinæring var fra 1964 og frem til tidlig på 1990-tallet sterkt subsidiert gjennom pristilskudd og annen driftstøtte over Hovedavtalen, og dette la til rette for en høyere sysselsetting og kapitalinnsats i fiskerinæringen enn det fiskeressursene reelt sett ga grunnlag for. Som følge av den underliggende ressursrenten fra fiskeriene er det også mulig å opprettholde en høyere innsats av både kapital og arbeidskraft enn hva som er mulig i andre næringer. Avviklingen av de omfattende subsidierne førte nødvendigvis med seg store strukturelle endringer i fiskeriene, men omstillingen hadde allerede foregått lenge da subsidierne ble faset ut. Disse endringsprosessene har hatt betydning for sysselsettingsmulighetene og derigjennom rekrutteringen til næringen.

På den ene siden dreier rekruttering seg altså om hvor mange fiskere det til enhver tid er behov for, og på den annen side er det slik at næringen må være i stand til å rekruttere den arbeidskraft som skal til for å erstatte de som går ut av næringen. Som følge av den teknologiske utviklingen er det imidlertid slik at frafallet også i årene fremover vil måtte være større enn tilveksten. Utfordringen er derfor knyttet til å

rekruttere kompetente og motiverte unge fiskere, som vil bidra til videreutvikling av næringen.

1.1 Attraktive arbeidsplasser

Som en konsekvens av modernisering, forbedret kommunikasjon og større mobilitet, er situasjonen for dagens ungdom annerledes enn tidligere. Valgmulighetene er større både med tanke på utdanning, jobb og bosted, og terskelen for å gjøre utradisjonelle valg er redusert. Interesse, identitet, yrkesmessige fremtidsutsikter, arbeidsmiljø og forventede lønnsbetingelser er følgelig sentrale drivkrefter når ungdom og arbeidstagere tar sine yrkesvalg.

For å lykkes i kampen om den beste arbeidskraften må de totale vilkårene næringen tilbyr være konkurransedyktige. Derfor er fiskerinæringens og fiskeflåten generelle rammebetingelser av stor betydning, herunder hvilket kvote- og inntektsgrunnlag fartøyene besitter. Rekruttering som sådan kan vanskelig vurderes uavhengig av næringens konkurransekraft.

I denne forbindelse er strukturordningene for fiskeflåten et viktig instrument for å gjøre fiske interessant som valg av yrkesvei. Økt driftsgrunnlag muliggjør modernisering og bedring av arbeidsmiljø, og innebærer samtidig at lønnsevnen per fartøy blir høyere. I kombinasjon med at fartøyene i større grad kan benytte avløserordninger og tilby helårige arbeidsplasser, blir de totale arbeidsbetingelsene i fiskeflåten mer attraktive. Det teller også inn at muligheten for planlegging av fritid, og arbeid i kombinasjon med familieliv, trolig har stor betydning for mange.

Fiskeflåten konkurrerer med andre maritime næringer om sertifisert arbeidskraft, og dette er et arbeidsmarked hvor det er stor etterspørsel. Næringsorganisasjonene har ved flere anledninger påpekt at fiskeflåten ikke har et bemanningsproblem per i dag, men at det i fremtiden stadig vil stilles større krav til sertifisering av mannskap på den ene side og hvilke arbeidsforhold som tilbys på den andre. På lengre sikt kan det derfor være en betydelig utfordring å sikre kvalifisert mannskap ombord på fartøyene. Det er også et element i denne sammenheng at både arbeidsforhold og sikkerheten for mannskapet må tilfredsstille internasjonale standarder. I lys av dette fremstår de generelle rammebetingelsene fiskeflåten opererer under som avgjørende viktig i forhold til rekruttering.

1.2 Ressursforvaltning, næringsutvikling og rekrutteringspolitikk

Myndighetenes primære ansvar er å forvalte ressursene på en forsvarlig måte og samtidig sikre næringen gode og stabile rammebetingelser. Dette skal legge til rette for næringsutvikling og omstilling på en måte som både ivaretar hensynet til næringsaktørene og de politiske målsetningene. I St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten uttaler regjeringen følgende:

”Dersom reallønnen i fiskeriene synker får fiskerinæringen problemer med å beholde og rekruttere arbeidskraft, spesielt i perioder der andre næringer

trenger arbeidskraft og kan betale mer for den. I enkelte lokalsamfunn kan det ta litt tid før slike konsekvenser viser seg, fordi folk gjerne vil arbeide i fiskeriene eller fordi det mangler andre arbeidsmuligheter. I et langsiktig perspektiv vil fiskerinæringen likevel ikke kunne vente tilstrekkelig rekruttering i et samfunn med høy utdanning og en mobil arbeidsstyrke, dersom fiskeriene ikke kan tilby lønns- og arbeidstidsbetingelser som tilsvarer nivået i konkurrerende næringer.”

Dette illustrerer hvorledes rekrutteringsspørsmålet henger tett sammen med hvilke vilkår næringen er i stand til å tilby. I samme stortingsmelding uttales det videre at:

”[...] færre fartøy i fiskeflåten medfører redusert sysselsetting. Dette bidrar til at fangstkostnadene går ned, samtidig som det legger til rette for forbedrede lønns- og arbeidstidsordninger for de gjenværende fiskerne. Særlig bruk av såkalte utskiftingsmannskap betyr større forutsigbarhet for den enkelte, og gjør det lettere å kombinere fiskeryrket med deltakelse i et moderne familie- og samfunnsliv. Dette er i seg selv positivt for rekrutteringen til fiskeryrket.”

Næringskomiteen uttalte i innstillingen til Stortinget om strukturpolitikk for fiskeflåten (Innst. S. nr. 238 (2006-2007)) følgende om problemstillingen knyttet til rekruttering:

”Komiteen er bekymret for rekrutteringen til fiskeflåten og har merket seg at gjennomsnittsalderen for aktive fiskere er høy. Samtidig merker fiskerinæringen økt konkurranse om arbeidskrafta fra andre næringer. Dette understreker behovet for å øke lønnsomheten og lønnsevnene i fiskeriene, samtidig som rekrutteringsarbeidet må styrkes. Komiteen mener derfor at det innen rammen av strukturpolitikken må skapes rom for nyrekruttering.

Komiteens flertall har merket seg at Regjeringen varsler at den vil prioritere arbeidet med rekruttering høyt. I sitt svarbrev til komiteen av 9. mai 2007 varsler statsråden at dette arbeidet har fokus på tre hovedproblemstillinger, som det skal arbeides med parallelt. Den ene problemstillingen er skolesystemets betydning for rekruttering av mannskap til fiskeflåten. Her er den sentrale utfordringen å finne (ut) hvordan skoleverket kan bidra til rekruttering til marine næringer, både gjennom kompetanse og motivasjon for et yrkesvalg som mannskap i fiskeflåten. Regjeringen varsler at de vil behandle spørsmålet om organisering av skolekvotene, og spørsmålet om etablering av lærlingkvoter i denne forbindelse, noe flertallet støtter.

Den andre problemstillingen flertallet vil vise til er konkurransen om arbeidskraften som fiskerinæringen har med andre næringer. Flertallet ber om en analyse om og i hvilken grad rammebetingelsene påvirker konkurransen.

Den tredje problemstillingen, som flertallet er enig i at det settes fokus på, gjelder mulighetene for etablering som fartøyeier. I denne forbindelse er det viktig å vurdere rekrutteringskvoter.”

Som det fremkommer av næringskomiteens merknad kan spørsmålet om rekruttering deles inn i tre hovedproblemstillinger, og departementet følger opp disse problemstillingene gjennom ulike prosesser. Dette høringsnotatet drøfter spørsmål knyttet til etablering som fartøyeier. Formell kompetanse, sertifikater og utdanningsmuligheter, samt hvordan fiskerinæringen lykkes i konkurransen med andre næringer om arbeidskraft, kan i en større sammenheng være viktigere enn nyrekruttering av fartøyeiere. Til sist vil det uansett være næringens samlede rammevilkår som er den mest kritiske faktoren med tanke på fremtidig rekruttering.

1.3 Flåtestruktur og forholdet til rekruttering

Næringskomiteens merknad om at det innenfor rammene av strukturpolitikken må skapes rom for nyrekruttering, viser at det til dels foreligger en innebygget motsetning mellom rekruttering på den ene siden og strukturering på den annen. Det er derfor grunn til å gå noe nærmere inn på dette forholdet.

Rekruttering av nye fartøyeiere til lukkede fiskerier har vært et tilbakevendende diskusjonstema i den offentlige debatten om fiskeripolitikken. Spørsmålet om rekrutteringskvoter har trolig blitt reaktivert som følge av de fiskeripolitiske tiltakene som er iverksatt for å bedre lønnsomheten i fisket, og det er særlig to forhold som har gjort seg gjeldene i denne sammenheng. For det første har adgangsbegrensningene utvilsomt gjort etableringskostnadene høyere. Dette følger som en naturlig konsekvens av overgangen fra tilnærmet fri etablering innenfor deltakerlovens rammer, til en situasjon hvor antall deltakeradganger er begrenset. Muligheten til å delta i de adgangsbegrensede fiskeriene har således blitt et knapphetsgode, og antar følgelig en verdi i seg selv. For det andre har strukturvirkemidlene bidratt til å redusere antall aktører i de lukkede gruppene, noe som igjen har bedret lønnsomheten og trolig gjort næringen mer attraktiv for nykommere.

Dette er en viktig bakgrunn til diskusjonen om rekruttering av nye fartøyeiere, da eksempelvis rekrutteringskvoter i noen grad kan virke i motsatt retning av disse tiltakene.

Adgangsbegrensninger i et bestemt fiske etter deltakerloven § 21 kan fastsettes når hensynet til ressursforvaltning, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig. Adgangsbegrensning kan etter loven gjelde alt fiske etter bestemte fiskeslag, eller avgrenses til bestemte fartøystørrelser, fiske med enkelte redskap, bestemte geografiske områder eller for bestemte tidsrom. Systemet og utviklingen av adgangsbegrensninger i fiskeriene er blant annet gitt en nærmere behandling i St.meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten på side 24 flg. Det var adgangsbegrensningen av torskefisket nord for 62 grader nord i 1990 som etablerte lukking som et vanlig virkemiddel også for større fartøygrupper i kystfiskeflåten. I dag er de fleste viktige, kommersielle fiskeriene underlagt en form for adgangsbegrensning.

Hensikten med adgangsbegrensningene er å tilpasse antall deltakere til ressursgrunnlaget gjennom årlig fastsettelse av vilkår som må oppfylles for å delta i vedkommende gruppe. Dette legger til rette for å opprettholde, og eventuelt forbedre, aktørenes lønnsomhet. Innenfor rammen av en fast fordeling av gruppekvoter mellom ulike fartøygrupper, vil enhver økning av antall fartøy i en gruppe innebære et mindre kvantum til fordeling på de opprinnelige deltakerne.

Adgangsbegrensningene innebærer imidlertid ikke bare at deltakelsen i fisket begrenses. Reguleringsformen innebærer også at adgangen til å delta blir et knapphetsgode, som det blir satt en pris på i et marked av potensielle deltakere. Det innebærer igjen at ingen i praksis går frivillig ut av gruppen, uten å realisere denne verdien ved å selge sitt fartøy for fortsatt drift. Adgangsbegrensningene fører slik til en strukturell stivhet.

Selv om adgangsbegrensninger etablerer et tak for antall deltakere, adresserer tiltaket i mindre grad eksisterende overkapasitet. For å løse dette problemet er det innført ulike strukturordninger som legger til rette for en næringsstyrt nedbygging av fangstkapasitet i form av antall deltakere.

Overkapasitet i fiskeflåten innebærer at det er bundet opp større ressurser i fiskeriene enn hva som er nødvendig i forhold til fangstnivået. Følgelig er overkapasitet en dynamisk størrelse som avhenger av fangstkapasitet, bestandsnivå og fiskens tilgjengelighet. En permanent overkapasitet i fiskeflåten medfører at den potensielle ressursrenten fra fiskeriene er bundet opp i innsatsfaktorene (fiskere, fiskefartøy og fangstutstyr), og går på bekostning av lønnsomheten i flåten.

Kapasitetsproblemet løses ved å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget, og dette kan skje enten gjennom økt fangst eller gjennom en reduksjon av antall aktører eller fangstkapasitet. For de fleste norske fiskerier er det ikke mulig å øke fangstmengden uten at dette vil ha en negativ effekt på bestandene, og under slike forhold er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere innsatsfaktorene så lenge det finnes en bedre alternativ økonomisk anvendelse. Dette vil samtidig bedre lønnsomheten for de gjenværende aktørene i fiskeriene.

Strukturkvoteordningen er et virkemiddel for å redusere kapasitet, og dermed forbedre effektiviteten i fiskeriene. Det vises i denne sammenheng til St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten, hvor strukturordningenes virkemåte og effekt er nærmere omtalt. Den eksplisitte virkningen av at strukturkvoteordningene nyttes, er en reduksjon i antall fartøy som deltar i de lukkede fiskeriene.

Det er altså slik at myndighetene gjennom den fiskeripolitikken som er ført de siste tiårene har lagt forholdene til rette for en reduksjon i antallet fiskefartøy og fiskere. I et slikt perspektiv kan det virke paradoksalt å skulle diskutere tiltak som tar sikte på å rekruttere inn nye fartøyeiere.

Samtidig bør det ikke underkommuniseres at det reelt sett er to ulike hensyn som står mot hverandre. Enhver løsning må følgelig balanseres ut på en måte som ivaretar lønnsomheten i næringen, samtidig som nye aktører gis en reell mulighet til å etablere seg i fiskeriene. I denne sammenheng er det ikke minst viktig at strukturvirkemidlene på sin side har gjort det mer attraktivt for nye aktører å etablere seg. Det sier seg selv at næringen ville vært langt mindre tiltalende dersom lønnsomheten gjennomgående var dårligere enn i konkurrerende næringer. Dette understreker nødvendigheten av å utforme eventuelle rekrutteringstiltak på en måte som ikke undergraver effekten av mange års strukturtilpasning, eller motvirker fremtidige effektivitetsforbedringer i næringen. Utfordringen er dermed å sørge for den nødvendige nyrekruttering innenfor rammene av strukturpolitikken, jf merknad fra næringskomiteen (Innst. S. nr. 238 (2006-2007)).¹

Fra et overordnet perspektiv vil rekrutteringen til næringen og interessen for å etablere seg som fartøyeier være avhengig av hvor godt bestandene forvaltes, både med hensyn til sikkerheten for fremtidige kvoter og fremtidige inntektsmuligheter for den enkelte. Dersom begge disse faktorene kontinuerlig blir ivaretatt, er det grunn til å forvente at rekrutteringen mer eller mindre vil gå av seg selv. Dette illustreres av at det allerede i dag er en rekke nyetablerte, unge fiskere som deltar med eget fartøy i lukkede fiskerier.

Når rekrutteringss spørsmålet likevel drøftes i dette høringsnotatet, er det altså andre forhold som legges til grunn; aldersutviklingen blant dagens fartøyeiere, eskalering av etableringskostnadene og krav til egenkapital, samt fiskebestandenes rolle som en felles ressurs. I bredere forstand vil den rent næringsmessige rekrutteringsutfordringen løse seg selv så lenge rammevilkårene er gode nok, mens samfunnsdimensjonen knyttet til rekruttering i større grad kan kreve rettede tiltak.

1.4 Antall fiskere

Rekruttering til fiskeflåten og nyetableringer på fartøyersiden må videre forstås innenfor rammene av de overordnede utviklingstrekkene i næringen. Antall fiskere er i denne sammenheng av betydning, ettersom utviklingen kan fortelle noe om behovet for nyrekruttering, og således sette herværende problemstilling i relieff.

Som allerede nevnt har antallet fiskere i Norge gått betydelig ned fra en topp på slutten av 1930-tallet. Utviklingen har vært kontinuerlig frem til i dag, selv om nedgangen har vært raskere i enkelte perioder enn andre. For å gi et mer detaljert bilde av den seneste utviklingen er tallene fra 1940 til 2007, fordelt på fylke, presentert i tabell 1.1.

¹ Merknaden er referert på side syv i dette høringsnotatet.

Tabell 1.1 Utviklingen i antall fiskere mellom 1940 og 2007

Fylke	1940 ²	1960 ²	1980 ²	1990	1995	2000	2007
Finnmark	7 592	4 723	3 031	1 994	1 650	1 363	994
Troms	14 234	6 968	4 448	3 419	2 601	2 139	1 557
Nordland	20 640	11 640	6 111	4 670	4 070	3 363	2 650
Nord-Trøndelag	2 114	1 346	499	446	409	294	234
Sør-Trøndelag	6 020	3 149	1 172	747	612	400	382
Møre og Romsdal	9 577	8 288	4 722	4 971	4 237	3 411	2 341
Sogn og Fjordane	3 890	3 662	1 434	1 255	1 051	924	612
Hordaland	6 696	3 922	1 510	1 133	1 071	1 028	857
Rogaland	4 930	3 445	1 076	791	578	561	417
Vest-Agder	1 336	1 011	484	448	336	267	216
Aust-Agder	670	351	156	135	114	112	87
Østfold	1 022	550	216	224	168	161	111
Øvrige	1 666	665	281	242	263	241	196
Total	80 387	49 720	25 140	20 475	17 160	14 264	10 654

Bare i perioden fra 1990 til 2007 er antallet fiskere nesten halvert, og nedgangen er fylkesmessig jevnt fordelt. Dette stemmer overens med at den største utfordringen i samme periode har vært å bygge ned kapasiteten i fiskeflåten totalt sett. Det kan også bemerkes at det i denne perioden ikke har vært noe reelt problem å fiske de samlede kvotene. Utviklingen i antall fiskere sett opp imot kvoteutnyttelsen kan tyde på at det per i dag ikke er noe påtrengende behov for tilførsel av nye fiskere og fartøyeiere. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på alderssammensetningen blant fiskerne, og bildet kan endre seg dersom situasjonen er slik at en i praksis står fremfor et generasjonsskifte. Aldersfordelingen blant alle fiskere er fremstilt i figur 1.3.

1.5 Alderssammensetning

Alle virksomheter vil periodevis gjennomgå naturlige svingninger i alderssammensetningen. Dette avhenger til en viss grad av hvor stabil utøvermassen er, og hvorledes mulighetene er både for å etablere seg og trekke seg ut. Dersom inngangs- og utgangsbarrierene er høye, kan det redusere dynamikken i den naturlige utskiftingen.

Tabell 1.2 viser alderssammensetningen for fartøyeierne i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med fartøy under 15 meter per juni 2007.

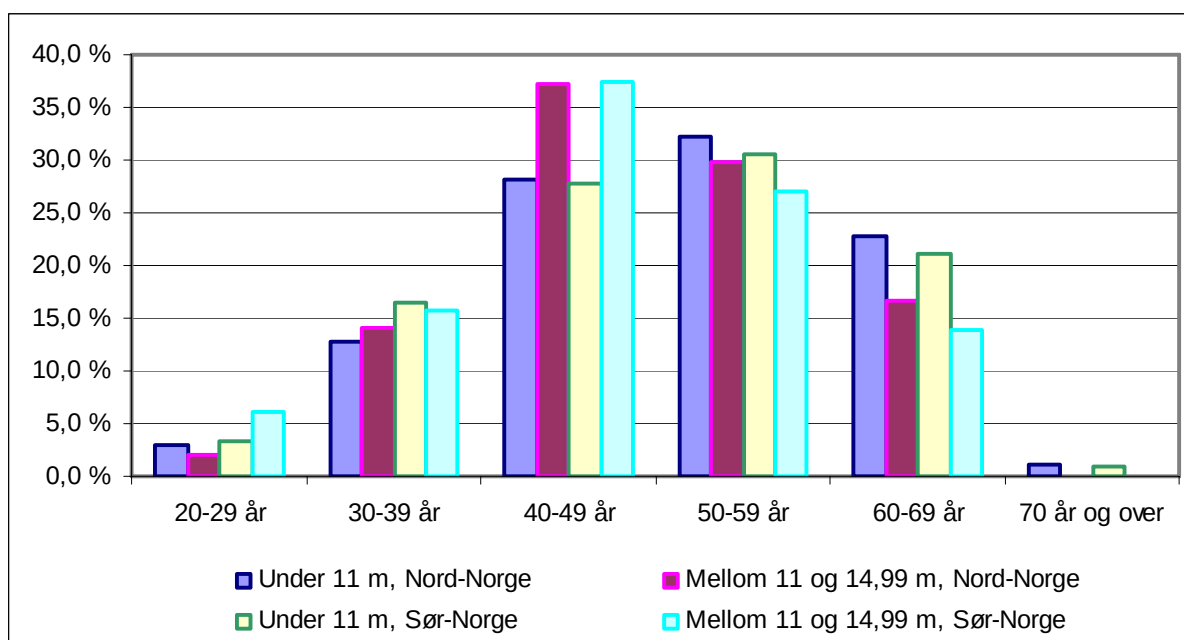
² Personer med fiske som eneyrke og hovedyrke

Tabell 1.2 Alderssammensetningen i lukket gruppe (torsk, hyse og sei)

Region	Aldersgruppe	Under 11 m			Mellom 11 og 14,99 m		
		Eneeier	Flere eiere	Totalt	Eneeier	Flere eiere	Totalt
Nord-Norge	20-29 år	28	6	34	8	1	9
	30-39 år	127	16	143	38	23	61
	40-49 år	225	91	316	85	76	161
	50-59 år	322	40	362	86	43	129
	60-69 år	249	8	257	60	12	72
	70 år og over ³	11	1	12	0	0	0
Totalt i Nord-Norge		962	162	1 124	277	155	432
Sør-Norge	20-29 år	6	1	7	2	5	7
	30-39 år	25	10	35	12	6	18
	40-49 år	47	12	59	19	24	43
	50-59 år	56	9	65	18	13	31
	60-69 år	42	3	45	11	5	16
	70 år og over ³	2	0	2	0	0	0
Totalt i Sør-Norge		178	35	213	62	53	115
Totalt for landet		1140	197	1337	339	208	547

Tallene i tabell 1.2 viser at en overvekt av fartøyeierne i denne gruppen er over 40 år. Bildet er tilnærmet det samme for fartøy under 11 meter som for fartøyene mellom 11 og 15 meter. Oversikten viser imidlertid også at det finnes en del fartøyeiere under 40 år. Fordelingen mellom landsdelene avviker ikke nevneverdig når det gjelder aldersfordelingen blant fartøyeierne. Det er en noe høyere andel yngre fiskere i Sør-Norge, men antallet unge fiskere er høyere i Nord-Norge. På landsbasis for hele gruppen under 15 meter er omtrent 16 prosent av fartøyeierne under 40 år. Til sammenligning er tilsvarende tall for fartøyeiere over 60 år i underkant av 20 prosent. Dette kan til en viss grad indikere et forestående generasjonsskifte, men det kan vanskelig hevdes at tallene er spesielt dramatiske. For øvrig er opplysningene fra tabell 1.2 også illustrert i figur 1.2.

³ For at et fartøy skal kunne tildeles deltakeradgang i adgangsbegrensede fiskerier må eier av fartøyet være ført på fiskermanntallets blad B. Den som er beskjeftiget i full virksomhet i tillegg til fiske, kan ikke tas opp på blad B. Full alderspensjon regnes i denne sammenheng som full virksomhet utenom fiske, og således er det i praksis ikke mulig å være oppført på blad B utover det året man fyller 70 år. For øvrig vises det i denne sammenheng til forskrift 26. september 1983 nr. 1495 om føring av manntall for fiskere, fangstmenn m.v.



Figur 1.2 Alderssammensetning blant fartøyeiere i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, etter fartøylengde og landsdel.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Selv om andelen fartøyeiere over 60 år er noe større enn andelen under 40 år i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, vil det likevel være spekulativt å bruke alderssammensetningen som bevis for et særskilt problem knyttet til å rekruttere unge personer inn på eiersiden i fiskeflåten. Med tanke på etableringskostnader, erfaringsgrunnlag og den naturlige progresjonen som næringsutøver er det ikke uventet at aldersfordelingen er slik som fremstilt i tabell 1.2 og figur 1.2. Dette er et eksempel fra en utvalgt del av den største reguleringsgruppen, og således er ikke alderssammensetningen nødvendigvis representativ for resten av flåten.

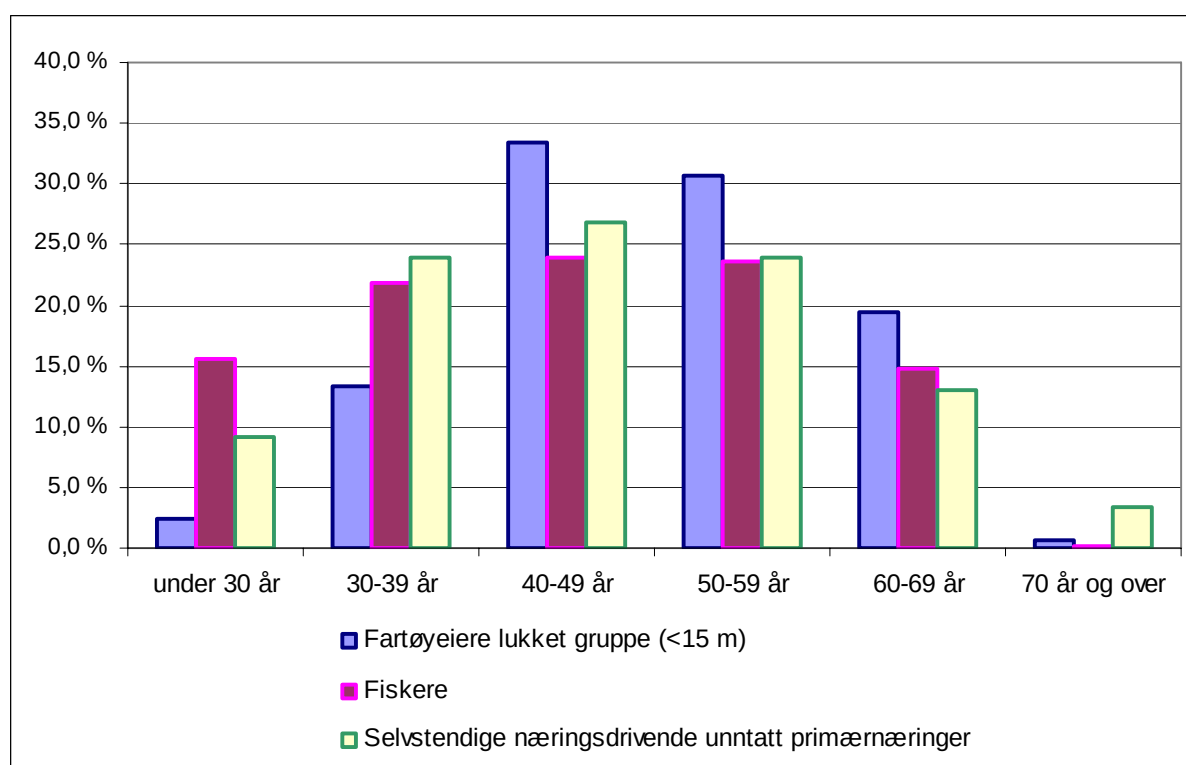
For å gi et mer utfyllende bilde kan alderssammensetningen blant fartøyeierne sammenlignes med aldersfordelingen i næringslivet for øvrig, og ses i forhold til hvordan den er blant alle fiskere og fartøyeiere. Figur 1.3 gir en oversikt over alderssammensetningen for selvstendige næringsdrivende utenfor primærnæringene, blant alle fiskere og for fartøyeierne slik disse er definert i tabell 1.2.

Fartøyeierne i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord har i gjennomsnitt en noe høyere alder enn øvrige selvstendige næringsdrivende. Sammenligningen er gjort med eiere av personlig eide foretak som enkeltpersonforetak eller ansvarlige selskap. Mens over halvparten av alle fartøyeiere er over 50 år, er fire av ti eiere av andre personlig eide foretak over 50 år. Kapitalkravene tatt i betraktning, og ikke minst den erfaring og kompetanse som er nødvendig for å lykkes i fiskeriene, gjør at denne observasjon for så vidt ikke er uventet. Det at adgangsreguleringene har gjort næringsstrukturen mer rigid, kan også være med på å forklare alderstrukturen i

fiskeriene. Uansett er det vanskelig å se at alderssammensetningen i fiskeriene er spesielt problematisk.

I denne sammenheng kan det også nevnes at det ikke tildeles deltakeradgang til fiskere i adgangsbegrensede fiskerier etter fylte 70 år, jf fotnote 3. Det foreligger således et insentiv for eiere til å videreselge fartøy for fortsatt drift når vedkommende nærmer seg 70 år. Basert på dette er det grunn til å forvente at en rekke fiskere i løpet av de nærmeste årene vil gå ut av de adgangsbegrensede fiskeriene, og dermed gi økte muligheter for nye til å etablere seg.

Når det gjelder snittalderen for fiskere generelt, er det grunn til å merke seg at denne er betydelig lavere enn i gruppen av fartøyeiere i lukket gruppe i fisket etter torsk, og i større grad sammenfallende med fordelingen blant de selvstendige næringsdrivende i andre sektorer. Over 15 prosent av alle manntallsførte fiskere er under 30 år, hvilket balanserer totalinntrykket av næringen og bekrefter at rekrutteringssituasjonen ikke nødvendigvis er prekær.



Figur 1.3 Aldersfordeling blant fartøyeiere i lukket gruppe, alle fiskere og selvstendige næringsdrivende.

Kilde: Fiskeridirektoratet og SSB

Det kan være flere årsaker til at fartøyeierne i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i gjennomsnitt er eldre enn fiskere generelt og andre selvstendige næringsdrivende. Som nevnt er ikke denne situasjonen isolert sett spesielt problematisk, og heller ikke uventet. Spørsmålet er om det likevel kan være behov for

tiltak som gjør det enklere å etablere seg i næringen med eget fartøy og et sikkert driftsgrunnlag. Siktemålet med slike tiltak kan imidlertid ikke alene være å senke gjennomsnittsalderen blant fartøyeiere.

Poenget må være at unge, kompetente fiskere med et sterkt ønske om å drive på eget fartøy, sikres reelle muligheter til å etablere seg på en måte som kommer næringen og lokalsamfunn til gode.

En vurdering av hvorvidt det er behov for å etablere ordninger med sikte på rekruttering av nye fartøyeiere må ta utgangspunkt i hvordan situasjonen er i dag for personer som ønsker å gå inn i fiskeriene som fisker med eget fartøy. Med tanke på etableringskostnader og kompleksitet i driften, synes det i første omgang å være mest naturlig å etablere seg i næringen med et mindre fartøy. Dette er bakgrunnen for at kartleggingen i dette høringsnotatet fokuserer på fartøy under 15 meter, og primært fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Videre synes problemstillingen å være særlig aktuell innenfor torskesektoren, og dette fiskeriet er det største målt i antall fartøy, deltakeradganger og fiskere.

2 Rapport fra arbeidsgruppe - "Fra ungdom til fisker – fra fisker til fartøyeier"

Fiskeri- og kystdepartementet nedsatte 15. mai 2006 en arbeidsgruppe med mandat til å utrede en modell for rekrutteringskvoter eller andre ordninger som kan sikre ungdom en vei inn i fiskerinæringen. Arbeidsgruppen bestod av to representanter fra Norges Fiskarlag, en fra Norges Kystfiskarlag, en fra Sametinget og to fra kommunenes sentralforbund, hvorav den ene representerte opplærings- og utdanningssiden. Utvalget leverte sin rapport 1. september 2006.

2.1 Oppsummering av rapporten

I første del av mandatet ble arbeidsgruppen bedt om å foreta en vurdering av prinsipielle spørsmål knyttet til rekrutteringskvoter og andre ordninger, herunder generelle rammevilkår, kriterier for tildeling, kriterier for drift og fiske, tildeling og en utredning av konsekvenser. Den andre delen av mandatet dreide seg om å vurdere en modell for rekrutteringskvoter innenfor et nasjonalt reguleringsopplegg.

Når det gjelder spørsmålet om etablering som fartøyeier, peker arbeidsgruppen på at potensielle fiskere tidligere fikk betydelig uformell fagopplæring gjennom deltagelse i fiskerimiljøet fra ung alder. Det konstateres at denne type opplæring har vært nærmest fraværende de senere år, og at det ofte ikke er tilstrekkelig med utdanning og noen års yrkeserfaring for å drive et eget fartøy. Videre peker arbeidsgruppen på at adgangsbegrensningene i fiskeriene har høynet den økonomiske terskelen for å etablere seg som fartøyeier i lukkede fiskerier.

Arbeidsgruppen presiserer at selv om terskelen for nyetablering som fartøyeier er høy, spesielt for ungdom, er det ikke umulig å etablere seg med fartøy innen adgangsbegrensede fiskerier. En etablering forutsetter imidlertid i mange tilfeller tilgang på lånekapital eller ekstern investeringskapital. Det fremheves at dersom det anses som nødvendig med en offentlig rekrutteringsordning for at ungdom skal kunne etablere seg, kan dette gjøres enten gjennom etableringskvoter (rekrutteringskvoter), eller med økonomisk støtte til kjøp av fartøy med deltakeradgang. Arbeidsgruppen legger til grunn at det er stor interesse for etableringshjelp hos ungdom langs hele kysten.

Arbeidsgruppen poengterer at det største antall deltakeradganger finnes i fartøygruppen mellom 10 og 15 meter hjemmelslengde i det lukkede fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, men samtidig er kvotegrunnlaget her av en slik størrelse at det gir lite rom for nytildelinger av deltakeradganger. Arbeidsgruppen antar at det beste kvotegrunnlaget med tanke på nytildelinger ligger i gruppen under 10 meter i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Arbeidsgruppen er videre av den oppfatning at hvis grensen flyttes fra 10 til 11 meter, så vil begge lengdegruppene trolig få et kvotegrunnlag som vanskelig gir rom for nytildeling av deltakeradganger.

Avslutningsvis konkluderer arbeidsgruppen med at anskaffelse av fartøy med deltakeradgang er vanskelig uten betydelig egenkapital. De mener at nyetablerte trolig vil ha lav lønnsomhet de første årene, og størrelsen på egenkapitalen vil være avgjørende for å komme gjennom startfasen. Arbeidsgruppen viser til at det i perioder hvor det har vært enkelt å etablere seg, ofte har kommet inn en del ungdom som behersker rollene som fisker, fiskeskipper og reder dårlig. Dette har resultert i uforholdsmessig mange tvangssalg etter dårlige driftsresultat. Det slås fast at historien til de etableringer som var på 90-tallet med utdeling av rekrutteringskvoter innenfor lukkede fiskerier ikke viste et entydig positivt bilde.

Når det gjelder eventuelle tiltak for etablering som fartøyeier, kunne ikke arbeidsgruppen gi et omforent forslag. Det blir derfor presentert to forslag i rapporten:

Flertallsforslaget:

- Finansieringsstøtte til ordinært kjøp av fartøy med deltakeradgang.
- Tilskudd administrert av Innovasjon Norge.
- Forbeholdt personer under 30 år.
- Krav til sertifikat for å føre fartøy, samt fagopplæring i fiske.
- Tilbakebetaling av tilskudd i sin helhet dersom fartøy med deltakeradgang avhendes innen 5 år – kravet reduseres deretter med 20 prosent fra år 6 til år 10.

Mindretallsforslaget:

- 5-10 rekrutterings-/etableringskvoter deles ut i lukket gruppe under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord.
- Forbeholdt personer under 30 år.
- Kriteriene for kvotene følger retningslinjer fra Innovasjon Norge.
- Varighet på 5 år – det tildeles ordinær deltakeradgang etter femårsperioden
- Ordningen evalueres hvert 4. år.
- Kvalifiseringsordning som muliggjør opprykk fra åpen gruppe.

2.2 Offentlig høring

Departementet sendte rapporten på høring den 11. januar 2007.

I det følgende oppsummeres enkelte av innspillene som fremkom i høringsrunden som er av spesiell interesse med hensyn til problemstillingen som drøftes i dette notatet. Alle uttalelsene er for øvrig tilgjengelige i sin helhet på www.regjeringen.no/fkd.

Fiskeridirektoratet, Nordland fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag sier seg enig i at det vil være behov for nyrekruttering i årene framover, og at rekruttering av nye fiskere må oppfattes som en av de største utfordringene næringen står overfor i årene fremover.

Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag understreker videre i denne forbindelse at utfordringen i første omgang ligger i å sikre kvalifisert bemanning på den eksisterende

flåten, men at det i tillegg må legges til rette for etableringsordninger for yngre fiskere som har et ønske om å avansere gjennom anskaffelse av eget fartøy.

Fiskeridirektoratet, Norges Fiskarlag, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL), Troms fylkeskommune, LO og Norsk Sjømannsforbund stiller seg bak flertallsforslaget fra arbeidsgruppen om etableringstøtte i form av lån og/eller tilskudd med gitte betingelser

Norges Fiskarlag går inn for at man i arbeidet med en slik ordning foretar en nærmere vurdering av:

- mulighetene ungdom har for å "arbeide seg opp" med utgangspunkt i fiske på fiskeslag som ikke er kvoteregulert, eventuelt i kombinasjon med fiske i åpen gruppe innenfor fastsatte gruppekvoter.
- muligheter for å få finansieringsstøtte for ungdom som ønsker å gå inn som medeiere i allerede aktive fartøy i kvotebelagte fiskerier
- hvorvidt den øvre aldersgrense bør heves til 35 år
- tidsbegrensning for videresalg på 5 år, med bakgrunn i at dette fortrinnsvis bør være personer som allerede har bevist at de er engasjert i yrket, og ser på fiskeryrket som et karrierevalg for framtida

Norges Fiskarlag påpeker videre at dersom en vil oppnå langsiktig effekt i arbeidet med rekruttering til fiskeflåten, må det etableres en realistisk beskrivelse av situasjonen i flåten. *Fiskarlaget* foreslår således at det med utgangspunkt i fartøystørrelse, driftsformer og geografi, blir gjennomført en grundig kartlegging og analyse av den faktiske situasjonen i fiskeflåten når det gjelder en rekke bemanningsparametere i næringen.

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) har gitt sin tilslutning til *Fiskarlagets* uttalelse.

Troms fylkeskommune påpeker at en etableringsordning stiller prinsipielle spørsmål ved at det offentlige først gir aktørene kvotene gratis, for så i ettertid å benytte offentlige midler til å kjøpe tilbake rettigheter, som i neste omgang skal brukes til å rekruttere nye fartøyeiere.

Norges Kystfiskarlag og Sametinget gir sin tilslutning til mindretallets forslag. Begge gir uttrykk for at de foreslåtte investeringsordninger gjennom Innovasjon Norge ikke er tilstrekkelig, og at fylkesbindingene gir forskjellig prisnivå og begrenser tilgangen på deltakeradganger. Disse mener at rekrutteringskvoter kan tildeles direkte, eller gjennom opprykksordning fra åpen gruppe basert på kvalifiseringskriterier som medfører at erfarne fiskere blir rekruttert. *Norges Kystfiskarlag og Sametinget* gir begge uttrykk for at antallet rekrutteringskvoter må være begrenset, og ordningen må evalueres ofte. Etter *Norges Kystfiskarlag og Sametingets* syn må det videre settes kriterier ved slike kvotetildelinger hvoretter kvoteverdien må tilbakebetales ved eventuelle salg innenfor en periode på fem år fra tildelingen finner sted.

Norges Kystfiskerlag og Sametinget understreker i tillegg viktigheten av at næringen selv bidrar til å gi et mer nyansert bilde av forholdene i fiskerinæringa, for slik å øke statusen i yrket.

Nordland Fylkeskommune foreslår at forskningskvotene overføres til en kvotebank som basis for rekrutteringskvoter innen kystfiskeflåten. Disse kvotene kan leies/deles ut til yngre fiskere med en tidsgaranti.

Norske Samers Riksforbund (NSR) ønsker at det blir etablert ordninger hvor investeringskapital eller lånegarantier forvaltes av Sametinget, eventuelt i samarbeid med andre myndigheter. Dette for å sikre at sjøsamiske fiskere og de små, kapitalsvake sjøsamiske samfunnene kan erverve seg kvoter, og slik få samisk ungdom etablert i fiskerinæringa. *NSR* påpeker videre at de ønsker en utvikling hvor forvaltning av ressurser og fordeling av kvoter skjer på regionalt og lokalt nivå i tråd med nærhets- og avhengighetsprinsippet.

Norsk Sjømannsforbund uttrykker at de, på tross av den påståtte mangelen på rekruttering, ikke har registrert at fartøyer har blitt liggende til kai på grunn av mangel på mannskaper.

3 Forutsetninger for etablering som fartøyeier

Dette høringsnotatet er rettet mot mulighetene for å etablere seg med eget fartøy, og omhandler hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at driften skal gi grunnlag for sikre arbeidsplasser. Utgangspunktet er følgelig dagens etableringsmuligheter, og eventuelle tiltak må være dimensjonert deretter.

Enhver etablering som fartøyeier i fiskeriene forutsetter et visst næringsgrunnlag, og det er to elementer som i alle tilfeller må være på plass for å kunne etablere seg som fisker med eget fartøy. For det første må man ha et fartøy med redskap og bruk til å drive fiske med. For det andre må man ha et fangstgrunnlag som er tilstrekkelig til å betjene utgiftene som følger med driften av fartøyet, og samtidig kaster av seg tilstrekkelig kompensasjon til arbeid og kapital. Kartleggingen i det følgende er derfor innrettet mot disse kriteriene. Det bør i denne sammenheng understrekes at enhver etablering i fiskerinæringen forutsetter motivasjon og kompetanse hos etablereren.

3.1 Etableringskostnader

Den mest grunnleggende forutsetningen for å kunne etablere seg som fartøyeier er at et fartøy må anskaffes. Kostnaden knyttet til en slik anskaffelse varierer etter båtstørrelse, hvorvidt man kjøper et nytt eller et brukt fartøy, og fartøyets tilstand. Som et eksempel vil en brukt fiskebåt på 35 fot som er i god stand, koste mellom 1 og 1,5 mill. kroner. Dette anslaget er basert på vurderinger departementet har hentet inn fra ulike skipsmeglingsforetak. Kostnader til redskap kommer i tillegg, og avhenger av hva slags fiskeri som skal drives.

Fartøyet alene er imidlertid ikke tilstrekkelig dersom det skal fiskes innenfor adgangsregulerte fiskerier. Da er det i tillegg nødvendig å ha en deltakeradgang. Disse er knyttet opp til de fartøyene som allerede er inne i de lukkede fiskeriene, og kan således ikke omsettes fritt. Det reelle alternativet er altså å kjøpe et fartøy for fortsatt drift, og kostnaden vil bestemmes av hvilke inntektsmuligheter deltakeradgangen gir samt tilbudet av fartøy med deltakeradgang.

Det er ikke uvanlig at deltakeradgangen(e) prises høyere enn det tilknyttede skroget, og på grunn av stor variasjon i verdivurderingene er det vanskelig å gi noen generelle anslag. Det kan imidlertid se ut til at dersom man ønsker å kjøpe et brukbart fartøy på eksempelvis 35 fot med tilhørende deltakeradgang i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, så vil den totale investeringskostnaden kunne ligge mellom 1,5 og 3 mill. kroner. Også disse anslagene er basert på innhentede opplysninger, og bygger ikke på noen presis verdianalyse. Anslagene angir imidlertid rammene for investeringskostnadene knyttet til et relativt lite kystfiskefartøy.

Etableringskostnadene for de som ønsker å etablere seg i lukkede grupper har nødvendigvis blitt høyere i takt med at ulike fiskerier har blitt adgangsregulert. Den initiale investeringskostnaden kompenseres imidlertid av større kvotegrunnlag og økt inntjening når antall deltakere går ned. Denne forbedrede inntjeningen materialiseres

over tid, og en investering uten betydelig egenkapital vil kunne bli vanskelig å håndtere de første årene. Adgangsbegrensningene har således høynet den økonomiske terskelen for å etablere seg med eget fartøy og et sikkert driftsgrunnlag. Situasjonen blir en annen i de tilfeller hvor noen etablerer seg gjennom eksisterende (familie)rederi, og dette synes fortsatt å være en vanlig etableringsform.

3.2 Driftsinntekter og driftskostnader

Fangst- og kvotegrunnlaget er det mest fundamentale for fiskefartøyets lønnsomhet. Hvilket fangstgrunnlag som er best for det enkelte fartøy avhenger av en rekke forhold, og antallet tilpasninger er stort. Uavhengig av tilpasning så er det fiskepris og fangstkostnader som avgjør lønnsomheten. Fiskerinæringen påvirkes også av naturlige skiftninger, slik som fiskebestandenes størrelse, tilgjengelighet og værforhold. Dette øker usikkerheten, og kan medføre at fangstgrunnlaget i enkelte år ikke er mulig å utnytte fullt ut. Fangstinntektene kan dessuten økes gjennom god og rasjonell råstoffbehandling, samt gjennom fangst på tidspunkt da fisken er av best kvalitet eller råstoffprisene er høye. På samme måte kan fangstkostnadene reduseres gjennom forskjellige strategier, herunder utnyttelse av fiskens tilgjengelighet og drivstofforbruk.

Driftskostnadene kan videre variere stort fra år til år, og det er ikke urealistisk å legge inn noe høyere kostnader i en oppstartsperiode. Dessuten vil driftskostnadene til en viss grad påvirkes av de samme faktorene som bestemmer etableringskostnadene. Drivstoffkostnader og redskapskostnader vil avhenge av fartøyvalget, det samme vil vedlikeholds- og finanskostnadene. Lønnselementet er i større grad konstant, og det samme er utgiftene til forsikring m.v.

Arbeidsgruppen som det ble referert til i kapittel 2, utarbeidet et sjablongmessig budsjettoverslag for en et investeringsprosjekt i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Fangstinntekten ble her stipulert til 750 000 kroner, og driftskostnadene anslått til 793 200 kroner. I tillegg kommer finanskostnadene i form av renter og avdrag, og fartøyet i eksempelet fra arbeidsgruppen vil således drive med underskudd fra første dag. Dette er altså ikke et spesielt godt eksempel. Tall fra lønnsomhetsundersøkelsen gir et bedre bilde, og disse vil bli nærmere omtalt i kapittel 4 og 5.

Departementet har videre innhentet opplysninger fra Innovasjon Norge, som har førstehåndskjennskap til prosjektvurderinger i fiskeflåten. Hvor store inntekter som er realistisk for et lite kystfiskefartøy avhenger av driftsgrunnlaget, egeninnsats, kompetanse og fartøyets beskaffenhet.

En typisk enmannsdreven sjark på 35 fot i Nordland drifter i hovedsak på torsk, hyse og sei i perioden fra februar til mai, og har fangstinntekter i størrelsesorden 700 000 kroner. Dersom lotten estimeres til 300 000 kroner vil inntekten være tilstrekkelig til å nedbetale et lån på rundt 1 mill. kroner over en 10-årsperiode under forutsetning av at renten ikke overstiger 7,5 prosent p.a.

Hvor stort lån som kan betjenes med en gitt inntekt vil selvsagt være avhengig av rentenivået. I tillegg vil naturligvis lånets nedbetalingstid ha stor betydning. Andre forhold som det må tas hensyn til er mellom annet avgifter og driftskostnader. Fartøyets alder og beskaffenhet vil dessuten ha betydning for vedlikeholdskostnadene.

Mot denne bakgrunn kan det se ut til at fangstinntekten bør være i størrelsesorden $\frac{1}{2}$ - 1 mill. kroner for å kunne forsvare både driftskostnadene og finanskostnadene som følger ved investering i et lite kystfiskefartøy, og samtidig gi en konkurransedyktig lønn. Denne vurderingen er imidlertid nokså generell, og avhenger av fartøystørrelse og om fartøyet er nytt eller brukt. Dersom fartøyet er nedbetalt, og det heller ikke er noen ambisjon om å fornye dette på sikt, vil en lavere fangstinntekt selvsagt være tilstrekkelig. For unge fiskere som har tenkt å være lenge i næringen er det naturlig at det tas høyde for at driftsmiddelet med jevne mellomrom må fornyes.

3.3 Finansieringsmuligheter

Det er i dag ingen særlige støtteordninger for personer som vil etablere seg innenfor fiskerinæringen. På lik linje med andre etablerere må det søkes om kommersielle lån fra Innovasjon Norge (IN) eller bankvesenet. Kommersielle vilkår vil si at det stilles samme krav til søkere som ønsker å etablere seg som fartøyeiere, som til søkere innenfor andre bransjer.

Alle etablerere kan søke om etablererstipend fra Innovasjon Norge. Størrelsen på etablererstipendet er ikke fast, men ligger på rundt 100 000 kroner. Etablererstipend skal først og fremst bidra til å dekke livsopphold i en etableringsperiode, i motsetning til andre typer tilskudd. Følgelig stilles det heller ikke store krav til egenkapitalandel, driftsmargin m.v. i slike prosjekter, men det må likevel være sannsynlig at personen både har personlige egenskaper, noen egne midler og tilgang til egnede driftsmidler for å lykkes med det planlagte prosjektet. Muligheten for å få etablererstipend avhenger av hvor store midler det enkelte fylke har til dette formålet, og av det enkelte fylkets prioriteringer innen næringspolitikken.

Når IN behandler søknader om lån som skal gis på kommersielle vilkår, stilles det relativt strenge krav til sikkerhet og betjeningsevne. For risikolån er kravene noe mindre strenge ettersom disse har tilknyttede tapsfond. Utgangspunktet er uansett at også denne type lån skal tilbakebetales med renter. De budsjetterte inntektene fra søkers driftsgrunnlag må minimum kunne dekke ordinære driftsutgifter samt renter og avdrag på lån. Videre må det stilles sikkerhet innenfor 70-80 prosent av takst. Ved vurdering av lånevilkår vil naturligvis fartøyets beskaffenhet ha betydning for sikkerhetsstillelsen, og dermed også for søkers lånebetingelser.

Selv om finansinstitusjoner ikke kan ta pant i fisketillatelser, anses disse likevel som en viktig del av den verddivurdering som blir foretatt. Dette skyldes for det første at fisketillatelsene er avgjørende for hvilke inntekter søker kan forvente, og for det andre at fartøyet senere kan selges for fortsatt drift. I de tilfeller hvor driftsgrunnlaget kun

baserer seg på fiske i åpne fiskerier, må søker påregne en høyere egenkapitalandel eller få hånd om et rimelig fartøy.

Basert på de opplysningene som departementet har hentet inn synes det vanskelig å få finansiering til fartøy når driften er basert på åpne fiskerier, både hos IN og banker for øvrig.

Søknader til IN blir ofte avslått på grunnlag av at det tilgjengelige driftsgrunnlaget er for dårlig til både å kunne forsvare investeringene og gi en inntekt som søker kan leve av. Manglende egenkapital er også et vanlig problem. Dette kan et stykke på vei kompenseres gjennom kommunale eller fylkeskommunale støtteordninger, men her vil det i de fleste tilfeller være snakk om små beløp. Egenkapitalsituasjonen synes således å være en sentral utfordring for fiskere som ønsker å etablere seg med eget fartøy.

4 Etablering basert på åpne fiskerier

Som nevnt i kapittel 3 er det to elementer som må være på plass for å forsvare nyetableringer som fartøyeier i fiskerinæringen; fangstgrunnlag og egnet fartøy. I dette kapittelet diskuteres muligheten til å etablere seg når investeringen utelukkende er gjort i fartøyet, og det således ikke er anskaffet en deltakeradgang.

Til tross for at de fleste kommersielle fiskeriene er adgangsbegrensede, er det likevel mulighet å fiske på flere fiskeslag også uten deltakeradgang i lukket gruppe. Eksempelvis har det i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, samt i fisket etter makrell, lenge vært en åpen gruppe i tillegg til den lukkede. Videre er det åpne grupper i seinotfisket og enkelte andre fiskerier, men da som regel forbeholdt fartøy under en viss fysisk størrelse. Det er også anledning til å fiske på fiskeslag hvor det verken er adgang- eller kvoteregulering (lange, brosme, taskekrabbe m.fl.). De åpne fiskeriene er ikke regulert med faste fartøykvoter, og således vil det samlede fisket i disse gruppene påvirke den enkeltes fangstmuligheter. Videre gir maksimalkvotesystemet et insentiv til kappfiske, og skaper dermed en noe større usikkerhet enn fisket i de adgangsregulerte gruppene. I de tilfeller hvor det ikke er innført kvoteregulering forekommer ikke denne type problemer, men disse fiskeriene kan være mindre attraktive fra et økonomisk ståsted som følge av liten tilgjengelighet eller lav etterspørsel. Det er imidlertid en rekke eksempler på at det ligger et godt inntjeningspotensial i noen av de åpne fiskeriene, men dette vil variere etter fiskens tilgjengelighet, størrelse på eventuell gruppekvote og værforhold.

I det følgende fokuseres det nærmere på mulighetene som ligger i den åpne gruppen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Dette skyldes at torskefisket på sett og vis er grunnstammen for de fleste mindre kystfartøyene, og ikke minst den særlige oppmerksomhet som rettes mot dette fiskeriet, både av historiske og økonomiske grunner.

For fartøy som ønsker å delta i åpen gruppe i kystfartøygruppens fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord gjelder følgende vilkår:

- a. fartøyet må være registrert i merkeregisteret og som hovedregel ha en største lengde under 11 meter,
- b. eier av fartøyet og høvedsmann må være ført i fiskermanntallet og
- c. fartøyet må være egnet, bemannet og utstyrt for fiske etter torsk, hyse og sei.

4.1 Aktivitet og inntektsmuligheter i åpen gruppe

Fartøyene som deltar i åpen gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskap kan totalt fiske og lande 12 510 tonn torsk, 3794 tonn hyse og 11 970 tonn sei i 2008. Gruppeknoten for torsk de syv siste år er fremstilt tabell 4.1.

Tabell 4.1 Utviklingen i gruppekvote og fangst

År	Gruppekvote (tonn)	Fangst (tonn)
2002	13 746	14 324
2003	13 064	13 363
2004	14 431	13 112
2005	14 498	11 622
2006	14 130	11 584
2007	12 882	17 362 ⁴
2008	12 510	-

Torskeknoten i den åpne gruppen har ikke endret seg vesentlig de siste årene, og dette indikerer at gruppen som helhet har et stabilt kvotegrunnlag. I motsetning til de tre foregående år vil det imidlertid for 2007 bli et betydelig overfiske av gruppeknoten i denne gruppen. Tabell 4.2 viser fartøyskvotene i åpen gruppe for 2008.

Tabell 4.2 Fartøyskvoter 2008

Største lengde	Garantert kvote (tonn)
Under 8 m	10
8 – 9,99 m	14
Over 10 m	16

Fartøy som har adgang til å delta i fisket etter torsk i åpen gruppe, kan fiske hyse og sei uten begrensning i kvoten. Fra og med 1. september er det adgang til å ha inntil 10 prosent bifangst av torsk ved landing i fisket etter andre arter.

Tabell 4.3 og 4.4 viser utviklingen i det åpne fisket fra 2002 til 2006 for alle deltagende fartøy i gruppen. Når det gjelder den geografiske fordelingen av aktiviteten i åpen gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, er det fartøy fra de tre nordligste fylkene som dominerer. Slik sett skiller ikke åpen gruppe seg i særlig grad fra lukket gruppe.

Tabell 4.3 Utviklingen i kvantum i åpen gruppe de siste fem år

År	Antall fartøy	Totalt kvantum torsk (kg)	Totalt kvantum hyse (kg)	Totalt kvantum sei (kg)	Totalt kvantum annet (kg) ⁵	Totalt kvantum (kg)
2002	5 034	14 324 338	2 507 766	6 867 278	8 600 023	32 299 405
2003	4 570	13 363 097	1 185 445	4 301 114	6 647 182	25 496 838
2004	4 283	13 112 243	972 728	4 932 749	6 254 681	25 272 401
2005	3 836	11 622 017	1 235 725	7 972 288	6 097 160	26 927 190
2006	3 603	11 584 052	1 480 471	6 729 238	7 176 021	26 969 782

⁴ Foreløpige tall

⁵ Annet er fiskeslag som for eksempel breiflabb, sild, makrell, blåkveite, kveite, uer, lyr

Tabell 4.4 Utviklingen i verdi i åpen gruppe de siste fem år

År	Antall fartøy	Total verdi torsk (kr)	Total verdi hyse (kr)	Total verdi sei (kr)	Total verdi annet (kr)	Total verdi (kr)
2002	5 034	166 234 437	21 583 616	30 116 291	72 014 630	289 948 974
2003	4 570	126 406 599	7 499 342	16 075 208	61 452 131	211 433 280
2004	4 283	141 070 422	5 751 903	18 698 912	64 541 684	230 062 921
2005	3 836	136 414 941	8 029 717	21 346 835	65 009 565	230 801 058
2006	3 603	151 414 642	11 109 863	37 446 644	81 692 478	281 663 627

Antall deltakende fartøy i åpen gruppe gikk ned hvert år fra 2002 til 2006. Fra 2002 til 2003 var nedgangen i fartøy delvis en konsekvens av en endring i den adgangsbegrensede reguleringsgruppen, og en rekke fartøy som tidligere hadde fisket i åpen gruppe ble på bakgrunn av sin fangsthistorikk innlemmet i den nye lukkede gruppen. Dette var særlig fartøy som hadde fisket mye hyse og sei, og dette illustreres av den påfølgende nedgangen i fangstkvantum for hyse og sei.

Når det gjelder fisket etter torsk så ble kvotene noe overfisket i 2002 og 2003, mens de ikke ble fisket opp fra 2004 til 2006. I 2007 er imidlertid situasjonen igjen at gruppeknoten ble overfisket. Det viser seg altså at torskekvantumet som allokeres til åpen gruppe blir utnyttet, men i fisket etter både hyse og særlig sei er det store muligheter i åpen gruppe.

I denne sammenheng er det mest interessante hvilke inntektsmuligheter som ligger i åpen gruppe, og tabell 4.5 viser prisene som i gjennomsnitt er oppnådd i gruppen på ulike fiskeslag fra 2002 til 2006.

Tabell 4.5 Utviklingen i priser i åpen gruppe de siste fem år

År	Gj.snittlig pris torsk (kr)	Gj.snittlig pris hyse (kr)	Gj.snittlig pris sei (kr)	Gj.snittlig pris annet (kr)
2002	11,61	8,61	4,39	8,37
2003	9,46	6,33	3,74	9,24
2004	10,76	5,91	3,79	10,32
2005	11,74	6,50	2,68	10,66
2006	13,07	7,50	5,56	11,38

Gjennomsnittsprisen for torsk, hyse og sei i alle reguleringsgrupper var i 2006 henholdsvis 14,94 kr, 10,86 kr og 5,43 kr. Dette er noe høyere enn gjennomsnittlig oppnådde priser på spesielt torsk og hyse i åpen gruppe. Trolig er det flere forklaringer på at oppnådde priser er noe lavere i åpen gruppe, men jevnt over vil fokus på kvalitet og råstoffhåndtering premieres. Det er således ikke noe i veien for at det kan oppnås høye priser også i åpen gruppe, men det vil bestemmes i markedet. Den relativt høye torskeprisen gir sterke incentiver for fangst av torsk, og medvirker trolig til at andre arter nedprioriteres. Hvilke prisene som oppnås er selvsagt viktig, men med større

fokus på levering av fangst av høy kvalitet ligger det også et potensial i andre arter enn torsk.

For å få kunne si noe meningsfylt om potensialet for fiske i åpen gruppe, er det nødvendig å se nærmere på inntekten i gruppen på fartøynivå. Det gjennomsnittlige fartøy for hele gruppen vil imidlertid ikke gi noe godt bilde av situasjonen, da innsatsen til fartøyene varierer sterkt. Noen er inne bare i korte perioder, mens andre baserer hele driften på fiske i åpen gruppe. For å gi et mer realistisk bilde er det foretatt et utvalg som tilsvarende de mest aktive fartøyene i gruppen, definert ut i fra de fartøyene som har høyest gjennomsnittsfangst.

I tabell 4.6 og 4.7 presenteres utviklingen fra 2002 til 2006 for det gjennomsnittlige fartøy i åpen gruppe, for gjennomsnittsfartøyet i øvre kvartil (den fjerdedel av fartøygruppen med høyest fangstverdi, altså 25 prosent av gruppen – som tilsvarende omtrent 900 fartøy) i åpen gruppe, og for gjennomsnittsfartøyet i det øvre kvartil av det øvre kvartil i åpen gruppe (6,25 prosent av hele gruppen, i overkant av 200 fartøy). Disse betegnes som de mest aktive fartøyene. Tabell 4.6 tar for seg kvantum, mens tabell 4.7 tar for seg verdi.

Tabell 4.6 Gjennomsnittlig fangstkvanrum (kg)

År	Hele gruppen	Øvre kvartil	Mest aktive
2002	9 307	24 283	43 722
2003	8 022	19 675	29 101
2004	8 561	20 800	34 774
2005	8 765	21 405	32 088
2006	10 338	25 058	40 305

Tabell 4.7 Gjennomsnittlig fangstverdi (kr)

År	Hele gruppen	Øvre kvartil	Mest aktive
2002	84 857	253 041	520 065
2003	68 486	192 684	368 597
2004	77 650	216 785	413 036
2005	91 111	255 796	500 429
2006	113 399	320 577	598 799

Tallene ovenfor viser at det er en betydelig forskjell mellom gjennomsnittsfartøyet i åpen gruppe, og de mest aktive fartøyene. De sistnevnte oppnår jevnt over relativt gode inntekter fra fisket i denne gruppen, og fisker langt mer enn gjennomsnittet for hele gruppen. Eksempelvis var gjennomsnittlig fangstverdi for de mest aktive fartøyene opp mot 600 000 kr i 2006.

Det skal imidlertid tas et lite forbehold ved at noen av de mest aktive fartøyene sannsynligvis også deltar i andre fiskerier, eksempelvis norsk vårgytende sild og makrell, og større deler av fangstinntekten kan stamme fra disse fiskeriene. I tabell 4.8 er derfor sorteringen gjort med utgangspunkt i fartøyenes fangst av torsk, og deretter

delt inn i samme kategorier som benyttet i tabell 4.7. Tabell 4.8 gir dermed oversikt over samlet fangstverdi for de fartøyene som har størst fangst av torsk. Dette korrigerer forsøksvis for inntekter fra andre fiskerier. For hele gruppen er den gjennomsnittlige fangstverdien lik i begge tabellene (4.7 og 4.8), men for øvre kvartil og de mest aktive er tallene annerledes.

Tabell 4.8 Fangstverdi (kr) sortert etter torskefiske

År	Hele gruppen	Øvre kvartil	Mest aktive
2002	84 857	231 334	421 419
2003	68 486	168 087	248 853
2004	77 650	193 909	316 736
2005	91 111	220 316	350 623
2006	113 399	283 519	472 732

Oppnådd fangstverdi for fartøy i øvre kvartil og de mest aktive fartøyene er noe lavere når sorteringen baseres på fangst av torsk istedenfor samlet fangstverdi. Tallene indikerer at det uten deltageradgang i andre fiskerier er mulig å oppnå fangstverdier opp mot en halv million kroner i åpen gruppe. Det vil nødvendigvis være enkelte fartøy som oppnår større fangstverdier enn dette.

I denne sammenheng er også fartøylengde et interessant parameter. Tabell 4.9 viser gjennomsnittslengden på fartøyene ut i fra sorteringen gjort i tabell 4.8, altså ut i fra fangst av torsk. Det synes å være en viss sammenheng mellom lengde og fiskeinnsats, i den forstand at fartøyene som har fisket mest torsk har en litt større gjennomsnittslengde enn totalt i fartøymassen. Gjennomsnittslengden i de ulike utvalgene har vært stabil i perioden fra 2002 til 2006.

Tabell 4.9 Gjennomsnittslengder (m) i åpen gruppe

År	Hele gruppen	Øvre kvartil	Mest aktive
2002	8,1	9,3	10,9
2003	8,1	9,1	11,1
2004	8,2	9,1	10,8
2005	8,3	9,3	10,4
2006	8,5	9,4	10,7

For ytterligere å illustrere inntekspotensialet i åpen gruppe, kan det være grunn til å se nærmere på de enkeltfartøyene som har oppnådd størst fangstverdi de siste årene. Sorteringen er også her gjort med utgangspunkt i det enkelte fartøys torskefangst, og følger således samme metodikk som ble brukt til tabell 4.8. Flere av fartøyene som fisket mest i 2002 gikk påfølgende år over til lukket gruppe som følge av at hyse og sei ble innlemmet i den lukkede gruppen. Ettersom det de seneste årene har vært fritt fiske etter hyse og sei også i den åpne gruppen, er det likevel mulig å generere en fangstinntekt fra disse fiskeriene på linje med hva som var tilfelle i 2002.

Videre er det en rekke av de tidligere mest aktive fartøyene i åpen gruppe som nå deltar i lukket gruppe, ved at fartøyeier har anskaffet en deltakeradgang som i tur er lagt på det samme fartøy som tidligere ble nyttet i åpen gruppe.

Tabell 4.10 viser både fangstverdi og gjennomsnittslengde for de ti fartøyene med høyest fangstverdi (sortert ut fra gruppen "mest aktive" i tabell 4.8) i åpen gruppe de senere år. Som det fremgår er det en betydelig variasjon i fangstverdiene fartøyene oppnår. Også denne oversikten farges av justeringen av den adgangsregulerte gruppen, med innlemmelsen av hyse og sei, som skjedde med virkning fra og med 2003. Dette førte til at de mest aktive fartøyene i åpen gruppe gikk inn i den lukkede gruppen. I forhold til dagens situasjon er trolig tallene fra 2003 til 2006 mest relevant.

Tabell 4.10 Fartøyene med størst fangstverdi i åpen gruppe

2002		2003		2004		2005		2006	
Største lengde	Totalverdi	Største lengde	Totalverdi	Største lengde	Totalverdi	Største lengde	Totalverdi	Største lengde	Totalverdi
24,9	2 000 856	12,06	689 301	14,96	1 003 598	15,54	568 123	15,04	1 271 080
18,11	1 695 431	15,82	626 551	21,06	645 340	10,04	496 678	15,54	939 812
19,00	1 501 455	26,09	552 110	26,09	530 227	9,84	460 195	13,30	655 260
24,05	1 255 385	10,66	422 945	20,45	382 524	10,65	405 774	13,62	592 253
14,37	1 151 815	19	349 112	15,54	379 201	10,61	374 710	10,50	563 485
13,8	1 118 703	5,02	293 049	21,30	361 310	23,55	365 386	21,30	542 544
19,48	1 042 407	8,84	289 594	17,10	342 339	10,03	353 560	10,60	535 212
12,06	1 039 372	10,65	233 417	15,25	295 113	20,45	333 773	10,50	447 933
14,97	1 035 700	21,3	207 721	16,31	253 559	10,60	312 999	23,55	408 740
9,66	598 912	18,65	193 790	15,67	232 558	21,30	304 679	20,45	377 863

Som et sammenligningsgrunnlag for fartøyene som fisker i åpen gruppe, kan det være av interesse å se nærmere på fangstinntektene i samme lengdegrupper i de årlige lønnsomhetsundersøkelsene for fiskeflåten. Disse undersøkelsene kartlegger i utgangspunktet fartøy som oppfyller de forhåndsdefinerte kravene til helårsdrift, antall fartøy i utvalget for 2006 var 1652.

I 2006 var gjennomsnittlig fangstinntekt for fartøy i torskesektoren mellom 8 og 9,9 m på 541 860 kr, fangstinntekten til fartøy mellom 10 og 14,9 m var 1 448 773 kr og fangstinntekten til fartøy mellom 15 og 20,9 var 3 095 333 kr. Dette ga driftsmarginer på hhv 7,5 prosent, 10,2 prosent og 12,5 prosent. Tatt i betraktning at disse fartøyene i hovedsak har høyere etableringskostnader og trolig større finanskostnader, vil et fartøy i åpen gruppe kunne oppnå samme resultatgrad selv med lavere driftsmargin.

Fangstinntekten til fartøyene som hovedsakelig driver i åpen gruppe, herunder de med høyest fangstinntekt, ligger altså under tallene for helårsdrevne fartøy slik disse fremkommer i lønnsomhetsundersøkelsen. For å trekke noen klare konklusjoner må selvsagt også driftskostnader og tidsbruk vurderes, men tallene peker i retning av at fisket i åpen gruppe ikke genererer fangstverdier på linje med gjennomsnittet for helårsdrevne fartøy. Sammenlignet med tallene fra lønnsomhetsundersøkelsen ligger

imidlertid ikke de mest aktive fartøyene i åpen gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord så langt tilbake for gjennomsnittet, jf tabell 4.8.

Kartleggingen peker altså i retning av at mulighetene for verdiskaping i åpne fiskerier er til stede, og at det er mulig å drive fiske i åpen gruppe med eget fartøy. Dette kan enten være i kombinasjon med annen sysselsetting, i eller utenfor fiskerisektoren, eller på helårsbasis som eneste næringsgrunnlag. Slik kan det også være mulig å bygge opp den nødvendige egenkapital for å gå inn i adgangsbegrensede fiskerier.

Samtidig skal det ikke legges skjul på at driftsgrunnlaget i uregulerte og åpne fiskerier er begrenset, og at det vil være tungt for en nyetablert fisker å basere fremtiden på drift i åpne fiskerier. Dersom fartøyet er finansiert uten gjeld blir situasjonen noe enklere, men da vil det igjen være klare utfordringer knyttet til fornying.

4.2 Åpne fiskerier som rekrutteringsarena

Kartleggingen av aktiviteten og inntektsmulighetene i den åpne gruppen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle redskap viser at det er et visst inntektspotensial i denne gruppen. Det er samtidig klart at dersom dette skal utnyttes må det fiskes et betydelig kvantum av andre fiskeslag enn torsk. De senere årene har det vært fritt fiske etter hyse og sei, og også andre fiskeslag kan gi verdifulle bidrag i driften, eksempelvis brosme, lange og taskekrabbe.

Mot denne bakgrunn er det ikke urimelig å peke på uregulerte fiskerier og åpne grupper, som en naturlig rekrutteringsarena hvor det er mulig å etablere seg med eget fartøy. Den økonomiske risikoen vil imidlertid være relativt høy, og for å lykkes som nyetablert fisker kreves dyktighet, motivasjon og en betydelig arbeidsinnsats. Kostnadene knyttet til anskaffelse av selve fartøyet er høye, og kravene til egenkapital er kanskje den største barrieren mot nyetableringer i uregulerte og åpne fiskerier.

Det er videre slik at kvotegrunnlaget i uregulerte og åpne fiskerier ikke gir den stabilitet og forutsigbarhet fartøyeier ønsker, og finansieringsinstitusjonene krever. I rekrutteringssammenheng er det likevel viktig å peke på at det faktisk foreligger muligheter i disse fiskeriene, og tallene viser at fisket kan svare seg økonomisk.

Spørsmålet i denne sammenheng er således hvorvidt de uregulerte og åpne fiskeriene er en tilstrekkelig rekrutteringsarena hvor unge, nyetablerte fartøyeiere kan bygge opp erfaring og eventuelt egenkapital for senere å ta steget over i adgangsbegrensede fiskerier. Etter departementets vurdering er det to problemstillinger som særlig er relevante her. For det første vil den enkelte fiskers inntektsgrunnlag i de åpne fiskeriene kunne svekkes dersom deltakelsen øker, og for det andre synes den initiale investeringen knyttet til fartøyanskaffelsen å være en forholdsvis høy inngangsbarriere.

Et annet forhold som også kan trekkes inn, er at de åpne fiskeriene ikke primært er innrettet for å ivareta rekrutteringsformål. Derimot har det vært et poeng å opprettholde en begrenset – men fri – tilgang til et lite kvantum fisk og dermed ha et

reelt alternativ for de som enten driver fiske i kombinasjon med andre næringer eller personer som har relativt lave krav til avkastning på investeringer og arbeidsinnsats. Dette gjelder spesielt for de fiskeriene hvor det er etablert åpne grupper på siden av adgangsbegrensede grupper.

Begrunnelsen for at enkelte fiskerier enten er uregulerte eller åpne ligger først og fremst i en vurdering av ressurssituasjonen, og dersom denne endrer seg vil det måtte foretas nye vurderinger. For nyetablerte eller personer som baserer seg på fiske av uregulerte fiskeslag og i åpne grupper, sier det seg selv at dette skaper usikkerhet og investeringsviljen vil naturligvis være begrenset. Mot denne bakgrunn kan det være grunn til å se nærmere på mulige tiltak som eventuelt kan styrke de åpne fiskeriene som rekrutteringsarena, eller gjøre det enklere å kjøpe fartøy for drift uten et sikkert kvotegrunnlag.

4.2.1 Mulige tiltak for å styrke i åpne fiskerier

Det er mulig å bruke uregulerte fiskerier og åpne grupper som rekrutteringsarena i større grad dersom de åpne gruppene tilføres et større kvantum. Alternativt kan fiskerier som i dag er åpne forbeholdes fiskere som ikke har deltakeradgang i adgangsbegrensede fiskerier.

En økning av kvantumet torsk og makrell som er avsatt til de åpne gruppene, vil ikke nødvendigvis komme nyetablerte fiskere til gode. Det er grunn til å anta at de som allerede har erfaring og egnet fartøy vil være bedre posisjonert til å dra nytte av en noe større gruppekvote. Videre vil en slik løsning også ha konsekvenser for dagens deltakere i adgangsbegrensede grupper. Dette følger naturlig av at totalkvotene er begrenset, og dersom det tilføres fisk i en gruppe så må andre grupper få mindre. Alternativt kan det ved eventuelle fremtidige kvoteøkninger gjøres en annen kvoteallokering enn det som følger av dagens modell. Dette vil likevel gå på bekostning av fremtidige inntektsmuligheter i de gruppene som relativt sett vil tildeles mindre andeler.

Dersom de i dag uregulerte fiskeriene skal forbeholdes fartøy som ikke deltar i adgangsregulerte fiskerier, vil en rekke problemstillinger oppstå. Uregulerte fiskeslag er en vesentlig del av driftsgrunnlaget for en rekke fartøy. Dersom adgangen til å fiske på slike fiskeslag innskrenkes, vil det i praksis medføre store problemer for disse fartøyene, både økonomisk og driftsmessig (sesongfiskerier, helårsdrift mv). En slik begrensning vil altså i realiteten innebære en lukking av fiskerier som i dag er åpne.

Det er for øvrig et sentralt spørsmål hvorvidt en økning av kvantumet som allokeres de åpne gruppene vil ha nevneverdig betydning for rekrutteringssituasjonen. Problemene med etablering i åpne grupper knyttet til sikkerhet og inntjening vil vedvare, og det er grunn til å tro at deltakelsen i åpne grupper vil øke dersom tilgjengelig kvantum øker.

4.2.2 Kvalifisering til adgangsbegrensede fiskerier

Dersom noen i dag vil gå over fra fiske i åpen gruppe til lukket gruppe, er det ingen annen vei enn å anskaffe et fartøy med deltakeradgang. Dette er en konsekvens av at dagens system ikke har noen innebygd dynamikk som legger til rette for overgang til lukket gruppe basert på meritter i de åpne fiskeriene. Systemet har altså på den ene siden bidratt til en mer homogen fangstadferd i form av jevnere kvoteutnyttelse, men på den annen side redusert noe av fleksibiliteten som var forbundet med den friere reguleringen som var vanlig frem til slutten av 1980-tallet.

Det er også klart at et system basert på adgangsreguleringer ikke er spesielt godt egnet til å ivareta et eventuelt behov for nyrekruttering av deltakere og fartøyeiere i de lukkede fiskeriene. I forbindelse med rekrutteringsdiskusjonen kan det derfor være grunn til å vurdere hvorvidt det skal innføres en noe større grad av fleksibilitet mellom uregulerte fiskerier, åpne grupper og adgangsbegrensede grupper. Det er her mulig å tenke seg et system hvor dynamikken går begge veier, og dermed inneholder et element av kvalifisering basert på aktivitet. Det er imidlertid en fare for at et slikt system gir uheldige fangststimuli, hvor frykten for å miste deltakeradgangen i større grad enn de økonomiske tilpasningene avgjør fangstadferden. Systemet med slike aktivitetskrav ble for øvrig avvirket på slutten av 1990-tallet nettopp ut fra denne type vurderinger.

Selv om dagens system fortsatt skal legges til grunn, er det likevel grunn til å se nærmere på muligheten til å bruke aktiviteten i åpen gruppe som kriterium for opprykk til adgangsregulerte fiskerier. Eksempelvis kan det være gode grunner til å premiere nyetablerte fartøyeiere som gjennom driften viser seg å ha gode forutsetninger for å lykkes i fiskerinæringen. Et slikt system vil imidlertid bero på hvor kvotene som allokteres ved opprykk til lukkede fiskerier skal hentes fra. Dersom noen som har deltatt i åpen gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord skal flyttes til lukket gruppe, er det en mulighet at vedkommende tar med seg fisk fra åpen gruppe. Dette vil imidlertid redusere kvotegrunnlaget for de gjenværende fartøyene i åpen gruppe.

Et alternativ kan derfor være at nyetablerte gjennom en form for kvalifiseringsfiske i uregulerte fiskerier og åpne grupper, kan tildeles deltakeradgang i adgangsbegrensede fiskerier. Denne diskusjonen føres videre i kapittel 5.

5 Etablering i adgangsbegrensede fiskerier

Mulighetene for å etablere seg som fartøyeier uten et sikkert kvotegrunnlag ble diskutert i forrige kapittel, og i de tilfellene er det tilstrekkelig med investering i et fartøy. Dersom etableringen også skal gi fartøyeieren et større og mer forutsigbart fangstgrunnlag, vil det også være nødvendig å anskaffe en deltakeradgang i et eller flere adgangsregulerte fiskerier. Slike etableringer er følgelig mer kapitalkrevende, og i rekrutteringssammenheng kan den økonomiske terskelen ved denne type etableringer oppleves som problematisk for enkelte. Denne problemstillingen diskuteres nærmere i dette kapittelet.

Innføringen av et forvaltningssystem basert på adgangsreguleringer legger, som diskutert i kapittel 1.3, en del føringer for eventuelle nyetableringer i grupper som er adgangsbegrenset. Ordinære etableringer basert på overtakelse av et fartøy for fortsatt drift er helt uproblematisk, og skjer i et betydelig omfang.

Dersom det dreier seg om eventuelle nytildelinger av deltakeradganger ut fra rekrutteringsformål endrer bildet seg. Dette har sin bakgrunn i at effekten av adgangsbegrensningene og senere strukturtiltak vil bli motvirket hvis det deles ut nye deltakeradganger eller rekrutteringskvoter. I en situasjon hvor kvotegrunnlaget er begrenset for alle viktige fiskeslag, og det føres en politikk med sikte på å gi den helårsdrevne fiskeflåten et akseptabelt driftsgrunnlag, er det ikke uten videre enkelt å forklare hvorfor det samtidig skal sluses nye aktører inn.

I tillegg vil eventuelle nytildelinger av deltakeradganger eller rekrutteringskvoter reise visse prinsipielle allokeringsmessige spørsmål, ettersom noen nødvendigvis må avgi fisk i en situasjon hvor noen andre skal tildeles. Disse spørsmålene vil diskuteres senere. Først vil imidlertid tidligere rekrutteringskvoteordninger omtales, og deretter vil mulighetene til å etablere seg i lukkede fiskerier ut i fra vanlige markedsbetingelser vurderes.

5.1 Tidligere rekrutteringskvoteordninger

I 1990, 1991 og 1992 ble det igangsatt rekrutteringsordninger med det formål å rette opp skjevheter i forbindelse med lukkingen av torskefisket med konvensjonelle redskaper i 1990. Dette gjaldt blant annet en del fartøy som falt utenom som følge av at de i kvalifiseringsårene hadde prioritert andre fiskerier, ettersom torskefisket var relativt dårlig disse årene. Sammenlignet med problemstillingen som handler om å legge til rette for å få ungdom inn i fiskeryrket og etablert som fartøyeiere, er ordningene fra årene 1990 til 1992 lite relevante ettersom disse i hovedsak hadde som målsetting å rekruttere inn fiskere som trengte å styrke sitt driftsgrunnlag. De deltakeradgangene som ble tildelt gjennom disse ordningene var utelukkende brakt til veie gjennom en årlig kvoteavsetning til dette formålet.

Fra 1994 til 1997 ble det gjennomført rekrutteringsordninger dels for å styrke driftsgrunnlaget til allerede etablerte fiskere, og dels for å rekruttere unge fiskere inn i

lukket gruppe i fisket etter torsk nord for 62 grader nord. Grunnlaget for ordningen i 1994 var en kombinasjon av inntrukne deltakeradganger på grunn av manglende aktivitet og en kvoteavsetning på 1000 tonn. Fra og med 1995 var rekrutteringsordningen utelukkende basert på inntrukne deltakeradganger. Det relativt strenge aktivitetskravet ble opprettholdt fram til og med 2001, men fra 1998 til 2001 ble det inntrukne kvantum fordelt i hele gruppen.

Fiskeridirektoratet ble etter forespørsel fra departementet i 2004 bedt om å vurdere effekten av disse tidligere rekrutteringsordningene. Vurderingen tok utgangspunkt i registeret som ble opprettet for denne gruppen i 1990, og tabell 5.1 viser status for de tildelte deltakeradgangene ("rekrutteringskvotene") i perioden fra 1994 til 1997.

Tabell 5.1 Status for tidligere tildelte "rekrutteringskvoter"

År	1994	1995	1996	1997	Hele perioden
Ny eier	22 %	26 %	33 %	40 %	26 %
Manglede aktivitet	22 %	24 %	7 %	5 %	19 %
Fortsatt i drift	56 %	50 %	60 %	55 %	55 %

Som det fremkommer av tabell 5.1 var det en økende andel av disse deltakeradgangene som gjennom salg av fartøy etter forholdsvis kort tid var overført til en annen fartøyeier. Andelen rekrutteringskvoter som ble inndratt som følge av manglende aktivitet var imidlertid synkende. Fylkesmessig var flest rekrutteringskvoter i fortsatt drift etter 4 år (67 prosent) i Finnmark og Møre og Romsdal, mens Nordland hadde færrest (43 prosent).

Fiskeridirektoratet vurderte erfaringene fra tidligere rekrutteringsordninger som relativt gode ut fra de fastsatte målene. Direktoratet anmerket likevel at det var uheldig at så vidt mange deltakeradganger etter kort tid ble overtatt av andre enn de opprinnelig tilgodesette. Mot denne bakgrunnen anbefalte Fiskeridirektoratet at en eventuell fremtidig rekrutteringsordning burde inneholde vilkår om at deltakeradgangen bortfaller dersom den som opprinnelig ble tildelt rekrutteringskvoten går ut av lukket gruppe. Videre vurderte direktoratet det som hensiktsmessig å sette krav om dokumentert tidligere deltagelse i fiske, samt stille krav til fagbrev, annen relevant utdanning og alder.

5.2 Aktivitet og etableringsmuligheter i lukkede grupper

Adgangsbegrensningene i de fleste kommersielt verdifulle fiskeriene er ikke til hinder for nyetableringer med eget fartøy i de lukkede gruppene. Disse etableringene skjer imidlertid på ordinære vilkår ved at fartøy med deltakeradgang blir solgt for fortsatt drift. Problemstillingen i forbindelse med rekrutteringsdebatten handler reelt sett om at slike investeringer er kapitalkrevende, og at inngangsbarrierene kan være så høye at unge fiskere uten en solid egenkapitalbase har vanskeligheter med å etablere seg.

Problemstillingen må imidlertid vurderes opp mot inntjeningsgrunnlaget i adgangsbegrensede fiskerier, og delvis mot dagens alderssammensetning. Også denne delen av kartleggingen har en slagside mot torskefiskeriene i nord, altså den lukkede gruppen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord.

Fiskeridirektoratet kartlegger lønnsomheten til helårsdrevne fiskefartøy gjennom den årlige lønnsomhetsundersøkelsen. Hovedmengden av fartøyene i kategorien helårsdrevne fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper ("torskesektoren") antas å ha deltakeradgang, og således gir tallene fra lønnsomhetsundersøkelsen et brukbart bilde på lønnsomheten i lukket gruppe. Tabell 5.2 gir en oversikt over driftsinntekter, driftsresultat og driftsmargin i de tre mest relevante fartøygruppene fra 2003 til 2006.

Tabell 5.2 Lønnsomhet for helårsdrevne fartøy i "torskesektoren"

	Driftsinntekter (kr)	Driftsresultat (kr)	Driftsmargin
2003			
8-9,9 m	348 500	7200	2,1%
10-14,9 m	860 900	20 900	2,4%
15-20,9 m	1 868 000	86 900	4,7%
2004			
8-9,9 m	446 400	17 900	4,0%
10-14,9 m	1 039 700	54 500	5,2%
15-20,9 m	2 124 900	3600	0,2%
2005			
8-9,9 m	577 200	47 400	8,2%
10-14,9 m	1 262 000	97 000	7,7%
15-20,9 m	2 709 000	200 800	7,4%
2006			
8-9,9 m	695 100	52 300	7,5%
10-14,9 m	1 493 700	152 900	10,2%
15-20,9 m	3 230 300	404 600	12,5%

Som tabell 5.2 viser, har lønnsomheten bedret seg for alle de tre gruppene fra 2003 til 2006. Tidsserien er forholdsvis kort, men gir likevel et bilde av nivået. Selv om lønnsomheten i fartøygruppene som presenteres i tabellen er relativt god, så vil det – basert på kostnadsestimatene fra kapittel 3 – ikke uten videre være enkelt å forsvare kostnader knyttet til nye investeringer. Dette rimer for så vidt godt overens med at gjennomsnittsalderen på fartøyene i de tre gruppene er henholdsvis 23, 21 og 31 år. Tallene gjengitt i tabell 5.2 er et gjennomsnitt for alle fartøyene som inngår i lønnsomhetsundersøkelsen, og omfatter fartøy både i adgangsbegrensede og åpne fiskerier.

De mest aktive fartøyene i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord har langt høyere fangstinntekt, og har følgelig vesentlig bedre forutsetninger for både avlønning og fornying. Tabell 5.3 viser en oversikt over de ti fartøyene under 11 meter største lengde med størst fangstinntekt i 2007. Fartøyene har kun deltakeradgang i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei.

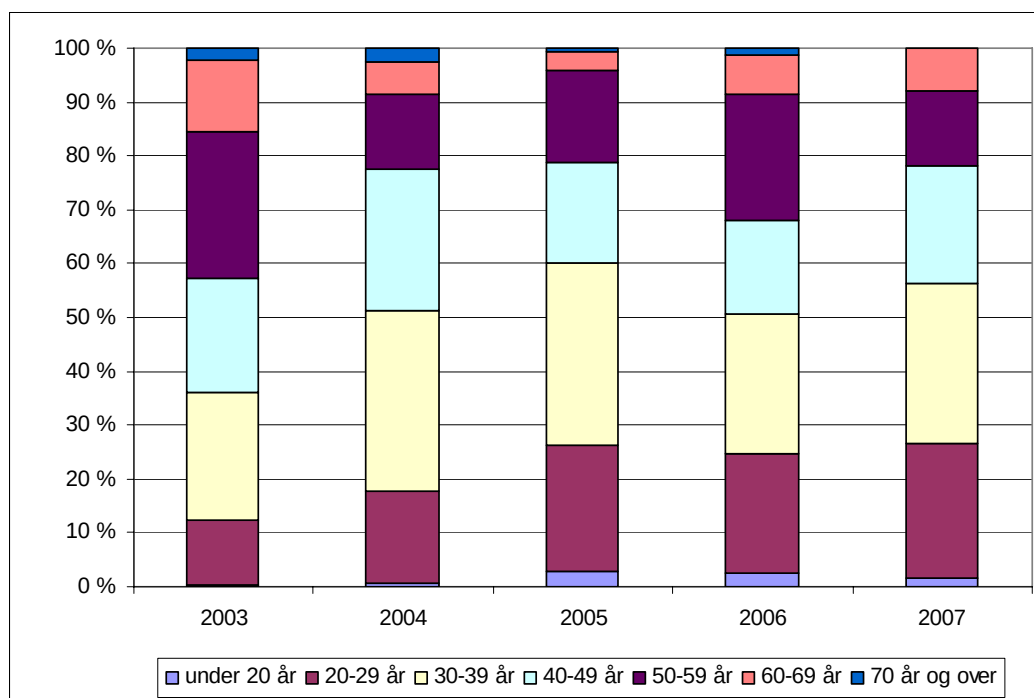
Tabell 5.3 Fartøy under 11 meter med størst fangstverdi i 2007

Rangering	Kvantum (tonn)	Fangstverdi (kr)
1	299	4 096 890
2	193	3 290 850
3	222	2 758 920
4	184	2 753 150
5	165	2 606 960
6	161	2 535 480
7	171	2 393 050
8	151	2 283 050
9	134	2 230 980
10	151	2 196 890

Som tabell 5.3 viser, er inntektspotensialet i adgangsbegrensede fiskerier, her torskefisket, større enn i uregulerte og åpne fiskerier. Dette kan jevne seg noe ut i de år det tidlig gis fritt fiske for de minste fartøyene. Mulighetene til å drive innenfor trygge økonomiske rammer vil imidlertid uansett være bedre i adgangsregulerte fiskerier. Det kan være nærliggende å peke på at det var den nå avviklede driftsordningen som gjorde det mulig å generere så vidt store fangstinntekter i 2007. En gjennomgang av fartøyene som inngår i tabell 5.3 peker imidlertid i retning av at hovedforklaringen på de høye fangstinntektene først og fremst var fritt fiske etter torsk, hyse og sei, samt aktivt fiske på andre fiskeslag.

Et annet element som kan være vesentlig i forbindelse med rekrutteringen av nye fartøyeiere, er aldersutviklingen blant nyetablerte fartøyeiere i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader. De siste fem årene har gjennomsnittsalderen for en ny eier i denne gruppen gått ned fra 45,7 år i 2003 til 39,5 år i 2007.⁶ Figur 5.1 viser at den største gruppen av nye eiere har vært personer i alderen 30-39 år. Andelen nye eiere i gruppen 20-29 år har økt de siste årene. I 2003 var 12 prosent av de nye eierne mellom 20 og 29 år, og i 2007 var 25 prosent av alle nye eiere mellom 20 og 29 år. Disse tallene kan tyde på rekrutteringen av nye, yngre fartøyeiere ikke er et så vidt stort problem som man kanskje kan ha inntrykk av. Over halvparten av alle nye eiere i denne gruppen var under 40 år i 2007.

⁶ Tall per 21.9.2007



Figur 5.1 Nye eiere i lukket gruppe 2003-2007 fordelt på alder

Det kan i denne sammenheng være et spørsmål om hva som er riktig eller ønskelig alder for fartøyeiere. Noe umiddelbart svar på dette er ikke uten videre enkelt å finne, men på generelt grunnlag bør det trolig være en balansert aldersfordeling. Utviklingen de senere årene kan antyde at aldersstrukturen blant fartøyeierne er i ferd med å nærme seg dagens gjennomsnittsalder for selvstendige næringsdrivende utenfor primærnæringene, jf figur 1.2.

Alderssammensetning i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord kan også indikere i hvilken grad det i løpet av de nærmeste årene kan forventes ytterligere utskiftinger av fartøyeiere i denne gruppen. Tabell 5.4 gir en oversikt over antall deltakeradganger i gruppen, og hvor mange av disse som per i dag tildeles fartøy som er eid av personer over 60 år. Det er kun tatt med de tilfeller hvor eierandelen er over 50 prosent.

Tabell 5.4 Deltakeradganger i lukket gruppe og antall eiere over 60 år

Hjemmelslengde	Totalt	Antall fartøyeiere 60-65 år	Antall fartøyeiere over 65 år
Under 11 meter	1340	218	108
11 – 14,99 meter	565	57	30
Totalt	1905	275	138

Vilkårene for å kunne bli tildelt deltakeradgang i adgangsbegrensede fiskerier tilsier at eier av fartøyet må stå på fiskermanntallets blad b. Etter fylte 70 år er det i praksis ikke lenger anledning til å være oppført på blad b, og således vil det heller ikke tildeles

deltakeradgang til fartøy eid av personer over denne aldersgrensen, jf fotnote 3. Dette innebærer potensielt at hver femte av dagens deltakeradganger i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord i løpet av de neste ti årene vil bli tilgjengelig for nye fartøyeiere. Struktur- og kondemneringsordningene vil trolig bidra til at mange av disse deltakeradgangene oppgis, men gruppen står uansett foran betydelige endringer på eiersiden.

5.3 Adgangsbegrensede fiskerier som rekrutteringsarena

Kartleggingen ovenfor viser at det er mulig å etablere seg med eget fartøy også i adgangsregulerte fiskerier, men ettersom inngangskostnaden også inkluderer et verdielement av de fremtidige fiske- og inntektsmulighetene er de økonomiske barrierene i utgangspunktet høyere enn hva som er tilfelle i åpne fiskerier. På den annen side innebærer det sikre driftsgrunnlaget at det faktisk kan være enklere å etablere seg i adgangsbegrensede fiskerier enn i åpne fiskerier. Dette skyldes blant annet at finansinstitusjonene i realiteten har bedre sikkerhet i et fartøy med en deltakeradgang. Uansett vil det langt på vei være egenkapitalsituasjonen og lønnsomheten i det enkelte prosjekt som avgjør tilgangen på nødvendig finansiering.

Videre viser gjennomgangen at det allerede skjer en rekruttering av yngre fartøyeiere til lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord.

Likevel bør det ikke underslås at det faktisk kan være vanskelig for en ung fisker å etablere seg i lukkede fiskerier på egen kjøp. Det kan derfor være grunn til å vurdere mulige tiltak for å hjelpe unge, kapitalsvake fiskere inn i de adgangsbegrensede fiskeriene.

Tildeling av nye deltakeradganger som en rekrutteringskvote er som antydnet ovenfor et velkjent og utprøvd virkemiddel, og som allerede omtalt reiser slik tildeling flere prinsipielle spørsmål. Disse problemstillingene må være belyst og vurdert før nye rekrutteringsordninger settes i verk. Videre har utformingen av eventuelle ordninger betydning både for allerede etablerte aktører og for de som ønsker å etablere seg. Formålet med en rekrutteringsordning vil uavhengig av utformingen være å hjelpe unge fiskere inn i næringen, og gi et godt grunnlag for at disse kan fortsette i næringen over tid og bygge opp lønnsomme bedrifter.

Evalueringer av tidligere gjennomførte rekrutteringskvoteordninger viser at erfaringene har vært blandet. Blant utfordringene har vært at mange fartøy med rekrutteringskvote har blitt videresolgt relativt kort tid etter tildeling. Det er ikke under noen omstendigheter formålstjenelig at myndighetene i praksis inviterer til umiddelbar realisering av de verdier som ligger i et fartøy ved salg for fortsatt drift. Det er således viktig at en eventuell rekrutteringsordning utformes slik at de erfarte problemene løses på en god måte. Samtidig må ordningen treffe den riktige målgruppen og virke i tråd med formålet.

5.3.1 Allokering av fisk til rekrutteringsformål

Det er i dag ikke etablert noen mekanismer som innebærer at tildelte deltakeradganger i lukkede grupper faller tilbake til fiskerimyndighetene. Dersom deltakeradganger av ulike grunner oppgis, blir dette kvantumet fordelt på gjenværende fartøy. Således foreligger det ikke noen offentlig kvotebank som kan benyttes til rekrutteringsformål. Ettersom det totale kvotegrunnlaget er gitt, innebærer dette at det er de etablerte næringsaktørene som vil måtte bære den kostnaden ved rekruttering i form av nye deltakeradganger. Derfor er det særlig viktig at eventuelle rekrutteringsordninger fungerer etter hensikten, og oppleves som legitime og rettferdige. Det er samtidig viktig å skalere ordningene slik at de ikke i for sterk grad svekker driftsgrunnlaget og lønnsomheten for de som allerede er etablert i næringen.

Når det gjelder allokering av kvantum til rekrutteringsformål er det i realiteten fire mulige løsninger. For det første kan kvantum til rekrutteringsformål allokere over den ordinære gruppeknoten. For det andre kan kvantumet avsettes indirekte, eksempelvis gjennom avkortninger fra strukturkvoteordningene eller frigjort kvantum fra kondemneringsordningen. En tredje løsning er at de som rekrutteres inn har med seg et visst kvantum, eksempelvis fra åpen gruppe gjennom en kvalifiseringsordning som skissert i kapittel 4. Den fjerde muligheten er et dynamisk system hvor de minst aktive i adgangsbegrensede grupper må vike til fordel for de som har kvalifisert seg i uregulerte eller åpne fiskerier. Disse alternativene omtales nærmere nedenfor.

Løsningene er prinsipielt forskjellige, men som følge av at alle allokeringer og endringer må skje innenfor den fastlagte totalkvoten vil det uansett være et nullsumspill. Idet nye kommer inn uten at noen andre går ut, vil dette i alle tilfeller gå ut over de som allerede er etablert. Uansett har alle løsningene til felles at de innebærer at noen må oppgi kvantum – direkte eller indirekte, og spørsmålet vil da være hvem dette skal være.

I det første tilfellet vil de som var i lukket gruppe før nye deltakeradganger ble utdelt få redusert sin relative andel av gruppeknoten som følge av at denne nå fordeles på flere.

I det andre vil det også gå ut over de allerede etablerte i adgangsbegrensede grupper, men da indirekte som følge av at forventet kvoteøkning uteblir.

I det tredje tilfellet vil kvantumsavsetningen gå utover de gjenværende fartøy i åpne grupper, og dermed indirekte undergrave slike fiskerier som potensiell rekrutteringsarena for nye fartøyeiere.

I det fjerde tilfellet vil det være de som faller ut av den adgangsbegrensede gruppen som mister driftsgrunnlaget.

Nedenfor gis en gjennomgang av problemstillingene nevnt over. Hensynet til gjenværende fiskere i åpen gruppe, og den relative stabiliteten i ressursfordelingen,

tilsier at det ikke er noe reelt alternativ at noen bringer med seg kvantum fra åpen til lukket gruppe, jf diskusjonen i kapittel 4.

Avsetning fra gruppeknoten

Som allerede nevnt er det en opsjon å tildele nye deltakeradganger i adgangsbegrensede fiskerier ved å øke samlet antall deltakeradganger i gruppen(e). For den lukkede gruppen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, som det har vært fokusert mye på i dette høringsnotatet, så vil dette i realiteten innebære tildeling av nye deltakeradganger til de som er kvalifisert gjennom en gitt rekrutteringsmodell. Som nevnt i kapittel 5.1 har en ordning med årlige avsetninger til rekrutteringsformål vært utprøvd tidligere, med blandete erfaringer.

Eventuelle nytildelinger i lukket gruppe vil som allerede nevnt ha konsekvenser i forhold til de eksisterende deltakerne. Dersom et eget kvantum blir satt av fra gruppeknoten til rekrutteringsformål, vil dette innebære at fiskere som allerede er inne i lukket gruppe vil komme dårligere som følge av den økte deltakelsen i gruppen. Siden kvotegrunnlaget reduseres for fartøyene i gruppen, vil en slik ordning direkte undergrave formålet med strukturordningen og målet om en lønnsom og konkurransedyktig fiskeflåte, da lønnsomheten vil reduseres for de som allerede er i gruppen.

I St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten står det følgende om strukturkvoteordningen:

”Hovedfokuset i ordningen er imidlertid effektivisering. Den ventede effekten er høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i bruken av arbeidskraft og kapital. Det er en følge av at kvotene blir samlet på færre fartøy, og at disse fartøyene i utgangspunktet hadde ledig kapasitet. Økt lønnsomhet i næringen styrker konkurransekraften og setter næringen i bedre stand til å fornye fartøy, fiskeredskap og teknisk utstyr. En slik kontinuerlig fornying er avgjørende for at næringen skal oppnå nødvendig produktivitetsforbedring”.

I tabell 5.4 er det gjort en enkel simulering av hvordan tildeling av nye deltakeradganger vil slå ut for fartøy i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Simuleringen er gjort ut i fra torskekvotene slik disse var ved starten av 2007. For å illustrere effekten av ulik skalering på eventuelle rekrutteringstiltak, er det lagt inn to alternativer. Alternativ I innebærer 20 nye deltakeradganger, og alternativ II innebærer 100 nye deltakeradganger.

Tabell 5.5 Simulering av effekt av tildeling av nye deltakeradganger på fartøykvotenivå

Lengde	Kvote som fastsatt 01.01.07 (tonn)	Ny kvote alternativ I ⁷	Ny kvote alternativ II ⁸
Under 7 meter	23,0	22,7	21,6
7 – 7,9 meter	27,4	27,0	25,7
8 – 8,9 meter	32,3	31,9	30,3
9 – 9,9 meter	39,7	39,1	37,2
10 – 10,9 meter	32,7	32,5	31,7
11 – 11,9 meter	39,9	39,6	38,6
12 – 12,9 meter	47,3	47,0	45,8
13 – 13,9 meter	57,3	57,0	55,5
14 – 14,9 meter	65,3	64,8	63,2

Som simuleringen viser, vil begge alternativene ha en relativt beskjeden effekt for de øvrige deltakerne i gruppen. Alternativ I innebærer for eksempel at et fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling på 10 meter får sin kvote redusert med 0,6 prosent, noe som i dette tilfellet tilsvarer 200 kg torsk. Effekten er således nærmest ubetydelig. Det mer ekspansive alternativ II vil gi en reduksjon i torskekvote på 3 prosent, som tilsvarer 1 tonn torsk. Fortsatt er effekten liten, men vil i større grad merkes for de fartøyene som allerede er etablert.

Simuleringen er gjort for den klart største reguleringsgruppen, konvensjonelle fartøy som fisker etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, og dermed blir også effektene relativt begrenset. Utslagene vil være langt større dersom tilsvarende simulering ble gjort for mindre grupper. Det er i denne sammenheng derfor et spørsmål om eventuell tildeling av nye deltakeradganger ut fra rekrutteringsformål er aktuelt for alle adgangsbegrensede reguleringsgrupper, eller om det skal avgrenses til enkelte grupper. Dette omtales nærmere i kapittel 7.

Allokering av strukturkvoteavkortning til rekrutteringsformål

En annen mulighet er å allokere det kvantumet som allerede blir trukket inn gjennom strukturkvoteordningene til rekrutteringsformål. I St.meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten står det om avkortning ved strukturering:

”De resterende 20 prosent av denne kvoten skal fordeles på samtlige gjenværende fartøy i lengdegruppen. Slik blir det høyere kvote for alle, både de som aktivt benytter ordningen og de som ikke gjøre det. Det fartøyet som også tildeles strukturkvote, vil imidlertid også få noe mer enn 80 prosent kvote, idet også dette fartøyet nyter godt av den avkortede kvotedelen”.

Det pekes også på at kvoteforskjellene mellom fartøyene i gruppen kan bli forholdsmessig store, selv om avkortningen demper forskjellene noe. Videre står det i St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten at:

⁷ Tildeling av fartøykvote til 10 fartøy mellom 9 og 9,9 meter og 10 fartøy mellom 10 og 10,9 meter

⁸ Tildeling av fartøykvote til 50 fartøy mellom 9 og 9,9 meter og 50 fartøy mellom 10 og 10,9 meter

”Avkortningen på 20 prosent innebærer at samtlige fartøy i gruppen får nyte godt av en umiddelbar strukturgevinst”.

Dersom en slik løsning skulle være aktuell, vil det grovt sett innebære at det kan tildeles en ny deltakeradgang for hver femte strukturkvote i samme meterintervall.

Som det følger av sitatene fra de to siste stortingsmeldingene om strukturordningene, har det vært et premiss for strukturkvoteordningen at det avkortede kvantumet skal fordeles på alle gjenværende fartøy i den aktuelle reguleringsgruppen. Dette trenger ikke være til hinder for likevel å velge en slik løsning, men det kan være noen velfunderte betenkeligheter. Ikke minst vil det være en uheldig signaleffekt med hensyn til stabiliteten næringsaktørene burde kunne forvente. I tillegg kommer det åpenbare forhold at å føre flere aktører inn i enkelte grupper vil virke imot hensikten med strukturkvoteordningene, hvor fiskerne selv har brukt betydelige ressurser på å få ned antallet aktører.

Dersom det tildeles en ny deltakeradgang for hver femte som oppgis gjennom strukturkvoteordningen, vil disse nytildelingene ikke innebære at allerede etablerte fartøy mister kvantum. På den annen side vil de heller ikke få noen positiv kvoteeffekt slik det i utgangspunktet er lagt opp til gjennom strukturordningen.

Strukturkvoteordningen er 100 prosent næringsfinansiert, og av hensyn til ordningens legitimitet kan det være grunn til å være varsom med å koble den kvotemessige gevinsten for gjenværende fartøy som følge av ordningen direkte til rekruttering av nye fartøyeiere i adgangsregulerte fiskerier.

Kvantum fra kondemneringsordningen til rekrutteringsformål

En tredje variant er å benytte deler av kvantumet som blir frigjort gjennom kondemneringsordningen til rekrutteringsformål. Denne ordningen er imidlertid inne i sitt siste virkeår, og det er ikke tatt stilling til eventuell videreføring. Videre vil dette være kontroversielt gitt utformingen av kondemneringsordningen.

Kondemneringsordningen er omtalt i St.meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten, hvor det er uttalt:

”Den praktiske effekten for gjenværende fartøy, er at kvotene for disse vil øke etter hvert som antall fartøy blir redusert [...] Kvoteeffekten for gjenværende fartøy i reguleringsgruppen øker i takt med at det blir færre fartøy å dele kvotene på”.

I St.meld. nr. 21 (2006-2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten pekes det på at kondemneringen har fungert etter hensikten, og gitt gjenværende fartøy større kvoter og forbedret lønnsomhet. Det er særlig tydelig at kondemneringsordningen har bedret situasjonen for fartøy under 11 meter i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Selv om også andre forhold, eksempelvis fiskens

tilgjengelighet har medvirket, har kondemneringen betydd mye for de kvotemessige forbedringene som er oppnådd for denne gruppen.

Dersom kvoter som er trukket inn gjennom kondemneringsordningen benyttes til rekrutteringsformål vil dette på samme måte som med frigitte kvoter fra avkortningen ved strukturering, bryte med intensjonen bak ordningene. Fartøyene i lukket gruppe vil komme dårligere ut dersom antall deltakere øker og ny kapasitet aktiveres. Intensjonen bak strukturordningene er nettopp at tiltakene skal legge til rette for at aktører trekker seg ut av næringen, og dermed også komme gjenværende fartøy til gode i form av et forbedret kvotegrunnlag.

Som allerede nevnt er kondemneringsordningen tidsavgrenset. I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 76 (2001-2002) ble hjemmelen for etablering av et næringsfinansiert strukturfond gjort midlertidig, med fem års varighet. Dette innebærer at det må foretas en selvstendig vurdering av spørsmålet om videreføring av strukturavgiften. Således er det nå for tidlig å ta stilling til hvorvidt det overhodet er aktuelt med en modell der kvoter fra deltakeradganger som er oppgitt gjennom kondemneringsordningen i noen grad kan allokere til rekrutteringsformål.

Ettersom 50 prosent av strukturfondet finansieres gjennom en lovbestemt strukturavgift på hele fiskeflåten, er det uavhengig av strukturfondets fremtid vanskelig å begrunne saklig at kondemneringsordningen indirekte skal bidra til nye deltakeradganger. Dette vil undergrave ordningens legitimitet, og det er i denne sammenheng et sentralt spørsmål om midler som er tilført av næringen selv for å få ned antallet deltakere i fiskeriene også skal kunne benyttes til rekrutteringstiltak, som i realiteten har en motsatt effekt.

Nedrykk til åpen gruppe for de minst aktive i lukket gruppe

Den fjerde muligheten er å etablere en ordning hvor inaktive eller eventuelt lite aktive deltakeradganger blir inndradd, og deretter tildeles som rekrutteringskvoter. Dette har blitt utprøvd tidligere, jf kapittel 5.1. Denne type ordning vil kunne oppfattes som negativ for de som blir eventuelt mister deltakeradgangen, og kan i tillegg gi et uheldig fangststimuli. På den annen side vil ikke dette undergrave formålet med innføring av adgangsbegrensninger og strukturkvoteordningene på samme måte som de øvrige beskrevne alternativene. Dette følger av at det ikke vil komme flere inn i den enkelte gruppe enn det antall som faktisk går ut, og ingen andre enn de som ikke oppfyller de fastsatte kravene til aktivitet vil bli berørt.

For de minst aktive i lukket gruppe er det et poeng at fiske i åpen gruppe trolig vil kunne gi omtrent samme fangstinntekt, og således vil ikke overgangen til åpen gruppe ha dramatiske konsekvenser for driften. Bortfallet av deltakeradgangen vil imidlertid medføre et potensielt verditap ettersom muligheten til å selge fartøyet for fortsatt drift ikke lenger vil være tilstede.

Det kan i denne sammenheng nevnes at adgangsbegrensningene som er innført i de fleste kommersielle fiskeriene, har medført at enkelte har fått en eksklusiv adgang til å delta i fisket. Det er mulig å hevde at denne adgangen også medfører et ansvar på vegne av samfunnet for å realisere de verdier som ressursene kan gi. En ordning hvor de minst aktive mister sin deltakeradgang til fordel for unge fiskere, kan således fungere som et effektivt instrument for å styre fangstadferden. Blant annet er det mulig å tenke seg modeller som i større grad stimulerer til fiske på andre arter enn torsk. Likevel er det et spørsmål hvorvidt det er klokt å koble denne problemstillingen direkte til en dynamisk ordning for å føre nye fiskere inn i næringen som fartøyeiere.

Det bør her også nevnes at det kan være forskjellige årsaker til at enkelte er mindre aktive noen år, eksempelvis sykdom og lignende. I slike tilfeller vil en ordning basert på bortfall av lite og inaktive deltakeradganger kunne ramme vilkårlig.

Dersom en slik ordning skal være aktuell, må den utformes slik at bortfall av deltakeradganger ses i sammenheng med opprykk gjennom kvalifisering i åpen gruppe. Spørsmålet blir i så tilfelle om rekruttering av unge fiskere skal skje på bekostning av andre som kanskje objektivt sett er bedre kvalifisert, men som av ulike årsaker ikke har utnyttet en tildelt deltakeradgang.

Departementet finner mot denne bakgrunn det lite aktuelt å gå videre med et forslag som innebærer nedrykk for de minst aktive fartøyene i adgangsbegrensede fiskerier.

5.3.2 Kvalifikasjonskrav

Enhver rekrutteringsordning som innebærer tildeling av deltakeradganger eller andre tildelinger, må inneholde klare kriterier som legges til grunn for tildelingen. Dette gjelder både med tanke på hvem som eventuelt skal kunne tilgodeses, og hvilke vilkår som skal stilles for slik tildeling.

Tildeling av deltakeradganger ut fra rekrutteringsformål aktualiserer særlig to problemstillinger. For det første synes det klart at det bør være en aldersbegrensning. Rekrutteringsdebatten har trolig en underliggende forankring i oppfatninger om "forgubbing" i fiskeflåten. Selv om en slik påstand i begrenset grad understøttes av gjennomgangen i foregående kapitler, vil det uansett være naturlig at rekrutteringsordninger retter seg mot unge fiskere som har et ønske om å etablere seg som fartøyeiere. Eventuelle tiltak bør derfor fortrinnsvis være rettet mot personer under 30 – 35 år.

Det bør videre stilles visse krav til kvalifikasjoner for å sikre at de som faktisk blir rekruttert inn har de beste forutsetningene for å lykkes, og således gi en best mulig samfunnsmessig avkastning. Slike krav gjør dessuten den administrative behandlingen som må ligge til grunn for slike tildelinger betydelig enklere og mer forutsigbar. For eksempel kan det stilles krav til utdanning, og slik stimulere til at flere velger en fiskerifaglig utdanning. Fagbrev innenfor fiske og fangst kan oppnås gjennom videregående utdanning og lærlingperiode i bedrift, men det er også mulig å ta fagbrev

som privatist dersom kandidaten har praktisk erfaring fra yrket. Krav til faglig utdanning vil legge til rette for en mer kompetanseintensiv næring, hvor også andre aspekter enn utøvelsen av selve fisket ivaretas. Videre kan det stilles krav om erfaring som fisker eller annen faglig tilknytning til fiskerinæringen.

Som nevnt i kapittel 4.2.2 er det også mulig at deltakeradganger kan tildeles på bakgrunn av en form for kvalifikasjonsfiske i åpne fiskerier. Dette vil sørge for at deltakeradganger som tildeles ut fra rekrutteringshensyn rettes mot fiskere som allerede har en viss erfaring fra fiske med fartøy, og således kjenner til de økonomiske og administrative sider som påhviler næringsvirksomheten. En slik innretting av rekrutteringsordningen kan også redusere risikoen, ettersom disse antakelig har tilstrekkelig kjennskap til fiskeryrket og ikke minst den nødvendige motivasjon.

Et annet spørsmål er om det bør legges geografiske eller kjønnsmessige kriterier til grunn for tildelingen.

5.3.3 Tildelingsvilkår

Den neste problemstillingen dreier seg om hvorvidt det skal stilles vilkår for en eventuell tildeling av deltakeradganger ut fra rekrutteringsformål. Slike vilkår kan stilles i tillegg til forutgående tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav.

I denne forbindelse er erfaringene fra tidligere tildelinger av rekrutteringskvoter av betydning. Dersom rekrutteringskvotene etter kort tid blir videresolgt, og således ikke benyttet av de personer som var tilgodesett gjennom ordningen, vil dette være en fallitt for ordningen som sådan. Dette utfallet undergraver hensikten med ordningen, og den eneste effekten vil være en kortsiktig gevinst for den tilgodesette uten noen rekrutterings- eller samfunnsmessig nytte. Eventuelle ordninger bør som et minimum inneholde vilkår som over en gitt periode gjør det umulig å avhende deltakeradgangen gjennom salg av fartøy for fortsatt drift. I tilknytning til dette bør det også tas stilling til hvorvidt det skal kunne tildeles deltakeradgang til noen som fra før er eier eller deleier av fartøy som allerede har deltakeradgang i adgangsbegrensede fiskerier.

Alternativt kan det utformes en rekrutteringsordning med tidsbegrensning, slik at det i realiteten er å betrakte som en låneordning. Dette vil igjen kunne reise andre problemstillinger. Eksempelvis vil det da være et spørsmål om hvordan overgangen til ordinær drift kan finne sted. Et annet spørsmål i forlengelsen av dette er om en salgbarhetsbegrensning vil medføre vanskeligheter med å få finansiering til å kjøpe et egnet fartøy, og hvorvidt finansinstitusjonene vil være positive til å finansiere fartøy med et tidsavgrenset driftsgrunnlag. På sett og vis er den siste problemstillingen analog med tidsavgrensningen i strukturkvoteordningen. Ettersom det her dreier seg om hele driftsgrunnlaget, og tidsperioden formodentlig vil være langt kortere enn 20/25 år, er problemstillingen trolig mer relevant i denne sammenheng.

Videre kan det vurderes stilt som vilkår at deltakeradgangen som er tildelt ut fra rekrutteringsformål bare kan fiskes av den søker som er tilgodesett. Dette for å unngå

at formålet med ordningen blir motvirket ved at den som er tildelt deltakeradgangen drifter gjennom høvedsmann, leieskipper eller andre arrangementer. Dersom slike krav skal stilles, hva da med sykdom og lignende hvor vedkommende trenger inntekten? Og hva skjer med deltakeradgangen dersom den tilgodesette faller fra ved sykdom eller dødsfall? Et siste spørsmål er hvilken status deltakeradgangen skal ha i struktursammenheng. Dette er spørsmål som må tas stilling til for å sikre en hensiktsmessig utforming av en rekrutteringsordning hvor det deles ut nye deltakeradganger.

6 Etablering gjennom offentlige støtteordninger

Som diskutert i de foregående kapitlene kreves det både et fartøy og et visst fangstgrunnlag for å kunne etablere seg som fartøyeier. Gjennom ordinære markedstransaksjoner kan personer som ønsker å etablere seg anskaffe et fartøy enten med eller uten deltakeradgang. Det er altså ingen reell mangel på verken fartøy eller fangstgrunnlag, men gjennomgangen hittil har avdekket at i den grad det eksisterer noen etableringsbarriere, så er denne først og fremst knyttet til etableringskostnadene. For de som har tilstrekkelig egenkapital, eller finansielle støttespillere, synes det ikke å være særlige problemer med å etablere seg. I de tilfeller hvor egenkapitalsituasjonen er svak, er det imidlertid langt vanskeligere å etablere egen virksomhet. Dette er for så vidt analogt med situasjonen også i andre sektorer. Muligheten for å bruke offentlige støtteordninger for å gjøre etableringskostnaden lavere blir nærmere diskutert i dette kapitlet.

I dag er det ingen spesielle tilskudd eller støtteordninger for personer som vil etablere seg innenfor fiskerinæringen, og det er således markedsmessige vilkår som styrer etableringsraten og rekrutteringen til næringen. Offentlig investeringsstøtte, eller andre former for offentlige finansieringsordninger, kan derfor være en alternativ løsning for å hjelpe unge fiskere med lite egenkapital til å etablere seg som fartøyeiere. Dersom det skal være aktuelt å gi offentlig tilskudd, påhviler det et ansvar for å sannsynliggjøre behovet for støtteordninger. Gjennomgangen i dette høringsnotatet peker i retning av at høye etableringskostnader kan være en reell barriere for rekruttering av nye fartøyeiere til fiskeflåten.

En offentlig støtteordning kan være tilstrekkelig for å sikre at en nyetablerer kan anskaffe seg eget fartøy med tilstrekkelig kvotegrunnlag i det ordinære markedet. Investeringsstøtte fra myndighetene til nye fartøyeiere vil heller ikke påvirke den øvrige flåten på samme måte som tildeling av nye deltakeradganger, ettersom det ikke vil være tale om å gi flere aktører mulighet til å delta i adgangsregulerte fiskerier totalt sett.

En ulempe med offentlig støtte kontra tildeling av nye deltakeradganger kan imidlertid være at en slik ordning vil kunne virke diskriminerende mellom ungdom som bor i fylker med varierende tilgjengelighet av fartøy som selges for fortsatt drift. Dersom det er få deltakeradganger tilgjengelig vil det uansett være vanskelig å etablere seg. Videre vil offentlig støtte være en direkte subsidie til enkeltpersoner med ønske om å etablere seg, og dette vil nødvendigvis skape distorsjoner i næringen. Fiskerinæringen har vært tilnærmet subsidiefri siden tidlig på 1990-tallet, og næringen har klart seg utmerket godt uten offentlig støtte. Således vil det kunne hevdes at nye subsidier vil være et steg i gal retning. Det er heller ikke usannsynlig at investeringsstøtten vil kunne virke prisdrivende i markedet for fartøy med deltakeradgang som selges for fortsatt drift. Dette kan slå uheldig ut for de som ønsker å etablere eller anskaffe nytt fartøy uten offentlig støtte. Likevel er det grunn til å anta at en begrenset støtteordning som tar sikte på enten å tilføre egenkapital til unge fiskere som ønsker å etablere seg – eller en

ordning hvor myndighetene tilbyr lån til gunstige vilkår – vil være et effektivt virkemiddel for å få inn flere nye, yngre fartøyeiere.

6.1 Ulike former for offentlig støtte

Det kan i hovedsak skilles mellom to former for støtte; investeringsstøtte og driftsstøtte. Sistnevnte form for støtte anses for å være uaktuelt, da det må legges til grunn at selve driften av fartøyet gir en akseptabel lønnsomhet. I motsatt fall vil hele grunnlaget for etableringen falle bort. Således gjenstår investeringsstøtte som det reelle alternativet. Siktemålet må i så tilfelle være å hjelpe unge fiskere til å etablere seg med eget fartøy som anskaffes i markedet på ordinære vilkår. Offentlig investeringsstøtte kan utformes på ulike måter; lån med subsidiert rente, lån med rente- og avdragsfrihet over en tidsperiode, rene investeringstilskudd, eller kombinasjoner av nevnte ordninger.

6.1.1 Lån

Fordelen med å yte lån i stedet for tilskudd er at lånene skal tilbakebetales. Dersom bøygen for nyetablerere først og fremst ligger i kapitaltilgangen, så kan offentlige lån være et tilstrekkelig virkemiddel. Videre er det en fordel at lånesøkere bærer reell risiko, og trolig vil stille større krav til sitt eget prosjekt enn dersom det offentlige stiller med rene tilskudd. Dermed kan det også med større sikkerhet være gode prosjekter som tildeles støtte. For det offentlige vil en slik løsning medføre lavest direkte kostnader, og av den grunn alene kunne være mer aktuell enn andre varianter. En ordning med lån vil imidlertid medføre en del administrasjonskostnader i forbindelse med lånetildeling og oppfølging av engasjementene, men det er mulig å løse dette innenfor rammene av det offentlig virkemiddelapparatet. For øvrig må det foretas en vurdering av hvorvidt lånene skal ytes til markedsbetingelser, eller om det skal være et visst subsidieelement i form av lavere rentesats, avdragsfrihet eller slakkere krav til egenkapital.

I fall det er tale om lån på markedsmessige vilkår, er det et spørsmål om dette vil medføre noen enklere situasjon for nyetablerere målt mot dagens situasjon. Både Innovasjon Norge og andre finansinstitusjoner yter allerede lån til fiskeflåten i stor skala, og dersom prosjektet oppfyller de krav som stilles i markedet er det ikke grunn til å forvente noen særlige problemer med kapitaltilgangen.

6.1.2 Investeringsstilskudd

Dersom hovedproblemet for unge fiskere som ønsker å etablere seg med eget fartøy er selve etableringskostnaden og manglende egenkapital, kan det argumenteres for at støtte bør gis i form av kontanttilskudd. På den måten vil tilskuddet kunne fungere som egenkapital, og trolig ha nokså umiddelbar effekt. En fordel med å yte finansiering i form av rene tilskudd er at ordningen vil være enklere å administrere, og medføre mindre administrasjonskostnader enn en ordning med lån som må tilbakebetales. Videre vil det offentliges utgifter begrense seg til tilskuddets størrelse, ettersom støtten ikke innebærer noe ansvar for prosjektets drift eller tapspotensial etter igangsettingen.

Imidlertid er det relevante problemstillinger knyttet til redusert risiko for fartøyeier, og ikke minst prioriteringen av slik støtte over offentlige budsjetter.

6.1.3 Garanti

Offentlig støtte kan også gis i form av å stille garanti for ordinære lån som ytes av banker eller andre kredittinstitusjoner. Dermed vil disse ha den nødvendige sikkerhet for å kunne gå inn i prosjektene, ettersom det offentlige i større eller mindre grad vil ta ansvar for risikoen. I praksis skiller ikke dette alternativet seg vesentlig fra å yte offentlige lån, men selve saksbehandlingen knyttet til prosjektvurderingen kan i større grad legges til kredittytterne. Det vil imidlertid likevel være et behov at det offentlige virkemiddelapparatet foretar selvstendig vurderinger av den enkelte søker.

6.2 Offentlig støtte som rekrutteringstiltak

Tilskudd til nyetablerere kan være et aktuelt virkemiddel for å rekruttere nye fartøyeiere til fiskeflåten, og eventuelle offentlige støtteordninger kan ha ulike innretninger. Støtten kan rettes mot utvalgte fartøygrupper eller geografiske områder.

Fordelen med å benytte investeringsstøtte fremfor tildeling av nye deltakeradganger, er at dette i mindre grad virker på bekostning av de som allerede er etablert i næringen. Dersom det enkelte omsøkte prosjekt blir grundig vurdert ut fra finansielle kriterier, er det også rimelig å forvente at de prosjekter som mottar støtte har de nødvendige forutsetninger for å lykkes.

Problemet med rene tilskudd til kjøp av fartøy, eller svært gunstige lån, kan imidlertid være at dette vil drive opp prisen på fartøy, og medføre at hele eller deler av støtten tilfaller selger. En generell, subsidiedrevet prisøkning kan også være uheldig for andre som ønsker å etablere seg, og priseffekten vil være sterkest i markedet for kjøp og salg av fartøy for fortsatt drift. Trolig vil effekten være langt mindre i andrehåndsmarkedet for fartøy uten deltakeradganger, ettersom tilbudet her er langt større. For øvrig vil en begrenset tilskuddsordning sannsynligvis ha relativt liten betydning i dette markedet, men være til stor nytte for de som tilføres nødvendig egenkapital.

Dersom investeringsstøtte skal benyttes som virkemiddel for å øke rekrutteringen, må det avklares hvem som skal kunne nyttegjøre seg av en slik ordning, og på hvilke vilkår støtte skal gis. Momentene som er omtalt i kapittel 5.3.2 og 5.3.3 vil være like relevante i denne sammenheng. Hvis næringsvirksomheten opphører må det videre vurderes om mottatt støtte skal tilbakebetales.

En offentlig finansieringsordning for unge fiskere som vil etablere seg med eget fartøy, må finansieres over de offentlige budsjetter. Kostnaden ved et slik støtteprogram vil selvsagt avhenge av ambisjonsnivået med hensyn til hvor mange det er aktuelt å støtte. Ordningen kan eksempelvis administreres av Innovasjon Norge eller fylkeskommunene, med eventuell bistand fra primærkommunene der søkerne hører hjemme.

7 Departementets vurdering

På grunnlag av gjennomgangen i foregående kapitler er det vanskelig å se at det foreligger noe klart næringsmessig behov for tiltak som skal sørge for at flere unge fiskere etablerer seg med eget fartøy. Spørsmålet er imidlertid om det er andre hensyn som likevel taler for at det etableres ordninger for å gjøre etableringen som fartøyeier enklere enn det som kanskje er tilfelle i dag.

Den norske fiskeflåten er ikke en homogen gruppe. De ulike flåtegruppene har forskjellige driftsmønstre, og både investeringskostnadene og driftskompleksiteten varierer med fartøystørrelse. For en nyetablert og kanskje urutinert fartøyeier vil fisket med en liten båt innebære de laveste kravene til kapital og produksjon. En forutsetning for å lykkes med driften av eget fartøy er imidlertid at eieren er i stand til å mestre de ulike oppgavene som ligger til virksomheten. I tillegg til kapital og faglig kompetanse, er det også nødvendig å inneha en viss økonomisk og administrativ kunnskap for å kunne etablere seg som fartøyeier. Disse basiskravene gjelder uavhengig av fartøystørrelse.

Det å være fartøyeier innebærer et betydelig ansvar, og skiller seg ikke vesentlig fra å eie bedrifter i andre sektorer. Størrelsen på virksomheten kan variere, men det følger i alle tilfeller med krav til administrative rutiner og oppfølging av sentrale momenter som sikkerhet og forsvarlig drift. Videre tilkommer naturligvis et finansielt ansvar og dermed en viss risiko. Det kan i mange tilfeller også være aktuelt med et arbeidsgiveransvar. Terskelen for å etablere seg bør således ikke være noe lavere i fiskeriene enn i andre bransjer.

Det er i forbindelse med rekrutteringsdebatten et selvstendig poeng at fiske er basert på en felles ressurs, og forvaltningen må oppfattes som legitim. Inntektsfordelingen fra fiskerivirksomheten har i denne sammenheng stor betydning, og hvis det over tid utvikler seg åpenbare skjevheter og stadig høyere inngangsbarrierer for de som ønsker å etablere seg i næringen, kan det være gode grunner til å se nærmere på rekrutteringssituasjonen.

På sikt vil det likevel kunne være uheldig om inngangsbarrieren blir så vidt høy at fiske med eget fartøy blir en aktivitet forbeholdt de med særlig tilgang på kapital. Dette vil igjen kunne undergrave fellesskapets eierskap til fiskeressursene, og dermed svekke legitimiteten i forvaltningen av disse ressursene.

Kartleggingen av aktiviteten i den åpne gruppen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle redskap viser at det er et visst inntekstpotensial i denne gruppen. Mot denne bakgrunn kan det være mulig å peke på åpne fiskerier som en god rekrutteringsarena, men med kanskje like stor rett kan det hevdes at kravene for å lykkes er så store at det for en nyetablert fisker kan være vanskelig. Dette understøttes av at kostnadene knyttet til anskaffelse av selve fartøyet er relativt store, og en nyetablert fisker kan få problemer med å betjene avdrag og rentekostnader

dersom fisket etter de mest verdifulle fiskeslagene slår feil. Etter departementets vurdering er det to problemstillinger som aktualiseres i forbindelse med å satse på uregulerte, åpne fiskerier som en rekrutteringsarena.

For det første vil inntektsgrunnlaget i de åpne fiskeriene svekkes dersom deltakelsen øker i stort omfang, og for det andre synes den initiale investeringen knyttet til fartøyanskaffelse å være en forholdsvis høy inngangsbarriere. Departementet vil likevel påpeke den muligheten som ligger i åpne fiskerier, og at dette kan være en god inngang til drift med eget fartøy.

Kartleggingen av aktiviteten i den lukkede gruppen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord med konvensjonelle redskap viser at inngangsbarrieren er høyere her enn hva tilfellet er i uregulerte og åpne fiskerier. Dette følger som en naturlig konsekvens av at det i adgangsbegrensede fiskerier ligger et sikrere driftsgrunnlag i form av større kvoter. De som driver i gruppen har relativt gode driftsmarginer, og dette veier opp for den økte kostnaden som må påregnes ved etablering i adgangsbegrensede fiskerier. I tillegg kan det synes som om finansinstitusjonene er mer positive til å involvere seg i slike prosjekter, da risikoen minskes som en følge av det relativt trygge driftsgrunnlaget.

For nyetablerere synes det å være en utfordring å få tilgang til den nødvendige finansiering for kjøp av fartøy. Dette gjelder i særlig grad for unge fiskere med lite egenkapital. Utfordringen øker ytterligere dersom disse har tenkt å basere inntjeningen på fiske i åpne og uregulerte fiskerier.

Etter departementets vurdering er det ikke behov for noen storstilte rekrutteringstiltak i denne omgang, og relativt begrensede ordninger vil kunne være tilstrekkelig for å oppnå den ønskede effekten.

Departementets forslag til konkret utforming av rekrutteringstiltak er utdypet i det følgende. Som omtalt i kapittel 3 er det to elementer som i alle tilfeller må være på plass for å kunne etablere seg som fisker med eget fartøy. For det første kreves det et fartøy med redskap og bruk til å drive fiske med. For det andre må fartøyet ha tilstrekkelig fangstgrunnlag. Gjennom forslagene til tiltak vil begge disse forholdene bli ivaretatt.

For å styrke næringsgrunnlaget i særlig utsatte og fiskeriavhengige områder, kan virkeområdet for ordningene avgrenses geografisk på grunnlag av den enkelte kommunes fiskeriavhengighet. En mulig avgrensing er at det settes som vilkår at søker må være bosatt i en kommune hvor mer enn 5 prosent av sysselsettingen er innenfor fangst, fiske og fiskeforedling. En oversikt over hvilke kommuner som omfattes av denne avgrensingen fremgår av vedlegg 1.

Videre kan ordningen spisses ytterligere gjennom en rangering av disse kommunene basert på en distriktsindeks. Departementet legger her til grunn den samme indeksen

som ble nyttet i forbindelse med fordeling av kvantum i distriktskvoteordningen, jf høringsnotatet om distriktskvoter datert 23. juni 2006 (side 4-5). Eksempelvis kan det stilles krav om at kommuner som skal omfattes av ordningene må ha en indekssuttelling på mellom 0 og 40. I så fall vil ordningene bare gjelde for de mest distriktsutsatte av de fiskeriavhengige kommunene. Vedlegg 1 er sortert slik at de mest distriktsutsatte kommunene i henhold til indeksen rangerer øverst.

Et annet alternativ med tanke på geografisk avgrensing, er at søker må være bosatt i en kystkommune. Dette vil gi ordningene et større virkeområde, og dermed flere potensielle søkere. Departementet legger denne geografiske avgrensingen til grunn for forslagene her.

7.1 Etableringsstipender

Høye etableringskostnader og manglende egenkapital er trolig den største hindringen for unge fiskere med ønske om å etablere seg med eget fartøy. Departementet anser derfor etableringsstøtte for å være et direkte og velegnet tiltak i rekrutteringssammenheng. Styrket egenkapital innebærer større valgmuligheter, og etableringen kan enten skje i uregulerte, åpne fiskerier eller i adgangsbegrensede fiskerier.

Uregulerte og åpne fiskerier kan være en god arena å starte på for unge fiskere som har et ønske om å etablere seg med eget fartøy. Her kan de få den nødvendige erfaringsbakgrunn som skal til for å kunne lykkes i næringen. Samtidig er driftsgrunnlaget tilstrekkelig for de mest aktive og dyktigste fiskerne, og det er mulig å drive på en måte som genererer profitt som igjen kan brukes til reinvestering eller kjøp av fartøy for fortsatt drift i adgangsbegrensede fiskerier. Det kan imidlertid være vanskelig å få finansiering for kjøp av fartøy med sikte på fiske i uregulerte og åpne fiskerier. Styrket egenkapital gjør det enklere å anskaffe et moderne og velegnet fartøy, som er en forutsetning for rasjonell og lønnsom drift.

Departementet foreslår derfor en ordning med etableringsstipender. Målgruppen for dette tiltaket skal være unge, kapitalsvake fiskere som gjennom utdanning og praksis har tilknytning til næringen og nødvendige forutsetninger for å lykkes over tid. Stipendet skal tildeles for kjøp av fartøy som enten er nytt eller brukt, dog med en øvre begrensning i fartøyets alder satt til 10 år. Det legges ingen øvre eller nedre begrensning i fartøyets størrelse. Videre stilles det ingen særlige betingelser for hva slags fiskeri fartøyet skal delta i, og således kan stipendet brukes til å anskaffe fartøy både med og uten deltakeradgang.

Søker står fritt til å gå sammen med andre for å realisere prosjektet, forutsatt at søker klart er involvert i driften, jf kriteriene angitt nedenfor.

Tildeling skal skje på bakgrunn av individuelle søknader.

Departementet foreslår at det utlyses 30 stipender med sikte på tildeling innen utløpet av 2009. Stipendets størrelse foreslås til 250 000 kroner, hvilket gir en total ramme på 7,5 mill. kroner.

For å være i posisjon til å motta etableringsstipend, foreslår departementet at følgende kriterier må være oppfylt:

- Søker må være 30 år eller yngre i tildelingsåret.
- Søker kan ikke tidligere ha eid majoritetsandel i annet fiskefartøy.
- Søker må være oppført på fiskermanntallets blad B.
- Søker må ha dokumentert fiskerifaglig tilknytning i form av fagbrev.
- Søker må være bosatt i en kystkommune.
- Søker skal ha et klart eierforhold til prosjektet og ha tilfredsstillende tidsressurser til å gjennomføre og iverksette virksomheten.
- Prosjektet må inneholde en realistisk finansierings- og forretningsplan som sannsynliggjør lønnsom drift.

Dersom støttemottaker i løpet av de første fem årene etter tildeling går ut av prosjektet ved frivillig realisering, forutsettes støtten tilbakebetalt.

Departementet foreslår at tilskuddet administreres av Innovasjon Norge, gjennom en offentlig utlysning av etableringsstipender. Tildeling av etableringsstipender forutsettes utført innenfor rammen av EØS-avtalens regelverk for bagatellmessig støtte.

I samsvar med Regjeringens målsetning om å fremme entreprenørskap blant kvinner, jf også Handlingsplan for økt kvinneandel i marin sektor, vil departementet foreslå at også dette etablererstipendet nyttes for å fremme likestilling mellom kjønnene. Generelt er det i dag fortsatt slik at menn mottar, direkte eller indirekte, en større andel av offentlige støtte enn kvinner. Innenfor rammen av kriteriene ovenfor, vil derfor kvinner bli prioritert som målgruppe. Dette for å støtte opp under Regjeringens samlede arbeide for en vesentlig økning i kvinneandelen innenfor aktuelle programmer og tjenester.

Dersom antall søkere som oppfyller kriteriene overstiger rammen for ordningen, foreslås det at fordelingen blant de kvalifiserte søkerne skjer ved loddtrekning.

7.2 Tildeling av nye deltakeradganger

Den andre forutsetningen for å kunne drive fiske med eget fartøy er et sikkert kvotemessig driftsgrunnlag. Selv om det er mulig å få dette til gjennom fiske på uregulerte fiskeslag og i åpne grupper, foreslår departementet at det etableres en ordning som innebærer at nye deltakeradganger kan deles ut i rekrutteringsøyemed. Dette vil gjøre det enklere for å unge fiskere å etablere seg i adgangsbegrensede fiskerier. Som diskutert i kapittel 5 må utdeling av nye deltakeradganger være basert på klare kriterier, som også innbefatter kvalifikasjonskrav og entydige vilkår for tildelingen.

Målgruppen for dette tiltaket er unge fiskere som allerede er etablert med eget fartøy, men som ikke har deltakeradgang i noen adgangsregulerte fiskerier.

Departementet foreslår konkret at det kan tildeles inntil 10 nye deltakeradganger hvert år i en treårsperiode. Tildeling skal skje etter utlysning og på bakgrunn av individuelle søknader, hvor det fremkommer hvilken adgangsbegrenset gruppe søker ønsker å etablere seg i. Tiltaket er således ikke innrettet mot noe spesielt fiskeri, og det skal kunne tildeles deltakeradganger innenfor alle de adgangsregulerte kystfiskeriene.

Søker må være eier av eget fiskefartøy for å komme i betraktning, og deltakeradgangens hjemmelslengde for kvotetildeling fastsettes ut fra fartøyets største lengde, men kan ikke overstige 15 meter. Dette innebærer at også eiere av fartøy over 15 meter største lengde kan søke om deltakeradgang, men ved eventuell tildeling vil hjemmelslengden da settes til 15 meter. Videre foreslår departementet at det stilles krav om at søker må ha drevet aktivt fiske. Dette innebærer at tiltaket på sett og vis er en opprykksordning fra åpne fiskerier. Et relevant spørsmål i denne sammenheng er hvor strengt aktivitetskravet skal utformes. Departementet foreslår her at det må være levert fangst minimum tre av de siste fem år før tildeling av ny deltakeradgang, og at fangstverdien i kvalifikasjonsårene må være av en slik størrelse at virksomheten er registreringspliktig etter lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) § 28 første ledd første punktum. Dette innebærer en årlig fangstverdi større enn 50 000 kroner i kvalifikasjonsperioden. Departementet ber imidlertid særskilt om høringsinstansenes vurdering av dette aktivitetskravet.

Departementet legger ikke opp til at kvantumet som allokeres til rekrutteringsformål skal skaffes til veie gjennom spesielle avsetninger. De nye deltakeradgangene vil deles ut i de aktuelle reguleringsgrupper, og således medføre at antallet deltakere øker marginalt. En konsekvens av dette er at kvoten for de allerede etablerte fiskerne reduseres, jf kapittel 5.3.1 og nærmere omtale i kapittel 8.

For å kunne tildeles slik deltakeradgang, foreslår departementet at følgende kriterier må være oppfylt:

- Søker må være 35 år eller yngre i tildelingsåret.
- Søker må være oppført på blad B i fiskermanntallet.
- Søker må ha drevet aktivt fiske med eget fartøy (eierandel større enn 50 prosent) minimum tre av de siste fem år. Årlig fangstverdi i kvalifikasjonsperioden må overstige 50 000 kroner.
- Søker kan ikke tidligere ha eid majoritetsandel i fiskefartøy som har vært tildelt deltakeradgang.
- Søker må være bosatt i en kystkommune.

Dersom eieren av fartøyet som har blitt tildelt slik deltakeradgang i løpet av de første fem årene etter tildeling reduserer sin eierandel til under 50 prosent, eller går ut av prosjektet ved frivillig realisering, vil fartøyets deltakeradgang falle bort.

Departementet foreslår at ordningen administreres av Fiskeridirektoratet, og at det foretas en årlig utlysning av nye deltakeradganger. Dersom antall søkere som oppfyller kriteriene overstiger rammen for ordningen, foreslås det at fordelingen blant de kvalifiserte søkerne skjer ved loddtrekning.

På samme måte som for tildeling av etableringsstipender vil kvinner prioriteres som målgruppe ved tildeling av deltakeradganger i henhold til ovennevnte kriterier.⁹

⁹ Se femte avsnitt på side 53.

8 Konsekvenser av forslagene

Forslagene som er presentert i dette høringsnotat kan forventes å gi effekter i form av at flere unge fiskere gis mulighet til å etablere seg med eget fartøy i fiskerinæringen.

Distriktsmessige konsekvenser

Det legges til grunn at forslagene vil ha positiv effekt for næringsutvikling og bosetting i de områdene hvor det gjennom forslagene legges til rette for nyetableringer.

Næringsmessige konsekvenser

Forslaget om etableringsstøtte antas å ikke medføre noen særlige konsekvenser for næringen, utover at det vil skje noen nyetableringer. Dersom disse etableringene baserer seg på fiske i åpne og uregulerte fiskerier, kan etableringene innebære at det i de kvoteregulerte åpne fiskeriene blir noen flere deltakere. Dette kan igjen kunne gå utover de som allerede er etablert i slike fiskerier. Ettersom fisket i utgangspunktet er åpent vil det likevel være vanskelig å fastslå med sikkerhet at eventuelle endringer i fangstmuligheter skyldes nyetableringer.

Forslaget om tildeling av nye deltakeradganger vil ha en begrenset, men negativ effekt for de som allerede er etablert i adgangsbegrensede fiskerier ettersom deltakelsen øker. Simuleringen som ble vist i tabell 5.5 viser imidlertid at effektene av en begrenset rekrutteringsordning vil være relativt små. I fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord vil eksempelvis 30 nye deltakeradganger innebære at torskekvoten for de allerede etablerte reduseres med noe under 1 prosent. I økonomisk forstand vil dette som allerede diskutert ha begrenset effekt for de allerede etablerte deltakerne. Gitt dagens førstehåndspriser vil 30 nye deltakeradganger i torskefisket medføre et inntektsbortfall for de allerede etablerte på i underkant av 10 000 kroner.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene som er fremmet i høringsnotatet er foreslått administrert av Innovasjon Norge og Fiskeridirektoratet.

Tildeling av etableringsstipend i den foreslåtte størrelsesorden er innenfor EØS-avtalens regler for bagatellmessig støtte, kan således ikke klassifiseres som en ulovlig subsidie.

Evaluerings

Tiltakene vil bli evaluert og sett i sammenheng etter utløpet av treårsperioden for tildeling av nye deltakeradganger.

9 Vedlegg 1

Kommune	D.I.*	Fiskeriavhengighet	Kommune	D.I.*	Fiskeriavhengighet
1 Ibestad	0,7	12,5 %	50 Karlsøy	24,3	34,9 %
2 Loppa	0,8	23,2 %	51 Midsund	26,3	13,9 %
3 Bø (N)	1,2	20,5 %	52 Meløy	26,8	5,1 %
4 Kvænangen	1,4	7,9 %	53 Skjervøy	27,2	21,5 %
5 Kvalsund	3,0	9,4 %	54 Frøya	29,2	22,7 %
6 Bjarkøy	4,2	6,3 %	55 Hadsel	29,9	13,7 %
7 Hamarøy	4,3	8,5 %	56 Vestvågøy	32,7	13,1 %
8 Torsken	4,6	36,7 %	57 Vågan	33,8	12,8 %
9 Steigen	5,3	9,4 %	58 Vågsøy	33,9	18,3 %
10 Hasvik	6,3	28,7 %	59 Fedje	34,0	9,5 %
11 Berlevåg	6,8	21,7 %	60 Sandøy	34,2	7,8 %
12 Måsøy	7,0	29,8 %	61 Gulen	36,5	8,4 %
13 Berg	7,4	28,9 %	62 Lenvik	37,4	7,9 %
14 Gratangen	7,9	5,4 %	63 Utsira	39,1	9,7 %
15 Nesseby	8,1	6,1 %	64 Hjelmeland	40,9	11,6 %
16 Tysfjord	8,2	5,3 %	65 Stranda	42,0	5,5 %
17 Vevelstad	8,3	5,2 %	66 Averøy	44,6	17,2 %
18 Flatanger	8,4	6,9 %	67 Hareid	47,6	6,9 %
19 Rødøy	9,2	9,5 %	68 Hammerfest	49,3	7,6 %
20 Lebesby	9,3	18,9 %	69 Kvitsøy	49,4	7,3 %
21 Gildeskål	9,4	7,8 %	70 Radøy	50,0	5,3 %
22 Gamvik	9,7	14,2 %	71 Austevoll	50,6	18,9 %
23 Smøla	10,1	17,5 %	72 Vikna	50,8	16,7 %
24 Osen	11,0	9,7 %	73 Haram	50,8	8,0 %
25 Vardø	11,1	12,3 %	74 Flora	52,2	5,0 %
26 Lødingen	11,1	11,7 %	75 Aukra	52,4	7,1 %
27 Vega	11,6	7,0 %	76 Herøy (MR)	52,6	19,4 %
28 Dønna	11,6	7,0 %	77 Fræna	53,6	8,2 %
29 Moskenes	12,4	40,7 %	78 Bømlo	57,0	10,4 %
30 Roan	12,7	13,3 %	79 Hvaler	71,5	5,1 %
31 Lyngen	13,1	15,8 %	80 Sula	71,9	11,8 %
32 Nordkapp	14,3	16,0 %	81 Giske	72,2	21,3 %
33 Lurøy	14,3	20,4 %	82 Sund	76,3	15,9 %
34 Værøy	14,8	50,8 %			
35 Flakstad	14,8	36,3 %			
36 Askvoll	15,3	14,6 %			
37 Træna	16,5	39,7 %			
38 Sande (MR)	16,6	14,4 %			
39 Solund	16,9	18,3 %			
40 Andøy	17,1	11,3 %			
41 Vanylven	17,1	6,4 %			
42 Båtsfjord	18,4	33,2 %			
43 Bremanger	18,7	16,0 %			
44 Herøy (N)	19,5	32,1 %			
45 Selje	19,8	19,4 %			
46 Hitra	21,7	17,1 %			
47 Røst	22,0	47,9 %			
48 Leirfjord	23,1	12,9 %			
49 Øksnes	23,9	21,8 %			

*Distriktsindeks, hvor distriktsutsatt kommunen er synker med økende tall.