



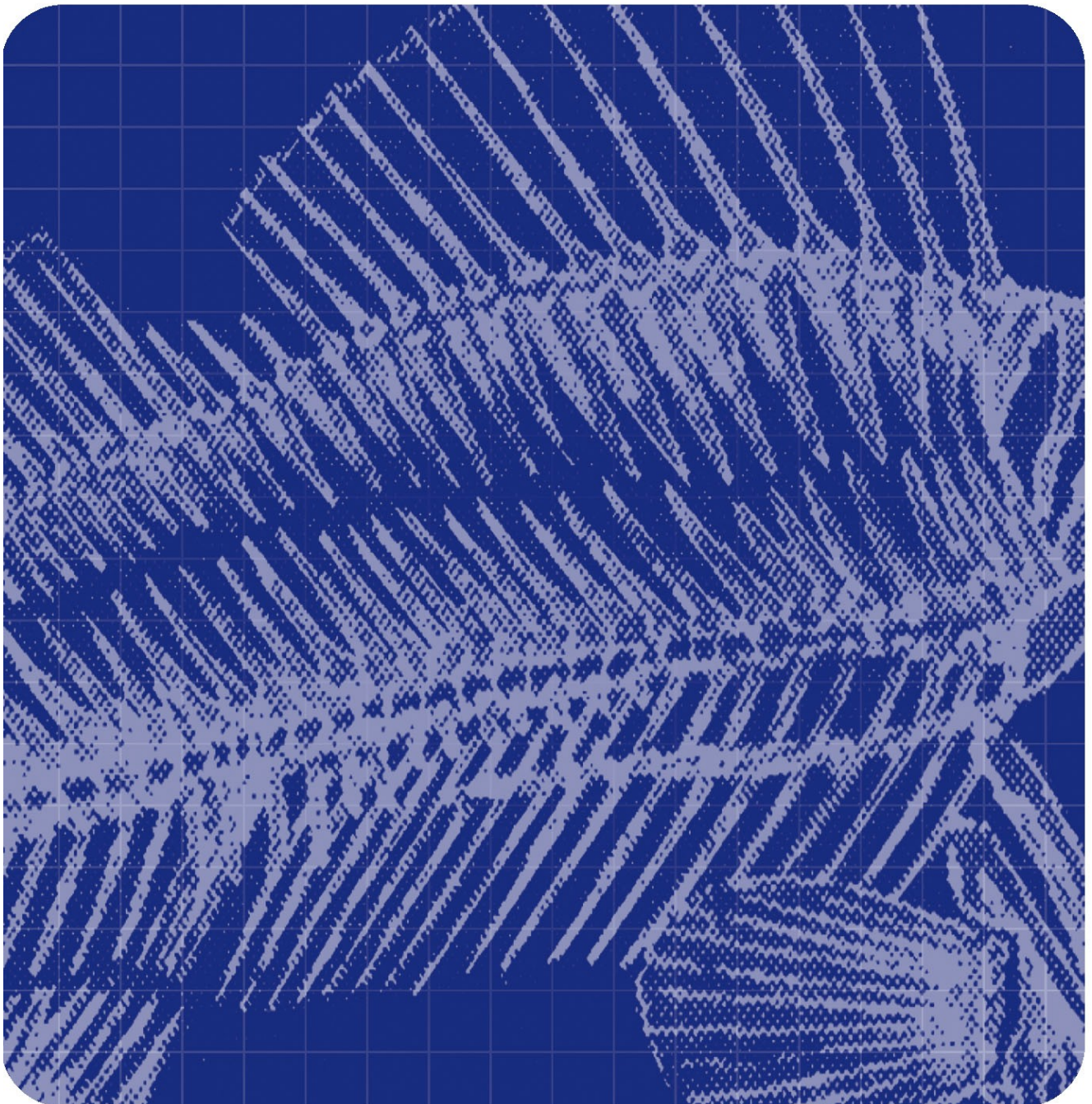
Fiskeriforskning

RAPPORT 5/2007 • Utgitt mars 2007

Med torsk skal kysten trygges

Evaluering av distriktskvoteordningen i 2006

Øystein Hermansen og Bent Dreyer





Norut Gruppen er et konsern for anvendt forskning og utvikling og består av morselskap og seks datterselskaper. Konsernet ble etablert i 1992 – fundamentert på daværende FORUTs fire avdelinger og Fiskeriforskning.

Konsernet består i dag av følgende selskaper:

Fiskeriforskning, Tromsø

Norut IT, Tromsø

Norut Samfunnsforskning, Tromsø

Norut Medisin og Helse, Tromsø

Norut Teknologi, Narvik

Norut NIBR Finnmark, Alta

Konsernet har til sammen vel 240 ansatte.



Fiskeriforskning (Norsk institutt for fiskeri- og havbruksforskning AS) utfører forskning og utvikling for fiskeri- og havbruksnæringen.

Gjennom strategisk næringsrettet forskning og utviklingsarbeid, i samarbeid med næringsaktører og det offentlige, skal Fiskeriforskningens arbeid bidra til utvikling av

- etterspurt sjømat
 - aktuelle oppdrettsarter
 - bioteknologiske produkter
 - teknologiske løsninger
- for dermed å gi konkurransedyktige virksomheter.

Fiskeriforskning har ca. 170 ansatte fordelt på Tromsø (120) og Bergen (50). Fiskeriforskning har velutstyrte laboratorier og forsøksanlegg i Tromsø og Bergen. Norconserv i Stavanger med 30 ansatte er et datterselskap av Fiskeriforskning.

Hovedkontor Tromsø:
Muninbakken 9-13
Postboks 6122
N-9291 Tromsø
Telefon: 77 62 90 00
Telefaks: 77 62 91 00
E-post: post@fiskeriforskning.no

Avdelingskontor Bergen:
Kjerreidviken 16
N-5141 Fyllingsdalen
Telefon: 55 50 12 00
Telefaks: 55 50 12 99
E-post: office@fiskeriforskning.no

Internett: www.fiskeriforskning.no

RAPPORT

ISBN:
978-82-7251-610-8

Rapportnr:
5/2007

Tilgjengelighet:
Åpen

Tittel:

**Med torsk skal kysten trygges
Evaluering av distriktsvoteordningen i 2006**

Dato:

01.03.07

Antall sider og bilag:

80

Forskningsjef:

Bjørn Eirik Olsen

Forfatter(e):

Øystein Hermansen og Bent Dreyer

Prosjektnr.:

20334

Oppdragsgiver:

Fiskeri- og kystdepartementet

Oppdragsgivers ref.:

Sverre Johansen

Tre stikkord:

Distriktskvote, torsk, effekt

Sammendrag: (maks 200 ord)

English summary: (maks 100 ord)

Forord

Denne rapporten er et oppdrag for Fiskeri- og kystdepartementet. Vi vil takke for oppdraget. Evalueringen hviler tungt på informasjon og data fra Norges Råfisklag og Fiskeridirektoratet. Vi vil takke begge institusjoner for velvilje med å stille tid, kunnskap og data til disposisjon. Vi har gjennomført flere intervjuer med mange velvillige aktører rundt distriktskvoteordningen. De har alle bidratt til å øke vår kunnskap om hvordan distriktskvoten fungerer og gitt verdifulle innspill til å hvordan ordningen kan forbedres slik at intensjonene kan nås. Vi vil takke alle for velvilje og nyttige innspill.

I en komplisert verden stilles det ofte krav om at løsningene skal være enkle og målrettede. Gjennom vår evaluering av distriktskvoten har vi nok engang blitt minnet om at verden er komplisert og at de enkle svar ikke alltid er lette å finne. Dersom denne rapporten kan bidra til økt kunnskap om hvilke underliggende drivkrefter som påvirker effekten av distriktskvoteordningen, har vi oppnådd mye med vårt arbeide. Dersom denne kunnskapen kan bidra til å forbedre dagens ordning slik at de overordnede intensjonene innfris, er målet med våre analyser nådd.

Tromsø, 01.03.07

INNHold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Sammendrag | 1 |
| 2 | Mandat for oppdraget | 9 |
| 3 | Bakgrunn | 11 |
| 4 | Implementering i 2006 | 13 |
| 4.1 | Fordeling mellom fylker | 13 |
| 4.2 | Fordeling av distriktskvoter internt i fylkene | 14 |
| 4.3 | Søknader om og fordeling av distriktskvote på fartøy | 15 |
| 4.3.1 | Finnmark..... | 16 |
| 4.3.2 | Troms | 16 |
| 4.3.3 | Nordland..... | 17 |
| 4.4 | Andre kriterier for distriktskvotene..... | 17 |
| 4.5 | Fiskets gang og fangstreguleringer..... | 17 |
| 4.6 | Sentrale tilbakemeldinger fra høringsinstanser..... | 19 |
| 4.6.1 | Generelt om ordningen og effekt | 19 |
| 4.6.2 | Behov for råstoff | 20 |
| 4.6.3 | Diskriminering..... | 20 |
| 4.6.4 | Krav om fersk levering, bearbeidingsplikt og prisfastsettelse..... | 20 |
| 4.6.5 | Annet | 21 |
| 4.7 | Endringer i ordningen etter høring | 21 |
| 5 | Fylkeskommunenes behandling | 23 |
| 5.1 | Prosess og tildelingskriterier | 23 |
| 5.1.1 | Nordland fylkeskommune | 23 |
| 5.1.2 | Troms fylkeskommune | 24 |
| 5.1.3 | Finnmark fylkeskommune..... | 25 |
| 5.2 | Sammenligning fylkeskommunenes kriterier..... | 26 |
| 5.3 | Sammenligning prosess og fordelingsresultat fylkeskommunene | 27 |
| 5.4 | Administrative konsekvenser | 28 |
| 6 | Tilgodesette bedrifter | 29 |
| 6.1 | Godkjente bedrifter..... | 29 |
| 6.2 | Bedriftsstruktur (produksjon, størrelse, ansatte) | 31 |
| 6.3 | Beskrivelse – landet kvantum fra distriktskvoter | 33 |
| 6.3.1 | Totalt..... | 33 |
| 6.3.2 | Finnmark..... | 33 |
| 6.3.3 | Troms | 36 |
| 6.3.4 | Nordland..... | 38 |
| 6.4 | Analyse – kvantums- og sysselsettingseffekt..... | 40 |
| 6.4.1 | Geografisk fordeling og kvantumseffekt | 40 |
| 6.4.2 | Periodiseringseffekt | 43 |
| 6.4.3 | Kvantumseffekter i enkeltbedriftene | 43 |
| 6.4.4 | Sysselsettingseffekt..... | 45 |
| 6.5 | Analyse – krav om bearbeiding..... | 46 |
| 6.6 | Analyse – anvendelse av levert råstoff | 47 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7 | Fartøyene | 49 |
| 7.1 | Søkere, tildelinger og deltagelse..... | 49 |
| 7.2 | Geografisk fordeling av tildelte og benyttede kvoter | 50 |
| 7.2.1 | Tildelte fartøy..... | 50 |
| 7.2.2 | Benyttede kvoter..... | 52 |
| 7.3 | Analyse – Endring i fartøyenes fangstmønster | 52 |
| 7.4 | Analyse – priser torsk..... | 54 |
| 7.5 | Analyse – FKDs fordelingsmodell | 55 |
| 8 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 59 |
| 8.1 | Næringsøkonomisk vurdering | 59 |
| 8.1.1 | Fartøyøkonomi | 59 |
| 8.1.2 | Foredlingsindustrien | 60 |
| 8.2 | Samfunnsøkonomisk vurdering..... | 61 |
| 9 | Vurdering av distriktskvoteordningen 2006 | 65 |
| 9.1 | Sikres sysselsetting?..... | 65 |
| 9.2 | Spesielt utsatte områder | 67 |
| 9.3 | Avsatt mengde fisk, tid og fartøygrupper | 69 |
| 9.4 | Administrativ utforming..... | 71 |
| 9.5 | Nærings- og samfunnsøkonomi..... | 73 |
| 9.6 | Andre forhold..... | 74 |
| 9.7 | Oppsummerende vurdering | 74 |
| 9.8 | Forslag til endringer | 76 |

1 Sammendrag

Ordningens utforming

I 2006 gjeninnførte regjeringen distriktskvoteordningen. Hensikten med ordningen var å sikre sysselsetting i særlig utsatte områder. 3 % av gruppekvote for torskestrål og konvensjonelle fartøy mellom 15 og 28 meter ble ved årets start avsatt til distriktskvote. Dette utgjorde til sammen 3.484 tonn – eller 1,6 % av den totale norske torskekvote. En fordelingsnøkkel basert på fiskeriavhengighet og distriktsindeks ble benyttet for å prioritere hvilke regioner som skulle begunstiges. Fordelingsnøkkel ga som resultat at distriktskvotene ble fordelt mellom Finnmark, Troms og Nordland. Regioner utenfor Nord-Norge ble dermed ekskludert fra ordningen. Fylkeskommunene fordelte deretter de tildelte distriktskvotene til ulike områder i sine fylker. Både Nordland og Finnmark valgte å fordele kvotene til mange regioner innenfor fylket. De fleste av fiskeindustribedriftene lå innenfor de områdene som ble prioritert. Troms valgte en noe mer selektiv fordelingsmodell, med færre og mindre regioner.

Fiskeridirektoratet foretok loddrekning blant fartøy som hadde søkt om distriktskvote. Etter at loddrekningen var foretatt, ble kvoter og pålagt område for landing av kvotene fordelt blant fartøyene. Flere av trålerne som fikk tildelt distriktskvoter var frysetrålere, og mange av kystfiskefartøyene hadde rettigheter innenfor andre fiskerier enn torsk. Totalt 173 fartøy fikk tildelt distriktskvoter – og bare 10 av søkerne fikk avslag. Fisket av distriktskvotene ble åpnet i slutten av oktober. På det tidspunktet gjensto det om lag 30.000 tonn torsk av de ordinære kvotene.

Fordeling av distriktskvote på fylke og fartøygrupper

| Fartøygruppe | Fordeling av distriktskvoter | | | Totalt |
|-------------------------|------------------------------|-------|----------|--------|
| | Nordland | Troms | Finnmark | |
| Torskestrål | 948 | 395 | 553 | 1.896 |
| Konvensjonell 15-20,9 m | 482 | 201 | 281 | 964 |
| Konvensjonell 21-27,9 m | 312 | 130 | 182 | 624 |
| Totalt | 1.742 | 726 | 1.016 | 3.484 |

Effekter

Fisket av distriktskvotene gikk tregt i starten. Store deler av kvotene ble landet i årets tre siste uker. Den regionale fordelingen av landingene av distriktskvotene ble ikke som planlagt. Finnmark fikk større andel av kvotene, mens Troms og Nordland fikk mindre enn planlagt. Trålerne landet mer enn opprinnelig tildelt, mens kystfartøyene leverte svært lite av de tildelte distriktskvotene. Mange fartøy utnyttet ikke de tildelte distriktskvotene. All fangst skulle i utgangspunktet leveres fersk. For å få tatt opp kvotene, ble det etter hvert åpnet for å fryse distriktskvoter om bord. Fangststatistikken viser at nesten 1.800 tonn ble landet som ombordfrossen råvare – eller totredjedeler av landet distriktskvote.

Fangst av distriktskvote fordelt på fartøy og fylke

| Fartøygruppe | Fangst av distriktskvoter | | | Totalt | Kvote |
|--------------|---------------------------|-------|----------|--------|-------|
| | Finnmark | Troms | Nordland | | |
| Torsketrål | 867 | 551 | 1.069 | 2.487 | 1.896 |
| 15–20,9 m | 76 | 17 | 1 | 94 | 964 |
| 21–27,9 m | 131 | | 2 | 133 | 624 |
| Totalt | 1.074 | 568 | 1.072 | 2.714 | 3.484 |

I forhold til det store antall bedrifter fylkeskommunene valgte ut som potensielle kjøpere av distriktskvoter, ble landingene konsentrert om få landanlegg. Først og fremst store filétanlegg kjøpte fangstene fra distriktskvotene. I Nordland mottok den største aktøren over halvparten av distriktskvotene som ble solgt i fylket. Både i Troms og Finnmark mottok største kjøper om lag en tredel. Bedriftene i ett konsern mottok til sammen vel 40 % av distriktskvotene som ble landet i 2006.

Ordningen ble gjennomført med en åpen konkurranse om råstoffet og en minimums referansepris basert på priser for fangst fra ordinære kvoter i samme område på det aktuelle tidspunkt. Fiskerne oppnådde samme pris på den ferske torsken som i det ordinære fiske. Distriktskvotene som ble landet i form av ombordfrossen torsk oppnådde imidlertid lavere pris enn øvrig ombordfrossen torsk. Bindingene på denne torsken, i form av begrenset utbudsområde og bearbeidingsplikt, førte til et prisavslag.

Det er problematisk å beregne kvantumsseffekten av distriktskvotene fordi vi ikke vet hvordan kvotene ville blitt landet uten en slik ordning. I rapporten beregnes effekten ved at det forutsettes at distriktskvotene ville blitt landet som de ordinære kvotene. Kvantumseffekten ble funnet positiv i Finnmark, nøytral for Troms og Nordland og negativ for Sør-Norge. Effektene var noe større for enkeltområder i fylkene, men likevel små i forhold til de totale landingene i områdene. Periodiseringseffekten var imidlertid større, og betydningsfull i forhold til de totale landingene på høsten.

Distriktskvotelandingene er beregnet å ha gitt en økning i sysselsetting på om lag 11 årsverk i fiskeindustrien i Finnmark. Sett i sammenheng med den totale sysselsettingen i de omfattede bedriftene er denne økningen liten. Effektene er noe større i de enkelte områdene, men fortsatt svært liten. I Troms og Nordland har ordningen i liten grad påvirket sysselsettingen. I Troms har ett av de prioriterte områdene fått en viss effekt, ettersom kvantumseffekten var positiv.

Sysselsetting kan også styrkes dersom bedriftenes lønnsomhet bedres. Distriktskvotene gir imidlertid ikke vesentlige bedriftsøkonomiske effekter, og dermed liten effekt med hensyn på dette målet. Sysselsettingen i store deler av industrien har vært i nedgang over lang tid. I fiskeindustrien er det både bransjespesifikke og nasjonale utviklingstrekk som gir denne utviklingen. Disse effektene antas å være vesentlig sterkere enn en distriktskvoteordning, og vi forventer videre nedgang i sysselsettingen.

Ordningen, slik den ble gjennomført i 2006, fungerte best i Finnmark. Her tas kvotene, fangstene fordeles best mellom fartøygruppene, her blir råstoffet fordelt best innad i de prioriterte områdene og her har ordningen gitt en viss positiv sysselsettingseffekt. De positive effektene i Finnmark har sammenheng med god tilgjengelighet og ble forsterket av økningene i de ordinære fartøykvotene på høsten. Høstfiske favoriserer kystfiske i Finnmark, og deler av de andre fylkenes distriktskvoter er landet her i form av ordinære kvoter. I Troms og

Nordland ble landingene og effektene av distriktskvoten langt fra så store som det departement og fylkeskommunene hadde lagt opp til. I en situasjon der fartøyene bare hadde hatt distriktskvoter å fiske på høsten, ville fordelingen sannsynligvis bli mer i samsvar med myndighetenes planlagte fordeling.

De samfunns- og næringsøkonomiske virkningene er vurdert å være små. Dette må først og fremst ses i sammenheng med at det ble avsatt et lite kvantum. Geografisk avgrensning av landingsområdene, krav til anvendelse og tidspunkt for levering gir alle opphav til samfunnsøkonomisk tap. Sistnevnte fordi fangstkostnadene er høyere på høsten. Prisene på sluttproduktene er gjerne noe høyere om høsten, og kompenseres til en viss grad for dette. Den offentlige ressursinnsatsen er anslått til om lag 1 årsverk, noe som er lite i absolutte størrelser. Fiskefartøyenes tilpasning kan gi opphav til eksterne effekter i foredlingsleddet, og da spesielt for bedriftene som ønsker jevn tilgang på råstoff.

Ordningen innebar at alle fartøyene ga fra seg en liten andel av fartøykvoten, og denne ble fordelt på et mindre antall. For de avgivende fartøyene representerer dette tap, og for fartøyene som ble tildelt distriktskvote en potensiell gevinst. Tapet er anslått å være av liten betydning. Prisen for frossent råstoff ble lavere enn markedspris for fisk uten bindinger. Dette representerer tap for fartøyleddet, men ikke nødvendigvis gevinst for foredlingsbedriften.

Konklusjon

En overordnet konklusjon fra evalueringen er at ordningen i liten grad klarer å nå målene som lå til grunn for innføringen. Dette skyldes flere forhold. Distriktskvotene utgjorde et lite volum – bare 1,6 % av de totale torskekvote. I tillegg ble nesten alle bedriftene i Nord-Norge vurdert som å ligge i spesielt utsatte områder. Ved årets start var det stor usikkerhet rundt ordningen, og den kom ikke i gang før sent i oktober. Dessuten ble fordelingseffekten mellom fylkene og områdene redusert av utviklingen i det ordinære fisket. På det tidspunkt ordningen ble satt i gang gjensto det mye av de ordinære torskekvote blant de fartøygruppene som var i posisjon til å fiske på distriktskvoten. Flere fartøygrupper – og fartøy som var tildelt distriktskvoter – slet med å ta sine ordinære kvoter. De ordinære kvotene "konkurrerte" dermed med distriktskvotene. Begrensningene som lå i distriktskvotene gjorde at fartøyene foretrakk å fiske på ordinære kvoter. Den regionale fordelingen av torsken kunne dermed avvike fra den myndighetene hadde planlagt. Bare de sørligste områdene i Nordland fikk landet mindre fisk enn de var allokert. At det sto mye fisk igjen på høsten har gitt en større aktivitet i de øvrige områdene.

At det stod igjen mye torsk høsten 2006 var derfor positivt. Det har lenge vært forsøkt å utvikle reguleringssystemer for å redusere andelen av torsk som fiskes i vinterhalvåret. Aktører som er best tilpasset en slik utjevning av aktiviteten, for eksempel filétbedrifter i Finnmark, vil ønske dette. Bedrifter som har innrettet produksjonen mot vintersesongen, vil være misfornøyde.

Effekten av ordningen avhenger av at distriktskvotene gir en annen fordeling av fisken enn ordinært fiske. I tillegg vil effekten avhenge av hvor stort kvantum som settes av, og graden av prioritering mellom områder. Kvantumeffekten fra ordningen i 2006 var vesentlig mindre enn mengden fisk som ble satt av. Dette kommer i første rekke av at flåten lander nesten all torsken i Nord-Norge. Dette betyr at det er Nord-Norge som avgir fisken til ordningen, og at det avgitte kvantum refordelles til svært store utvalgte områder i landsdelen. Når fylkeskommunene gjorde så liten grad av prioritering, og nesten alle bedriftene i landsdelen ble inkludert, måtte effektene for hvert område bli små.

Effekten ble også reduserte av dårlig tilgjengelighet i flere av de prioriterte områdene. I 2006 – i likhet med andre år – viser fangststatistikken at tilgjengeligheten er størst i Finnmark på høsten, mens den er dårligere utenfor Troms og Nordland. Dette forklarer også den faktiske fordelingen av distriktskvotene. Tradisjonelt er det de største fartøyene – over 28 meter – som lander det meste av torsken på høsten. Dette bidrar til å forklare hvorfor kystflåten slet med å fange sine tildelte distriktskvoter.

Den relativt lille distriktskvoten påvirket i liten grad fartøyenes driftsmønster, verken med hensyn på sted, fiskeart eller tid. De store ordinære kvoteøkningene betydde langt mer, og en del fartøy valgte derfor å forflytte seg til Finnmark på høsten. Fisket på distriktskvotene overlapper med gode sesonger i fisket etter NVG-sild og kongekrabbe. Fartøyene med sildetillatelse og distriktskvote prioriterte sildefiske, da dette ga tydelig større økonomisk utbytte enn torskefisket. Fisket etter kongekrabbe kan gjøres på relativ kort tid, også etter årsslutt, og kommer derfor ikke i konflikt med torskefisket. Avsetningen til distriktskvote hadde imidlertid en viss påvirkning på tidsprofilen på landingene, da periodiseringseffekten var av en viss størrelse.

Distriktskvoteordningen møter altså samme utfordringer som det tradisjonelle fisket etter torsk. Torskens vandringsmønster, tilgjengelighet og fangstrater premierer et vinterbasert sesonguttak. Distriktskvoter som skal tas sent på høsten vil erfaringsmessig lettest fanges utenfor finnmarkskysten av store havgående fartøy. Det innebærer at den ønskede effekten av distriktskvoteordningen for de mindre fartøyene og fiskeindustri i Troms og Nordland ble begrenset i 2006.

Forvaltningen har satt i verk tiltak for å beskytte bestandene av kysttorsk og redusere fiskeflåtens utslipp av nitrogenoksider. Distriktskvotene var avsatt til høstfiske, og gir dermed økt fangstpress på kysttorsk. Lavere fangstrater medfører også økte utslipp av klimagasser og nitrogenoksider. På disse områdene kommer derfor distriktskvoteordningen i konflikt med vern av kysttorsk og målet om lavere utslipp av nitrogenoksider.

En nærmest unison tilbakemelding fra næringsaktørene er at regelverket og kvotene må være klart vesentlig tidligere for å kunne planlegge fiske, verkstedopphold og ferieavvikling. Dette vil imidlertid kunne motvirke spesielt periodiseringseffekten av ordningen, da fartøyene kan sette av mindre til høstfiske.

Ordningen krevde at fangsten skulle leveres fersk. Dette kravet ble fraveket i desember. Foredlingsbedriftene foretrekker ferskt råstoff, men når alternativet var ingen landinger, var det bedre å tillate frysing. Frossent råstoff kan bearbeides til om lag de samme produktene, og gir slik tilnærmet lik sysselsettingseffekt. Opphevingen av dette kravet virket derfor ikke mot ordningens intensjon fordi det er knyttet bearbeidingsplikt til distriktskvoten.

Tiltak

Slik distriktskvoteordningen ble gjennomført i 2006 besto av en rekke administrative og politiske valg som påvirker effekten av den. De viktigste valgene er; Kvotenivå, hvilke fartøygrupper som avgir kvote, hvilke fartøygrupper som blir begunstiget med kvote, tidspunkt kvoten blir tildelt på, tidspunkt for oppstart av fangst, hvilket område fisken kan fanges, hvilket område fangsten kan leveres, hvilket redskap som kan benyttes, hvilke prisregime som skal gjelde ved salg, hvilken beskaffenhet råstoffet skal ha ved salg, hvem som skal få kjøpe og hvordan råstoffet skal prosesseres. Alt dette er valg som vil påvirke effekten. Rammen som er gitt av torskens vandringsmønster, tilgjengelighet og de øvrige

reguleringene av fisket påvirker effekten av disse valgene. Selv innenfor et avgrenset geografisk område – som for eksempel Nord-Norge – vil ett sett av administrative valg slå ulikt ut i de ulike fylkene.

I rapporten blir ordningen – slik den ble gjennomført i 2006 – evaluert i forhold til de ulike administrative valgene som lå til grunn for ordningen. Hensikten er å drøfte hvordan slike valg påvirker effekten av ordningen, og samtidig gi råd for hvordan erfaringene fra 2006 kan benyttes til å forbedre ordningen, dersom den videreføres.

Viktige valg for distriktskvoteordningen:

- **Hvilket nivå skal kvoten ha?**
- **Hvem skal få og hvem skal avgi kvote?**
- **Hvor, når og hvordan bør fisket foregå?**
- **Hvilken pris skal betales og hvordan skal råstoffet prosesseres?**

Kvotenivå

Valg av kvantum vil direkte påvirke effekten av ordningen. Nivået på distriktskvoten ble i 2006 satt til 3.500 tonn torsk. Behovet for distriktskvote vil avhenge av flere forhold. I perioder med høye totalkvoter vil behovet avta. Når konsentrasjonen av de ordinære landingene både i tid og område er liten, vil behovet for distriktskvote avta. I 2006 gjensto store deler av kvoten på høsten, og behovet for en distriktskvote på høsten var derfor ikke spesielt stort. I en periode med stor differanse mellom industriens produksjonskapasitet og den regionale tilgangen på råstoff, vil behovet for distriktskvote øke. Dersom denne forskjellen er høy i et område som omfatter mange bedrifter, vil nivået på kvoten økes.

Det nødvendige nivået henger tett sammen med antall bedrifter som inkluderes. Dersom ordningen kan avgrenses til få bedrifter, vil et lavt nivå på distriktskvoten kunne gi stor effekt. Erfaringene fra 2006 indikerer at prioriteringen mellom bedrifter og regioner må bli strengere, eller nivået på kvoten må økes, dersom effekten skal bli større. En annen dimensjon, knyttet til valg av nivå på distriktskvoten, er at misnøyen fra fangstleddet vil øke med andelen av totalkvoten som settes av til distriktskvoter.

Fordeling mellom fartøygrupper

Et annet viktig spørsmål er hvilke fartøygrupper som skal avgi og hvem som skal få distriktskvoter. I 2006 valgte regjeringen å ta en del av gruppekvote fra tre fartøygrupper og refordele den ut som distriktskvote blant fartøy i samme fartøygrupper. For å oppnå bedre effekt av ordningen, er det viktig at denne prosessen bidrar til å endre fordelingen av landingene i samsvar med hvilke områder som skal begunstiges av ordningen. For å få dette til, trenger man kunnskap om hvilke fartøy som er best egnet til å fange torsk i de regionene som er gitt prioritert på det tidspunktet fangsten skal foregå.

Erfaringene fra 2006 viser at det på dette punktet er rom for forbedringer. Mange av fartøyene som fikk distriktskvote tok ikke, av ulike grunner, sin distriktskvote. De valgte for eksempel å fiske sild eller å fiske på den ordinære kvoten. Det indikerer at fartøy uten alternative kvoter enn torsk og fartøy som hadde fisket opp sine ordinære kvoter burde ha blitt prioritert ved tildeling av distriktskvoter. På den andre siden burde de som hadde mye av de ordinære

kvotene sine igjen, og mange alternative fiskeslag å fiske på, avgitt kvoter til distriktskvoteordningen.

I 2006 ser vi at ordningen blir ”berget” av frysetrålerne – og at det ble tillatt å fryse fangsten om bord. Dette skyldes at denne flåtegruppen hadde gode driftsmessige forutsetninger for å holde særlig utsatte områder med råstoff fra en distriktskvote som krevde fangst langt til havs, høy mobilitet og en mellomlagring om bord som sikret kvalitet.

Hvor, når og hvordan bør fisket foregå?

Et tredje sentralt spørsmål, som påvirker effekten av ordningen i 2006, er valg av regioner som skal begunstiges og når på året fisket skal foregå. Fiskeri- og kystdepartementet og fylkeskommunene valgte å prioritere nesten alle bedriftene i hele Nord-Norge. Dessuten skulle fisket foregå sent på høsten. Effekten av ordningen hviler derfor tungt på at fartøyene som avgir kvote normalt ikke lander i Nord-Norge og på høsten. Samtidig bør fartøyene som leverer i Nord-Norge om høsten gis prioritet.

Dette illustrerer at en rekke problemer oppstår når valgene ikke innebærer prioriteringer. De fleste fartøyene leverer i Nord-Norge. Det innebærer at dette verken kan benyttes til å velge hvilke fartøyer som skal avgi kvoter eller hvem som skal tilføres kvoter. Et annet problem som oppstår, er at ordningen skal virke i et for stort område til at det kan benyttes som rettesnor for hvem som skal avgi og hvem som skal få. Her fungerer derimot det at fisket skal foregå på høsten som et langt viktigere kriterium. For å prioritere, burde derfor de fartøyene som ikke fisker på høsten avgi til de fartøyene som fisker på høsten. Her støter imidlertid ordningen på et lite problem ved at de fartøyene som har et intensivt fiske på vinteren, ikke skal avgi kvote.

Et annet problem som oppstår når prioriteringen blir for svak, og som illustreres godt i 2006, er at ulike prioriteringer kommer i konflikt med hverandre. Det at tidsrommet for fiske legges til høsten, gjør at effekten blir minimal i enkelte områder fordi det er svært lav tilgjengelighet på torsk om høsten i de prioriterte regionene. Høstfangst av torsk slår ulikt ut i Øst-Finnmark og i søndre Nordland. I så måte vil et råd være å la valg av region styre valg av tidspunkt for fiske og tilpasse forvaltningen av distriktskvoten til hvordan de lokale bedriftene i regionene best kan utnytte kvotene.

Erfaringene med valg av region og tidspunkt fra 2006 illustrerer også at for Nordland og Troms ble frysetrålerne redningen for å få landinger fra distriktskvoten. Det har sammenheng med hvor fisken lettest kan fanges på høsten og fartøyenes mobilitet. For å øke effekten for Nordland og Troms av distriktskvoten, må fisket sannsynligvis startes tidligere på året. For å unngå at dette øker tilbøyeligheten til å fange om vinteren, er det mulig at fartøy som kan fange torsken levende på våren/sommeren burde prioriteres ved tildeling av distriktskvotene. For å sikre produksjon og sysselsetting på høsten, kunne det for eksempel knyttes betingelser for når denne fisken skulle slaktes og hvor bedriftene skulle være lokalisert for å kunne kjøpe denne fisken.

Råvarepris og produktvalg

Et fjerde valg, som også bidrar til å påvirke effekten av distriktskvotene i 2006, er hvordan prisene på råvarene fastsettes og hvilke produksjonskrav som stilles for dem som kjøper fangsten. Prisen på råstoffet er viktig for lønnsomheten i industrien, og er avgjørende for om bedriftene finner det interessant å kjøpe fisken. Dersom bedriftene i en region finner råstoffet for dyrt, vil effekten i form av sysselsetting utebli. Analysene viser at råstoffet fra

distriktskvotene oppnådde samme pris som den øvrige torsk som ble landet. Den ombordfrosne torsk var imidlertid noe billigere enn ombordfrosne torsk fra ordinære kvoter. Resultatene fra 2006 viser at mange av bedriftene som ordningen var rettet mot ikke kjøpte råstoff fra distriktskvoter. Det viser at dersom et område skal prioriteres i form av distriktskvoter, er det viktig at landingsmønsteret er tilpasset bedriftenes råstoffbehov. Produksjon av tørrfisk foregår i Lofoten med utgangspunkt i stor fersk skrei i perioden februar til april. De valgene som ble gjort knyttet til tidspunkt for fiske av distriktskvoten førte til at dette råstoffet ble lite interessant for tørrfiskbedriftene i Lofoten. Selv om de var lokalisert i en region som var prioritert. En filétbedrift i Finnmark har imidlertid helt andre krav til råvaretilgang. Her treffer valgene som ble gjort for distriktskvoten i 2006 langt bedre. Fiske på høsten sikrer kontinuiteten i produksjonen i bedrifter som er sårbare for store sesongsvingninger. Råstoffet som kommer på land er dessuten godt egnet til de produktene som produseres i slike bedrifter.

Koordinering av ulike virkemiddel

Evalueringen viser at flere offentlige virkemidler påvirker effekten av distriktskvoteordningen. Et viktig poeng er at enkelte virkemidler ”konkurrerer” med hverandre og at de i utgangspunktet har om lag samme mål. I rapporten nevnes fire slike; Fartøykvoteordning med dynamisk overregulering, kvotefordelingen mellom ulike fartøygrupper, leveringsplikten for torsketrålere og distriktskvoteordningen.

Fordelingen av kvoter mellom ulike fartøygrupper er et sentralt virkemiddel – også for effekten av distriktskvoten. I 2006 ble kvantumet til distriktskvoten hentet fra en fartøygruppe og ført tilbake til samme fartøygruppe. I prinsippet kunne en tenke seg at distriktskvoten ble implementert ved at den ble tatt fra fartøygrupper som ikke hadde et ønsket landingsmønster og gitt til fartøy med et ønsket fangstmønster. Dersom høstfiske er et sentralt mål, kunne fartøy som tradisjonelt fanger mye torsk på høsten fått tilført kvote (gjerne med leveringsbindinger) fra fartøy som ikke fisker på høsten. Dersom en ønsker å øke sysselsettingen, vil det være naturlig å se på hvilke fartøy og fangstmønster som er egnet å nå et slikt mål. Dersom en fartøygruppe har en fangstadferd som ødelegger kvalitet eller skaper et verdisystem der torsk sendes ubearbeidet ut av landet, er det naturlig å bruke kvotefordelingen som et effektivt virkemiddel til å premiere ønsket adferd gjennom kvotetrekk og kvotetildeling.

Den ordningen som ligger nærmest opp mot distriktskvoteordningen er leveringsplikten for torsketrålerne. I prinsippet er distriktskvoten en utvidet leveringspliktordning som omfatter flere fartøygrupper enn torsketrål og flere områder/bedrifter. I 2006 ser vi noen delikate konflikter som oppstår mellom disse to ordningene. Hva skjer når en tråler med leveringsplikt får tildelt distriktskvote som skal leveres til andre anlegg enn til det anlegget de har leveringsplikt til? Hva om den opprinnelige leveringsplikten er knyttet opp mot et anlegg som ikke ligger i et område som er begunstiget gjennom distriktskvoteordningen? Har leveringsplikten da feilet fordi den er rettet mot et anlegg som ikke ligger i et utsatt område, eller har distriktskvoteordningen feilet ved å utelate noen bedrifter i utsatte områder? I 2006 ser vi at svært mange av de trålerne som tar distriktskvoten også har leveringsplikt. Vi ser også at mange av kjøpere av landinger fra distriktskvoteordningen også er begunstiget gjennom leveringsplikten.

Leveringsplikten og distriktskvoten bygger på samme prinsipp – noen fartøy skal få kvoter som de er forpliktet til å levere til utvalgte områder/bedrifter. Begge virkemidlene har samtidig til hensikt å sikre sysselsetting i særlig utsatte strøk. I så måte tvinger det seg frem et

spørsmål om det er formålstjenelig å ha to parallelle ordninger gående samtidig – som til dels konkurrerer med hverandre.

Erfaringen fra 2006 viser at fiskets gang, i kombinasjon med fleksibel bruk av overregulering i fartøykvoteordningen, var effektiv i forhold til å styre mot et høstfiske. Den dynamiske bruken av ordningen bidro også til at torskekvoten var oppfisket ved årets slutt. Denne ordningen er også effektiv til å styre det regionale landingsmønsteret. Overreguleringer tidlig på året øker vinterfisket og torskelandingene i Troms og Nordland. Lite overreguleringer ved årets start ser ut til å sikre et høstfiske og økte landinger til Finnmark.

I evalueringen er det ikke gitt noen råd om hvilke virkemiddel som er mest effektiv til å styre torskelandingene mot perioder av året og områder som gir økt sysselsetting i særlig utsatte områder. Evalueringen konkluderer imidlertid med at det er uheldig med parallelle ordninger som konkurrerer med hverandre. Det blir derfor foreslått en gjennomgang med hensikt på å koordinere dem bedre enn i 2006. Erfaringene med distriktskvoteordningen viser samtidig hvor viktig det er å innarbeide dynamikk i ordningen og forankre den i kunnskap om hvordan fangst- og produksjonsmønster påvirkes av torskens vandingsmønster og tilgjengelighet. I mange år har det vært jobbet intenst med virkemiddel som forskyver noe av uttaket av torsk fra vinter til høst, uten at dette har lyktes. Det året distriktskvotene blir gjeninnført – paradoksalt nok med en innretning rettet mot å sikre høstfiske av torsk – var behovet for dette ikke til stede fordi det denne høsten stod mye torsk igjen av det ordinære fisket.

2 Mandat for oppdraget

Regjeringen gjeninnførte i 2006 ordningen med distriktskvoter. Hensikten med ordningen er å sikre sysselsettingen i spesielt utsatte distrikter. Fiskeriforskning er engasjert for å evaluere ordningen. Kontrakt og mandat av 6. oktober 2006 danner grunnlaget for hva som skal inngå i evalueringen.

Det overordnede målet for studien er å kartlegge om utformingen av distriktskvoteordningen bidrar til å oppfylle målene for virkemidlet. I tillegg skal evalueringen belyse de næringsøkonomiske effekter, samt administrative og samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Fordelingen av distriktskvotene skal analyseres, både gjennom studier av den administrative prosessen og den faktiske fordelingen på geografiske områder, bedrifter og fartøy. Hvordan fartøy og foredlingsbedrifter tilpasser seg ordningen og hverandres behov skal også studeres og beskrives.

3 Bakgrunn

Distriktskvoter er ikke et nytt virkemiddel i norsk fiskeripolitikk, selv om de har fått stor oppmerksomhet blant næringsaktører, politikere og media i 2006. Dette kapitlet skal gi en kort innføring i historikken bak virkemiddelet.

Fiskeforedlingsindustrien i Finnmark var i økonomiske vansker på første halvdel av 1980-tallet. Flere forhold bidro til denne vanskelige situasjonen. Torskekvotene ble sterkt redusert, med direkte negativ effekt på landingene. Landingene ble ytterligere redusert da flere trålere la om til ombordproduksjon i denne perioden. Trålerflåten i Finnmark ble også sterkere nedbygget enn i resten av landet. Disse faktorene ga betydelig reduserte råstoffleveranser til foredlingsindustrien i Finnmark, og behovet for tiltak ble oppfattet som reelt og legitimt blant politikerne.

Man ønsket å avhjelpe denne situasjonen gjennom å sikre industrien bedre tilgang på råvarer, og begynte å avsette til distriktskvoter. Disse kvotene skulle benyttes i områder og til tider på året med spesielt behov for råstoff. Slik ville man opprettholde sysselsettingen i landindustrien, og bidra til fortsatt bosetting i distriktene hvor fiskeindustrien var svært viktig.

Frem til 1989 var avsetningen til distriktskvote uten direkte lovhjemmel. For å sikre hjemmelsgrunnlaget, ønsket myndighetene etter hvert å lovfeste denne muligheten. I tillegg til en rekke mindre endringer i saltvannsfiskeloven, ble det i Ot. prp. 77 (1987-88) foreslått å innføre lovhjemmel for at myndighetene kunne sette av en del av totalkvoten for levering og bearbeiding i næringssvake distrikt, den såkalte distriktskvoten. Den enstemmige innstillingen til ny lovtekst fra Sjøfarts- og fiskerikomiteén ble enstemmig bifalt i Odelstinget¹. Den endelige utformingen ble som følger:

”Departementet kan bestemme at en andel av totalkvoten for den enkelte bestand fastsatt etter § 4, skal leveres for tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikt. Av totalkvoten kan det avsettes bestemte kvanta til bestemte tidsrom og til bestemte grupper av fartøy.”

Virkemiddelet ble benyttet fra 1984 til 1991, altså både før og etter at hjemmelen ble tatt inn i saltvannsfiskeloven. Distriktskvotene ble i hele perioden rettet inn mot torsk i trålerflåten, ettersom kystflåten ikke var kvoteregulert frem til 1990. Vilkårene ble definert i den årlige forskriften som regulerte trålfisket, eller delegert til Fiskeridirektøren. Størrelsen på kvoten, det geografiske virkeområdet og andre landingsvilkår varierte i perioden. Kvantum økte fra 2.000 tonn i 1984 til en topp på 8.000 tonn i 1989, for så å reduseres i 1990 og 1991. Som regel ble de årlige kvotene rettet mot Finnmark, men de har også vært anvendt i hele distriktet til Norges Råfisklag. Bare i 1989 ble det stilt krav om at råstoffet skulle leveres ferskt. Hovedtrekk fra de årlige distriktskvoteordningene er vist i Tabell 1.

¹ Besl. Ot. 36 (1987-88)

Tabell 1 Hovedtrekk årlige distriktskvoter

| År | Kvantum | Leveringsvilkår |
|------|--------------------------------|--|
| 1984 | Trål 2.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • "Spesielt behov for råstoff i næringsssvake distrikter" • Levering fersk eller rundfrosset i Øst-Finnmark • Fordelt okt/nov, 37 tonn per tråler, ikke til fartøy med reketrållatelse |
| 1985 | Trål 2.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • "Spesielt behov for råstoff i næringsssvake distrikter" • Levering Øst-Finnmark • Ikke til saltfisktrålere |
| 1986 | Trål 3.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • "Det avsettes et kvantum for senere fordeling" |
| 1987 | Trål 5.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • "Fiskeridirektøren fordeler dersom det oppstår spesielt behov for råstoff til anlegg i næringsssvake distrikter" |
| 1988 | Trål 3 % tillegg i fartøykvote | <ul style="list-style-type: none"> • 31. okt: Leveres fersk el. rundfrosset for tilvirkning i Norges Råfisklags distrikt. • 14. nov: Også saltet eller filetert. |
| 1989 | Trål 8.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • "Fiskeridirektøren fordeler for levering og tilvirkning i næringsssvake distrikter." • 5.okt: Levering fersk el. rundfrosset. 2.000 tonn Finnmark, 1.000 tonn Troms og nordre Nordland. |
| 1990 | Trål 3.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • "Fiskeridirektøren fordeler for tilvirkning i Finnmark." |
| 1991 | Trål 3.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • "Fiskeridirektøren fordeler for tilvirkning i næringsssvake distrikter." • 30. mai: Redusert til 2.000 tonn • 15.aug: 1.500 tonn |
| | Konv. 1.000 tonn | <ul style="list-style-type: none"> • 30. mai: Konvensjonelle fartøy < 9 m kan fiske 1.000 tonn av gruppekvoten for levering i Finnmark |
| | | |

Distriktskvotehjemmelen ble ikke benyttet i perioden fra 1992 til 2006. Stoltenberg II-regjeringens samarbeidserklæring fra høsten 2005 (Soria Moria-erklæringen) signaliserte økt prioritering av distrikter i fiskeripolitikken, og at det ville bli lagt økt vekt på virkemidler som kunne bidra til å nå distriktpolitiske mål om desentralisert bosetting. Regjeringskoalisjonen anså distriktskvoter som et godt verktøy for å sikre sysselsetting i fiskeindustrien, og nedfelte et ønske om å avsette inntil 10 % av kvotene for landing og bearbeiding i utsatte distrikter.

Regjeringens ønsker kom til uttrykk i fordelingen av torskekvoten for 2006. Her ble 3 % av gruppekvotene for torsketral og konvensjonelle fartøy mellom 15 og 28 m avsatt til distriktskvote. Med en totalkvote på 212.700 tonn utgjorde dette for de respektive gruppene henholdsvis 1.896 tonn, 964 tonn og 624 tonn rund vekt. Av totalkvoten for torsk utgjorde dette om lag 1,6 %, og førstehåndsverdien ble anslått til 45 millioner kr.

4 Implementering i 2006

Dette kapitlet gir en oversikt over hvordan ordningen for 2006 ble utformet. Distriktskvoteordningen virker innenfor en ramme som påvirkes av det ordinære fiskeriet. Det gis derfor en oversikt over reguleringen av torskefisket på fartøynivå. Som del av grunnlaget for de senere analyser og vurderinger, vil vi også oppsummere de viktigste tilbakemeldingene fra høringsrunden som ble gjennomført i forkant av at ordningen ble gjeninnført.

4.1 Fordeling mellom fylker

Ved inngangen til 2006 var det ikke klart hvordan en slik ordning skulle implementeres. Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) redegjorde i høringsnotat av 23. juni 2006 for den tiltenkte utforming og implementering av distriktskvoteordningen, og ba om innspill på ulike problemstillinger i forbindelse med denne. Notatet ble sendt ut med høringsfrist 15. august samme år. FKD foreslo en modell, der departementet skulle fordele distriktskvoten mellom fylkene og fylkeskommunene skulle definere hvilke områder som skulle tilgodeses med kvoter. Fiskeridirektoratet skulle forvalte ordningen.

Dette ble den endelige utformingen, og forskriften om anvendelsen av distriktskvote i 2006 trådte i kraft fra 4. oktober 2006. Fylkeskommunene skulle avklare fordelingen mellom områder og bedrifter innen 10. oktober samme år.

Målet for distriktskvotene var å sikre råstoff til næringssvake og fiskeriavhengige distrikter. FKD utviklet en matematisk modell for fordeling av kvotene på kommunenivå som objektivt skulle ta hensyn til målet. Basis i fordelingen var produktet av et fiskeriavhengighetsmål og et distriktsmål. Fiskeriavhengighet ble representert med kommunens sysselsettingsandel i fiske, fangst og fiskeforedling, mens distriktsindeksen var en vektning av geografiske-, demografiske-, arbeidsmarkeds- og inntektsforhold. Sysselsettingsandelen og distriktsindeksen ga verdiene som gikk inn i modellen. Disse er vist i Tabell 2.

Tabell 2 Modellverdier

| Sysselsettingsandel | Modellverdi | Distriktsindeks | Modellverdi |
|---------------------|-------------|-----------------|-------------|
| < 10 % | 0 | < 40 | 1 |
| 10–20 % | 1 | > 40 | 0 |
| >20 % | 2 | | |

Produktet av de to modellverdiene ga en vektfaktor for hver kommune. Denne ble benyttet i fordelingen av distriktskvoten. Eksempelvis hadde Vardø kommune en distriktsindeks på 11,1 og en sysselsettingsandel innen fiskeri på 12,3 %. Dette gir modellverdier på 1 for begge faktorene og et produkt av faktorene også på 1.

Fylkene i Sør-Norge oppnådde lave kvoter i denne modellen. FKD anså at kvotene burde forbeholdes Finnmark, Troms og Nordland på grunn av ressursbehovet forbundet med å administrere kvotene i hvert enkelt fylke. Summen av alle kommunenes faktorer var 48 og distriktskvoten som skulle fordeles var 3.484 tonn. Dette ga en kvote per faktor på 72,6 tonn.

Tidligere års ordninger har hatt varierende geografisk nedslagsfelt, men har i stor grad tilgodesett næringssvake områder og Finnmark. Fylkene i Sør-Norge oppnådde små kvoter i FKDs modell, og ordningen ble derfor gjort gjeldende for de nordnorske fylkene. Fordelingen mellom fartøygrupper og fylker er vist i Tabell 3.

Tabell 3 Fordeling av distriktskvoten 2006 på fylke og reguleringsgruppe (tonn)

| <i>Fartøygruppe</i> | <i>Nordland</i> | <i>Troms</i> | <i>Finnmark</i> | <i>Totalt</i> |
|-------------------------|-----------------|--------------|-----------------|---------------|
| Torsketrål | 948 | 395 | 553 | 1.896 |
| Konvensjonell 15-20,9 m | 482 | 201 | 281 | 964 |
| Konvensjonell 21-27,9 m | 312 | 130 | 182 | 624 |
| Totalt | 1.742 | 726 | 1.016 | 3.484 |

4.2 Fordeling av distriktskvoter internt i fylkene

Utformingen av ordningen innbar at begunstigede fartøy skulle levere fangsten fra distriktskvotene hos bedrifter eller områder definert av de respektive fylkeskommunene. Fylkeskommunene bestemte hvilke kriterier det skulle legges vekt på i denne fordelingen.

Finnmark fylkeskommune valgte å tildele kvotene til geografisk avgrensede områder (soner), slik at de godkjente bedriftene i sonen kunne konkurrere om en gitt del av distriktskvoten. Fylkeskommunen prioriterte fire slike soner i fylket og tildelte distriktskvoten som vist i Tabell 4. I tillegg til de fire sonene, satte fylkeskommunen av 100 tonn til en "sone 5" bestående av bygdene Bugøynes, Smørfjord, Forsøl, Kårhamn og Akkarfjord. Disse ble vurdert som små og fiskeriavhengige samfunn, som falt utenfor i fordelingsmodellen.

Tabell 4 Fordeling av distriktskvoten i Finnmark

| <i>Sone</i> | <i>Kommuner og steder</i> | <i>Kvotekategori (kg)</i> |
|-------------|--|---------------------------|
| 1 | Loppa og Hasvik | 251.183 |
| 2 | Måsøy og Nordkapp | 218.977 |
| 3 | Lebesby og Gamvik | 130.411 |
| 4 | Berlevåg, Båtsfjord og Vardø | 315.596 |
| "5" | Bugøynes, Smørfjord, Forsøl, Kårhamn og Akkarfjord | 100.000 |
| Totalt | | 1.016.167 |

Delvis på grunn av den korte tidsfristen, valgte fylkesrådet i Nordland å tildele distriktskvotene til fire relativt store regioner i de mest fiskeriavhengige delene av fylket. I fordelingen av kvoter valgte Nordland fylkeskommune dermed en lignende tilnærming som i Finnmark. Den endelige fordelingen i Nordland er vist i Tabell 5. Innenfor disse områdene kunne råstoffet kjøpes av bedriftene som er godkjent etter kravene i forskrift om distriktskvoter.

Tabell 5 Fordeling av distriktskvoten i Nordland

| Område | Kommuner og steder | Kvote (tonn) |
|--------|---|--------------|
| I | Andøy, Øksnes, Bø og Hadsel | 750 |
| II | Vågan, Vestvågøy, Flakstad, Moskenes, Værøy og Røst | 750 |
| III | Tysfjord, Steigen og Bodø (Helligvær/Landegod) | 121 |
| IV | Gildeskål, Meløy, Træna og Herøy | 121 |
| Totalt | | 1.742 |

Troms fylkeskommune tildelte distriktskvoten likt mellom to områder som vist i Tabell 6. Denne fordelingen er gjort ut fra en vurdering av fiskeriavhengighet og krav til bearbeiding av fisken. Innen disse to områdene kan alle bedrifter som tilfredsstiller vilkårene konkurrere om råstoffet.

Tabell 6 Fordeling av distriktskvoten i Troms

| Område | Kommuner og steder | Kvote (tonn) |
|------------|--|--------------|
| Senja | Berg og Torsken med randområde Husøy og Botnhamn | 363 |
| Nord-Troms | Karlsøy og Skjervøy med randområde Rein fjord | 363 |
| Totalt | | 726 |

4.3 Søknader om og fordeling av distriktskvote på fartøy

Alle fartøy i de omfattede reguleringsgruppene kunne søke om distriktskvote. Tildelingen av kvotene ble administrert av Fiskeridirektoratets regionkontor. Torsketrålerne ble tildelt 40 tonn, fartøy mellom 15 og 21 m 10 tonn og fartøy mellom 21 og 28 m 15 tonn. Dette betyr at 96, 42 og 48 kvoter skulle fordeles i de respektive fartøygruppene. Søknadsfristen var 20. oktober 2006.

Fiskeridirektoratets regionkontorer i Nordland, Troms og Finnmark mottok i alt 331 søknader om distriktskvote. De fleste fartøyene hadde søkt i flere fylker, slik at søknadsmassen i realiteten var 48 trålere, 41 fartøy mellom 21 og 28 m og 94 fartøy mellom 15 og 21 m. Fordelingen av antall tilgjengelige kvoter, førsteprioritetssøknader og tildelte kvoter i fylkene er vist i Tabell 7. Bare 10 av de søkende fartøyene fikk ikke tildelt kvote ved starten av ordningen.

Tabell 7 Søknader og tildelte distriktskvoter til fartøy

| | 15-20,9 m | | | 21-27,9 m | | | Trål | | |
|----------|---------------|-------------------------------|---------|---------------|-------------------------------|---------|---------------|-------------------------------|---------|
| | Antall kvoter | Søknader (totalt/ førstrepr.) | Tildelt | Antall kvoter | Søknader (totalt/ førstrepr.) | Tildelt | Antall kvoter | Søknader (totalt/ førstrepr.) | Tildelt |
| Nordland | 48 | 54/44 | 41 | 21 | 24/20 | 19 | 24 | 48/18 | 24 |
| Troms | 20 | 30/18 | 19 | 9 | 20/6 | 6 | 10 | 47/16 | 10 |
| Finnmark | 28 | 36/32 | 28 | 12 | 25/15 | 12 | 14 | 47/14 | 14 |
| Totalt | 96 | 120/94 | 88 | 42 | 69/41 | 37 | 48 | 142/48 | 48 |

De tilgjengelige distriktskvotene ble fordelt på søkerne gjennom loddtrekking av Fiskeridirektoratet. Regionkontorene fant i samråd en metode for å gi et rettferdig resultat i forhold til fartøyenes fylkesprioriteringer. Resultatet ble at hvert fylke foretok en trekking, der fartøyene ble rangert. Resultatene fra Finnmark ble sammenlignet med resultatene fra Troms. Fartøy som var trukket ut i begge fylker, ble først tildelt kvote etter sin høyeste prioritering. Den ledige plassen ble tildelt første fartøy på venteliste. Resultatene fra Nordland ble så sammenlignet med Troms og Finnmark.

I gruppen av fartøy mellom 15 og 20,9 m ble fire førsteprioritetssøkere i Finnmark og tre i Nordland stående uten kvoter, mens alle søkerne med førsteprioritet i Troms fikk kvoter. En av søkerne i Nordland ble tildelt kvote i Troms. I gruppen mellom 21 og 27,9 m fikk tre søkere i Finnmark og en i Nordland avslag på søknad om kvote. Troms ble stående med tre ledige kvoter. Etter fordelingen mellom fylkene, fordelte Fiskeridirektoratets regionkontorer i fylkene kvotene mellom fylkeskommunens landingssoner.

4.3.1 Finnmark

I Finnmark innhentet man informasjon om fartøyenes landbaser og ønsker om landingssoner. Disse ble lagt til grunn for fordelingen av de konvensjonelle fartøyene. Informasjon om landbase og ønske om leveringszone ble innhentet pr. telefon. Alle fartøyene det ble oppnådd kontakt med fikk tildelt landingssone etter ønske. Trålerne ble ansett å være de mest mobile fartøyene, og ble tildelt landingssone for å gi best mulig samsvar med fylkeskommunens fordeling av distriktskvoten. Fordelingen mellom trålerne ble foretatt gjennom loddtrekking.

Enkelte fartøy trakk seg fra ordningen etter å ha blitt tildelt kvote. De neste fartøyene på trekningslisten ble tildelt disse kvotene. Regionkontoret fikk fullmakt av Finnmark fylkeskommune til å endre sonekvanta, slik at to fartøy kunne få ny leveringszone. Tildelte kvoter i de ulike landingssonene i Finnmark er vist i Tabell 8.

Tabell 8 Sonevis fordeling av distriktskvoter i Finnmark

| Sone | 15–20,9 m | 21–27,9 m | Torsketrål | Fylkeskommunens kvotefordeling (kg) | Tildelte kvoter 25.10.06 (kg) | Justerte kvoter 10.11.06 (kg) |
|--------|-----------|-----------|------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Sone 1 | 3 | 1 | 5 | 251.183 | 255.000 | 245.000 |
| Sone 2 | 6 | 0 | 4 | 218.977 | 220.000 | 220.000 |
| Sone 3 | 8 | 0 | 1 | 130.411 | 130.000 | 120.000 |
| Sone 4 | 10 | 5 | 4 | 315.596 | 315.000 | 335.000 |
| Sone 5 | 1 | 6 | 0 | 100.000 | 100.000 | 100.000 |
| Totalt | 28 | 12 | 14 | 1.016.167 | 1.020.000 | 1.020.000 |

4.3.2 Troms

Fiskeridirektoratet region Troms hadde flere kvoter enn førsteprioritetssøkere i de to konvensjonelle gruppene. Fartøyene ble fordelt skjønnsmessig, slik at fartøyene fikk leveringssted nærmest hjemkommunen. Etter tildeling trakk fire fartøy seg fra ordningen. Tildelte kvoter i de ulike landingssonene i Troms er vist i Tabell 8.

Tabell 9 Sonevis fordeling av distriktskvoter i Troms

| Område | 15–20,9 m | 21–27,9 m | Torsketrål | Fylkeskommunens kvotefordeling (kg) | Tildelte kvoter 25.10.06 (kg) |
|------------|-----------|-----------|------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Senja | 9 | 3 | 5 | 363.000 | 335.000 |
| Nord-Troms | 10 | 3 | 5 | 363.000 | 345.000 |
| Totalt | 19 | 6 | 10 | 726.000 | 680.000 |

4.3.3 Nordland

Fiskeridirektoratet region Nordland la også fartøyets hjemsted til grunn for fordelingen mellom de definerte sonene. I tillegg ble dybdeforhold i leveringshavnene og mottakenes størrelse vurdert. Etter disse kriteriene måtte bare noen få fartøy levere utenfor hjemstedssonen. Disse ble fordelt etter minste avstand mellom hjemsted og leveringszone.

Tabell 10 Sonevis fordeling av distriktskvoter i Nordland

| Område | 15–20,9 m | 21–27,9 m | Torsketrål | Fylkeskommunens kvotefordeling (kg) | Tildelte kvoter 25.10.06 (kg) |
|--------|-----------|-----------|------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| I | 21 | 5 | 11 | 750.000 | 725.000 |
| II | 14 | 2 | 13 | 750.000 | 690.000 |
| III | 3 | 6 | | 121.000 | 120.000 |
| IV | 3 | 6 | | 121.000 | 120.000 |
| Totalt | 41 | 19 | 24 | 1.742.000 | 1.655.000 |

4.4 Andre kriterier for distriktskvotene

Råstoff fra distriktskvotene skulle leveres ferskt. Frossen levering var mulig dersom fartøyet var pålagt å levere til en bestemt bedrift som godtok dette. Forskriften krevde at bedriftene som skulle kjøpe fangst fra distriktskvoter måtte være godkjent etter Mattilsynets produksjonskoder 2 eller 4-8. Dette ekskluderte bedrifter som kun var godkjent for ferskpakking eller frysing. Bearbeidingen skulle i tillegg gjøres av førstehåndskjøperen.

Prisen til fartøyet skulle minst tilsvare gjennomsnittlig pris for tilsvarende fersk torsk i de tre nordligste fylkene de siste to ukene. Salg underlagt leveringsplikt skulle unntas fra gjennomsnittsberegningen.

Det var ikke tatt betaling for kvotene og ikke satt begrensninger for redskapsbruk. Det var ikke satt noen begrensninger knyttet til fartøyets kvoteportefølje og rest av ordinær kvote. Fangsten skulle leveres innen 31.12.06.

4.5 Fiskets gang og fangstreguleringer

Fiskeridirektoratet overvåker utviklingen i fiskeriene, og justerer reguleringen av hvert fiskeri for å sikre at totalkvotene blir tatt. Justeringene kommer i første rekke som økning av fartøyenes kvoter, men også som omfordelinger mellom fartøygrupper. I 2006 gikk fisket etter torsk saktere enn normalt. Som vist i Tabell 11 ble fartøykvotene i flere grupper økt en rekke ganger. Allerede i april fikk de minste fartøyene store kvoteøkninger, og gruppen

mellom 10 og 15 m fikk fritt fiske fra november. Fartøygruppene i distriktskvoteordningen fikk økte ordinære kvoter i februar, fordi det var tatt for lite høyde for strukturkvotegevinster. Fartøyene mellom 15 og 21 m fikk en rekke økninger i sine ordinære kvoter siden mai, og fartøyene mellom 21–28 m fikk økninger i oktober og november.

Et fartøy med hjemmelslengde 15 m startet året med en ordinær kvote på om lag 70 tonn torsk. Etter økningen i november kunne fartøyet fiske om lag 130 tonn.

Tabell 11 Kvoteendringer torsk 2006

| Dato | Gr II | Gr I < 10 m | Gr I 10–15 m | Gr I 15–21 m | Gr I 21–28 m |
|--------------|-------------|--------------|--------------|------------------|--------------------|
| 27. mars | Kvote +20 % | | | Kvote +2,5 % | Kvote +3,6 % |
| 21. april | | Kvote +130 % | | | |
| 5. mai | | | | Tilleggskv. 10 % | |
| 31. august | | Kvote +15 % | Kvote +15 % | Kvote +25 % | |
| 11. oktober | | | | Kvote +12,5 % | Tilleggskv. 11,2 % |
| 8. november | Fritt fiske | Fritt fiske | Fritt fiske | | |
| 27. november | | | | Kvote +15 % | Kvote + 15 % |

Forskriften om distriktskvoteordningen trådte i kraft i begynnelsen av oktober 2006. Som overnevnte kvoteøkninger illustrerer, sto fortsatt en betydelig del av torskeknoten igjen, både for torsketrålerne og kystfartøyene i distriktskvoteordningen. Tabell 12 viser restkvotene av torsk i ulike reguleringsgrupper ved inngangen til oktober (uke 39), starten av november (uke 44) og slutten av november (uke 47). I slutten av november sto fortsatt 9 % av totalkvoten igjen. Spesielt gruppen under 10 m, autoline og trål hadde store gjenstående kvoter. Bare gruppen 10–15 m hadde fisket over sin gruppekvote. Da fisket på distriktskvotene ble åpnet, gjensto det altså et betydelig kvantum fra de ordinære kvotene.

Tabell 12 Restkvoter i tonn og andel av gruppekvote torsk 2006

| Reguleringsgruppe | Uke 39 | | Uke 44 | | Uke 47 | |
|-----------------------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|
| | Tonn | Andel (%) | Tonn | Andel (%) | Tonn | Andel (%) |
| Gr II | 1.956 | 14 | 2.066 | 15 | 1.940 | 14 |
| Gr I < 10 m | 3.881 | 22 | 3.633 | 21 | 3.343 | 19 |
| Gr I 10 – 14,9 m | -527 | -1 | -1.126 | -2 | -1.792 | -4 |
| Gr I 15 – 20,9 m | 3.746 | 12 | 3.197 | 10 | 2.424 | 8 |
| Gr I 21 – 27,9 m | 1.014 | 5 | 795 | 4 | 518 | 2 |
| Konv over el lik 28 m | 9.191 | 48 | 7.334 | 38 | 4.753 | 25 |
| Trål | 21.164 | 33 | 14.865 | 23 | 8.344 | 13 |
| Totalt | 40.425 | 19 | 30.764 | 14 | 19.530 | 9 |

14. november var fisket på distriktskvotene i liten grad kommet i gang. Fiskeridirektoratet økte derfor kvotene for de konvensjonelle fartøyene som vist i Tabell 13.

Tabell 13 Kvoter distriktskvote 14. november 2006 (tonn) - opprinnelig kvote i parentes

| <i>Landingsfylke</i> | <i>Gr I 15–20,99 m</i> | <i>Gr I 21–27,99 m</i> |
|----------------------|------------------------|------------------------|
| Finnmark | 12 (10) | 18 (15) |
| Troms | 13 (10) | 26 (15) |
| Nordland | 14 (10) | 20 (15) |

1. desember var i følge forskriften siste anledning til refordeling av kvotene. Svært lite av kvoten var fisket, og Fiskeridirektoratet ga hver av torsketrålerne med distriktskvote en tilleggskvote på 80 tonn (i form av maksimalkvote). De konvensjonelle fartøyene ble gitt fritt fiske.

Trålerne hadde fisket svært lite av distriktskvoten i første halvdel av desember. 11. desember åpnet Fiskeri- og kystdepartementet derfor for at fangsten også kunne leveres fryst. Fryst levering forutsatte forhåndsaksept av mottakende bedrift. Denne endringen krevde også at man inkluderte fryste leveranser i beregningen av minimumsreferanseprisen. Dette medførte at prisen ble for høy for bedriftene, og minimumsprisen ble kort tid etter satt til gjennomsnittet av prisene for bare fersk torsk.

Den lave deltagelsen førte til at fylkesutvalget i Finnmark Fylkeskommune vedtok å oppheve soneinndelingen i fylket fra 14. desember 2006. Fartøyene kunne dermed lande til alle bedriftene i fylket som tilfredsstilte forskriftens krav om godkjenning etter Mattilsynets krav. Slike justeringer ble ikke gjort i Nordland og Troms.

4.6 Sentrale tilbakemeldinger fra høringsinstanser

Svarene fra høringsinstansene er en viktig informasjonskilde for myndighetene til justering av regelverk og virkemidler før de trår i kraft. Tilbakemeldingene kan også være en god kilde til elementer som bør tas med i evalueringen av ordningen. Fremstillingen her deler kommentarene inn i fem kategorier; generelt, behov for råstoff, diskriminering, fersk levering og krav om bearbeiding og annet.

4.6.1 Generelt om ordningen og effekt

Norges Fiskarlag er prinsipielt mot bruk av distriktskvoter, da de mener erfaringene fra de tidligere ordningene viste at man ikke vil oppnå økt sysselsetting, lønnsomhet og aktivitet. Lønnsomheten i flåteleddet vil kunne reduseres, ettersom fangstkostnadene blir høyere, og risiko for lavere pris både for torsk og annen fangst. Fiskarlaget mener dessuten at begrensningene i landindustriens handlefrihet kan føre til at de blir tvunget til suboptimal utnyttelse av råstoffet. På sikt vil ordningen sementere landinger og hindre en nødvendig omstilling i næringen. Fiskarlaget anser at en sysselsettingsøkning på 10-15 årsverk er svært lavt. Disse synspunktene deles av Fiskebåtredernes forbund, som i tillegg påpeker at ordningen vil være ressurskrevende å administrere.

Norges Kystfiskarlag mener intensjonene bak ordningen er gode, men at myndighetene vil kunne få større effekt gjennom å prioritere kvote til de mindre fartøyene. Finansdepartementet og Finansnæringens Hovedorganisasjon påpeker at ordningen vil medføre samfunnsøkonomisk effektivitetstap, legge beslag på administrative ressurser og ha svært begrenset sysselsettingseffekter i de tilgodesette områdene.

Fylkeskommunene Finnmark, Troms og Nordland ser distriktskvoteordningen som et positivt virkemiddel. Trøndelagsfylkene vurderer den også som positiv, dersom disse fylkene innlemmes, mens Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal er mot innføringen.

FHL er positiv til at reguleringene også fokuserer på foredlernes behov for råstoff, og antar at ordningen kan gi positive samfunnseffekter. Primært ønskes det at kvotene kunne tildeles direkte til industribedriftene.

Norges Råfisklag understreker viktigheten av at fiske og foredling drives lønnsomt. Innføringen av distriktskvoter vil medføre redusert aktivitet i enkelte områder. Dette kan bety at distriktskvotene kan bidra til å opprettholde ulønnsomme strukturer. Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag poengterer at hele fiskeflåten er lokalisert til distrikts-Norge, og at en fri markedsdannelse tjener både samfunnet og næringen best gjennom høyest verdiskaping.

4.6.2 Behov for råstoff

Når det gjelder hvilke områder som har behov for råstoff, mener Fiskarlaget at FKDs modell er svært mangelfull. Distriktsindeksen og sysselsettingsandelen i fiskeri er ikke gode indikatorer på et områdes behov. Kommunegrensene kan også skjule interne forskjeller i behov i kommunene. Innvendingene deles i stor grad av Fiskebåtrederne Forbund, og de påpeker at det kanskje er de mest fiskeriavhengige kommunene som allerede har best tilgang på råstoff. Fiskebåtrederne Forbund kommenterer også at landinger fra utenlandske fartøy burde trekkes inn i vurderingen av behovet. De etterlyser dessuten en analyse som viser at fiskeindustrien faktisk mangler råstoff.

Sametinget mener at suppleringskvoter til fartøy under 15 m er et bedre verktøy for å styrke svake fiskerimiljø, da denne flåtegruppen har en spesiell rolle som leverandør til lokal industri.

Nordland fylkeskommune påpeker at FKDs subjektive forutsetninger i vektingen av de to parametrene i fordelingsmodellen vil kunne gi uheldige utslag.

4.6.3 Diskriminering

Fiskarlaget anser at den foreslåtte implementeringen av distriktskvoteordningen vil diskriminere både områder og fartøy i Sør-Norge. Fylker i Sør-Norge foreslås ekskludert på grunn av lave kvoter, men det er også fiskeriavhengige områder her. Sesongmønstrene i fiskeriene tilsier at fisket vil finne sted i nord. Fartøyene i sør vil sannsynligvis ikke finne det lønnsomt å gå så langt, og vil dermed i praksis være ekskludert fra deltagelse.

FHL og NSL finner det også urimelig at bedrifter i Sør-Norge er utelatt fra ordningen, og mener at dette kan bidra til å svekke forståelsen for ordningen i flere områder.

4.6.4 Krav om fersk levering, bearbeidingsplikt og prisfastsettelse

Kravet om fersk levering vil, i følge Fiskarlaget og Fiskebåtrederne forbund, ekskludere fartøy, gi verdifall på bifangst og gi problemer for industri som er tilpasset foredling av frossent råstoff. Mekanismene som skal sikre en markedsriktig pris er i følge begge organisasjonene ikke sterke nok. Spesielt råstoff omsatt under leveringsplikt må unntas fra

beregningen av minimumsnivået for prisen. Kravet som stilles til bearbeiding av råstoffet vil være problematisk, ettersom det reduserer bedriftenes handlingsrom og fleksibilitet til å utnytte det begrensede råstoffet best mulig.

FHL mener at bearbeidingsplikten tilfredsstillter regjeringens intensjoner med ordningen, og at det derfor ikke er nødvendig å stille krav om fersk levering. Et slikt krav vil i tillegg gi problemer for bedrifter som er tilpasset foredling av frossent råstoff.

Sametinget mener at prisen bør settes til minstepris for å oppnå den ønskede sysselsettings-effekt.

Kravet om bearbeiding av alt landet kvantum vil, i følge FHL, sannsynligvis gi problemer, fordi bedriftene i økende grad er spesialiserte, og at deler av råstoffet vil være av en kvalitet som ikke gjør det formålstjenlig å bearbeide. Sammen med Nordland fylkeskommune foreslår de at det stilles krav om at 70 % av råstoffet må bearbeides. Dette vil ivareta hensynet til fleksibilitet i bedriftene. Norges Råfisklag mener bedriftene selv må vurdere hva som er den beste anvendelsen av råstoffet, og at bearbeidingsplikt ikke bør pålegges. Eksempelvis vil en filetbedrift kunne måtte bearbeide råstoff som produksjonslinjen deres ikke er utformet for, med tilhørende utbyttereduksjon.

4.6.5 Annet

Fiskeridirektoratet trekker frem en del praktiske problemer som vil kunne oppstå i fisket. Blant annet dersom mottaket ikke kan ta i mot fisken, eller faktorer som vær og tilgjengelighet forhindrer fartøyet fra å levere i det tilgodesette området.

Nordland fylkeskommune ønsker at distriktskvote også skal kunne tildeles til andre tider av året enn høst/vinter, da det kan oppstå situasjoner med råstoffmangel for enkeltbedrifter også i resten av året.

Norges Fiskarlag og Fiskebåtredernes forbund er skeptiske til å involvere fylkeskommunene i forvaltningen av kvoter. De ønsker også at kvantumet heller benyttes i en bifangstordning, for å sikre at også kvotene av mindre verdifulle fiskeslag fanges.

4.7 Endringer i ordningen etter høring

Etter høringsfristens utløp 15. august 2006 og Fiskeri- og kystdepartementets videre behandling av saken, trådte forskriften om anvendelse av distriktskvoten i kraft 4. oktober 2006. Den endelige ordningen ble noe endret i forhold til forslaget i høringsnotatet.

Høringsforslaget understreket at fangsten skulle leveres fersk. Flere av høringsuttalelsene påpekte at dette ville kunne skape problemer, spesielt for bedrifter som har innrettet produksjonen mot fryst råstoff. I det endelige regelverket kunne dette kravet fravikes dersom kvoten var knyttet opp mot en bestemt bedrift. Ingen av fylkeskommunene valgte ut spesifikke bedrifter, og alle fangstene måtte derfor leveres ferske.

Etter påpeking av feil i Fiskeri- og kystdepartementets grunnlagsmateriale for fiskeri-avhengighet ble fylkeskvotene justert. Disse justeringene ga Nordland en større andel, mens Troms og Finnmarks andeler ble redusert. Torsketrålernes kvoter ble justert opp fra 30 til 40 tonn.

Fiskeridirektoratet påpekte i sitt høringssvar at refordeling av kvoter 1. desember ville være svært sent. Dette ble endret til at direktoratet kunne gjennomføre refordelinger løpende, men senest 1. desember.

Flere av høringsinstansene påpekte at fartøyene kunne få problemer med å få levert bifangst. Den endelige forskriften påla kjøperne av distriktskvoteråstoff å ta i mot bifangst.

Forslaget til forskrift bestemte at Fiskeridirektoratets vedtak i medhold av forskriften ikke kunne påklages. Denne paragrafen ble ikke inkludert i den endelige forskriften.

5 Fylkeskommunenes behandling

Dette kapitlet tar for seg fylkeskommunenes rolle i distriktskvoteordningen for 2006. Fylkeskommunen skulle fordele kvotene innad i fylket for å sikre at kvotene ble landet der det var størst behov for dem. Første del i kapitlet beskriver saksgangen i fylkeskommunene og kriteriene som ble lagt til grunn for fordelingen av mengden fisk i hvert fylke. Andre del sammenligner disse mellom fylkene og beskriver de administrative konsekvensene i fylkene.

5.1 Prosess og tildelingskriterier

Fylkeskommunenes høringssvar og endelige tildeling av kvote er gjennomgått for å få innsikt i fylkeskommunenes behandling av distriktskvotene. I tillegg er det gjennomført intervju med personell i administrasjonen som var involvert i behandlingen av sakene.

5.1.1 Nordland fylkeskommune

I svarbrevet der distriktskvoten ble fordelt, uttalte Nordland fylkeskommune at de er positive til prinsippene bak distriktskvoteordningen. Dette fordi den kunne bidra til å utjevne svingninger i råstofftilførsel i en periode der landingene av torsk i fylket tradisjonelt er svært små. Dette er positivt for lokalsamfunnene der fiskeindustrien ligger. Fylkeskommunen var mindre fornøyd med Fiskeri- og kystdepartementets håndtering av saken, og da spesielt de korte tidsfristene som ble gitt, både for høringssaken og til endelig fordeling av distriktskvotene.

Saken ble som normalt forberedt av administrasjonen, i samarbeid med fylkesråden i fylkeskommunens næringsavdeling. I disse forberedelsene ble det tatt hensyn til fylkestingets tidligere beslutninger i lignende saker. I tillegg ble det innhentet bakgrunnsinformasjon fra andre interessentorganisasjoner i fylket som fylkesfiskarlag og næringsaktører. Fordelingen ble endelig vedtatt av Fylkesrådet 10. oktober 2006.

I saksutredningen skaffet man seg oversikt over foredlingsbedriftene i fylket gjennom Mattilsynets register over godkjente bedrifter for fordeling av sjømat. I tillegg ble det innhentet statistikk over bedriftenes råstoffkjøp i 2005 og 2006. Det ble påpekt at denne kunne ha vært utnyttet bedre for å skaffe mer beslutningsrelevant informasjon.

Fylkeskommunen tilegnet seg informasjon om bedriftenes spesifikke ønsker og behov for råstoff gjennom både uoppfordrede innspill fra ulike fiskeindustriaktører og annen kontakt med flere bedrifter. Fra saksbehandlerne blir det påpekt at det kunne vært skaffet bedre oversikt gjennom søknader om distriktskvote fra bedriftene. Slike søknader ble ikke lagt til grunn i den endelige ordningen.

Fylket ble delt inn i to områder. Inndelingen i områder ble gjort for å oppnå homogene områder der flere bedrifter driver foredling. Det ble etterstrebet at flest mulig av de aktuelle bedriftene i fylket, skulle gis en reell mulighet til å kjøpe råstoff fra distriktskvoter. Fylket ble derfor delt i områder, slik at alle godkjente bedrifter falt innenfor et område. Samtidig ble områdene valgt slik at flere potensielle kjøpere kunne konkurrere om råstoffet. Disse faktorene tilsa at området verken kunne være for stort eller for lite. Gjennom de frivillig

innsendte meldingene om interesse og telefonsamtaler sikret man at det var interessenter i alle områdene.

Flere forhold gjorde at Nordland fylkeskommune valgte en ”områdemodell”, for fordelingen av distriktskvotene. I første rekke hadde man ikke tilstrekkelig informasjon om bedriftenes behov for råstoff. I tillegg var det ikke tid til å fremskaffe objektive kriterier som kunne gi et godt beslutningsgrunnlag på bedriftsnivå. En politisk prioritering av hvilke bedrifter som skulle begunstiges var ikke mulig på grunn av den korte tidsfristen. Områdemodellen likebehandler bedriftene i området, og støtter ikke bedrifter som ikke er konkurransedyktige.

Fordelingen av distriktskvoten mellom områdene ble gjort ut fra en skjønnsmessig vurdering med basis i det tilgjengelige datamaterialet. Landingsstatistikken fra Norges Råfisklag ble her benyttet som en kapasitetsindikator, og områder med store landinger ble tildelt de største kvotene.

5.1.2 Troms fylkeskommune

I fylkesmeldingen ”Grep om egen utvikling”² vedtok Troms fylkesting et ønske om økt kontroll over landsdelens ressurser, herunder større andel fisk til kystflåte, økt bruk av distriktskvoter og at regionale myndigheter må få mulighet til å fordele landingene fra denne. Sammen med relativt små forslag til endringer i høringssvaret, må ordningen derfor anses å være ønsket i Troms.

Høringssaken ble som normalt forberedt av fylkeskommunens administrasjon. I tillegg til en beskrivelse av ordningen og vurderinger knyttet til implementeringen av denne, presenteres relevant informasjon for fordelingen av kvoten. Det er hentet inn foreløpig informasjon om fiskeriavhengighet fra NORUT-NIBR og sysselsettingssituasjonen i hver kommune er beskrevet. Betydningen av fiske i hver kommune ble også illustrert gjennom statistikk over landinger av hvitfisk i 2005, antall konvensjonelle fiskefartøy og torsketrålere. Godkjente foredlingsanlegg ble funnet gjennom Mattilsynets register.

I tillegg til fylkeskommunens egen informasjonsinnsamling har flere kommuner, fiskeriorganisasjoner og fiskeforedlingsbedrifter kommet med uttalelser og innspill til fylkeskommunen. Disse ble tatt med i fylkeskommunens behandling av saken. Fylkeskommunen påpeker at det er uheldig med høring i ferieavviklingen, spesielt i en sak hvor fylkeskommunene er tillagt en viktig rolle.

Næringsfylkesrådets innstilling ble behandlet av fylkesrådet 8. august 2006, og allerede i høringssvaret til Fiskeri- og Kystdepartementet fordelte Troms fylkeskommune distriktskvoten. Fylkeskommunen fant at fire kommuner skulle dele distriktskvoten. Departementets modell ble vurdert som relativt god for å identifisere kommuner med særskilte behov. I fylkeskommunens fordeling falt bare kommunene Ibestad og Lyngen utenfor i forhold til departementets fordeling. Dette skyldtes at disse kommunene ikke hadde godkjente foredlingsanlegg. Samtidig ble det konkludert med at noen steder burde tilgodeses, selv om kommunen de ligger i falt utenfor ved bruk av departementets fordelingsmodell.

De fire kommunene ble delt i to områder. Ut fra en skjønnsmessig vurdering av den begrensede kvoten, fiskeriavhengighet og krav til bearbeiding av råstoffet, ble distriktskvoten

² Troms fylkeskommune 2005. Grep om egen utvikling. Fylkestingsmelding 1/2005. Troms fylkeskommune, Tromsø.

fordelt likt mellom områdene Nord-Troms og Senja. De to områdene ble omfattet av kommunene Karlsøy og Skjervøy og Berg og Torsken. I tillegg ble bygda Reinfjord i Kvænangen inkludert til sone og værene Husøy og Botnhamn i Lenvik til sistnevnte sone. Disse bygdene betraktes som særlig fiskeriavhengige, men ligger i kommuner som samlet sett ikke er det.

Troms fylkeskommune gjorde ikke endringer i fordelingen av distriktskvoten etter at regelverket for ordningen ble gjort kjent.

5.1.3 Finnmark fylkeskommune

Finnmark fylkeskommune har også arbeidet en periode for økt regional innflytelse i fiskeriforvaltningen. Fylkeskommunen har foreslått ulike virkemidler for dette formålet. Blant annet er det foreslått å opprette regionale ressurselskaper og økt bruk av distriktskvote. Finnmark fylkeskommune oppfattet derfor distriktskvoten for 2006 som et positivt tiltak.

Foredlingsindustrien i Finnmark sliter med svært sesongpreget aktivitet på grunn av de naturlige endringene i fisketilgjengeligheten og fiskenes tilpasning til disse. Fylkeskommunen anser at distriktskvotene kan bidra til å jevne ut dette mønsteret til en viss grad, og slik gi færre permitteringer i denne perioden av året. Behovet for ordningen er derfor klart til stede.

Som i Troms, ble fordelingen av distriktskvoten internt i Finnmark i stor grad definert i fylkeskommunens høringssvar. Etter saksforberedelse i administrasjonen, ble høringssaken behandlet i Kultur-, nærings- og samferdselsutvalget 20. juli 2006. Utvalget poengterer at høringsfristen var kort, og at den ble lagt til ferieperioden.

Fylkeskommunen oppfattet ikke Fiskeri- og kystdepartementets fordeling av kvoten på kommuner som sterkt retningsgivende. Departementets kriterier ble likevel vurdert å være relevante, og gi en god representasjon av områdene som hadde spesielle behov for råstoff. Fylkeskommunen tildelte kvote til de samme 9 kommuner som departementets modell. Disse ble delt inn i fire soner for å sikre konkurranse mellom flere bedrifter, og dermed oppnå en tilfredsstillende prisdannelse. I fordelingen av kvoten internt i fylket, ønsket man også å ta hensyn til arbeidsledighet. Basert på arbeidsledigheten i 2005 ble hver kommune gitt en faktor som inngikk på lik linje med faktorene for distriktsstatus og fiskeriavhengighet i kvotefordelingsmodellen. For å unngå problematikken knyttet til interne variasjoner innen en kommune, ble det satt av en kvote på 100 tonn til fiskeriavhengige områder utenfor de definerte sonene.

Etter høringsrunden ble den endelige kvoten for Finnmark noe lavere, og reduksjonen ble fordelt proporsjonalt mellom sonene. Kvoten til bygdene ble imidlertid opprettholdt på 100 tonn. Denne endelige tildelingen ble foretatt av fylkesordføreren. I svaret fra fylkesordføreren ble det også definert hvilke bygdesamfunn som skulle inkluderes i ordningen.

Fylkeskommunen fulgte utviklingen i fisket og ordningen tett. Sammen med Fiskeridirektoratets regionkontor gjorde de flere justeringer underveis med hensyn på fartøy og leveringsområde, samt fulgte opp fartøy som ikke deltok for å få overført kvoten til fartøy på venteliste. I Fylkesutvalget vedtok man 14. desember å oppheve soneinndelingen i Finnmark, slik at fangstene kunne landes hos godkjente bedrifter i hele fylket.

5.2 Sammenligning fylkeskommunenes kriterier

Fiskeri- og kystdepartementets modell for fordeling av distriktskvoten mellom fylkene benyttet en vektning av en distriktsindeks og et mål på fiskeriavhengighet. Disse beregningene ble gjort på kommunenivå. I distriktskvoteordningen for 2006 ble fylkeskommunene tillagt oppgaven med å fordele kvoten internt i fylket. I høringssvarene skulle fylkeskommunene gjøre rede for hvilke kriterier de ville benytte i fordelingen internt i fylket, og særskilt begrunne disse dersom denne fordelingen avvek fra departementets.

Politikerne har hatt flere mål med å legge en slik oppgave til fylkeskommunen. I fordelingssammenheng er det nærliggende å anta at lokalkunnskap om samfunn og næringsaktører vil gi bedre fordeling til områder som er spesielt utsatte og med reelle behov for råstoff. Slike fordelingsoppgaver medfører imidlertid problemer. Identifikasjon og prioritering av områder og bedrifter med spesielle behov for råstoff er vanskelig og krever at man klargjør hvordan begrepet *særlige behov* defineres. Ettersom kvotene for torsk er lave, og tilførselen av torsk normalt svært liten om høsten, er det nærliggende å anta at de langt fleste foredlingsanleggene har ledig kapasitet og samtidig ønsker å foredle torsk. Unntaket er foredlingsbedrifter der markedet ikke etterspør produksjonen, eller der produksjonsprosessen ikke er mulig å gjennomføre på grunn av råstoffets kvalitet eller andre innsatsfaktorforhold. Med en slik vid definisjon av særlige behov, vil svært mange bedrifter omfattes. Begrepet kan snevres inn gjennom kriterier som økonomisk status, sysselsettingssituasjon, distriktsstatus, fiskeriavhengighet med flere.

Avhengig av hvilken definisjon og hvilke prinsipper fylkeskommunene legger til grunn, vil fordelingsresultatene kunne bli svært ulike, og gi ulike effekter. En jevn fordeling vil kunne gi et lavt konfliktnivå internt i fylket, men samtidig vanne ut effekten av ordningen. Prioritering av kvantum til mindre områder vil kunne medføre vridningseffekter og skape sterke interessekonflikter. Dette betyr at fylkeskommunene bør gjøre grundige avveininger i sin behandling av saken.

Med hensyn på den geografiske avgrensningen av ordningen, valgte de tre fylkeskommunene både like og noe ulike tilnærminger. Alle fylkeskommunene har benyttet kommuner som enheter, men trakk inn enkelte bygder som justering for uheldige utslag av kommunegrensene. Kommunene er gruppert sammen i større områder for å sikre tilstrekkelig konkurranse om råstoffet.

Nordland fylkeskommune ønsket stor grad av likebehandling mellom bedriftene i fylket, og forsøkte å fordele kvoten slik at flest mulig av de godkjente bedriftene skulle ha mulighet til å kjøpe råstoff gjennom ordningen. Med bedre tid til rådighet for utredning og politiske diskusjoner, kunne fylkeskommunen gjort en sterkere prioritering av områder. I tillegg til kommunene som ble tilgodesett i departementets modell, inkluderte fylkeskommunen kommunene Gildeskål, Meløy, Tysfjord, Steigen og Bodø. Sistnevnte kun med værene Helligvær og Landegode, noe som representerer fylkeskommunalt skjønn for å ta hensyn til intrakommunale forskjeller i behov. Kommuner uten godkjente foredlingsanlegg ble utelatt fra ordningen. Dette betydde at Leirfjord, Lurøy og Lødingen ikke ble inkludert i ordningen av fylkeskommunen, selv om de i departementets modell tilfredsstilte begge kriteriene.

I Troms vurderte man kriteriene i FKDs modell som gode for identifikasjon av kommuner med behov for råstoff. To kommuner, Lyngen og Ibestad, ble utelukket da de ikke hadde godkjente foredlingsanlegg. Man valgte dermed å prioritere to områder i fylket, Nord-Troms og Senja. Denne prioriteringen ble i første rekke gjort fordi man ikke ønsket å vanne ut

effekten av det begrensede kvantum som var tilgjengelig. Intrakommunale forskjeller ble tatt hensyn til av fylkeskommunen, og bygdene Reinfjord, Husøy og Botnhamn ble inkludert i ordningen, selv om de ligger i kommunene som ikke tilfredsstilte kravene.

Finnmark fylkeskommune har også vurdert distriktsmålet og fiskeriavhengighet som gode kriterier for identifikasjon av områder med behov. I tillegg ble det her stilt krav om høy arbeidsledighet i kommunen. Modellen var svært lik departementets, og tildeling av kvote er gjort til de samme kommuner. Man valgte også å inkludere seks fiskeriavhengige bygdesamfunn i andre kommuner.

5.3 Sammenligning prosess og fordelingsresultat fylkeskommunene

Prosesen i fylkeskommunene har vært relativt lik, men med noen forskjeller som er verd å trekke frem. Troms og Finnmark valgte å gjøre det største arbeidet med fordelingen av distriktskvoten i forbindelse med høringssaken om ordningen. Nordland ga sine kommentarer til høringssaken og fordelte kvotene når den endelige utformingen av ordningen var klar. De tre fylkeskommunene mente alle at tidsfristen for høringssaken ble for kort, spesielt når den ble lagt i ferieavviklingen.

Saken rundt fordeling av kvoter ble i alle fylkene forberedt av fylkesadministrasjonen, og er også politisk behandlet i alle fylkene. I Nordland og Troms ble fordelingen vedtatt av de respektive Fylkesråd, og i Finnmark av Kultur-, nærings- og samferdselsutvalget.

De tre fylkeskommunene valgte noe ulike tilnærminger for fordelingen av mengden fisk de hadde til rådighet. Nordland satte opp en helt egen modell, der kvantumet ble fordelt skjønnsmessig, men med sterk vekt på områdets andel av landet kvantum i 2005. Troms fordelte skjønnsmessig 50 % til hvert av de to områdene. I Finnmark tok man utgangspunkt i departementets modell, men utvidet denne med en faktor for arbeidsledighet. Produktet av de tre faktorene definerte den enkelte kommunes andel av kvoten. Sammen med inndelingen i hele fem soner ga dette en svært finmasket fordeling. I fordelingen av fartøy måtte Fiskeridirektoratet gjøre visse justeringer for å få fordelingen til å gå opp. Disse ble gjort i samråd med fylkeskommunen.

Finnmark fylkeskommune inkluderte store deler av fiskeindustribedriftene i distriktskvoteordningen. I 2005 utgjorde råstoffkjøpene av torsk i de tilgodesette områdene³ i 2005 88 % av totalt for Finnmark. I stor grad var det Hammerfest som ble ekskludert. I de utvalgte områdene utgjorde distriktskvoten 1,8 % av råstoffkjøpene i 2005. Fordelingen av distriktskvoten på sonene viser at sone 1 og sone 5 ble tildelt en noe større andel enn råstoffkjøpene i 2005 tilsa. Fylkeskommunen har med andre ord prioritert disse til en viss grad.

Troms fylkeskommune gjorde et noe snevrere utvalg av områder. I 2005 utgjorde råstoffkjøpene av torsk i de tilgodesette områdene 75 % av totalt i Troms. I stor grad er det Tromsø som er utelatt. Distriktskvoten utgjorde 2,7 % av kjøpene i både Nord-Troms og Senja.

³ Inkludert bedriftene som ikke hadde nødvendig produksjonsgodkjenning.

Nordland fylkeskommune gjorde et poeng av at de ville likebehandle flest mulig av bedriftene i fylket. Råstoffkjøpene i de tilgodesette områdene utgjør da også 99 %. Her er det Sortland som er utelatt. Fordelingen mellom de ulike områdene viser at fylkeskommunen har søkt å prioritere områdene III og IV, da disse er tildelt en relativt større kvote enn råstoffkjøpene deres tilsa.

Tabell 14 Råstoffkjøp og distriktskvote

| | <i>Råstoffkjøp totalt 2005* (tonn)</i> | <i>Distriktskvote (tonn)</i> | <i>Andel distr.kvote (%)</i> |
|-----------------|--|------------------------------|------------------------------|
| Finnmark | 62.962 | | |
| Sone 1 | 5.602 | 251,2 | 4,5 |
| Sone 2 | 17.591 | 219,0 | 1,2 |
| Sone 3 | 7.809 | 130,4 | 1,7 |
| Sone 4 | 21.126 | 315,6 | 1,5 |
| "Sone 5" | 3.267 | 100,0 | 3,1 |
| Troms | 36.253 | | |
| Nord-Troms | 13.651 | 363 | 2,7 |
| Senja | 13.526 | 363 | 2,7 |
| Nordland | 73.658 | | |
| Område I | 24.670 | 750 | 3,0 |
| Område II | 45.782 | 750 | 1,6 |
| Område III | 926 | 121 | 13,1 |
| Område IV | 1.703 | 121 | 7,1 |

* Råstoffkjøp til engroshandlere er subjektivt forsøkt tatt ut

5.4 Administrative konsekvenser

Arbeidet med distriktskvoteordningen har hittil medført relativt små økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene. Nordland fylkeskommune anslår at saksforberedelsene knyttet til hørings svar og fordeling la beslag på om lag to ukeverk. I tillegg kom kostnadene knyttet til fylkesrådsmøte, hvor fordelingen av kvotene ble tatt opp. I Troms anslås det at saksforberedelsene utgjorde om lag ett ukeverk, med tillegg av kostnadene til den politiske behandlingen. Finnmark fylkeskommune la noe mer arbeid, både i forberedelser til fordeling og til oppfølging underveis. Ressursbruken ble anslått til om lag ett månedsverk. I tillegg kom den politiske behandlingen. Til sammen utgjorde de tre fylkeskommunenes administrative innsats om lag to månedsverk.

6 Tilgodesette bedrifter

Hensikten med dette kapitlet er å gi en oversikt over bedriftene som ble omfattet av ordningen og kunne kjøpe råstoff fra distriktskvotene. Oversikten tar utgangspunkt i Mattilsynets register over produksjonsgodkjenninger, statistikk over råstoffkjøp fra Norges Råfisklag og Fiskeriforsknings driftsundersøkelse i fiskeindustrien.

6.1 Godkjente bedrifter

Bedriftene som ble omfattet av ordningen ble definert av fylkeskommunenes geografiske avgrensninger og forskriftens krav om produksjonsgodkjenning etter Mattilsynets koder 2 eller 4-8. Sistnevnte betydde at anlegg godkjent kun for ferskpakking eller frysing falt utenfor. Siden bearbeidingen skulle utføres av førstehåndskjøper, måtte bedriften også være godkjent som kjøper av Norges Råfisklag. Bedrifters avdelinger med egne stasjonsnumre behandles her som separate ”bedrifter”.

Med utgangspunkt i Mattilsynets register er det utarbeidet en oversikt over aktuelle kjøpere av råstoff fra distriktskvoter. Tabell 15 til Tabell 17 viser antall bedrifter, fordelt på inndelte områder og produksjonsgodkjenning. Fiskefartøy, bedrifter uten reell kapasitet til å ta i mot leveranser fra fiskefartøy, fryselagre og konkursrammede bedrifter er ikke inkludert i denne presentasjonen. Mange av bedriftene var godkjent for flere typer produksjon, og for å kategorisere disse har vi innført kategoriene ”konvensjonell” og ”kombi”. Ingen av bedriftene var godkjent for foredling av frosne produkter eller røyking (kode 4 og 5). Disse kategoriene er derfor utelatt. Benevningene som er benyttet i oversiktstabellene er som følger:

| | |
|----------------|--|
| Kode: | Klassifisering |
| Kode 2: | Filetering |
| Kode 6: | Tørrfiskproduksjon |
| Kode 7: | Saltfiskproduksjon |
| Kode 8: | Klippfiskproduksjon |
| Konvensjonell: | Kombinasjoner av tørrfisk/saltfisk/klippfisk |
| Kombi: | Kombinasjon av filetering og andre |

Vi vil også gi oversikt over antall bedrifter i fylkene som bare tilfredsstillt kravet om produksjonsgodkjenning, i tillegg til de omfattede bedriftene. Førstnevnte vil heretter benevnes ”potensielle bedrifter” og sistnevnte ”utvalgte bedrifter”.

I Finnmark er det registrert 34 bedrifter som tilfredsstillt kravene om godkjenning fra Mattilsynet, og som ligger i sonene som fylkeskommunen definerte. Disse er relativt jevnt fordelt mellom sonene, med antall fra 4 til 9. Vi finner flere filét-, saltfisk, konvensjonelle- og kombinasjonsprodusenter, og strukturen er relativt variert med hensyn på produksjonsgodkjenning. I hele Finnmark hadde 38 bedrifter den nødvendige godkjenningen fra Mattilsynet. Fylkeskommunens utvalg dekker med andre ord nesten alle bedriftene i fylket. De fire potensielle bedriftene som ikke ble utvalgt ligger i Vadsø, Hammerfest (2) og Sør-Varanger.

Tabell 15 Utvalgte bedrifter i Finnmark

| | <i>Antall bedrifter</i> | <i>Kode 2</i> | <i>Kode 6</i> | <i>Kode 7</i> | <i>Kode 8</i> | <i>Konvensjonell</i> | <i>Kombi</i> |
|----------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|--------------|
| Sone 1 | 4 | | | 1 | | 1 | 2 |
| Sone 2 | 9 | | | 5 | | 1 | 3 |
| Sone 3 | 7 | 2 | 1 | 1 | | 1 | 2 |
| Sone 4 | 9 | 2 | 1 | | | 2 | 4 |
| "Sone 5" | 5 | | 1 | 1 | | 2 | 1 |
| Totalt | 34 | 4 | 3 | 8 | 0 | 7 | 12 |

I Troms fant vi 13 utvalgte bedrifter, etter korrigeringer for bedrifter som ikke er i drift, konkurs etc. Disse fordelte seg med 7 og 6 bedrifter i hver av de to sonene. Produksjonsgodkjenningene var langt mindre varierte enn i Finnmark, og domineres av konvensjonell produksjon. Totalt i Troms tilfredsstilte 25 bedrifter kriteriene om godkjenning fra Mattilsynet. Troms Fylkeskommune har dermed prioritert strengere i sitt utvalg enn Finnmark. De potensielle bedriftene som ikke ble inkludert av fylkeskommunen lå i Bjarkøy, Harstad (3) og Tromsø (8).

Tabell 16 Utvalgte bedrifter i Troms

| | <i>Antall bedrifter</i> | <i>Kode 5</i> | <i>Kode 6</i> | <i>Kode 7</i> | <i>Kode 8</i> | <i>Konvensjonell</i> | <i>Kombi</i> |
|------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|--------------|
| Senja | 7 | | | 5 | | | 2 |
| Nord-Troms | 6 | | | 2 | | 3 | 1 |
| Totalt | 13 | 0 | 0 | 7 | 0 | 3 | 3 |

Nordland hadde 90 utvalgte bedrifter, og dermed det desidert største antallet. Fylkeskommunens utvalg domineres av Område II med hele 66 bedrifter. Svært mange av disse er godkjent for tørrfisk- og saltfiskproduksjon, men relativt mange hadde også godkjenning for filetering. I de øvrige sonene varierer antallet bedrifter mellom 3 og 15. Her dominerte ulike former for kombinasjonsproduksjon. Totalt i Nordland var det 93 potensielle bedrifter. Dette betyr at fylkeskommunen valgte å inkludere nesten alle bedriftene i fylket i soneinndelingen – og har dermed fulgt Finnmarks eksempel med liten grad av prioritering blant fylkets bedrifter. De tre potensielle bedriftene som ikke ble omfattet av fylkeskommunens geografiske avgrensning lå i Fauske og Rødøy (2).

Tabell 17 Utvalgte bedrifter i Nordland

| | <i>Antall bedrifter</i> | <i>Kode 2</i> | <i>Kode 6</i> | <i>Kode 7</i> | <i>Kode 8</i> | <i>Konvensjonell</i> | <i>Kombi</i> |
|------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|--------------|
| Område I | 15 | | 1 | 2 | | 3 | 9 |
| Område II | 66 | 2 | 14 | 5 | | 39 | 6 |
| Område III | 3 | | | | | | 3 |
| Område IV | 6 | 1 | | | | | 5 |
| Totalt | 90 | 3 | 15 | 7 | 0 | 42 | 23 |

6.2 Bedriftsstruktur (produksjon, størrelse, ansatte)

Mattilsynets register gir bare informasjon om hva bedriftene er godkjente for å produsere. For å gi en bedre beskrivelse av strukturen på bedriftene i områdene, har vi benyttet informasjon fra Fiskeriforskningens driftsundersøkelse. Fra denne er det hentet informasjon om hvilken produksjon bedriftene driver, råstoffkjøp og arbeidsinnsats. Databasen er oppdatert med informasjon fra driftsåret 2005. Fiskeforedling er en dynamisk bransje, som er inne i en fase med store omstillinger. Endringene er sannsynligvis ikke dramatiske på kort sikt, og beskrivelsen vil likevel kunne være nyttig i den videre evalueringen.

I driftsundersøkelsen er det registrert 108 godkjente fiskeforedlingsbedrifter i fylkeskommunenes distriktskvoteområder. En del avdelinger, som har egen godkjenning, er her gruppert under hovedanlegget. Siden fylkeskommunens utvalg av bedrifter omfatter store deler av den totale bedriftsmassen, vil bedriftsstrukturen være om lag lik den vi kjenner fra fylkene.

De 33 bedriftene i Finnmark er varierte med hensyn på produksjon og størrelse. De fleste driver kombinasjonsproduksjon av saltfisk, tørrfisk, filét og ferskfisk, men en del er mer spesialisert mot et av de nevnte produktene. Industristrukturen i Finnmark er karakterisert med en høy andel filetprodusenter. Spesielt i sone 4 ligger hovedvekten på produksjon av ferskfisk og filét. I de øvrige sonene er kombinasjonsproduksjon viktigst.⁴ De fleste bedriftene i Finnmark har en lokalisering som gjør at de har ulemper ved konsentrert fiske på gytebiomassen. De store filétprodusentene har samtidig en produksjonsstrategi der kontinuerlig produksjon over året er viktig.

I Troms er de 13 bedriftene i større grad rettet inn mot saltfiskproduksjon. I tillegg er kombinasjonsproduksjon godt representert, mens det bare er en filétbedrift og ingen rene ferskfiskprodusenter. Bortsett fra filétbedriften er produksjonsstrukturen lik i de to områdene. Variasjonen i bedriftsstørrelse er liten i Troms. Bedriftene er relativt små, og de fleste kjøper mellom 1.000 til 1.500 tonn torsk per år. Noen få bedrifter har imidlertid vesentlig større produksjon enn de øvrige. Bedriftene i Troms har en langt bedre lokalisering for å utnytte fangstene under gytevandring. Ettersom mye av torsken anvendes i saltfiskproduksjon, er lønnsomheten blant disse bedriftene avhengig av at landingene har stor innblanding av stor torsk. Mange av bedriftene er kapasitetsmessig tilpasset et sesongbasert uttak av torsken.

I Nordland er det langt flere bedrifter enn i Troms og Finnmark, og bedriftene fra Lofoten dominerer. Som i Troms er det sterk overvekt av kombinasjons- og konvensjonell produksjon. Av totalt 62 bedrifter driver bare 6 ren fersk eller filétproduksjon. Nordland er det eneste fylket med rene tørrfiskbedrifter. Disse utgjør en betydelig del av massen, og er representert bare i Område II. Produksjonen av torsk i Nordland er i enda større grad enn i Troms basert på vinterfiske etter gytemoden torsk. Lønnsomheten i disse bedriftene er først og fremst bygget på konkurransefortrinn med stor torsk rettet inn mot konvensjonelle produkter. Tørrfiskproduksjon, som er dominert av bedriftene lokalisert i Lofoten, er imidlertid uaktuell på høsten og foregår kun i en kort periode fra februar til april. En sesongbasert kapasitetstilpasning er da også dominerende blant bedriftene i Nordland. Gjennomsnittstørrelsen på bedriftene er mindre enn både i Troms og Finnmark. Størrelsen på bedriftene varierer sterkt, fra svært små med råstoffkjøp nede i knappe 100 tonn til større filétbedrifter med over 7.000 tonn.

⁴ Dersom bedriften benytter over 50 % av råstoffet til en type produksjon, klassifiseres den etter denne produksjonen. Dersom ingen produksjon benytter så mye råstoff klassifiseres den som kombinasjonsprodusent.

En oversikt over de bedriftenes produksjonsklassifisering og størrelse er vist i Tabell 18.

Tabell 18 Produksjonsklassifisering og størrelse (hvitfisk, rund vekt)

| | <i>Fersk</i> | <i>Filét</i> | <i>Salt</i> | <i>Tørr</i> | <i>Kombi</i> | <i>Totalt</i> | <i>Store >5000t</i> | <i>Middels >2500t</i> | <i>Små <1000t</i> |
|-----------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|---------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Finnmark | 8 | 5 | 5 | | 15 | 33 | 7 | 12 | 11 |
| Sone 1 | 1 | 0 | 1 | | 3 | 5 | 1 | 1 | 2 |
| Sone 2 | 1 | 1 | 2 | | 6 | 10 | 2 | 5 | 2 |
| Sone 3 | 2 | 1 | 1 | | 3 | 7 | 1 | 2 | 3 |
| Sone 4 | 3 | 3 | 0 | | 1 | 7 | 2 | 4 | 1 |
| "Sone 5" | 1 | 0 | 1 | | 2 | 4 | 1 | | 3 |
| Troms | 0 | 1 | 8 | | 4 | 13 | 3 | 7 | 3 |
| Senja | 0 | 1 | 4 | | 2 | 7 | 1 | 5 | 1 |
| Nord-Troms | 0 | 0 | 4 | | 2 | 6 | 2 | 2 | 2 |
| Nordland | 4 | 2 | 7 | 23 | 35 | 71 | 4 | 26 | 40 |
| Område I | 1 | 1 | 3 | 0 | 5 | 10 | 3 | 5 | 2 |
| Område II | 1 | 1 | 4 | 23 | 25 | 54 | 1 | 20 | 32 |
| Område III | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | | | 3 |
| Område IV | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | | 1 | 3 |

Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien gjør også beregninger av arbeidsinnsatsen i hver bedrift. Arbeidsinnsatsen måles i antall årsverk og beregnes ut fra bedriftenes lønnskostnader og en anslått kostnad per årsverk. Den beregnede sysselsettingen er vist i Tabell 19. Den er størst i Nordland med 794 årsverk og minst i Troms med 300.

Tabell 19 Antall årsverk i fiskeindustrien per område og fylke

| <i>Finnmark</i> | | <i>Troms</i> | | <i>Nordland</i> | |
|-----------------|------------|---------------|------------|-----------------|------------|
| Sone 1 | 43 | Senja | 121 | Område I | 322 |
| Sone 2 | 119 | Nord-Troms | 179 | Område II | 421 |
| Sone 3 | 88 | Totalt | 300 | Område III | 18 |
| Sone 4 | 239 | | | Område IV | 33 |
| "Sone 5" | 38 | | | Totalt | 794 |
| Totalt | 526 | | | | |

Fordelingen av sysselsetting i fiskeindustrien avspeiler fordelingen av distriktskvoten mellom fylkene. Et problem med denne fordelingen er at en stor andel av sysselsettingen i både Troms og Nordland er knyttet til aktiviteten i vinterhalvåret. Den er forankret i en produksjon hvor lønnsomheten er knyttet til spesifikke trekk ved landingene (stor torsk). Distriktskvotene – ble implementert i en periode hvor torskens biologi gjør at det er lite torsk tilgjengelig i disse regionene og råstoffet ikke er av en slik karakter som ønsket. Det gjør at verken produksjonsapparatet eller fangstleddet er spesielt rettet mot høy aktivitet i den perioden distriktskvotene implementeres. At regionene er avhengig av fisk, torsk i særdeleshet, er hevet over enhver tvil. Erfaringsbasert kunnskap om torskens vandringsmønster har bidratt til en sesongbasert kapasitet – og sesongen er ikke i fase med distriktskvoteordningen slik den ble iverksatt i 2006.

6.3 Beskrivelse – landet kvantum fra distriktskvoter

Økt sysselsetting i næringsfattige og fiskeriavhengige områder var et av hovedmålene bak etableringen av distriktskvoteordningen. Dette målet har også vært sentralt for de tidligere ordningene. I hvilken grad dette målet nås avhenger av en rekke faktorer. I denne sammenheng spesielt av mengden fisk som landes i området. Dette kapitlet vil gi en beskrivelse av mengden fisk som er landet i de ulike fylkene og områdene, og hvilke bedrifter som har kjøpt råstoff. Dette vil sammenlignes mot landingene foregående år, som grunnlag for vurderinger av lokale kvantums- og sysselsettingseffekter.

6.3.1 Totalt

Det faktiske fisket på distriktskvotene er oppsummert i Tabell 20. Totalt ble det fisket 2.714 tonn av distriktskvotene, om lag 800 tonn mindre enn kvoten. Mens de konvensjonelle fartøygruppene bare fisket 14 % av sin tildelte kvote, overfisket trålerne sine med 30 %. Ordningen medførte med andre ord en overføring av fangst fra konvensjonell flåte til torsketrålerne. Om lag 90 % av de konvensjonelle fartøyenes fangst fra distriktskvotene ble levert i Finnmark. Bare 3 tonn ble levert i Nordland.

At distriktskvoten ikke ble fisket betyr ikke at industrien har gått glipp av denne fisken. Hele totalkvoten for torsk ble fisket i 2006. Dette betyr at en del av avsetningen til distriktskvote ble fisket i form av ordinære kvoter i kystflåten.

Tabell 20 Salg av torsk (tonn rund vekt) fra distriktskvoter

| <i>Fartøygruppe</i> | <i>Finnmark</i> | <i>Troms</i> | <i>Nordland</i> | <i>Totalt</i> | <i>Kvote</i> |
|---------------------|-----------------|--------------|-----------------|---------------|--------------|
| 15–20,9 m | 76 | 17 | 1 | 94 | 964 |
| 21–27,9 m | 131 | | 2 | 133 | 624 |
| Trål | 867 | 551 | 1.069 | 2.487 | 1.896 |
| Totalt | 1.074 | 568 | 1.072 | 2.714 | 3.484 |

6.3.2 Finnmark

For å illustrere forskjeller mellom årene og implikasjoner av distriktskvoten, gis det i følgende tabeller en oversikt over råstoffkjøp i Finnmark (inkludert utenlandske fartøy) i 2006 og 2005. I både november og desember 2006 ble det landet ca. 60 % mer torsk enn samme måneder året før. Sammenlagt for de viktigste hvitfiskartene (torsk, hyse og sei) finner vi om lag samme bilde. Dette viser at et godt fiske på høsten, kombinert med overregulering gir høy aktivitet i Finnmark. I november ble det kjøpt bare 72 tonn av distriktskvotene, mens det i desember ble kjøpt 1.002 tonn. Totalt ble det levert 1.074 tonn av distriktskvoten i Finnmark. Dette utgjør 105 % av det tildelte kvantum.

Tabell 21 Råstoffkjøp i 2005 og 2006 i Finnmark (tonn rund vekt)

| | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>Nov 2005</i> | <i>Nov 2006</i> | <i>Des 2005</i> | <i>Des 2006</i> |
|----------------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Torsk | 65.723 | 60.179 | 2.797 | 4.484 | 2.722 | 4.977 |
| Torsk/hyse/sei | 95.265 | 87.889 | 5.011 | 7.655 | 4.409 | 6.790 |
| Distriktskvote | | 1.074 | | 72 | | 1.002 |

Det første salget av råstoff fra distriktskvote i Finnmark kom i uke 44. Innledningsvis gikk fisket på distriktskvoten i Finnmark tregt, og i løpet av de seks første ukene var bare 13 % av den tildelte kvoten solgt. 87 % av fangsten ble solgt i løpet av de tre siste ukene i desember.

Fordelingen av kjøpene på uker og soner er vist i Tabell 22.

Totalt sett ble 105 % av distriktskvoten for Finnmark fisket, men fisken fordelte seg noe ujevnt mellom sonene. Ser vi kjøpene opp mot kvantumet hver sone var tildelt av fylkeskommunen pr 4. november, fikk Sonene 2 og 4 mer enn det de var tildelt av fylkeskommunen, sone 5 noe mindre og sonene 1 og 3 fikk om lag halvparten av tildelingen. I tillegg er det levert 55 tonn utenom de definerte sonene. Dette var mulig, ettersom fylkeskommunen opphevet soneinndelingen i midten av desember.

Tabell 22 Råstoffkjøp fra distriktskvoter per uke 2006 i Finnmark (tonn rund vekt)

| | 44 | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | Totalt | Andel av tildelt |
|-----------------|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|-------|--------|------------------|
| Sone 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 119 | 0 | 119 | 49 % |
| Sone 2 | 0 | 0 | 5 | 1 | 4 | 5 | 30 | 66 | 239 | 350 | 159 % |
| Sone 3 | 1 | 11 | 3 | 4 | 2 | 0 | 38 | 0 | 0 | 59 | 49 % |
| Sone 4 | 0 | 0 | 0 | 7 | 6 | 58 | 19 | 184 | 123 | 397 | 119 % |
| Sone 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 | 0 | 58 | 0 | 0 | 93 | 93 % |
| Øvrig | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 55 | 0 | 0 | 55 | |
| Totalt | 1 | 11 | 7 | 12 | 48 | 63 | 199 | 370 | 363 | 1.074 | 105 % |
| Kumulativ andel | 0 % | 1 % | 2 % | 3 % | 7 % | 13 % | 32 % | 66 % | 100 % | | |

Det landes vanligvis relativt lite torsk i Finnmark om høsten. Et av formålene med distriktskvoteordningen var å øke råstofftilførselen til foredlingsbedriftene i denne perioden. Fra Tabell 21 vet vi at salgene fra distriktskvoter var svært lave i november, mens disse salgene utgjorde om lag 20 % av totalt salg av torsk i desember.

Tabell 23 viser betydningen av distriktskvoten, målt som andelen av torskekjøpene i hver sone. For året sett under ett utgjorde distriktskvotene i underkant av 2 % av de totale torskelandingene i Finnmark. Andelen er i denne størrelsesorden i alle sonene. Betydningen er altså relativt liten på årsbasis. I november og desember utgjorde distriktskvotene 11 % av kjøpene av torsk. Mellom de ulike sonene varierer andelen noe, men i alle, unntatt sone 3, utgjør distriktskvotene betydelige tilskudd til råstoffbasen. For de enkelte sonene, og dermed også for bedriftene, ser det ut til at hovedtyngden av effekten konsentreres til en eller to uker.

Tabell 23 Andel av torskekjøp som distriktskvote i Finnmark

| | <i>Råstoffkjøp</i> | | <i>Andel distriktskvote</i> | |
|--------|--------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| | <i>2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> | <i>2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> |
| Sone 1 | 7.255 | 447 | 1,6 % | 26,7 % |
| Sone 2 | 15.494 | 1.478 | 2,3 % | 23,7 % |
| Sone 3 | 6.921 | 1.473 | 0,9 % | 4,0 % |
| Sone 4 | 19.201 | 4.255 | 2,1 % | 9,3 % |
| Sone 5 | 3.937 | 190 | 2,4 % | 49,0 % |
| Øvrig | 7.370 | 1.617 | 0,7 % | 3,4 % |
| Totalt | 60.179 | 9.461 | 1,8 % | 11,4 % |

Ordningen omfattet to konvensjonelle fartøygrupper og trålere. Hvilken gruppe råstoffet kommer fra kan ha implikasjoner for bedriftenes tilpasning, og er interessant for vurderinger rundt innretningen av ordningen, sett i sammenheng med den øvrige reguleringen av fisket. Tabell 24 viser hvordan salgene fordeler seg på fartøygruppene. I Finnmark har trålerne tatt desidert mest med 157 % av sin tildelte kvote (Fiskeridirektoratets fordeling). Trålerne var spesielt aktive de tre siste ukene av året. I utgangspunktet var det ikke tillatt å levere frossen fisk. Dette kravet ble lempet på i midten av desember, og om lag halvparten av fisken ble levert frossen. De minste konvensjonelle fartøyene har bare tatt en fjerdedel av sin kvote, mens de større har tatt over 70 %.

Tabell 24 Salg fra distriktskvoter til Finnmark, fra fartøygrupper per uke (rund vekt)

| | 44 | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | Totalt | <i>Andel av tildelt</i> |
|--------------|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|--------|-------------------------|
| 15–20,9 m | 1 | 11 | 7 | 12 | 12 | 5 | 19 | 5 | 3 | 76 | 27 % |
| 21–27,9 m | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 | 0 | 58 | 37 | 0 | 131 | 72 % |
| Trål frossen | | | | | | | | 238 | 359 | 597 | |
| fersk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 58 | 123 | 90 | | 270 | 157 % |
| Totalt | 1 | 11 | 7 | 12 | 48 | 63 | 199 | 370 | 362 | 1.074 | 106 % |

34 bedrifter i Finnmark var godkjente for kjøp av distriktskvoter. Fangstene gikk imidlertid til bare 11 bedrifter, som vist i Tabell 25. En av bedriftene var lokalisert utenfor fylkeskommunens soner. En av bedriftene sto for om lag 1/4 av de totale råstoffkjøpene. Med 1-6 % av bedriftenes totale kjøp av torsk, utgjør kjøpene fra distriktskvoter relativt lite. I perioden november og desember er andelen i gjennomsnitt 17 %, og varierer mellom 3 og 50 %. Fisken fra distriktskvotene utgjorde dermed en betydelig del av råstoffbasen i denne perioden. Finnmark er det fylket hvor distriktskvoten er best fordelt mellom enkeltanleggene.

Tabell 25 Bedrifter med kjøp av råstoff (tonn) fra distriktskvoter i Finnmark

| Område | Kjøper | Kommune | Kjøp torsk | | | Klassifisering |
|--------|--------|------------|----------------|-------------|--------|----------------|
| | | | Distriktskvote | Totalt 2006 | Område | |
| Sone 1 | A | Hasvik | 119 | 3.334 | 237 | Salt |
| Sone 2 | B | Måsøy | 58 | 2.595 | 206 | Filet |
| | C | Nordkapp | 15 | 1.306 | 122 | Fersk |
| | D | Nordkapp | 157 | 6.162 | 349 | Kombi |
| | E | Måsøy | 120 | 462 | 178 | Saltfisk |
| Sone 3 | F | Lebesby | 59 | 3.664 | 884 | Filet |
| Sone 4 | G | Berlevåg | 12 | 1.603 | 395 | Filet |
| | H | Båtsfjord | 358 | 6.441 | 1.184 | Filet |
| | I | Båtsfjord | 27 | 4.306 | 1.056 | Filet |
| Sone 5 | J | Hammerfest | 93 | 2.625 | 158 | Saltfisk |
| Øvrig | K | Hammerfest | 55 | 5.532 | 884 | Filet |

6.3.3 Troms

Utviklingen i kjøp av torsk, hyse og sei i Troms i 2005 og 2006 er vist i Tabell 26. De totale kjøpene av torsk fra distriktskvoten ble 568 tonn. Dette betyr at om lag 80 % av kvoten i Troms ble tatt. Bedriftene i Troms kjøpte noe mindre torsk, men tilsvarende mengde hvitfisk i 2006 i forhold til året før. Distriktskvoten ble i all hovedsak landet i løpet av desember, og kjøpene av torsk økte med 17 % i forhold til 2005.

Tabell 26 Råstoffkjøp i 2005 og 2006 i Troms (tonn rund vekt)

| | 2005 | 2006 | Nov 2005 | Nov 2006 | Des 2005 | Des 2006 |
|----------------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|
| Torsk | 43.566 | 39.712 | 2.492 | 2.518 | 2.550 | 2.979 |
| Torsk/hyse/sei | 68.976 | 67.331 | 5.232 | 5.747 | 4.975 | 5.055 |
| Distriktskvote | | 568 | | 2 | | 566 |

Kjøp av distriktskvoter per uke er vist i Tabell 27, og forsterker bildet fra månedsoversikten. Frem til uke 50 var det bare solgt et svært lite kvantum, og tilnærmet alle transaksjonene ble gjort i løpet av de tre siste ukene. Bare i uke 52 ble det solgt over halvparten av totalen. Fisken er noe ujevnt fordelt mellom de to sonene, da Nord-Troms har fått hele sitt tildelte kvantum, mens Senja fikk 63 %.

Tabell 27 Råstoffkjøp fra distriktskvoter per uke 2006 i Troms (tonn rund vekt)

| | 44 | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | Totalt | Andel av tildelt |
|-----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|-------|--------|------------------|
| Nord-Troms | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 176 | 179 | 357 | 103 % |
| Senja | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 80 | 3 | 128 | 211 | 63 % |
| Totalt | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 81 | 178 | 307 | 568 | 84 % |
| Kumulativ andel | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 15 % | 46 % | 100 % | | |

Som i Finnmark landes det normalt lite torsk i Troms om høsten, og selv små kvanta kan gi relativ stor aktivitetsøkning. Tabell 28 viser betydningen av distriktskvoten, målt som den

andelen den utgjør av torskekjøpene. Totalt sett kom 16 % av landingene i november og desember fra distriktskvote. Som i Finnmark er betydningen på årsbasis liten, med 2 %. Frem til uke 50 er leveransene små og betydningen svært liten. Fra uke 50 utgjør den nesten halvparten av torskekjøpene. Det er også her store variasjoner mellom ukene.

Tabell 28 Andel av torskekjøp som distriktskvote i Troms

| | <i>Råstoffkjøp</i> | | <i>Andel distriktskvote</i> | |
|------------|--------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| | <i>2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> | <i>2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> |
| Nord-Troms | 11.727 | 1.268 | 3,0 % | 28,2 % |
| Senja | 15.410 | 2.317 | 1,4 % | 9,1 % |
| Totalt | 27.137 | 3.585 | 2,1 % | 15,8 % |

Fordelingen av fangstene på fartøygrupper er vist i Tabell 29. Fartøy mellom 21 og 27,9 m leverte ikke fangst fra distriktskvoter i Troms. Den minste kystgruppen leverte bare 13 % av det tildelte kvantum. Torsketrålerne dominerer bildet enda sterkere enn i Finnmark, og leverte nesten hele kvantumet. Overreguleringen av kvotene deres medførte at de kunne lande 140 % av sitt tildelte kvantum.

Tabell 29 Salg fra distriktskvoter til Troms, fra fartøygrupper per uke (tonn rund vekt)

| | 44 | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | Totalt | <i>Andel av tildelt</i> |
|--------------|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|--------|-------------------------|
| 15–20,9 m | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 | 8 | 17 | 13 % |
| 21–27,9 m | | | | | | | | | | | 0 % |
| Trål frossen | | | | | | | | 176 | 299 | 474 | |
| fersk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 77 | | | 77 | 140 % |
| Totalt | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 81 | 178 | 307 | 568 | 78 % |

Tabell 30 viser hvilke bedrifter som har kjøpt råstoff fra distriktskvoteordningen i Troms. Av de 14 utvalgte bedrifter, kjøpte bare 5 distriktskvoteråstoff. 3 av disse kjøpte nesten hele den leverte mengden fisk. Andelen distriktskvote varierer mellom 0 og 6 % på årsbasis, noe som må karakteriseres som relativt lite. I november og desember utgjør andelen mellom 3 og 35 %. For enkelte av bedriftene utgjorde altså råstoffet en betydelig del av totalen i denne perioden. Også i Troms ble ordningen sterkt påvirket av omleggingen til også å tillate fryst råstoff. En svært stor andel er levert fryst.

Tabell 30 Bedrifter med kjøp av råstoff (tonn) fra distriktskvoter i Troms

| <i>Område</i> | <i>Kjøper</i> | <i>Kommune</i> | <i>Kjøp torsk</i> | | | <i>Klassifisering</i> |
|---------------|---------------|----------------|-----------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|
| | | | <i>Distriktskvote</i> | <i>Totalt 2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> | |
| Nord-Troms | L | Kvænangen | 116 | 355 | 116 | Saltfisk |
| | M | Karlsøy | 239 | 4.201 | 679 | Saltfisk |
| | N | Skjervøy | 3 | 862 | 23 | Saltfisk |
| Senja | O | Torsken | 197 | 6.369 | 1.633 | Filet |
| | P | Lenvik | 14 | 2.531 | 408 | Kombi |

6.3.4 Nordland

Landingene av torsk, hyse og sei i Nordland er vist i Tabell 31. Det ble totalt landet 1.072 tonn fra distriktskvotene i Nordland. Dette betyr at 62 % av kvoten ble tatt. 56 tonn ble solgt først i uke 1 i 2007. Som i Finnmark og Troms kom leveransene nesten utelukkende i desember. Det ble omsatt noe mer torsk i 2006 i forhold til fjoråret, men mengdene i november og desember gikk noe ned i forhold til fjoråret.

Tabell 31 Råstoffkjøp i 2005 og 2006 i Nordland (tonn rund vekt)

| | 2005 | 2006 | Nov 2005 | Nov 2006 | Des 2005 | Des 2006 |
|----------------|---------|------------|----------|----------|----------|------------|
| Torsk | 117.069 | 121.770 | 6.737 | 6.119 | 6.990 | 4.795 |
| Torsk/hyse/sei | 161.891 | 175.390 | 10.849 | 9.307 | 10.527 | 7.289 |
| Distriktskvote | | 1.072 (56) | | 40 | | 1.032 (56) |

Fangstene av distriktskvote kom enda senere i gang i Nordland enn i de øvrige fylkene. Tabell 31 viser hvordan kjøpene av torsk fra distriktskvotene fordelte seg over tid. Først i uke 46 ble den første fangsten solgt. Fisket gikk tregt frem til uke 49, og en svært stor andel av mengden ble solgt i uke 51.

Distriktskvotene er bare solgt til bedrifter i områdene I og II. Områdene III og IV fikk altså ingen leveranser fra ordningen. Område II fikk en stor del av mengden, med 742 tonn, mens Område I fikk om lag halvparten av dette.

Tabell 32 Råstoffkjøp fra distriktskvoter per uke 2006 i Nordland (tonn rund vekt)

| | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 1 | Totalt | Andel av tildelt |
|-----------------|----|-----|-----|-----|------|------|------|------|-------|--------|------------------|
| Område I | | 40 | 0 | 0 | 1 | 59 | 174 | 0 | 56 | 331 | 46 % |
| Område II | | 0 | 0 | 0 | 117 | 72 | 552 | 1 | 0 | 742 | 107 % |
| Område III | | | | | | | | | | | 0 % |
| Område IV | | | | | | | | | | | 0 % |
| Totalt | | 40 | 0 | 0 | 118 | 131 | 725 | 1 | 56 | 1.072 | 65 % |
| Kumulativ andel | | 4 % | 4 % | 4 % | 15 % | 27 % | 95 % | 95 % | 100 % | | |

Tabell 33 illustrerer betydningen av distriktskvoten, gjennom andelen dette råstoffet utgjør av de totale torsk kjøpene. Totalt sett er distriktskvotene lite viktige, med 1,5 % av de totale årlige råstoffkjøpene av torsk. Igjen øker betydningen om vi ser bare på november og desember. Leveransene er mest betydningsfulle i Område II, der de utgjør hele 48 % av mengden. Betydningen er konsentrert til tre uker, mens andelen er svært lav eller null i de øvrige ukene. For Område I er det også tre uker der landingene kan sies å ha en relativt stor betydning for de totale råstoffkjøpene. Totalt sett utgjør de i dette området 14 % av torsken.

Tabell 33 Andel av torskekjøp som distriktskvote i Nordland

| | <i>Råstoffkjøp</i> | | <i>Andel distriktskvote</i> | |
|------------|--------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| | <i>2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> | <i>2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> |
| Område I | 25.540 | 2.264 | 1,3 % | 14,6 % |
| Område II | 45.253 | 1.558 | 1,6 % | 47,6 % |
| Område III | 553 | 54 | 0,0 % | 0,0 % |
| Område IV | 1.980 | 25 | 0,0 % | 0,0 % |
| Øvrig | 48.445 | 7.013 | 0,0 % | 0,0 % |
| Totalt | 73.325 | 3.901 | 1,5 % | 27,5 % |

Tabell 34 viser hvilke fartøygrupper som har solgt torsk fra distriktskvoter. De konvensjonelle fartøyene har bare levert 3 tonn, mens trålerne har levert hele sin tildelte kvote på 950 tonn.

Tabell 34 Salg fra distriktskvoter til Nordland, fra fartøygrupper per uke (tonn rund vekt)

| | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 1 | Totalt | <i>Andel av tildelt</i> |
|--------------|----|----|----|----|-----|-----|-----|----|----|--------|-------------------------|
| 15–20,9 m | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 % |
| 21–27,9 m | | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 % |
| Trål frossen | | | | | | | 592 | | 56 | 648 | |
| fersk | | 40 | 0 | 0 | 117 | 131 | 134 | 0 | 0 | 421 | 113 % |
| Totalt | | 40 | 0 | 0 | 118 | 131 | 725 | 1 | 56 | 1.072 | 62 % |

Bedriftene som kjøpte råstoff fra distriktskvoter er vist i Tabell 35. Av de 90 utvalgte bedriftene, kjøpte 7 råstoff. 60 % av fisken ble levert til en bedrift. I likhet med Finnmark og Troms, ser vi at distriktskvoten i Nordland landes på en annen måte enn planlagt. Fordelingen både mellom fartøy og regioner blir annerledes enn planlagt. Konvensjonelle lander mindre og over halvparten landes som ombordfrossen vare. I tillegg ser vi at landingene i liten grad fordeles blant de 90 potensielle bedriftene. De som kjøper råstoffet domineres av anlegg begunstiget av leveringsplikt. De sesongbaserte bedriftene er i liten grad inne og kjøper distriktskvoter i Nordland. Vi ser også at det er de største bedriftene som i fylket som kjøper denne torsken.

Tabell 35 Bedrifter med kjøp av råstoff (tonn) fra distriktskvoter i Nordland

| <i>Område</i> | <i>Kjøper</i> | <i>Kommune</i> | <i>Kjøp torsk</i> | | | <i>Klassifisering</i> |
|---------------|---------------|----------------|-----------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|
| | | | <i>Distriktskvote</i> | <i>Totalt 2006</i> | <i>Nov/des 2006</i> | |
| I | R | Vestvågøy | 566 | 3.445 | 879 | Filet |
| | S | Hadsel | 152 | 6.018 | 708 | Filet |
| | T | Andøy | 176 | 2.971 | 450 | Saltfisk |
| | U | Øksnes | 2 | 2.685 | 98 | Saltfisk |
| II | V | Moskenes | 1 | 1.730 | 132 | Kombi |
| | W | Vågan | 55 | 2.157 | 234 | Saltfisk |
| | X | Værøy | 120 | 2.942 | 123 | Kombi |

6.4 Analyse – kvantums- og sysselsettingseffekt

Vi vet av erfaring at både den regionale og sesongmessige fordelingen er dynamisk og avhenger av ulike biologiske og naturgitte forhold. Økt vinterfiske betyr at Troms, Vesterålen og Lofoten får større andel av landingene, mens økt fiske på vår og høst betyr at Finnmark kommer bedre ut. Samtidig vet vi at torsken er tilgjengelig nært kysten og lettest tilgjengelig for de minste fartøyene i vinterhalvåret. Fisket etter torsk på høsten er dominert av de største og mest mobile fartøyene fordi fisket foregår lengre til havs.

Gjennom distriktskvoteordningen ønsket myndighetene å legge til rette for økt sysselsetting i næringsssvake områder. Kvoten ble avsatt til høsten, når det tradisjonelt landes lite torsk. Den begrensede totale kvoten betyr at ressursene da ville omfordeles.

Spesielt to elementer i distriktskvoteordningen har betydning for fangstmønsteret - en direkte geografisk fordeling og en periodisering av kvotene med hensyn på tid. Hensikten med dette delkapittelet er å analysere effektene av disse to elementene på leveringsmønsteret. Deretter vil effektene for enkeltbedrifter omtales. Et metodisk problem som oppstår i en slik analyse er at distriktskvoteordningen er en del av et mer omfattende regelverk som regulerer fisket etter torsk. Det innebærer blant annet at effekten av distriktskvoteordningen må ses i sammenheng med fiskets gang og de øvrige fangstreguleringene.

I tillegg til beskrivelsen av landingene fra forrige delkapittel, vil kvantums- og sysselsettings-effektene vurderes ut fra en utvalgsundersøkelse blant bedriftene som har kjøpt råstoff gjennom ordningen. Diskusjonen vil konsentrere seg om torsk. Også andre arter har betydning i denne sammenhengen, men torsk er den økonomisk viktigste og vil være en god indikator på aktivitetsnivå. Av tids- og oversiktshensyn er det valgt å fokusere på kun torsken.

6.4.1 Geografisk fordeling og kvantumseffekt

I vurderingen av distriktskvotenes effekt på landet kvantum til foredlingsindustrien, er det viktig å ha det nasjonale bildet klart for seg. Etter vintersesongen sto relativt mye torsk igjen av de ordinære torskekvote til de konvensjonelle fartøyene. Dette var først og fremst knyttet til at tilgjengeligheten for de minste fartøyene hadde vært dårlig i vinterhalvåret og resulterte i en friere regulering av fisket. Fartøy med hjemmelslengde under 15 m fikk fritt fiske fra 8. november, og fartøyene over 15 m fikk store kvotetillegg ut over høsten (se Tabell 11, s.18). Dette betydde at mange fartøy kunne fiske på ordinær kvote, da distriktskvotene ble åpnet for fiske. Fiske på ordinær kvote ble favorisert, da fiskerne måtte føre to sluttседler og var tvunget til en bestemt leveringssone ved fiske på distriktskvoten. Denne situasjonen gjør det vanskelig å estimere fordelingseffektene av distriktskvotene.

Landingene i noen områder må reduseres, dersom andre områder skal øke. Distriktskvoten ble etablert ved å redusere de individuelle fartøykvotene i tre reguleringsgrupper. Hvilket område reduksjonen slår ut i, avhenger av fartøyenes driftsopplegg. Noen fartøy kan fordele torskekvote og distriktskvotetapet over året. Andre fisker hele kvoten i løpet av en sesong, og tar hele tapet i sesongen. I våre beregninger har vi forutsatt at fangstreduksjonen fordeles som landingene fra den aktuelle fartøygruppen.

Avsetningen til distriktskvote førte, isolert sett, til lavere landinger i alle fylkene. De tre nordnorske fylkene ble imidlertid tilgodesett med hele avsetningen, slik at den potensielle effekten, om hele distriktskvoten fiskes, var positiv for Nord-Norge. Hvordan den slår ut for det enkelte fylke avhenger av fordelingen av kvoten mellom fylkene, og det faktiske fisket.

For å estimere kvantumseffektene for de impliserte fylkene, har vi beregnet både de positive og negative effektene på landinger som følge av avsetningen til distriktskvote. Reduksjonen i landinger er beregnet ut fra fordelingen av landingene i 2006. Hvert fylkes andel er multiplisert med fartøygruppens gruppekvote og avsetningssatsen på 3 %. Beregningen er gjort for hvert fylke og fartøygruppe.

For trålerne representerer de faktiske landingene av distriktskvotene den positive effekten. For de konvensjonelle fartøyene gir fisket på distriktskvotene et dårlig bilde på effekten. Når totalkvoten ble tatt, betyr dette at også avsetningen til distriktskvote ble fisket. Trålerne fisket noe mer enn sin andel, mens den resterende avsetningen er tatt av kystflåten i løpet av november og desember. For enkelthets skyld antar vi at den resterende distriktskvoten, etter fratrukk av trålerens overfiske av distriktskvoten, fordeles som de konvensjonelle fartøygruppens fiske i november og desember. Denne fordelingen er vist i Tabell 36.

Tabell 36 Fordeling av totalt salg torsk, fartøy 15-28 m, november og desember 2006

| | 15-21 m | 21-28 m |
|----------|---------|---------|
| Finnmark | 64 % | 72 % |
| Troms | 10 % | 20 % |
| Nordland | 25 % | 8 % |

Med dette som utgangspunkt, har vi i Tabell 37 oppsummert kvantumseffektene av distriktskvoteordningen på fylkesnivå. Trålerens overfiske av distriktskvoten er fordelt likt på de to konvensjonelle fartøygruppene. Effektene i Nordland og Troms er nøytral, det vil si at landingene av distriktskvoter oppveier tapene som følge av avsetningen til ordningen. I Finnmark er effekten positiv med om lag 650 tonn. Totaleffekten er i stor grad finansiert fra Sør-Norge, som har en negativ effekt på om lag 600 tonn.

Tabell 37 Kvantumseffekt distriktskvoter (tonn rund vekt)

| | <i>Avgitt til distriktskvote</i> | | | <i>Tilført fra distriktskvote</i> | | | <i>Kvantums- effekt</i> |
|-----------|----------------------------------|----------------|-------------|-----------------------------------|----------------|-------------|-----------------------------|
| | <i>15-21 m</i> | <i>21-28 m</i> | <i>Trål</i> | <i>15-21 m</i> | <i>21-28 m</i> | <i>Trål</i> | |
| Sør-Norge | 10 | 6 | 587 | | | | -603 |
| Finnmark | 230 | 172 | 469 | 431 | 237 | 867 | 664 |
| Troms | 163 | 102 | 440 | 68 | 66 | 551 | -19 |
| Nordland | 561 | 344 | 401 | 169 | 26 | 1069 | -42 |

I de tre fylkene ble kvotene igjen fordelt mellom ulike områder. Kvantumseffekten for hvert område i Finnmark er illustrert i Tabell 38. I beregningene er det benyttet samme metode som for fordelingen på fylkesnivå. Kvantumseffektene er beregnet å være positiv i alle områdene, unntatt i sone 5 og i områdene utenfor ordningen. Kvantumseffekten varierer mellom sonene, men betydningen av distriktskvoten, målt som andelen av fangstene i 2006, er liten (mellom 1 og 2 %) i alle sonene.

Tabell 38 Kvantumseffekt distriktskvoter i Finnmark (tonn rund vekt)

| | <i>Avgitt til distriktskvote</i> | | <i>Tilført fra distriktskvote</i> | | <i>Kvantums- effekt</i> |
|----------|----------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|-----------------------------|
| | <i>15-28 m</i> | <i>Trål</i> | <i>15-28 m</i> | <i>Trål</i> | |
| Sone 1 | 67 | 10 | 17 | 119 | 60 |
| Sone 2 | 109 | 31 | 191 | 298 | 349 |
| Sone 3 | 43 | 84 | 132 | 38 | 44 |
| Sone 4 | 124 | 152 | 284 | 358 | 366 |
| "Sone 5" | 38 | 0 | 11 | 0 | -27 |
| Øvrig | 21 | 192 | 31 | 55 | -126 |
| Totalt | 402 | 469 | 668 | 868 | 665 |

Distriktskvoteordningen var for Troms fylke totalt sett beregnet å ha en tilnærmet nøytral effekt på mengden fisk tilgjengelig for industrien. Kvantumseffektene for de ulike sonene i fylket er vist i Tabell 39. Som i Finnmark har ordningen gitt reduksjon i landingene i områdene som ikke var omfattet. Sonen Nord-Troms har fått en viss økning i tilført mengde torsk, mens Senja har fått en tilnærmet nøytral effekt.

Tabell 39 Kvantumseffekt distriktskvoter i Troms (tonn rund vekt)

| | <i>Avgitt til distriktskvote</i> | | <i>Tilført fra distriktskvote</i> | | <i>Kvantums- effekt</i> |
|------------|----------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|-----------------------------|
| | <i>15-28 m</i> | <i>Trål</i> | <i>15-28 m</i> | <i>Trål</i> | |
| Nord-Troms | 62 | 55 | 7 | 354 | 245 |
| Senja | 120 | 190 | 117 | 197 | 4 |
| Øvrig | 83 | 195 | 10 | 0 | -268 |
| Totalt | 265 | 440 | 134 | 551 | -19 |

Også for Nordland som helhet ble mengdeeffekten funnet å være tilnærmet nøytral. Dette gjelder også for de ulike områdene, med unntak av Område I, som har hatt en viss negativ effekt. Område I og II har avgitt relativt mye fra kystflåten. Dette ble kompensert av trålfangster av distriktskvote.

Tabell 40 Kvantumseffekt distriktskvoter i Nordland (tonn rund vekt)

| | <i>Avgitt til distriktskvote</i> | | <i>Tilført fra distriktskvote</i> | | <i>Kvantums- effekt</i> |
|------------|----------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|-----------------------------|
| | <i>15-28 m</i> | <i>Trål</i> | <i>15-28 m</i> | <i>Trål</i> | |
| Område I | 326 | 210 | 130 | 329 | -77 |
| Område II | 568 | 187 | 50 | 741 | 36 |
| Område III | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Område IV | 4 | 0 | 0 | 0 | -4 |
| Øvrig | 5 | 4 | 13 | 0 | 3 |
| Totalt | 905 | 401 | 195 | 1.070 | -41 |

6.4.2 Periodiseringseffekt

Som nevnt var et av målene med ordningen å bidra til økt aktivitet om høsten. Distriktskvoten periodiserte fangsten til høsten fordi kvotene ikke ble åpnet for fiske før 25. oktober. Mange av fartøyene som hadde avgitt kvote til ordningen, ville fisket opp kvoten i løpet av vinteren og våren, slik at ordningen har et klart potensial for omfordeling av kvantum til høsten. En slik periodisering kan også utløse ytterligere kvantum, gjennom at fartøy kan finne det lønnsomt å fiske deler av sin ordinære kvote samtidig. Råstoffbasen kan også øke gjennom fiske på andre arter om høsten.

De konvensjonelle fartøyene hadde relativt store gjenværende kvoter ved inngangen til høsten. Med om lag 8.600 tonn per uke ⁵, var disse langt større enn deres andel av distriktskvotene. For å sikre at totalkvoten ble tatt, økte myndighetene fartøykvotene på høsten, og de fleste fartøyene fisket dermed på ordinære kvoter.

I en situasjon uten distriktskvoter, ville en del av fartøyene fisket den avgitte kvoten på vinteren og våren. Kvotenyttelsen i de to aktuelle konvensjonelle fartøygruppene var i uke 44 om lag 90 og 96 %. Disse representerer rimelige anslag på hvor mye av distriktskvoten som ville blitt fisket på vinteren og våren. Vi kan da anslå at 868 og 600 tonn, totalt om lag 1.500 tonn, er flyttet til høsten gjennom distriktskvoteordningen.

Selv om de konvensjonelle fartøyene ikke tok hele den tildelte distriktskvoten, må avsetningen til distriktskvote ha blitt fisket når totalkvoten ble oppfisket. Denne har blitt fisket som overregulerte ordinære kvoter for alle de konvensjonelle fartøyene. Det er derfor rimelig å anta at flyttingen på 1.500 tonn er reell. Landingene av torsk i november og desember i Nord-Norge var både i 2005 og 2006 24.300 tonn. Periodiseringen utgjorde dermed om lag 6 %.

Også torsketrålerne hadde store kvoter igjen på høsten. De senere årene har mange satt av torsk for fiske på sommer og høst. Fangststatistikken for tidligere år viser da også at de tradisjonelt står for hovedfangsten på høsten. Med tilstrekkelig informasjon, kunne disse tatt med distriktskvoten i planleggingen av fisket, og redusert høstavsetningen av den ordinære kvoten. Ordningen ville dermed fått svært liten periodiseringseffekt. I intervju har ledere i trålrederiene forklart at de var svært usikre på utformingen av ordningen, og kunne ikke planlegge med disse kvotene. Det er derfor rimelig å anta at om lag hele distriktskvoten for torsketrålerne er periodisert til høstfiske. Trålernes distriktskvote på 1.896 tonn utgjorde 8 % av de totale landingene.

6.4.3 Kvantumeffekter i enkeltbedriftene

Distriktskvoteordningen ble funnet å ha begrensede kvantumeffekter i fylkene. Innen hvert fylke og hvert område er det flere bedrifter som er definert som potensielle kjøpere. Effekten av ordningen kan dermed bli større, dersom fisken konsentreres rundt noen av disse bedriftene.

For å vurdere kvantumeffekter på bedriftsnivå ble det gjennomført telefonintervju med nøkkelpersoner ved de enkelte bedriftene som hadde mottatt råstoff fra distriktskvoter. I Finnmark fokuserte alle respondentene på økningen i landinger på høsten, altså periodiseringseffekten. De aller fleste mente at råstoffet ikke ville tilfalt deres bedrift uten distriktskvoteordning. Dette gjaldt spesielt de frosne trålfangstene, da disse ville blitt solgt til

⁵ Konvensjonelle fartøy på eller over 28 m er ikke inkludert

andre markeder. For de relativt små landingene fra de konvensjonelle fartøyene, var oppfatningene delte. En bedrift mente at disse landingene ville kommet dit uansett, mens en annen bedrift hadde fått leveranser fra fartøy som ikke ville kommet uten distriktskvoten.

Bedriftslederne i Troms er også delte i oppfatningene av kvantumeffekter. To av fire kommenterer at avsetningen til distriktskvote fører til en negativ kvantumseffekt fra kystflåten, da fisken ikke er tilgjengelig for denne flåten i deres område om høsten. En kommenterer at effekten er marginalt positiv, og to bedrifter som mottok råstoff fra trålflåten uttaler at de sannsynligvis ikke ville fått disse landingene utenom ordningen.

To av bedriftene i Nordland kjøpte et svært lite kvantum, og har naturlig nok hatt svært liten kvantumseffekt av ordningen. De øvrige bedriftene har kun kjøpt distriktskvoteråstoff fra trål, og kommenterer at de har hatt en liten, men positiv kvantumseffekt.

Kvantifisering av effekten på bedriftsnivå er vanskelig, hovedsakelig på grunn av at kystflåten landet store deler av distriktskvoten som ordinære kvoter. En del av disse har nok blitt landet hos bedrifter som var godkjente for kjøp av distriktskvoter. Tabell 41 viser hvor stor andel av bedriftenes kjøp av torskeråstoff som kom fra distriktskvoter i 2006, og gir dermed et anslag på betydningen for hver enkelt bedrift. Her tas det ikke hensyn til at avsetningen til distriktskvote medførte reduserte landinger i bedriftene.

For de langt fleste bedriftene ligger andelen leveranser fra distriktskvote under 5 %. Dette må sies å være klart i samsvar med responsen fra spørreundersøkelsen, der de fleste mente at ordningen hadde gitt små kvantumeffekter for deres bedrift. I 6 av 21 bedrifter er andelen større enn 5 %, og i 3 bedrifter større enn 15 %. To av disse har imidlertid kjøpt et begrenset kvantum i 2006.

Tabell 41 Kvantumeffekter på bedriftsnivå

| <i>Kjøper</i> | <i>Kommune</i> | <i>Distriktskvote (tonn)</i> | <i>Råstoffkjøp 2006 (tonn)</i> | <i>Andel distriktskvote</i> |
|---------------|----------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| L | Kvænangen | 116 | 355 | 33 % |
| E | Måsøy | 120 | 462 | 26 % |
| R | Vestvågøy | 566 | 3.445 | 16 % |
| T | Andøy | 176 | 3.028 | 6 % |
| M | Karlsøy | 239 | 4.201 | 6 % |
| H | Båtsfjord | 358 | 6.441 | 6 % |
| X | Værøy | 120 | 2.942 | 4 % |
| A | Hasvik | 119 | 3.334 | 4 % |
| J | Hammerfest | 93 | 2.624 | 4 % |
| O | Torsken | 197 | 6.369 | 3 % |
| W | Vågan | 55 | 2.157 | 3 % |
| D | Nordkapp | 157 | 6.162 | 3 % |
| S | Hadsel | 152 | 6.018 | 3 % |
| B | Måsøy | 58 | 2.595 | 2 % |
| F | Lebesby | 59 | 3.664 | 2 % |
| C | Nordkapp | 15 | 1.306 | 1 % |
| K | Hammerfest | 55 | 5.532 | 1 % |
| G | Berlevåg | 12 | 1.603 | 1 % |
| I | Båtsfjord | 27 | 4.687 | 1 % |
| P | Lenvik | 14 | 2.531 | 1 % |
| N | Skjervøy | 3 | 862 | 0 % |
| U | Øksnes | 2 | 2.685 | 0 % |
| V | Moskenes | 1 | 1.730 | 0 % |

6.4.4 Sysselsettingseffekt

Sysselsetting defineres gjerne som antall personer med inntektsgivende arbeid. I Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat fokuseres det imidlertid også på arbeidsinnsatsen de sysselsatte yter, målt i antall årsverk. Vår analyse av sysselsettingseffekter vil gjøres på regionalt nivå. Sysselsettingen på nasjonalt nivå vil kun påvirkes dersom produksjonen dreies mot mer arbeidsintensive produkter. På regionalt og bedriftsnivå vil den avhenge av endringer i tilført mengde fisk og endringer i produktmiks.

De beregnede kvantumsendringene for Troms og Nordland var små. Sysselsettingsendringer kan likevel oppstå, dersom produktmiksen endres. Selv om denne er endret mot mer arbeidsintensiv produksjon av trålråstoff, vil sysselsettingseffektene i Nordland og Troms være små. I Finnmark, hvor vi fant en viss kvantumseffekt, har vi benyttet en modell for å estimere sysselsettingsendringen.

Beregningen av kvantumseffekter på fylkesnivå viste at om lag 664 tonn torsk var tilført Finnmark. Modellen for estimering av sysselsettingsvirkningen av denne tar hensyn til anvendelsen av råstoffet, arbeidskraftproduktiviteten og bifangst. På grunn av svakheter i datamaterialet er det gjort en antagelse om andelen som går til fersk rund fisk. Anvendelseskategorien "fersk" i sluttседdelregisteret gir ikke informasjon om fordelingen mellom fersk, rund fisk og fersk filét. Disse har vesentlig forskjellig behov for arbeidskraft. Vi har derfor antatt at andelen rund fisk er 25 % av ordinære kvoter fra de konvensjonelle fartøyene. Av samme råstoff fra distriktskvoter er det antatt at 5 % eksporteres som rund fisk.

Anvendelsen av torsk, hyse og sei i Finnmark fra januar til og med oktober er benyttet som estimat på anvendelsen av det avgitte kvantum, mens tilsvarende for november og desember er benyttet for det tilførte kvantum.

Bifangst av hovedsakelig hyse og sei gjør den totale kvantumseffekten av distriktskvotene høyere enn bare torskelandingene. Andelene av hyse og sei som landes av de forskjellige flåtegruppene i januar til og med oktober er benyttet som estimat på bifangsten som tapes, og andelene i november og desember som estimat på bifangsten som følger distriktskvotene.

Arbeidskraftproduktiviteten, målt som antall tonn fisk per årsverk, for de ulike anvendelsene av råstoffet er beregnet ut fra data over råstoffkjøp og beregnet antall årsverk i Fiskeriforsknings driftsundersøkelse i fiskeindustrien.

Tabell 42 viser de beregnede sysselsettingsendringene Finnmark oppnådde gjennom distriktskvoteordningen i 2006. Totalt er effekten beregnet til 11 årsverk. Det understrekes at det er forholdsvis stor usikkerhet knyttet til både beregningen av kvantumseffekt og arbeidskraftproduktiviteten, som ligger til grunn for estimatet.

Tabell 42 Kvantums- og sysselsettingseffekt i Finnmark av distriktskvoteordningen

| | Avgitt til distriktskvote | | Tilført fra distriktskvote | | |
|-------------------------|---------------------------|---------|----------------------------|---------|--------|
| | 15-21 m | 21-28 m | 15-21 m | 21-28 m | |
| | | Trål | | Trål | Effekt |
| Sysselsetting (årsverk) | 5 | 8 | 13 | 11 | 11 |

Som del av undersøkelsen, ble ledere i bedrifter som hadde kjøpt distriktskvoteråstoff, spurt om hvilken sysselsettingseffekt distriktskvoteordningen ga for deres bedrift. Hensikten var å

skaffe kunnskap om hvilken sysselsettingseffekt distriktskvoteordningen ga på bedriftsnivå. I Finnmark poengterer de aller fleste bedriftene at sysselsettingseffektene er positive, men små. Flere påpeker at det ikke har medført flere ansatte, men at det gir bedre utnyttelse av de ansatte og at bedriftene kan redusere permitteringene. En relativt liten bedrift mener råstoffet har hatt vesentlig effekt på sysselsettingen deres, og at de har både ansatt nye og unngått permitteringer. Til sammen anslår bedriftene at råstoffet har betydd om lag 1500 arbeidsdager. Dersom vi antar 220 dager per årsverk, utgjør dette om lag 7 årsverk. Bedriftene baserer sine estimater kun på leveransene av distriktskvoter. I modellen er det antatt at avsetningen til distriktskvote hadde en positiv effekt for kystflåtens fiske på ordinære kvoter. I tillegg er bifangst av hyse og sei inkludert i modellen. Disse faktorene forklarer i hovedsak forskjellen mellom modellen og bedriftenes estimater.

Blant de fem bedriftene i Troms som kjøpte distriktskvoteråstoff, mente én at ordningen snarere betydde tap for bedriftene, to mente ordningen hadde lite kvantums- og sysselsettingseffekt og to større filét- og saltfiskprodusenter hadde fått råstoff de ikke ellers ville fått kjøpt. Disse anslår sysselsettingseffekten til om lag 400 dagsverk, eller 2 årsverk. Her er det ikke tatt hensyn til effekten av den avgitte mengden fisk.

I Nordland kom distriktskvoteråstoffet nesten utelukkende fra trålere. To av de fire bedriftene som mottok trålfisken mener ordningen har gitt noe bedre kvantumstilgang, og en liten positiv sysselsettingseffekt. Disse har jevn sysselsetting uten permisjoner. De øvrige har også en liten positiv sysselsettingseffekt, og mener de unngikk permisjoner i denne perioden som følge av kvantumet.

6.5 Analyse – krav om bearbeiding

For å gi en sterkere sysselsettingseffekt av ordningen, krevde myndighetene at alt råstoffet fra distriktskvotene skulle bearbeides. I et marked der fersk, sløyd torsk er en produksjon som gir godt økonomisk utbytte, legger dette begrensninger på bedriftens handlingsrom. En del av råstoffet kan også være av en slik kvalitet at det ikke er velegnet til bedriftens normale produksjon, og ville bli solgt ubearbeidet fra bedriften. Bearbeidingskravet kan derfor føre til at bedriften må foreta suboptimale valg i anvendelsen av råstoffet, både i forhold til økonomi og andre vurderingskriterier.

For å gi informasjon om hvordan dette kravet påvirket bedriftene, ble dette tatt opp i intervjuene med bedriftene som har kjøpt råstoff fra distriktskvoter. I Finnmark gir fem av ti bedrifter uttrykk for at kravet medførte tilpasninger i produksjonen, mens de øvrige ikke så problemer med å bearbeide alt. Den viktigste innvendingen mot kravet var at bedriftene gjerne ville hatt mulighet til å sortere fisken etter størrelse, og eksempelvis salte den store fisken og selge den mindre fisken til filetering andre steder. Flere påpekte også at man var avskåret fra å selge deler av landingen som blanktorsk, noe som på denne tiden av året ville gitt det beste økonomiske utbytte for bedriften. Bedriftene som hadde innvendinger var gjerne saltfiskprodusenter, mens filetbedriftene i mindre grad så problemer.

Blant de fem intervjuede bedriftene i Troms var det ingen som mente at bearbeidingsplikten medførte problemer for dem. Dette kan ha sammenheng med at leveransene her i stor grad kom fra trålere og gikk til bedrifter som produserte filét, eller kombinasjoner av klippfisk og saltfisk.

I Nordland kom råstoffet nesten utelukkende fra trålere, og gikk til bedrifter som produserer filét og saltfisk i hovedsak fra trålfisk. Disse hadde ingen problemer med å bearbeide all fangsten. En av bedriftene påpekte at det ikke er lønnsomt å foredle småfisk i Norge, og at det burde åpnes for salg av denne.

Kravet om bearbeiding av all fangst fra distriktskvotene er svært vanskelig å kontrollere for myndighetene. Spørreundersøkelsene blant fartøy og bedriftsledere har gitt klare indikasjoner på at kravet er omgått av enkelte bedrifter. En bedrift rapporterer at de har solgt ubearbeidet småfisk, og kjøpt inn tilsvarende kvanta av større fisk. I ett tilfelle er fangsten direkte videresolgt fra fryselager.

6.6 Analyse – anvendelse av levert råstoff

Informasjon om hvordan bedriftene har benyttet råstoffet fra distriktskvotene er sentralt for vurderinger av endringer i bearbeidingsgrad og sysselsetting totalt sett. Bedriftene har ikke systematisert informasjon om anvendelsen av råstoffet fra distriktskvotene. Vi har derfor undersøkt også dette gjennom spørreundersøkelsen vår, samt benyttet informasjon om forventet anvendelse fra sluttseddelen mellom fartøy og foredlingsbedriften.

Sluttseddelstatistikken over anvendelsen av både distrikts- og ordinære kvoter i november og desember er vist i Tabell 43. Det er relativt små forskjeller i anvendelsen av råstoffet fra distriktskvotene og ordinære kvoter i samme periode. I Troms er det registrert at en noe større andel av distriktskvotefangsten gikk til ferske produkter på bekostning av frysing og salting. I Nordland gikk noe mer til både fersk og fryst, mens salting ble redusert. Dette kommer sannsynligvis på grunn av distriktskvotene i større grad enn de øvrige besto av trålfangster i begge fylkene. Disse gikk i hovedsak til filetindustrien i disse fylkene.

I forhold til landingene fra januar til oktober, når hovedtyngden av torsken landes, har en vesentlig større andel gått til frysing. Dette er som forventet ut fra erfaringene fra tidligere år om hvem som fanger torsk på høsten og hva denne torsken anvendes til. Økt andel av råstoffet på høsten innebærer at fangstene i større grad tas av trålerne. De aller fleste gjenværende filetanleggene – i alle de berørte fylkene – er begunstiget med leveringsplikt fra torsketrålere. Det er tilpasset produksjon av råstoffet fra disse fartøyene – og baserer sin høstproduksjon i hovedsak på leveranser fra disse fartøyene.

Tabell 43 Anvendelse av distriktskvoten fra sluttseddelstatistikk

| | <i>Fra distriktskvoter</i> | | | <i>Ordinære kvoter (november og desember)</i> | | | <i>Januar – oktober</i> |
|---------|----------------------------|--------------|-----------------|---|--------------|-----------------|-----------------------------|
| | <i>Finnmark</i> | <i>Troms</i> | <i>Nordland</i> | <i>Finnmark</i> | <i>Troms</i> | <i>Nordland</i> | <i>Nord-Norge</i> |
| Frysing | 67 % | 52 % | 59 % | 68 % | 70 % | 48 % | 38 % |
| Henging | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 12 % |
| Fersk | 10 % | 14 % | 28 % | 21 % | 5 % | 18 % | 23 % |
| Salting | 22 % | 33 % | 13 % | 11 % | 24 % | 34 % | 26 % |
| Totalt | 100 % | 100 % | 100 % | | | | 99 % |

Den faktiske anvendelsen kan avvike fra det som noteres på sluttseddelen. I spørreundersøkelsen ble bedriftene spurt om anvendelsen av distriktskvoten. I de fleste tilfellene hadde bedriftene en relativt ensartet produksjon, og dermed svært god oversikt over

produksjonen. Resultatene anses derfor som gode med hensyn på fordelingen mellom saltfisk og filet. Det ble ikke nærmere spesifisert om filetene ble solgt fersk eller frosne. Resultatene er vist i Tabell 44. I Finnmark fordelte anvendelsen seg om lag likt på saltfisk og filet. I Troms var det stor overvekt av saltfisk, mens Nordland hadde betydelig overvekt av filetproduksjon. Disse resultatene avviker betydelig fra analysen av sluttsedlene, spesielt i Finnmark og Troms. Vi anser at resultatene fra intervjuene gir det klart beste bildet av den faktiske produksjonen.

Tabell 44 Anvendelse av distriktskvoten fra spørreundersøkelse

| | <i>Finnmark</i> | <i>Troms</i> | <i>Nordland</i> |
|----------|-----------------|--------------|-----------------|
| Saltfisk | 47 % | 93 % | 29 % |
| Filet | 53 % | 7 % | 71 % |

7 Fartøyene

Fartøyene som ønsket distriktskvote måtte sende søknad til Fiskeridirektoratets regionkontor i det fylket de ønsket å delta. Forskriften om utformingen av ordningen ble publisert 4. oktober, og søknadsfristen var satt til 20. oktober 2006. Søknadene ble gjennomgått av Fiskeridirektoratet og tildelt fartøyene gjennom loddtrekning. Fartøyene hadde generelt søkt om kvoter i flere fylker, og Fiskeridirektoratet koordinerte tildelingen av kvoter, slik at de trukne fartøy i størst mulig grad fikk tildelt kvote i ønsket fylke.

7.1 Søkere, tildelinger og deltagelse

Søknadsmassen og tildelingen av kvoter ble introdusert i kapittel 4.3. Bare et fåtall av søkerne ble stående uten kvoter. I Troms ble sågar enkelte kvoter for kystfartøy ikke tildelt på grunn av manglende søkere. Den relativt lave søknadsmassen tyder på at interessen for torskefiske på høsten ikke er veldig utbredt blant fiskerne. Tabell 45 viser antall fartøy som har levert fangst fra distriktskvoter. Totalt deltok 39 fartøy, mens 173 ble tildelt kvote. Mens bare om lag 10 % av de tildelte konvensjonelle fartøyene deltok, var andelen om lag 50 % for trålerne. På fylkesnivå var deltagelsen blant de konvensjonelle fartøyene svært lav i Troms og Nordland, og noe bedre i Finnmark. Blant trålerne var det små fylkesmessige forskjeller i deltagelsen.

Begrensningene knyttet til distriktskvotene og ekstra arbeid i form av tilleggsbryggeseddel, gjør at fartøyene generelt foretrekker å levere ordinære kvoter. Deltagelsen i fisket på distriktskvotene påvirkes derfor sterkt av økningene i de ordinære kvotene i andre halvår. For å illustrere betydningen av dette har vi undersøkt fartøyenes fiske på ordinære kvoter i samme periode. Tabell 45 viser antall fartøy i kystgruppene som er tildelt distriktskvote, og som har fisket (over 1 tonn) i fylket kvoten er tildelt i november og desember (kolonnen "Fisket"). Mens bare 10 av 40 tildelte distriktskvoter i Finnmark ble benyttet, har 31 av de tildelte fartøyene levert torsk i Finnmark. Disse leveransene kan være gjort utenom fartøyets tildelte sone, men viser likevel at deltagelsen i distriktskvoteordningen avhenger av fartøyenes ordinære kvotesituasjon på denne tiden.

Tabell 45 Tildelte fartøys fiske i november og desember (antall fartøy)

| | Finnmark | | | Troms | | | Nordland | | |
|-----------|----------|-----------------|----------------|---------|-----------------|----------------|----------|-----------------|----------------|
| | Tildelt | Fisket distr.kv | Fisket i fylke | Tildelt | Fisket distr.kv | Fisket i fylke | Tildelt | Fisket distr.kv | Fisket i fylke |
| 15–20,9 m | 28 | 8 | 24 | 19 | 2 | 7 | 41 | 1 | 26 |
| 21–27,9 m | 12 | 2 | 7 | 6 | 0 | 2 | 19 | 1 | 4 |
| Trål | 14 | 7 | | 10 | 6 | | 24 | 12 | |

Nesten alle av de tildelte kystfartøyene i Finnmark fisket altså torsk i Finnmark. I Troms og Nordland er andelen noe lavere. 9 av 25 kystfartøy fisket og leverte i Troms, mens i Nordland har 30 av 60 fartøy fisket og levert i fylket i distriktskvoteperioden. Fartøyene i Finnmark fisket vesentlig mer i gjennomsnitt, med 28 tonn mot 17 i Troms og 13 i Nordland. Fangstene i Nordland og Troms trekkes vesentlig opp av et fåtall fartøy med store fangster, mens fangstene er jevne i Finnmark.

Det ble gjennomført en utvalgsundersøkelse blant fartøyene for å avdekke bakgrunnen for beslutningen om å delta eller ikke. De konvensjonelle fartøyene som ble tildelt distriktskvoter fremhever at de søkte fordi dette ga muligheter for økt fiske etter å ha fisket opp den ordinære kvoten.

Få av fartøyene i gruppen 21-28 m fisket torsk i distriktskvoteperioden. Mange av disse fartøyene har fisketillatelse i pelagiske fiskeri som NVG-sild, seinot og makrell. Spesielt sildefiske vil konkurrere med fiske på distriktskvoten i november og desember. Som vist i Tabell 46, har mange av fartøyene, som ble tildelt distriktskvoter i denne gruppen, pelagiske fisketillatelser i tillegg til bunnfisk. Selv om vi finner pelagiske fartøy som har fisket i distriktskvoteområdet, er de sterkt overrepresentert blant fartøyene som ikke har fisket. Dette indikerer at deltagelsen i sildefisket er mer attraktivt enn torskefiske på høsten, og kan forklare den lave deltagelsen i denne gruppen. Det viser også at effekten av distriktskvoteordningen for torsk, ikke bare avhenger av det ordinære torskefisket, men også utviklingen i fiskerier etter andre arter som noen av de potensielle distriktskvotefartøyene har rettigheter i.

Tabell 46 Fartøy 21-28 m med tildelt distriktskvote, pelagiske fisketillatelser og fiske i distriktskvotesonen (antall fartøy)

| | <i>Finnmark</i> | | <i>Troms</i> | | <i>Nordland</i> | |
|-------------|-----------------|------------------------|---------------|------------------------|-----------------|------------------------|
| | <i>Antall</i> | <i>Antall pelagisk</i> | <i>Antall</i> | <i>Antall pelagisk</i> | <i>Antall</i> | <i>Antall pelagisk</i> |
| Fisket | 6 | 2 | 2 | 1 | 5 | 2 |
| Ikke fisket | 6 | 5 | 4 | 4 | 14 | 12 |

7.2 Geografisk fordeling av tildelte og benyttede kvoter

Følgende delkapittel gir en oversikt over den geografiske tilhørigheten til fartøyene som er tildelt og har benyttet seg av distriktskvoter. Tabellene som skal illustrere dette er organisert slik at "Sone" angir hvor mange fartøy som hører hjemme i den sonen hvor de er tildelt kvote. "Fylke" hvor mange hører hjemme innen fylket, "Nord" er tilsvarende for fartøy fra Nord-Norge og "Sør" representerer fartøy fra Sør-Norge.

7.2.1 Tildelte fartøy

Tabell 47 viser den geografiske fordelingen av de tildelte distriktskvotene, fordelt på fartøygrupper og fylker. I gruppen 15-21 m hører de aller fleste fartøyene hjemme i sonen de ble tildelt kvoter i. Andelen fremmedfartøy stiger, som forventet, i gruppen 21-28 m, og er enda større blant trålerne. Mellom fylkene er det noe variasjon i dette bildet. Spesielt andelen fartøy fra samme sone er gjennomgående lavere i Troms.

Tabell 47 Geografisk fordeling av distriktskvoter

| | 15–20,9 m | | | | 21–27,9 m | | | | Torsketrål | | | |
|----------|-----------|-------|------------|-----------|-----------|-------|------------|-----------|------------|-------|------------|-----------|
| | Sone | Fylke | Nord-Norge | Sør-Norge | Sone | Fylke | Nord-Norge | Sør-Norge | Sone | Fylke | Nord-Norge | Sør-Norge |
| Nordland | 36 | 4 | | 1 | 8 | 8 | | 3 | 12 | | 6 | 6 |
| Troms | 9 | 5 | 5 | 3 | 1 | 5 | | | | 4 | 2 | 4 |
| Finnmark | 13 | 1 | 12 | 2 | 3 | 3 | 2 | 5 | 2 | 7 | 2 | 3 |
| Totalt | 58 | 10 | 17 | 6 | 12 | 16 | 2 | 8 | 14 | 11 | 10 | 13 |

Tabell 48 viser den geografiske fordelingen av de tildelte kvotene i Nordland fylke. Den minste fartøygruppen har i stor grad tilhørighet i samme sone. Blant fartøyene som skal levere i områdene III og IV er det flere fremmedfartøy, men bare ett fra Sør-Norge. Samme situasjon finner vi for fartøyene mellom 21 og 27,9 m, men her er tre fartøy fra Sør-Norge. Blant trålerne er det også mange som hører hjemme i samme sone som kvoten skal leveres.

Tabell 48 Geografisk fordeling tildelte kvoter i Nordland

| | 15–20,9 m | | | | 21–27,9 m | | | | Torsketrål | | | |
|----------|-----------|-------|------|-----|-----------|-------|------|-----|------------|-------|------|-----|
| | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør |
| Omr. I | 21 | | | | 5 | | | | 4 | | 6 | 3 |
| Omr. II | 14 | | | | 2 | | | | 8 | | | 3 |
| Omr. III | | 3 | | | | 6 | | | | | | |
| Omr. IV | 1 | 1 | | 1 | 1 | 2 | | 3 | | | | |

I Troms er den geografiske fordelingen av de tildelte kvotene som vist i Tabell 49. I forhold til Nordland er det i større grad fremmedfartøy som er tildelt kvoter. Bare i den minste fartøygruppen er det flest fartøy med tilhørighet innen sonen. Fartøyene mellom 21 og 27,9 m hører alle hjemme innen Troms og blant torsketrålerne er det ingen fra samme sone som er tildelt kvote.

Tabell 49 Geografisk fordeling tildelte kvoter i Troms

| | 15–20,9 m | | | | 21–27,9 m | | | | Torsketrål | | | |
|------------|-----------|-------|------|-----|-----------|-------|------|-----|------------|-------|------|-----|
| | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør |
| Nord-Troms | 4 | 4 | 1 | 1 | | 3 | | | | 1 | 2 | 2 |
| Senja | 5 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | | | | 3 | | 2 |

Fartøyenes geografiske fordeling i Finnmark er vist i Tabell 50. I den minste fartøygruppen finner vi, som i de andre fylkene, relativt mange hjemmefartøy, men også mange fra Troms og Nordland. For gruppen mellom 21 og 27,9 m er tilhørigheten ganske bredt fordelt mellom hjemmefartøy, fartøy fra Finnmark, fartøy fra Nord-Norge og fra Sør-Norge. Tilsvarende situasjon finner vi for torsketrålerne også.

Tabell 50 Geografisk fordeling tildelte kvoter i Finnmark

| | 15–20,9 m | | | | 21–27,9 m | | | | Torsketrål | | | |
|--------|-----------|-------|------|-----|-----------|-------|------|-----|------------|-------|------|-----|
| | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør |
| Sone 1 | 2 | 1 | | | | | | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| Sone 2 | 3 | | 3 | | | | | | | 3 | | 1 |
| Sone 3 | 4 | | 3 | 1 | | | | | | 1 | | |
| Sone 4 | 4 | | 6 | | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | | 1 |
| Sone 5 | | | | 1 | | 2 | 1 | 3 | | | | |

7.2.2 Benyttede kvoter

Deltagelsen på distriktskvotene ble som vist svært liten, spesielt blant de konvensjonelle fartøyene. Tabell 51 viser den geografiske tilhørigheten til fartøyene som fisket distriktskvote i 2006. En stor andel av trålerne hadde en klar tilhørighet til sonen der de var pålagt levering, og bare tre kom utenfra Nord-Norge. Alle de minste konvensjonelle fartøyene kom fra Nord-Norge, og om lag halvparten fra leveringssonen. For den største gruppen kom begge fartøyene som fisket i Finnmark helt fra Vest-Agder.

Tabell 51 Geografisk fordeling benyttede distriktskvoter

| | 15–20,9 m | | | | 21–27,9 m | | | | Torsketrål | | | |
|----------|-----------|-------|------|-----|-----------|-------|------|-----|------------|-------|------|-----|
| | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør | Sone | Fylke | Nord | Sør |
| Nordland | 1 | | | | 1 | | | | 7 | 1 | 3 | 1 |
| Troms | 1 | 1 | | | | | | | | 3 | 2 | 1 |
| Finnmark | 3 | | 5 | | | | | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Totalt | 5 | 1 | 5 | | 1 | | | 2 | 10 | 6 | 6 | 3 |

7.3 Analyse – Endring i fartøyenes fangstmønster

En rekke faktorer påvirker fartøyenes valg av fangstmønster. Viktige elementer som pris og fangstbarhet kan endres betydelig over kort tid, og også variere mellom år. Dette gjør det svært vanskelig å analysere endringer i fartøyenes fangstmønster. Problemstillingen er forsøkt belyst gjennom intervju med fartøy som deltok i fisket på distriktskvoten og gjennom statistikk over utvalgte fartøyers fiske i 2006. Antall intervju er lite i forhold til den totale massen av fartøy. Svarene er likevel relativt entydige, og anses som representative for store deler av fartøyene i de undersøkte gruppene.

Fartøyenes fangstmønster består i hovedsak av hvilken art, når og hvor det fiskes. I følge skipperne har distriktskvoten ikke gitt endringer i hvilke arter fartøyene fisker. Kystflåten med bare konvensjonell fisketillatelse kan i hovedsak enten drive direktefiske etter torsk eller fiske etter sei og annen fisk med torsk som bifangst på høsten. Fartøy med kongekrabbe eller NVG-tillatelse har også disse alternativene på høsten.

For fartøy med NVG-tillatelse er et distriktskvotetillegg på 10 eller 15 tonn ikke nok for å kompensere for det økonomiske bidraget fra sildefisket. Sildefiskets store økonomiske betydning vises godt gjennom den lave deltagelsen i torskefisket, til tross for store kvotetillegg. Av fartøyene mellom 21 og 28 m, som fikk tildelt distriktskvoten og som ikke

fisket, hadde en svært stor andel i alle fylkene pelagiske fisketillatelser. Blant fartøyene mellom 15 og 21 m var det få fartøy som hadde pelagiske tillatelser.

Mange av fartøyene mellom 15 og 21 m fra Finnmark har tillatelse til å fiske kongekrabbe. Dette fisket foregår også på høsten og kunne slik komme i konflikt med torskefiske på distriktskvotene. Intervjuobjektene rapporterer at dette fisket gjøres i løpet av 14 dager i perioden september-oktober. Torskefisket deres starter ikke før i november, slik at disse ikke påvirker hverandre nevneverdig. Kongekrabbefisket kan i tillegg gjøres i januar, etter at distriktskvoteordningen er opphørt.

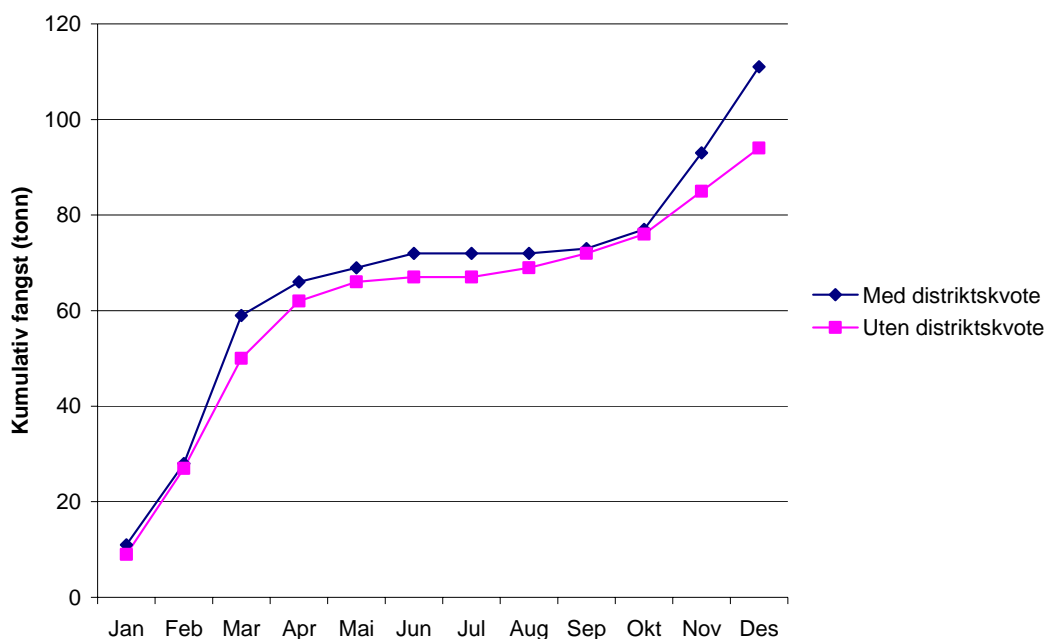
Intervjuobjektene forklarer at de sannsynligvis ville fisket i de samme områdene uten en distriktskvoteordning. Spesielt for fartøyene som kommer langveis fra har økningene i de ordinære kvotene spilt en vesentlig rolle i denne beslutningen. Mange kommenterer viktigheten av at distriktskvotene må være store nok for å få fartøyene til å ta kostnadene ved å starte fiske. Flere av fartøyene fra Nordland forklarer at en kvote på 10 tonn er i grenseland for å skulle gå til Finnmark for fiske på høsten.

Høstfisket etter torsk er tradisjonelt langt bedre i Finnmark enn i Nordland og Troms. Dette vises også i fisket i 2006. En del fartøy valgte å endre driftsmønsteret ved å gå til Finnmark på høsten. Dette hadde vesentlig mer med tilgjengeligheten og priser å gjøre enn distriktskvoten. Fartøyene som valgte å bli i Nordland og Troms oppgir flere grunner til dette. En del foretrekker å drive hjemmefiske, andre forklarer at fartøyet er rigget for garn- eller snurrevadfiske, som ikke er gunstig i Finnmark. Linefartøy nevner at man gjerne ikke har tilgang på de nødvendige landfasilitetene for å drive fiske borte fra hjemstedet.

Tabell 52 Fisketillatelser og fiske torsk i distriktskvotesonen, fartøy 15-28 m

| | <i>Finnmark</i> | | <i>Troms</i> | | <i>Nordland</i> | |
|----------------|-----------------|------------------------|---------------|------------------------|-----------------|------------------------|
| | <i>Antall</i> | <i>Antall pelagisk</i> | <i>Antall</i> | <i>Antall pelagisk</i> | <i>Antall</i> | <i>Antall pelagisk</i> |
| 15-21 m | | | | | | |
| Fisket | 23 | 2 | 11 | 0 | 21 | 2 |
| Ikke fisket | 2 | 0 | 5 | 1 | 8 | 2 |
| 21-28 m | | | | | | |
| Fisket | 6 | 2 | 2 | 1 | 5 | 2 |
| Ikke fisket | 9 | 7 | 6 | 6 | 14 | 12 |

Distriktskvotenes påvirkning på fartøyenes fangstmønster er svært vanskelig å analysere ut fra landingsdata. For å illustrere en torskeavhengig gruppes driftsmønster er det tatt utgangspunkt i fartøyene på 15 m som fisket i Finnmark i november og desember. Denne er delt inn i fartøy med tildelt distriktskvote i Finnmark og fartøy uten slik distriktskvote. Som vist i Figur 1 fulgte begge gruppene torskefiske et tradisjonelt mønster, med tyngden av fisket tidlig på året. Gruppen med distriktskvote fisket totalt sett noe mer, med 111 mot 94 tonn. Forskjellene utgjøres hovedsakelig av fisket i november og desember. Fartøyene med distriktskvote fisket med andre ord mer på høsten, noe som isolert sett kunne tyde på en endring i fangstmønsteret. Imidlertid kom bare om lag 1/3 av denne fangsten fra distriktskvoter og ingen av gruppene var begrenset av kvotene. Dette betyr at forskjellene har andre årsaker.



Figur 1 Kumulativ fangst, fartøy 15-16 m med fiske i Finnmark

7.4 Analyse – priser torsk

Prisen på fisken er sentral for lønnsomheten i både fartøyleddet og foredlingsindustrien. Når fisken selges fra ordinær kvote, står fartøyeier vanligvis fritt til å bestemme hvor og når fisken skal selges. Gjennom de juridiske vilkårene for distriktskvotene, ble markedet for denne fisken begrenset i størrelse og sted. Disse imperfeksjonene kan bety at råstoff fra distriktskvotene ikke oppnår samme pris som oppnås i det ordinære fisket.

Stor fisk oppnår systematisk høyere priser enn mindre fisk. På sluttseddelen registreres fangsten i tre størrelseskategorier. Prissammenligningene er derfor gjort innenfor disse. Gjennomsnittlige priser per uke for fisk fra ordinære kvoter fra kystflåten og trålflåten i november og desember er relativt stabile. Dette indikerer også at det er liten grad av prisvariasjon mellom de individuelle fangstene. Enkelte av størrelseskategoriene er bare omsatt i noen av ukene. Prissammenligningene er derfor gjort samlet for november og desember. Kystflåten er lite mobil og tilgjengeligheten varierer mellom fylkene. Det kan derfor danne seg ulike markedspriser i ulike områder. For kystgruppene vil derfor sammenligningene gjøres på fylkesnivå.

Tabell 53 Salgspriser (kr/kg rund vekt) fra fartøy i november og desember

| | | <i>Finnmark</i> | | <i>Troms</i> | | <i>Nordland</i> | |
|------------|------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | <i>Ordinær</i> | <i>Distrikt</i> | <i>Ordinær</i> | <i>Distrikt</i> | <i>Ordinær</i> | <i>Distrikt</i> |
| 15-21 | < 1 kg | 14,4 | 14,5 | | | | |
| | 1 - 2,5 kg | 15,0 | 15,0 | 14,8 | 14,2 | 13,8 | 12,3 |
| | > 2,5 kg | 17,1 | 17,2 | | | 15,6 | 14,3 |
| 21-28 m | 1 - 2,5 kg | | | | | 13,9 | 12,1 |
| | > 2,5 kg | 17,8 | 17,2 | | | 17,2 | 15,0 |
| Trål fersk | < 1 kg | 9,4 | 9,4 | | | 12,8 | 12,9 |
| | 1 - 2,5 kg | 12,9 | 13,1 | 11,7 | 12,9 | 14,3 | 14,4 |
| | > 2,5 kg | 15,3 | 14,9 | 14,0 | 14,4 | 9,2 | 9,3 |
| Trål frys | < 1 kg | 15,9 | 12,7 | 15,0 | 12,7 | 16,3 | 14,9 |
| | 1 - 2,5 kg | 17,0 | 14,6 | 16,3 | 14,6 | 19,6 | 15,4 |
| | > 2,5 kg | 19,3 | 17,2 | 18,7 | 16,4 | 14,3 | 11,6 |

Finnmark er det eneste fylket der kystflåten hadde en rimelig stor utnyttelse av distriktskvotene. Både i størrelsesgruppen 15-21 m og 21-28 m var det svært små forskjeller i pris mellom distriktskvoter og ordinære kvoter. I sistnevnte har distriktskvoter oppnådd 3 % lavere pris enn de ordinære kvotene. Slike små prisforskjeller kan skyldes en rekke faktorer, som råstoffkvalitet, størrelsesfordeling og tilfeldige svingninger. I intervju med bedrifter og fartøy opplyser et stort flertall at det er betalt like priser for råstoff fra kystflåten. Resultatene gir følgelig ikke grunnlag for å anta at det er betalt mindre for distriktskvotene enn andre leveranser.

I Nordland er det betalt 10–13 % lavere pris for distriktskvotene fra kystflåten. Leveransene var imidlertid svært små. Dette kan være med å forklare prisforskjellen.

Foredlingsbedriftene forklarte gjennom intervju at prisen for frosne distriktskvoter fra trål var vesentlig lavere enn for fritt råstoff. Dette vises også klart i alle tre fylkene, ettersom gjennomsnittsprisene er 10-15 % lavere enn for ordinære kvoter. Sammen med kjøpernes uttalelser, gir resultatene klart grunnlag for at distriktskvoten generelt medfører lavere pris for frossent råstoff.

Bedriftslederne opplyste at det ble betalt markedspris for ferskt råstoff fra trålerne. Dette understøttes av det empiriske materialet, som viser små forskjeller i pris.

Regelverket definerte en minimumspris for fisk fra distriktskvotene. Denne ble dynamisk fastsatt etter markedspris for sammenlignbart råstoff. En av bedriftene trekker frem at denne prisen ble sterkt påvirket av prisen for den beste råstoffkvaliteten, som kunne anvendes til blanktorsk. Fisk fra distriktskvotene kunne ikke anvendes slik, og følgelig ble prisen høyere enn anvendelse til saltfisk kunne forsvare.

7.5 Analyse – FKDs fordelingsmodell

Fiskeri- og kystdepartementet utviklet en modell for fordeling av den avsatte distriktskvoten. Modellen skulle ta hensyn til distriktsstatus og fiskeriavhengighet. Flere av høringsinstansene påpekte svakheter ved modellen, blant annet at modellen var grovmasket og hadde store

sprangverdier. Eksempelvis ville en kommune beregnes fire ganger så høy kvote om den akkurat passerte grenseverdien for fiskeriavhengighet. I den endelige fordelingen valgte FKD å sette denne faktoren til 2.

I evalueringen har vi bygget opp en tilsvarende modell som FKD for å analysere effekten av endringer i forutsetningene. I første rekke er det interessant å undersøke hvor sensitive fordelingsresultatene er for grenseverdiene som settes for distriktsindeksen og fiskeriavhengighet. Betydningen vektene for hver av faktorene i modellen er også relevant å undersøke. Parametrene som er endret i de ulike modellkjøringene er vist i Tabell 54. Med unntak av kjøring 8 krever endringene ingen nærmere forklaring. Kjøring 7 skal undersøke hvordan resultatene påvirkes av de skarpe grenseverdiene i distriktsindeksen og fiskeriavhengighet. Det er derfor lagt inn lineære funksjoner som gir modellverdier for de to parametrene. For distriktsindeksen er det valgt en lineær funksjon som gir verdi 2 når distriktsindeksen er 0, verdi 1 for indeks lik 40 og verdi 0 for indeks lik 80. For fiskeriavhengighet er det valgt en funksjon som er lik en lineær regresjon mellom punktene origo, (10 %, 1) og (20 %, 2).

Tabell 54 Endringer i forutsetninger FKDs fordelingsmodell

| <i>Kjøring</i> | <i>Distriktsindeks</i> | <i>Fiskeriavhengighet</i> |
|----------------|-----------------------------|---------------------------|
| 1 | Verdi 1 <50 | Ingen endring |
| 2 | Verdi 1 <60 | Ingen endring |
| 3 | Ingen endring | Verdi 1 > 7,5 % |
| 4 | Ingen endring | Verdi 1 > 5,0 % |
| 5 | Verdi 1 <50 | Verdi 1 > 7,5 % |
| 6 | Verdi 1 <60 | Verdi 1 > 5,0 % |
| 7 | Verdi = $2 - 1/40 \times X$ | Verdi = $10 \times X$ |

Resultatene fra de ulike modellkjøringene er vist i Tabell 55. Andre fylker med svært små endringer er ikke tatt med i presentasjonen, og resultatene vil diskuteres ut fra endringen i de nordnorske fylkene, dersom ikke annet spesifiseres. Endring av grenseverdien for distriktsindeksen slår ikke sterkt ut på resultatene. Dersom innslagspunktet settes ved indeksverdi lik 50 eller 60 reduseres kvotene med henholdsvis 3 og 9 %.

Endringene i grenseverdien for innslagspunktene for fiskeriavhengighet gir varierende utslag i fordelingen, og stort sett bare i Finnmark. Innslagspunkt på 7,5 eller 5 % reduserer kvotene i Finnmark med henholdsvis 11 og 16 %, mens Troms og Nordland bare får små endringer.

Parvis endring av de to faktorene gir sterkere utslag for de nordnorske fylkene. Endring som i kjøring 5 reduserer Finnmark med 9 %, Troms 4 % og Nordland 7 %. Kjøring 6 reduserer Finnmark med 24 %, Troms med 13 % og Nordland med 14 %. Vinnerne er i hovedsak Møre og Romsdal og Hordaland.

I siste kjøring ble grenseverdiene erstattet med kontinuerlige funksjoner. Dette ga små effekter i Finnmark og Nordland, men økning på 14 % i Troms. Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane reduserer sine andeler betydelig.

Det må altså betydelige endringer i modellens parametre for å gi større utslag i fordelingen mellom fylkene.

Tabell 55 Endringer fylkesvis kvotefordeling (tonn)

| | <i>Utgpkt</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|------------------|---------------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|
| Finnmark | 813 | -26 | -74 | -87 | -133 | -70 | -196 | 26 |
| Troms | 581 | -19 | -53 | 0 | 14 | -23 | -73 | 83 |
| Nordland | 1394 | -45 | -127 | -39 | 8 | -93 | -196 | -43 |
| Nord-Trøndelag | 0 | 0 | 53 | 0 | 42 | 0 | 73 | 51 |
| Sør-Trøndelag | 232 | -7 | -21 | 10 | -20 | 0 | -51 | -65 |
| Møre og Romsdal | 174 | 51 | 90 | 19 | 38 | 58 | 261 | 9 |
| Sogn og Fjordane | 290 | -9 | -26 | 0 | -35 | -12 | -73 | -80 |

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Næringsøkonomisk vurdering

Dagens totalkvoter representerer en relativt effektiv begrensning på hvor mye fiskeflåten kan fange, og foredlingsindustrien kan bearbeide. Formålet med distriktskvoteordningen var å sikre tilførsel av råstoff til definerte næringsvake områder. De begrensede kvotene medfører at noen da må få mindre råstoff. Avsetningen til distriktskvoten ble tatt fra alle fartøyene i de omfattede reguleringsgruppene og fordelt på noen utvalgte. Omfordelingen vil slik berøre fartøy, industribedrifter og kommuner. I følgende kapittel skal vi ta for oss de næringsøkonomiske konsekvensene for fartøyene og foredlingsbedriftene.

8.1.1 Fartøyøkonomi

Den viktigste økonomiske driveren i verdikjeden for fisk er kvote, da den definerer potensiell fangst og råstofftilgang. Endringer i kvote vil derfor ha konsekvenser for verdiskapingen.

Ordningen for 2006 var begrenset til 1,6 % av torskekvoten. Omfanget var relativt lite, og for næringen som helhet, vil de direkte økonomiske konsekvensene være små. Den tapte verdiskapingen hos fartøy som har avgitt kvoter, er sannsynligvis oppveid av økt verdiskaping hos de som fikk økte kvoter. For mannskap og enkeltfartøy vil betydningen være større. Tapene var begrenset nedad av fordelingen på alle fartøyene i gruppen, mens gevinsten avhenger av hvor mange fartøy kvoten fordeles på. Tilsvarende gjelder tilnærmedesvis også foredlingsbedriftene.

Konsekvenser enkeltfartøy

Tabell 56 viser kvotereduksjonen på 3 % og potensiell reduksjon i verdiskaping for eksempelfartøy i de ulike reguleringsgruppene. Selv om fartøyene i kystgruppene fikk store kvotetillegg på høsten, ble mange fartøy begrenset i fangsten av distriktskvotetrekket. Dette på grunn av at tilleggene ble gitt etter de beste fangstsesongene, og fartøyene hadde alternative fiskeri. De direkte økonomiske konsekvensene for reder og mannskap er beregnet i Tabell 56. Fartøy i de ulike gruppene i distriktskvoteordningen er beregnet å miste inntekt på mellom 40.000 og 200.000 kr som følge av avsetningen til distriktskvote. Sett i forhold til den totale avkastningen av arbeid og kapital på fartøyene er dette relativt lite.

Tabell 56 Tap for fartøy uten distriktskvote

| | <i>Konvensjonell 16 m</i> | <i>Konvensjonell 25 m</i> | <i>Trål faktor 1</i> |
|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|
| Redusert kvote | 2,5 t | 3,7 t | 20,9 t |
| Tapt salgsinntekt | 50.000 kr | 74.000 kr | 313.500 kr |
| Felleskostnader* | 10.000 kr | 14.800 kr | 90.915 kr |
| Tapt resultat for fartøy og mannskap | 40.000 kr | 59.200 kr | 222.585 kr |

* Det er antatt følgende andeler av inntektene: 5 % drivstoff, 3 % produktavgift, 1 % agn, 5 % vedlikehold og 6 % diverse kostnader med utgangspunkt i lønnsomhetsundersøkelsen for 2005. For torskefartøyerne er de tilsvarende kostnadsandelene antatt å være 15 %, 3 %, 0 %, 5 % og 6 %.

Fangstkostnader og pris

Fisket etter torsk reguleres med fartøykvoter, og fartøyenes beslutninger får dermed ikke direkte negative konsekvenser for hvor mye et annet fartøy kan fiske. Man kan derfor anta at fartøyene velger et fangstmønster som er optimalt for dem, og oppnår en nær maksimal verdiskaping. Distriktskvoteordningen la begrensninger på deres næringsutøvelse, gjennom å definere at fisket skal foregå på høsten og at fangsten skulle leveres fersk. Fisket foregår tradisjonelt ikke på denne tiden, og det er rimelig å anta at dette gir et økonomisk effektivitetstap for fartøyene isolert sett. Denne effekten er viktigere for fartøyene som fisket i Nordland og Troms enn i Finnmark.

Tilgjengeligheten er dårligere på høsten enn i hovedsesongene, noe som gir lavere fangster per driftsdøgn. Været er også ofte dårligere, noe som medfører økt landligge. Disse faktorene bidrar til at fangstkostnadene er høyere om høsten enn om vinteren. Variable vedlikeholdskostnader knyttet til både fartøy og redskaper, drivstoff, agnkostnader og alternativkostnader vil øke. Det er vanskelig å gi et rimelig estimat på størrelsen.

Spesielt i trålflåten har man de senere årene satt av relativt store kvanta til høstfisket. Dette skyldes blant annet at integrerte selskap ønsker å være leveringsdyktige hele året, men også for å utnytte de tradisjonelt høyere prisene på høsten. Høyere priser vil øke verdiskapingen for fiskeflåten, og slik kompensere for kostnadsøkningene.

Denne strategien har i liten grad vært benyttet av fartøyene i kystflåten. Dette kan blant annet skyldes at priseffekten ikke kompenserer hele kostnadsøkningen, risiko for landligge og restkvoter og at fartøyene har alternative fiskeri på denne tiden. Selv blant fartøy med bare fisketillatelse på torskefisk, er avsetning til høstfiske en lite utbredt strategi. Dette er en sterk indikasjon på at sesongfisket er det mest lønnsomme for alle fartøyene, og at avsetning til høstfiske vil medføre redusert verdiskaping for fartøyene.

Andre faktorer

Regelverket for ordningen var klart svært sent i 2006. Dette betydde at fartøyene ikke kunne legge inn et distriktskvotefiske i driftsplanene sine. Fiske etter torsk på høsten krever at man har restkvoter av hyse og sei. Usikkerheten rundt ordningen og hvilke fartøy som ville få fiske kunne medføre at fartøyene ikke satte av bifangstkvote, eller at kvoter kan bli stående ufiske. Mangelen på forutsigbarhet betydde også at flere fartøy hadde planlagt ferie, reparasjoner og slippsetting i den aktuelle perioden, eller om sommeren. Disse gikk dermed glipp av fisket på distriktskvotene.

Mange fartøyeiere trakk i intervjuene frem at loddtrekning er en uheldig måte å fordele fiske på, da det ikke legger til rette for god driftsplanlegging. De påpekte også at de svært detaljerte kravene som ble stilt til både tid og sted for levering av fangsten, medførte ekstra kostnader. Eksempelvis måtte fartøy avbryte fisket for å rekke landingsfristen 31.12, for så å gå på feltet igjen. Landing av distriktskvoten kunne enten gjøres ved at fartøyet selv losset fangsten ved anlegget, eller ved at fartøyet betalte transporten fra landingssted til anlegg.

8.1.2 Foredlingsindustrien

Intensjonene bak distriktskvotene var å bedre forholdene for utsatte fiskeindustribedrifter, gjennom å gi økt tilgang på råstoff i en periode av året det normalt er liten tilgang. Logikken rundt fordelingen av en begrenset mengde fisk, gjelder også her. For at noen skal få mer, må

andre få mindre. Siden råstofflandingene hos enkeltbedrifter varierer sterkt, og påvirkes av tilfeldige faktorer, er det vanskelig å estimere tap for enkeltbedrifter.

Også periodiseringseffekten slår negativt ut for segmenter i foredlingsindustrien. Noen bedrifter er tilpasset til landinger på vinteren, og ønsker ikke leveranser om høsten. Eksempelvis gjelder dette for tørrfiskprodusentene. For disse vil periodisering av fangst til høsten være uønsket.

Bedrifter, som er tilgodesett med leveringspliktige trålere, har opplevd planleggingsproblemer som følge av at fartøyet er tildelt distriktskvote. Fartøyet kan da velge om det skal lande fangsten som leveringspliktig råstoff, eller som distriktskvote. Dersom ikke dette avtales på forhånd, kan dette gi problemer for bedriftens markedsførings- og produksjonskoordinering.

For industrien er det også rimelig å anta at den reduserte verdiskapingen hos de som får mindre om lag oppveies av økningen hos de som får økte landinger. Effekten på råstofftilgangen i de tilgodesette bedriftene er presentert i kapittel 6.4.3. De fleste bedriftene fikk ikke råstoff fra distriktskvotene, noen fikk en liten andel, og bare noen svært få fikk betydelige andeler av råstoffet sitt som distriktskvote.

Bedriftslederne rapporterte at kostnadene ved produksjon av råstoff fra høstfiske var om lag de samme som om våren. De mente også at man kunne oppnå noe bedre priser for produktene om høsten. Dette gir positiv effekt på verdiskapingen, og kan være med å kompensere for de økte fangstkostnadene. At ikke bedriftene evner å tiltrekke seg kystfartøy til høstfiske gjennom normale markedskanaler, indikerer at den ikke er stor nok til å veie opp for økningen i fangstkostnadene.

Sysselsettingen i industrien ble bare i liten grad påvirket, som vist i kapittel 6.4.4. Råstoffet ga en liten økning i sysselsettingen i bedriftene i Finnmark, målt i antall årsverk. Denne gikk, i følge bedriftene, i hovedsak til reduserte permitteringer og bedret utnyttelse av eksisterende arbeidsstokk. Siden omfanget var relativt lite, er det ikke rimelig å anta at dette påvirker bedriftenes evne til å tiltrekke seg arbeidskraft i vesentlig grad.

8.2 Samfunnsøkonomisk vurdering

Beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal gi grunnlag for en helhetlig vurdering av tiltak. I et bedriftsøkonomisk resultat inngår bare effekter for den enkelte bedrift. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet omfatter effektene for hele samfunnet, dvs. andre bedrifter, individer og andre institusjoner. I følge Johansen (1977⁶) bør man, i tillegg til de bedriftsøkonomiske effektene, ta hensyn til eksterne effekter for andre bedrifter, organisasjoner og miljø. Videre bør man vurdere fordelingseffektene av tiltaket.

Fisken inngår i en verdikjede, der fiskefartøyene og foredlingsbedriftene er sentrale aktører. Systemets totale verdiskaping i kjeden er i stor grad avhengig av prisene som oppnås for sluttproduktene. Likevel kan fiskernes tilpasninger gi eksterne effekter for foredlingsindustrien. Mange av fiskefartøyene deltar i flere fiskeri, mens foredlingsbedriftene ofte konsentrerer seg om enten hvitfisk eller pelagisk. Fartøyenes bedriftsøkonomi kan dermed favorisere et driftsmønster som ikke er gunstig for fiskeindustrien. En slik ekstern

⁶ Johansen 1977. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Rapport 1/1977. Industriøkonomisk institutt, Oslo.

effekt er vanskelig å analysere, og distriktskvotens effekter på denne vil ikke videre omhandles.

Distriktskvoteordningen påvirker ikke den totale mengden torsk, men medfører omfordeling av råstoff mellom både fartøy og foredlingsbedrifter. For å forenkle analysen, forutsetter vi at mengden annen fisk heller ikke endres.

Omfordelingene mellom fartøy består i at alle fartøyene omfattet av ordningen har gitt fra seg 3 % av kvoten. Denne avsetningen ble deretter fordelt mellom et utvalg av disse fartøyene. Etersom torsk kvotene ikke lå an til å bli fisket, økte Fiskeridirektoratet overreguleringen av distriktskvotene. I praksis førte dette til at trålerne fisket en større andel av distriktskvoten enn forutsatt.

Så lenge fartøy ikke tas ut av fiske, vil ikke omfordelingen mellom fartøy, innen samme fartøygruppe, føre til vesentlige endringer i verdiskaping. Det er sannsynlig at verdiskapingen påvirkes av overføringen til trålerne fra kystgruppene. Trondsen og Vassdal (2005⁷) finner at verdiskapingen per kilo er høyere i kyst- enn i trålflåten. Denne studien inkluderte all fisk, og en vurdering av torsk isolert ville kreve en mer inngående studie. Det er derfor ikke antatt at dette påvirker den totale verdiskapingen for fiskeflåten. Allokeringen av fiskekvoter til fartøy og -grupper skjer bare delvis gjennom markedet, og det er følgelig ikke grunnlag for at omfordelingen medfører samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Periodiseringselementet i ordningen betydde at torsk, som ellers ville blitt fisket på vinteren, er flyttet til høstfiske. Dette kan også påvirke verdiskapingen i flåteleddet gjennom priser, fangstkostnader eller alternativkostnadene. Generelt ble torsken fra kystflåten i Finnmark betalt noe bedre på høsten enn på vinteren. Dette bildet er ikke entydig for råstoff fra trålerne. Torsken som landes om vinteren er generelt større og bedre betalt enn høstfiske. Fangstkostnadene er vurdert å være noe høyere på høsten, og verdien av biprodukter, som lever og rogn er lavere. Dette betyr at vi ikke har grunnlag for å anta vesentlige forskjeller i verdiskaping som følge av at fisken landes på høsten i Finnmark. For landingene på høsten i Troms og Nordland, er det grunn til å anta at de har høyere kostnader og lavere verdi.

Beregningene av kvantumeffekter viste at Finnmark netto ble tilført råstoff, mens Sør-Norge mistet landinger. I beskrivelsen av de næringsøkonomiske konsekvensene ble det konkludert med at omfordelingene i liten grad påvirker verdiskapingen i bedriftene. Likevel hindrer ordningen, gjennom omfordelingene mellom fylker og internt i fylkene, at ressursene kanaliseres til den mest effektive bedrift og anvendelse. Dette vil medføre et samfunnsøkonomisk tap. Størrelsen på dette er vanskelig å tallfeste.

På sikt, og med økt nivå på avsetningen, vil den kunne gi større negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Dette henger sammen med at omstilling og nyskaping kan hemmes og en produksjonsstruktur som ikke gir best utbytte kan sementeres. Med hensyn på å dirigere landinger til definerte områder er distriktskvoteordningen svært lik leveringsplikten for torsketrålere. I en nylig evaluering av denne (Dreyer *et al.*, 2006⁸) ble lønnsomheten for bedriftene som var begunstiget funnet å være lavere enn øvrig fiskeindustri. Sammen med tradisjonell økonomisk teori tilsier dette at det er uheldig på lang sikt å unnta enkeltbedrifter fra konkurranse om råstoffet.

⁷ Trondsen og Vassdal (2005). Hvordan øke verdiskapingen av fiskeressursene? Notat 4.8.05. Norges Fiskerihøgskole, Tromsø.

⁸ Dreyer *et al.* (2006). Evaluering av leveringsplikten. Rapport 1/2006. Fiskeriforskning, Tromsø.

Landinger ble flyttet fra vinteren til høsten gjennom distriktskvotene. Bedriftene mente at fordelingskostnadene ikke ble påvirket av tiden på året, mens prisene for sluttproduktene ble vurdert å være noe høyere på høsten. Effekten av dette ble redusert, som følge av at fisken ikke kunne eksporteres som blanktorsk. Til sammen kan vi anta at bedriftene får en viss økning i verdiskapingen ved høstfiske. Det begrensede omfanget av høstfisket tilsier at denne effekten ikke er stor.

Det frosne råstoffet ble solgt fra fartøyene med rabatt i forhold til markedspris på fritt råstoff. Dette medfører redusert verdiskaping for fartøyene, som kompenseres av økt verdiskaping i foredlingsbedriftene. I den grad dette råstoffet ville blitt solgt ubearbeidet ut av landet, representerer dette også økt verdiskaping i bedriftene.

Syssetsettingen knyttet til den positive kvantumeffekten, ble beregnet å være om lag 11 årsverk i Finnmark. Kvantumeffekten var et resultat av en netto omfordeling fra Sør-Norge. Det er rimelig å anta at denne har gitt en tilsvarende sysselsettingsnedgang i Sør-Norge, slik at ordningen på nasjonalt nivå bare har liten innvirkning på sysselsettingen. I følge samtaler med arbeidsmarkedsetaten i Finnmark og Møre og Romsdal, er sysselsettingssituasjonen i fiskeindustrien relativt god, med redusert ledighet. I sistnevnte fylke er også arbeidsmarkedet i andre sektorer godt, slik at sysselsettingsnedgangen knyttet til distriktskvoteordningen ikke burde slå ut i økt ledighet. I de tilgodesette områdene i Finnmark er ledigheten i utgangspunktet høyere, og de alternative sysselsettingsmulighetene mindre. Omfordelingen av sysselsetting fra Sør-Norge til de aktuelle områdene i Finnmark medfører dermed samfunnsøkonomisk gevinst på kort sikt. Omfanget er imidlertid lite, og usikkerheten i størrelser, tidsrom og ledighetssituasjon er stor. Det er derfor ikke gjort beregninger av effekten.

Som de fleste nye reguleringer, medfører ordningen økt ressursbruk fra myndighetene i form av utvikling, implementering og kontroll. I tillegg involveres også andre organisasjoner med interesser knyttet til ordningen. Eksempelvis kan dette være næringsorganisasjonene. Bidragene fra de enkelte er relativt små, og vi har i Tabell 57 bare estimert innsatsen til de største bidragsyterne. De øvrige instansene har sannsynligvis lagt ned en mindre innsats, slik at den samlede ressursbruken har vært i underkant av 1 årsverk.

Tabell 57 Ressursinnsats utvalgte offentlige instanser

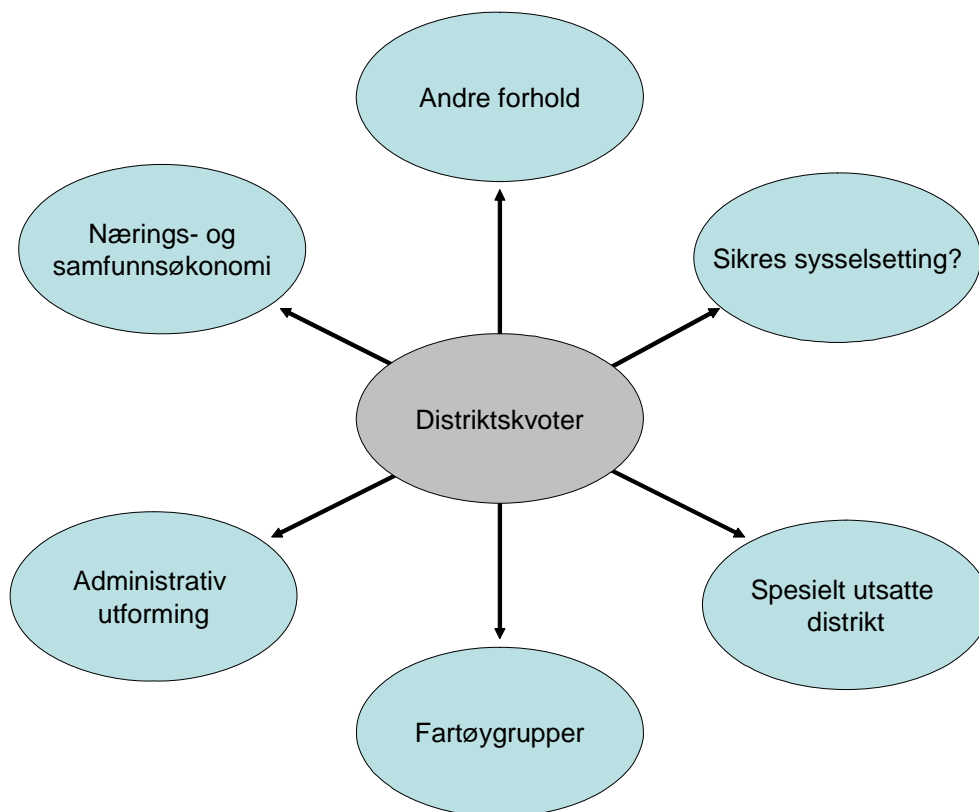
| | <i>Antall månedsverk</i> |
|--|--|
| Fiskeri- og kystdepartementet | 3 |
| Fiskeridirektoratet, sentralt og regionalt | Finnmark 0,5 Troms 0,75 Nordland 0,5 Sentralt 1 |
| Finnmark fylkeskommune | 1 |
| Troms fylkeskommune | 0,5 |
| Nordland fylkeskommune | 0,5 |
| Samlet | 7,75 |

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av ordningen må ses i forhold til at distriktskvotene utgjør en liten del av totalkvotene. Den må også sees i sammenheng med at omfordelingseffekten var liten regionalt og innad i fangst- og produksjonsledd. Samtidig ble distriktskvotene innført i en periode hvor det stod igjen store kvanta torsk fra de ordinære kvotene.

9 Vurdering av distriktskvoteordningen 2006

Regjeringens intensjon var at distriktskvotene skulle bidra til å sikre sysselsetting i fiskeindustrien i spesielt utsatte distrikter. Dette skulle oppnås gjennom avsetning av fisk til definerte geografiske områder. Sysselsettingen skulle videre styrkes gjennom et krav om at denne fisken skulle bearbeides. Dette målet fremkommer i regjeringens Soria Moria-erklæring. Avsetningen til distriktskvote er hjemlet i saltvannsfiskelovens § 4. Lovhjemmelens forarbeider begrunner regelen ut fra de samme hensyn; næringsssvake områder skal sikres råstoff av bosettingsmessige hensyn. I tillegg går det frem at kvotene bør innrettes mot tider av året når råstofftilførselen er svakest.

Sentralt i evalueringen er en vurdering om ordningen i 2006 har bidratt til å oppnå regjeringens mål. Forhold og variabler som er analysert for å belyse dette er vist i Figur 2. Vurderingen diskuterer spesielt om ordningen treffer riktige områder, om sysselsettingen sikres, mengden fisk som inngår, hvilke fartøygrupper som omfattes, den administrative utformingen og andre forhold som griper inn i andre politiske mål. Til slutt i kapittelet vil vurderingene oppsummeres.



Figur 2 Vurderingskriterier for distriktskvoteordningen

9.1 Sikres sysselsetting?

Regjeringens uttalte mål for distriktskvoteordningen i 2006 var å sikre sysselsetting i utsatte områder. Dette har sammenheng med utviklingen i næringen over tid og konsekvensene dette får i mange lokalsamfunn. Sysselsettingen i fiskeindustrien har i mange år gått kraftig ned

(Bendiksen, 2006⁹). Mange lokalsamfunn er sårbare fordi de ensidig er avhengig av sysselsettingen i fiskerinæringen, og endringene får dermed store negative konsekvenser. Filétindustrien i Finnmark har vært særlig utsatt, men også i Troms og Sogn og Fjordane har man hatt betydelige problemer.

Denne utviklingen er et resultat av flere faktorer. Viktige drivere de seneste årene er lave kvoter med påfølgende overkapasitet, økt global konkurranse om både råstoff og kundene og reallønnsutviklingen i Norge. Disse bidrar alle til redusert konkurranseevne og utilfredsstillende lønnsomhet, som igjen tvinger bedrifter til å legge ned, redusere aktivitet eller mekanisering for bedret produktivitet.

Sysselsetting sikres i første rekke gjennom bedrifter som er godt tilpasset både råstoff- og sluttmarkedet og viser god lønnsomhet. For Norge som helhet kan man oppnå økt sysselsetting gjennom omlegging til mer arbeidskrevende fangst og foredling. En hovedutfordring er at denne strategien generelt innebærer svekket konkurranseevne på grunn av det norske lønnsnivået. På regionalt og lokalt nivå kan sysselsettingen også økes gjennom økte råstofftilførsler. Ettersom totalkvoten er gitt, vil dette på kort sikt innebære omfordeling av ressursene.

Distriktskvoteordningen søkte å oppnå en slik omfordeling gjennom tildeling av kvoter for levering i utvalgte områder. Disse kvotene ble avsatt til høsten for at landingene skulle bidra med landinger i en periode av året da råstofftilførselen tradisjonelt er liten.

I fylkene Nordland og Troms som helhet ga distriktskvotene relativt liten effekt. Finnmark fikk en positiv effekt og Sør-Norge fikk negativ effekt. Effektene varierte noe mellom de utvalgte områdene i hvert fylke. Andelen av de totale landingene ligger mellom -2 % og +2 %. Betydningen må derfor sies å være begrenset i alle områdene. Beregningen av sysselsettingseffekten viste en økning på om lag 11 årsverk i Finnmark. Dette utgjør bare om lag 2 % av den samlede sysselsettingen i de begunstigede områdene. Dette betyr at sysselsettingseffektene var små, både i områdene og i enkeltbedriftene. Dette samsvarer også godt med bedriftsledernes vurderinger av effektene.

De forholdsvis små effektene skyldes i hovedsak at distriktskvoten ble fordelt på store områder og at stort sett alle bedriftene dermed ble inkludert. Siden landingene av torsk stort sett kommer i Nord-Norge, oppnår man liten grad av omfordeling. Koblet sammen med økte ordinære fartøyskvoter i samme periode ble effekten av fylkeskommunens prioritering ytterligere vannet ut. Effekten henger naturligvis også sammen med den beskjedne mengden fisk som avsettes gjennom ordningen.

Som nevnt innledningsvis er sikre arbeidsplasser også avhengige av bedriftenes lønnsomhet. For store deler av fiskeindustrien har denne vært svak over lang tid. Virkemidler som gir bedre lønnsomhet for bedriftene vil også bidra til å sikre sysselsetting. Økt råstofftilførsel vil gi økt kapasitetsutnyttelse og bedre lønnsomhet. Distriktskvotenes avgrensede marked kunne i tillegg gi lavere råstoffkostnader. Kvantumseffekten var imidlertid ikke stor nok til å gi vesentlige endringer i kapasitetsutnyttelse. Prisen for råstoff fra distriktskvotene var om lag lik prisen fra ordinære kvoter, med unntak for det frosne råstoffet. De fleste bedriftene i området kjøper vanligvis ikke frosset råstoff på grunn av at prisen er for høy. Dette betyr at ordningen bare i liten grad har bidratt til sikrere arbeidsplasser gjennom å styrke økonomien i de begunstigede bedriftene.

⁹ Bendiksen (2006). Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien 2005. Rapport 21/06. Fiskeriforskning, Tromsø.

Selv om distriktskvotene, i alle fall i Finnmark, bidrar til en viss sysselsettingsøkning, påvirkes nivået av en rekke andre faktorer. De langt fleste av disse trekker i retning av redusert sysselsetting i all industri. I et nasjonalt perspektiv er sysselsettingssituasjonen svært god, og økonomien er i nærheten av full kapasitetsutnyttelse. Reallønnsnivået har steget betydelig, noe som i økende grad gjør at foredlingsbedriftene substituerer arbeidskraft med kapitalutstyr. Vi vet at den demografiske utviklingen vil gi en betydelig mindre arbeidsstyrke fremover, og kreve en større andel i andre bransjer. Globalisert handel og teknologiutvikling har gitt økt konkurranse om råstoffet, og utviklingen i lønnskostnadene har gitt norske bedrifter vesentlige konkurranseulempen i produktmarkedene. Oppdrett av ulike arter hvitfisk som for eksempel pangasius og tilapia vokser svært sterkt, og kan komme til å påvirke prisene på våre eksportprodukter.

Disse faktorene bidrar til fallende sysselsetting i fiskeindustrien, som i annen norsk industri. Myndighetenes ønske om å sikre denne motvirkes dermed av både nasjonale og internasjonale forhold. Betydningen av disse vil klart være mye sterkere enn en distriktskvoteordning som i 2006.

9.2 Spesielt utsatte områder

Distriktskvotene skulle være et virkemiddel for å styrke spesielt utsatte områder. Effekten vil derfor avhenge sterkt av hvordan disse velges ut. Fiskeri- og kystdepartementet definerte størrelsen på avsetningen til distriktskvoten, fartøygruppene som inngikk og fordelingen mellom fylkene. Sistnevnte ble gjort etter en modell, der kommunenes fiskeriavhengighet og distriktsstatus bestemte kvoten. Selv om også kommuner i Sør-Norge tilfredsstilte kriteriene, ble hele kvoten fordelt på de tre nordnorske fylkene. Flere av høringsinstansene kommenterte at dette gir lavere legitimitet for ordningen, spesielt i områdene som ble utelatt. Administrasjonen av ordningen krevde ressurser fra fylkeskommunene, Fiskeridirektoratet og salgslag. Å involvere disse instansene for administrasjon av så lite fisk synes lite hensiktsmessig. Spesielt når ordningen må betraktes som et prøveprosjekt for å samle erfaringer.

Modellen for fordeling av kvotene mellom fylkene ble utsatt for kritikk i høringsrunden. Denne rettet seg i hovedsak mot grenseverdiene for de to parametrene i modellen. Vi har derfor undersøkt fordelings sensitivitet for endringer i disse, både enkeltvis og sammen. Resultatene viste at fordelingen av distriktskvoten mellom fylkene var relativt robust.

Fylkeskommunen fikk i oppgave å fordele kvoten internt i fylkene. I dette lå det altså å tolke og definere begrepet *spesielt utsatte områder*. I Finnmark og Troms la man stor vekt på fiskeriavhengighet og distriktsstatus. Finnmark benyttet også arbeidsledighet som kriterium. Nordland satte ikke kriterier, men ønsket å likebehandle alle bedriftene i fylket.

Nesten alle kommunene i Finnmark med fiskeriaktivitet tilfredsstilte kriteriene. I Troms ble også store deler av fylket omfattet, men en del kommuner falt utenfor på grunn av manglende bedrifter med nødvendig produksjonsgodkjenning. I tillegg inkluderte disse fylkeskommunene enkelte bygder og fiskevær i kommuner som falt utenfor. Samlet betydde dette at en svært stor andel av produksjonskapasiteten i Nord-Norge ble ansett som å være spesielt utsatt, og dermed inkludert i ordningen.

Mengden fisk som ble allokert til hver sone og andelen dette utgjorde av råstoffkjøpene er vist i Tabell 58. Når en så stor del av landsdelen omfattes, vil nødvendigvis effektene av den

geografiske omfordelingen måtte bli liten. Bare i Område III og IV i Nordland utgjorde tildelingen en betydelig del av råstoffkjøpene. Fylkeskommunene hadde åpenbart gode intensjoner med denne fordelingen, men ved å gjøre så liten grad av prioritering vannes effekten sterkt ut.

Tabell 58 Råstoffkjøp torsk og distriktskvote (tonn rund vekt)

| | <i>Råstoffkjøp totalt 2005</i> | <i>Distriktskvote</i> | <i>Andel distriktskvote (%)</i> |
|-----------------|--------------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| Finnmark | 62.962 | | |
| Sone 1 | 5.602 | 251,2 | 4,5 |
| Sone 2 | 17.591 | 219,0 | 1,2 |
| Sone 3 | 7.809 | 130,4 | 1,7 |
| Sone 4 | 21.126 | 315,6 | 1,5 |
| "Sone 5" | 3.267 | 100,0 | 3,1 |
| Troms | 36.253 | | |
| Nord-Troms | 13.651 | 363 | 2,7 |
| Senja | 13.526 | 363 | 2,7 |
| Nordland | 73.658 | | |
| Område I | 24.670 | 750 | 3,0 |
| Område II | 45.782 | 750 | 1,6 |
| Område III | 926 | 121 | 13,1 |
| Område IV | 1.703 | 121 | 7,1 |

Behovet for råstoff henger sterkt sammen med hvilken strategi bedriftene har valgt for produksjonen. Noen bedrifter har tilpasset seg den sesongbetonte råstofftilførselen med en sesongbasert produksjon og svært lave kapasitetskostnader. For eksempel tørrfisk og saltfiskprodusenter som baserer seg på en hektisk aktivitet i vinterhalvåret. Klippfiskindustrien forsøker gjerne å jevne ut råstoffbasen med kjøp av frossen fisk. Disse bedriftene ønsker ikke fangstmønsteret som distriktskvoten skaper. Dette er for en stor del bedrifter som er tilpasset en annen flåte, et annet fangstmønster og et annet produksjonsmønster, enn det som skapes gjennom en distriktskvoteordning som premierer et høstfiske etter torsk.

Bedriftene som har sterkest behov for virkemidler som jevner ut leveransene av fersk fisk er typisk store bedrifter med høye kapasitetskostnader. Disse finner vi gjerne i ferskfisk og filéindustrien. Det tradisjonelle sesongbaserte uttaket av torsken, vil komme i konflikt med en produksjonsstrategi basert på høy og kontinuerlig tilgang på fersk torsk hele året, og fremme et særskilt behov for råstoff. Finnmark er fylket i Nord-Norge som kommer dårligst ut av det tradisjonelle intensive fisket på gytetmoden torsk i vinterhalvåret. Erfaringene viser at det landes relativt mer torsk i Finnmark når torskefisket foregår på de yngre årsklasser og senere på året. Industristrukturen i Finnmark er dessuten sårbar for sesongsvingninger i landingene, fordi de fleste av bedriftene baserer seg på kontinuerlig produksjon og satser på produkter som krever kontinuerlig leveranser. Behovet for mer og kontinuerlig tilførsel av råstoff er derfor klart til stede – og dette er ikke noe nytt. Distriktskvoteordningen ble opprinnelig etablert for nettopp å sørge for kontinuerlig leveranser til fiskeindustrien i Finnmark.

En konklusjon som kan trekkes er at den viktigste prioriteringen for bruken av distriktskvoten skjedde i fordelingen mellom de ulike fylkene. Her ble Nord-Norge prioritert og kvantumet fordelt mellom fylkene. Det er påfallende at fordelingen på fylkeskommunalt nivå har hatt som en underliggende premisse at flest mulig av fylkets fiskeindustribedrifter skulle ha anledning til å kjøpe fisk fra distriktskvotene. På fylkeskommunalt nivå har de altså slitt med å prioritere mellom fylkets egne bedrifter. Både Nordland og Finnmark opererte altså med 4 og 5 soner innenfor fylket. I Nordland, for eksempel, var hele 90 av fylkets 93 bedrifter innenfor ordningen. Troms, som hadde det minste kvantum til fordeling, valgte å gjøre den strengeste prioriteringen.

Gjennom at Fiskeridirektoratet fikk i oppgave å koordinere fordelingen av distriktskvotene, ble det laget et system som er felles for fylkene og som gir rom for en viss fleksibilitet til å tilfredsstille fartøyenes ønsker. Fordelingen av kvoter gav et resultat der fartøyenes ønske om landingssone langt på vei ble oppfylt. Samtidig ser vi at fordelingsresultatet for de tildelte kvotene langt på vei er det samme mellom de ulike størrelsesgruppene som fordelingen av de avgitte kvotene til ordningen.

Dersom distriktskvoteordningen skal ha reell effekt med hensyn på å sikre sysselsetting, må man enten øke mengden fisk som inngår i ordningen, eller sette strengere kriterier for hvilke områder eller bedrifter som skal tilgodeses.

9.3 Avsatt mengde fisk, tid og fartøygrupper

Behovet for øremerkede landinger påvirkes av flere faktorer. I en situasjon med høye totalkvoter, vil kapasitetsutnyttelsen i foredlingsbedriftene være høy, og behovet for distriktskvoter lavt. Når fisket spres over tid og sted vil behovet også være lite. Derimot når forskjellen mellom produksjonskapasitet og regional tilgang på råstoff blir stor kan man si at utsatte områder har behov for ekstra landinger. I 2006 hadde man store kvoter igjen til høstfiske, noe som i Finnmark skulle bety lite behov for distriktskvoter.

Ordningen i 2006 hadde liten effekt på mengden fisk landet i de utvalgte områdene og dermed også liten effekt på sysselsettingen. Effekten kan økes med større avsetning til distriktskvote, noe regjeringserklæringen signaliserer et ønske om å gjennomføre. Effekten for enkeltområder kan også økes om ordningen øremerkes færre bedrifter.

Store deler av avsetningen til distriktskvote hentes fra landinger som ville kommet i de utvalgte områdene. Dette gjør at kvantumeffekten blir lavere enn den totale avsetningen. Reduksjonen avhenger av hvor fartøyene velger å redusere sin fangst, men det vil trolig ramme områdene hvor fisket foregår i vinterhalvåret. Kystfartøyene som var inkludert i ordningen for 2006 fisker i all hovedsak torsk i Nord-Norge. Når fylkeskommunen inkluderte stort sett alle bedriftene, ble nettoeffekten fra kystflåten for Nord-Norge om lag nøytral. Trålerflåten lander en relativt stor andel av fangsten i Sør-Norge. For denne fartøygruppen ga ordningen en positiv netto kvantumeffekt for Nord-Norge.

Fiskeflåtens fangstmønster er en kompleks tilpasning til fiskeartenes biologi og vandringsmønster, risiko, vær, regelverk og markedet for fisken. For kystflåten favoriserer de fleste av disse faktorene et vinterfiske på gytetorsk fremfor høstfiske. Torskens vandringsmønster gir bedre tilgjengelighet og fangstrater på vinteren enn om høsten. Været er også ofte ustabil på høsten.

Også før kystflåtens fiske ble kvoteregulert var fangstmønsteret kraftig forskjøvet mot vinteren, men i noe mindre grad enn nå (Flåten og Hermansen, 2005¹⁰). Dette fangstmønsteret tilsier at avsetning til kystflåten gir liten effekt tidlig på høsten i Nordland og Troms. Dette bekreftes i våre intervju med fiskere og bedriftsledere. I Finnmark er tilgjengeligheten generelt noe bedre på denne tiden av året, og i 2006 kom det meste av effekten fra kystflåten her.

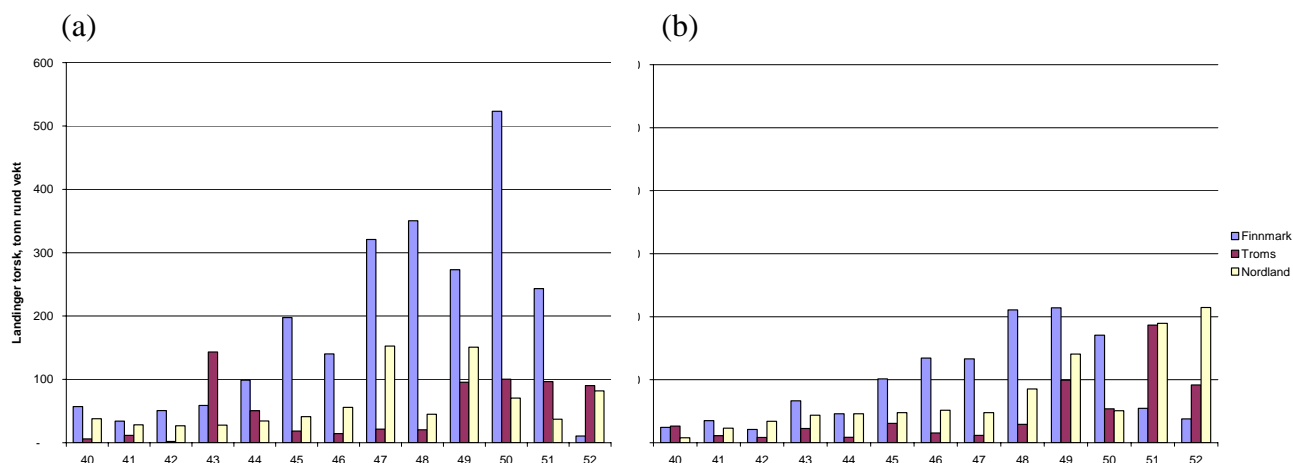
Tabell 59 viser landingene av torsk i oktober, november og desember. Selv om mengdene varierer, er det klart at fangstene i oktober er svært lave i alle fylkene. I november og desember er det en viss bedring i Finnmark og Nordland, men fortsatt bare rundt 500 tonn. I desember slår skreifangster inn i Troms en del av årene.

Tabell 59 Landinger av torsk fra kystflåte (tonn rund vekt)

| År | Finnmark | | | Troms | | | Nordland | | |
|--------------|----------|-----|------|-------|-----|-----|----------|-----|------|
| | Okt | Nov | Des | Okt | Nov | Des | Okt | Nov | Des |
| 2000 | 417 | 962 | 819 | 225 | 410 | 618 | 215 | 798 | 1104 |
| 2001 | 122 | 120 | 127 | 89 | 198 | 282 | 309 | 582 | 505 |
| 2002 | 260 | 382 | 98 | 119 | 405 | 227 | 379 | 668 | 244 |
| 2003 | 372 | 727 | 615 | 121 | 523 | 526 | 258 | 739 | 627 |
| 2004 | 328 | 565 | 465 | 34 | 161 | 130 | 163 | 142 | 162 |
| 2005 | 154 | 515 | 583 | 63 | 77 | 392 | 113 | 239 | 616 |
| 2006 | 247 | 919 | 1195 | 166 | 71 | 394 | 135 | 303 | 364 |
| Gjennomsnitt | 271 | 599 | 557 | 117 | 264 | 367 | 225 | 496 | 517 |

Figur 3 viser utviklingen i landinger av torsk på høsten i 2005 og 2006. Figuren viser at landingene i Finnmark er langt større enn i Troms og Nordland på høsten. I Nordland og Troms dominerer landingene i desember, mens i Finnmark kom hovedtyngden noe tidligere. Tre kommuner, Torsken, Lenvik og Tromsø, står for en svært stor andel av landingene i Troms. Dette stemmer godt overens med tilbakemeldingene fra fiskerne. Et tidlig skreiinnsig kan gi godt fiske i desember på Senja. I Nordland står Andøy for store deler av fisket på denne tiden av året. Fiskerne forklarer at man kan drive et visst fiske på eggakanten utenfor Vesterålen på høsten. Ut over dette fiskes det torsk bare i form av et begrenset bifangstfiske og kunnskapsavhengig fiske på enkelte fjorder. I Finnmark har kystflåten større muligheter for et direktefiske etter torsk, først i Øst-Finnmark, så i vest, mens man følger torskens vandring.

¹⁰ Flåten og Hermansen (2005). Kappfiske – problem eller løsning? Working paper 1/05. Department of Economics and Management, Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø, Tromsø.



Figur 3 Landinger av torsk, rund vekt, fra kystflåte, 15-28 m, i 2006 (a) og 2005 (b)

Kystflåten er avhengig av tilgjengelighet for å oppnå regningssvarende fangster. I Nordland og Troms er tilgjengeligheten normalt svært dårlig på høsten, og bare begrensede mengder torsk kan fanges her. Her fiskes det frem til desember nesten utelukkende kysttorsk. I Finnmark beskatter man i hovedsak barentshavstorsk på høsten.

De store økningene i fartøyenes kvoter, koblet med relativt god tilgjengelighet i Finnmark, førte til at store deler av kystflåtens distriktskvoteavsetning ble fisket her. Dette betydde overføring av landinger fra de øvrige fylkene. Dette viser at ønsker om å fordele landinger av fisk på områder blir problematiske når disse ikke passer sammen med fiskens biologi og flåtens forutsetninger for fiske. I en situasjon uten store restkvoter etter vinterfisket, ville det være mer attraktivt for fartøyene å fiske en distriktskvote, og man ville fått større samsvar mellom tildeling og landinger.

Også trålflåten påvirkes av tilgjengelighet, men i langt mindre grad enn kystfartøyene. Disse har derfor bedre driftsmessige forutsetninger for å levere på høsten i Troms og Nordland. Også her må man ta hensyn til at en del av avsetningen til distriktskvoten kommer fra områdene som skal nyte godt av den. Eksempelvis fikk Nordland landet 867 tonn torsk fra distriktskvoter fra trålere. Samtidig viser modellen vår at de avga om lag 470 tonn for å finansiere avsetningen.

Fartøyene som ble trukket ut til å delta fikk fartøykvoter på 10, 15 og 40 tonn. Flere av fartøyeierne kommenterte at dette var for små kvanta for å påvirke driftsmønsteret, fartøy ville ikke gi slipp på andre fiskeri for å fiske kun distriktskvote på høsten. Mengden var også liten for å få fartøy til gå langt, eksempelvis fra Nordland til Finnmark, for å fiske. Dette betyr at ordningen favoriserer lokale fartøy i forhold til fartøy fra områder uten distriktskvoter.

9.4 Administrativ utforming

Distriktskvoteordningen i 2006 hadde en vesentlig endret administrativ utforming i forhold til ordningene på 1980-tallet. Endringen innebar at kystflåten også ble inkludert i ordningen, og at fylkeskommunene ble involvert i kvotefordelingsprosessen. Det ble dessuten lagt et mer detaljert regelverk til grunn for ordningen, og fordelingen på fartøy krevde mer ressurser. Til

sammen betyr dette en stor administrativ innsats for å fordele en relativt liten mengde fisk som ga liten sysselsettingseffekt.

Den administrative innsatsen vil sannsynligvis kunne reduseres ved en gjentakelse av ordningen. Spesielt gjelder dette FKDs innsats. Fra Fiskeridirektoratet og fylkeskommunenes side er det vanskeligere å se for seg store besparelser, ettersom de løpende må administrere og sørge for at fordelingen er tilpasset skiftende betingelser. På sikt kan endringer i landingsmønster og struktur også føre til at fordelingsnøkler og etablerte prosedyrer må endres.

En hovedinnvending mot regelverket var at innholdet var klart svært sent på året. Dette betydde at fartøy og industri fikk liten tid til planlegging. Flere av fartøyene gir tilbakemelding om at gjenværende kvoter, ferie og verkstedopphold gjorde at de ikke kunne delta i fisket på høsten. For å unngå dette, bør utformingen av ordningen, leveringssoner og fordeling være klare tidligere på året. På den annen side vil da fartøyene som omfattes kunne redusere avsetningene av ordinære kvoter til høstfiske, og slik redusere periodiseringseffekten i ordningen.

Leveringen av fangst ble begrenset til utvalgte områder, og fartøyene ble tildelt et spesifikt område. Disse delene av ordningen var delegert henholdsvis til fylkeskommunene og Fiskeridirektoratet. Stort sett fikk kystfartøyene oppfylt sine ønsker til leveringsområde. Kystflåten har generelt liten aksjonsradius, og lav tilgjengelighet i leveringsområdet kan dermed skape problemer. Igjen ser vi at det er vanskelig å styre landingene av en vandrende biologisk ressurs. Ofte vil det være slik at de områdene som har lite landinger i en periode – har dette på grunn av dårlig tilgjengelighet. For den mer mobile trålflåten, har leveringsområdene gitt noe høyere transportkostnader i de tilfeller der leveringssted ligger langt fra fangstfeltet. Med dagens transportkostnader antas ikke dette å være en vesentlig ulempe for fartøyene.

De aller fleste av de intervjuede bedriftene foretrakk ferskt råstoff. Mange trålere er rigget for frysing av fangsten, og deltok ikke i fisket etter distriktskvoter før fryste leveringer ble tillatt. Dette ble begrunnet med at det ikke var regningssvarende å rigge om råstoffbehandlingen for et begrenset kvantum på 40 tonn. Fordelen med å fryse om bord er at fartøyene kan være lengre i fangst før de må levere, og råstoffet kan tas ut og produseres på land når bedriftene har behov for det. Dårlig lønnsomhet i denne produksjonen har vært problemet for deler av den norske landindustrien. I forhold til å skape sysselsetting på land er imidlertid fryst råstoff godt egnet – fordi det er mer arbeidskrevende enn fersk råvare. Begrunnelsen for å åpne for fryst råstoff var å få fisket opp kvoten, og bedriftene foretrekker naturligvis fryste leveranser fremfor ingen. Å tillate leveranser av frosset råstoff virket derfor ikke negativt i forhold til intensjonen med ordningen.

Bedriftenes råstofftilførsler blir imidlertid redusert i forhold til ferske leveranser, ettersom bifangsten i stor grad gikk til andre bedrifter. Begrunnelsen for å tillate at deler av distriktskvoten kunne fryses om bord var faren for at store deler av distriktskvoten ikke ble tatt. Dette er understreket ved at hele 63 % av kvoten ble frosset om bord.

Kravet om at alt råstoffet skulle bearbeides viste seg svært vanskelig å kontrollere, og indikasjoner tyder på at kravet er omgått av en del mottakere av distriktskvote. En stor andel av intervjuobjektene ønsket mulighet for en viss sortering av råstoffet, for å oppnå bedre økonomi i produksjonen. For en bransje som sliter med lønnsomheten, og har relativt lave marginer, kan bidragene fra en bedre anvendelse av råstoffet være viktige. Sikker

sysselsetting er avhengig av at bedriftene har tilfredsstillende lønnsomhet. Styrking av bedriftenes økonomi vil dermed også bidra til myndighetenes mål for ordningen. Mange av bedriftene tar også sysselsettingshensyn i betraktning når de bestemmer anvendelsen av råstoffet. Det bør derfor vurderes å lempe noe på kravet om full bearbeiding i eventuelle senere ordninger. Dette må imidlertid vurderes opp mot intensjonen med ordningen – økt sysselsetting i særlig utsatte områder. Dersom en bedrift er særlig kvalifisert for å bli begunstiget med en slik ordning, og fisken videresendes, kan dette lett oppfattes som om ordningen ikke fungerer etter hensikten.

Ordningen bygger på dynamiske minimumspriser for distriktskvotene. Den sterkt reduserte konkurransen om råstoffet ga stor sannsynlighet for at prisen kunne bli vesentlig lavere enn markedspris. Når man ikke ønsket inntektsoverføring fra fisker til industri, var etableringen av et prisgulv nødvendig. Referanseprisen reflekterer imidlertid betalingsvilligheten også for anvendelse til blanktorsk, som er et produkt med gode marginer på høsten, noe som distriktskvotene var avskåret fra. Dette kan ha gitt høyere priser for distriktskvotene enn anvendelsen gir grunnlag for.

9.5 Nærings- og samfunnsøkonomi

Resultatene indikerer at ordningen i liten grad påvirker den totale verdiskapingen. Den geografiske avgrensningen av landingsområdene gir opphav til et visst samfunnsøkonomisk tap. Det samme gjør avgrensningen av anvendelsen av råstoffet og tiden for levering. Sistnevnte fordi fangstkostnadene er høyere om høsten. Dette kompenseres til en viss grad av høyere priser i denne perioden. Ordningen har gitt en liten og kortsiktig samfunnsøkonomisk gevinst i form av økt sysselsetting i Finnmark, hvor de alternative sysselsettingsmulighetene er mindre enn ellers i landet. Ressursinnsatsen fra alle organisasjonene som har vært involvert i prosessen rundt ordningen er liten i absolutt målestokk, men stor i forhold til effektene som oppnås. Totalt sett anses derfor de samfunnsøkonomiske virkningene å være små.

Også de næringsøkonomiske virkningene antas å ha vært små. I hovedsak stammer disse fra at verdier er omfordelt både mellom fartøy og bedrifter. Mellom fartøyene skjer omfordelingen direkte gjennom trekket på 3 % av gruppekvoten og tildeling av distriktskvote til spesifikke fartøy. Mellom bedriftene skjer omfordelingene mer indirekte og som et resultat av hvilke bedrifter som er mest konkurransedyktige om råstoffet. I 2006 ble en stor del av råstoffet fra kystflåten landet som ordinære kvoter, noe som forsterket det indirekte elementet i omfordelingen. Fartøy som har hjemsted langt unna akseptable fiskefelt og fartøy som fisker sild på høsten vil sannsynligvis tape, siden disse finner det minst regningsvarende å fiske distriktskvote. Begrensningene i landingsområder har også medført omfordeling fra fartøyene til industrien, spesielt for frysetrålerne. Disse har fått en klart lavere pris for torsken levert som distriktskvote i forhold til prisen for ordinære kvoter.

Fylkeskommunene ønsket at landingssonene for distriktskvotene skulle være så store at man fortsatt hadde et effektivt marked for fisken. Prisstatistikken viser at dette ble oppnådd for den ferske fisken. Frossent råstoff fikk en lavere pris enn "fri" markedspris. Dette viser behovet for en prisregulerende mekanisme i distriktskvoteordningen.

Selv om både de samfunns- og næringsøkonomiske konsekvensene var små, kan ordningen få negative konsekvenser på lang sikt. Dersom sonene begrenses til relativt små områder og prismekanismene ikke sørger for at det betales markedspriser, vil ordningen kunne sementere

bedriftsstrukturen og hindre effektiv allokering av ressursene. Dette kan gi større samfunnsøkonomiske tap, spesielt dersom mengden fisk som settes av blir betydelig.

9.6 Andre forhold

Genetisk forskning har vist at det er klare forskjeller mellom barentshavstorsken og flere bestander av fjordtorsk langs norskekysten. I hvilken grad det er store forskjeller mellom torsken i de ytre kystområdene og den nordøst-arktiske torsken krever ytterligere forskning. Barentshavstorsken har et vandringsmønster som bringer den inn til kysten om vinteren i Troms og Nordland og om våren i Finnmark. Denne vandringen gir opphavet til store fiskeri i disse områdene. Bestandskomponentene har ulik toleranse for uttak, og man må derfor søke å forvalte dem adskilt.

Bestandsmålinger indikerer at kysttorskbestanden som helhet har vært i kraftig nedgang helt siden 1994 (ICES, 2006¹¹). Målingen for 2005 ga de laveste bestandsanslag for hele måleperioden fra 1984. Bestandsnedgangen er et resultat av flere faktorer, hvor fisket bare er ett av flere forhold.

Periodiseringen av distriktskvoten medfører at fisket foregår når den nordøst-arktiske torsken er på beitevandring i Barentshavet. Det kystnære fisket vil derfor, i større grad enn fisket på vinteren og våren, beskutte kysttorsk. Virkeområdet for ordningen er langs hele kysten av Nord-Norge, noe som betyr økt fangstpress på kysttorsken over et stort område. Spesielt fiske i Nordland og Troms på høsten vil beskutte kysttorsk. Distriktskvoteordningen kommer slik i konflikt med målet om å bygge opp denne bestanden.

For å bidra til reduserte utslipp av miljøgifter, har myndighetene innført avgift på utslipp av nitrogenoksider fra fartøy. Distriktskvoteordningen periodiserer en del av fangsten av torsk til en periode av året der fangsteffektiviteten er relativt lav og fangsten foregår langt fra kysten. Dette innebærer økt drivstofforbruk og dermed økte utslipp av nitrogenoksider. Det er ikke gjort forsøk på å estimere omfanget, men med den begrensede distriktskvoten for 2006 var effekten sannsynligvis liten.

9.7 Oppsummerende vurdering

Fiskeflåten leverte 2.714 tonn fra distriktskvoter i 2006. Selv om dette er betydelig lavere enn avsetningen som ble gjort, betyr ikke dette at fiskere og foredlingsbedrifter har gått glipp av fangst og leveranser. Hele den norske torskekvoten ble tatt, noe som betyr at også distriktskvoten er tatt. Om lag samtidig som fartøyene ble tildelt distriktskvoter, fikk kystgruppene store økninger i den ordinære kvoten. Begrensningene på distriktskvotene gjør at fartøyene finner det mer attraktivt å fiske ordinære kvoter. Store deler av kystflåtens distriktskvoter er derfor fisket som ordinære kvoter. Dette var et resultat av store gjenstående kvoter for kystfartøyene. Dette ga også omfordeling mellom gruppene konvensjonell og trål, siden trålerne fikk økt distriktskvoten sin. Distriktskvoten utgjorde bare en del av den gjenstående mengden fisk.

Den norske totalkvoten for torsk er gitt for 2006. Dersom noen bedrifter skal få større råstoffgrunnlag og aktivitet, går dette tilsvarende ut over noen andre, som påpekt i flere av

¹¹ ICES 2006. Report of the Arctic Fisheries Working Group. ICES, Copenhagen.

høringsuttalelsene. Ordningen ga små kvantumseffekter i de tilgodesette områdene. Dette betyr at den heller ikke bidro vesentlig i forhold til regjeringens mål om å sikre sysselsetting, verken som økt sysselsetting eller i form av bedret lønnsomhet i bedriftene.

De små effektene henger sammen med mengden fisk som ble avsatt til ordningen, fartøygruppene som ble inkludert og avgrensningen av bedriftene som skulle tilgodeses. Det ble avsatt relativt lite torsk til ordningen, bare 1,6 % av totalkvoten. Kystfartøyene i ordningen ville i stor grad levert fangstene sine i de tilgodesette områdene også uten distriktskvoteordningen. Når i tillegg fylkeskommunene i svært liten grad prioriterte mellom bedriftene, og inkluderte nesten alle, ble effekten svært liten.

Endringene i kvantums- og sysselsettingseffekt vil naturligvis være noe større i de enkelte bedriftene som mottok råstoff. Likevel var det bare et fåtall bedrifter hvor distriktskvotene utgjorde en vesentlig del av deres råstoffgrunnlag av torsk. De fleste av de intervjuede bedriftslederne, som alle har mottatt råstoff fra distriktskvoter, svarer at effekten har vært liten, men positiv.

Torskens tilgjengelighet i de ulike regioner ga problemer for fordelingen av distriktskvoten. I 2006 – i likhet med andre år – viser fangststatistikken at tilgjengeligheten var best i Finnmark på høsten og avtar dess lenger sør, og vest, vi beveger oss. Når fartøyene kunne fiske på ordinære kvoter, ble den politisk planlagte regionale fordelingen av distriktskvotene offer for den tradisjonelle tilgjengeligheten av torsk. I en situasjon med oppfiskede kvoter, vil fordelingen av fangsten være mer i samsvar med den politiske fordelingen, men dette betyr samtidig vesentlig lavere mengde fisk i den aktuelle perioden.

De samfunns- og næringsøkonomiske konsekvensene av distriktskvoteordningen var relativt små, og i hovedsak knyttet til omfordelinger av verdier mellom fartøy og mellom bedrifter. Tapte verdiskaping hos fartøy og bedrifter som avga kvote kompenseres i stor grad av økt fiske og råstoffleveranser fra andre fartøy og fiskeindustribedrifter. Blant fartøyene er det omfordelt verdier til trålerne og generelt fra fartøy med hjemsted utenfor Finnmark og kystfartøy med sildekvoter. I fordelingsleddet på fylkesnivå er det Finnmark som har tjent på ordningen, mens Sør-Norge har avgitt fisk. Politikere må ta stilling til om disse fordelingseffektene er akseptable.

Bearbeidingskravet begrenser bedriftenes muligheter for optimal utnyttelse av råstoffet. Mange av bedriftene ønsket større handlefrihet, spesielt i forhold til å kunne selge fersk, ubearbeidet fisk, men også for å kunne selge kvaliteter de ikke var posisjonert for å utnytte godt. Mange av bedriftene oppfattet kravet som uproblematisk, og så det som helt naturlig for en ordning som skulle sikre sysselsetting. Dette kravet er svært vanskelig å kontrollere for myndighetene. Indikasjoner tyder på at kravet er omgått til en viss grad, men også at mange bedrifter tar sterke hensyn til sysselsettingen i perioder med lite råstoff.

Bindinger i form av definerte landingssoner og bearbeidingskrav begrenser konkurransen om råstoffet. Dette vil gi samfunnsøkonomisk effektivitetstap, som påpekt av flere høringsinstanser. Selv om dette er lite, kan sterke bindinger mellom kvoter og leveringssteder bidra til å sementere bedriftsstrukturen og på lengre sikt gi større samfunnsøkonomisk tap.

9.8 Forslag til endringer

I et perfekt marked vil fri konkurranse sørge for best ressursutnyttelse og maksimal verdiskaping. Betingelsene for et slikt marked er strenge, og ofte har vi ulike former for markedssvikt. I tilfelle markedssvikt kan man oppnå økt verdiskaping gjennom offentlige inngrep. Også fordelingshensyn kan tale for at markedet bør reguleres. Innen fiskeri har vi kommentert at fiskeflåtens tilpasning kan gi eksterne virkninger for fiskeindustrien, og gjør at utbyttet i verdikjeden som helhet ikke maksimeres. Både dette argumentet og fordelingseffektene lå i bunn for distriktskvoteordningen i 2006.

Med utgangspunkt i at målet om å sikre sysselsetting i utsatte områder ligger fast, og at ordningen skal videreføres, vil vi komme med noen kommentarer og forslag. Tabell 60 viser en del av de politiske valg som ligger i distriktskvoteordningen, og illustrerer kompleksiteten i ordningen. Vi har forsøkt å organisere våre forslag rundt disse områdene.

Tabell 60 Politiske valg i distriktskvoteordningen

| <i>Politikkbeslutning</i> | <i>Ordninger fra 1980-tallet</i> | <i>2006-ordningen</i> |
|--|----------------------------------|---|
| Nivå | Varierte | Ca. 3.500 t |
| Hvilke industribedrifter? | Varierte | Fordelingsbedrifter, stort sett hele Nord-Norge |
| Hvilke fartøygrupper skal få kvoter? | Trål | Trål og kystfartøy >15 m |
| Hvilke fartøygrupper skal avgi kvoter? | Alle | Samme som begunstiges |
| Når skal kvotene fiskes? | Høst | Høst |
| Råstoffets beskaffenhet | Leveres fersk/frossen | Leveres fersk |
| Hvilken pris skal betales? | Minstepris | Markedspris |
| Anvendelse | Fri | Bearbeidingsplikt |

Først vil vi kort kommentere fiskeripolitikkenes rolle og muligheter til å påvirke den demografiske utviklingen som rammer lokalsamfunn i distrikts-Norge. Utviklingen har mange årsaker også utenfor fiskerierne, men i fiskerisammenheng er det en rekke krefter som har bidratt til sysselsettingsnedgang. Totalkvoten for torsk har falt betydelig siden 1997 og landingene fra utenlandske fartøy har blitt sterkt redusert. Konkurransen for norsk arbeidskraft er vesentlig svekket, samtidig som fryseteknologien har gjort det mulig å dobbeltfryse fisk. Strukturendringer har gitt færre fartøy og færre bedrifter. Fiskeforedling mekaniseres i økende grad. I tillegg eksporteres en økende andel av råstoffet ubearbeidet. Disse forholdene har myndighetene små muligheter til å påvirke. Man står da igjen med muligheten til å påvirke fordelingen internt i Norge og fordelingen av fangstene gjennom året, noe distriktskvoteordningen tok sikte på.

Tilbakemeldingen fra næringsaktørene var nærmest unison i at regelverket for, og fordelingen av, distriktskvotene burde vært klar langt tidligere på året. Intervjuene viste at dette var viktig for aktørenes planlegging av fiske, ferieavvikling og verkstedopphold. Tidligere avklaring vil tjene aktørene gjennom mulighetene for bedre produksjonstilpasning. Samtidig vil dette kunne svekke periodiseringseffekten.

Nivå

Effekten av ordningen er avhengig av mengden fisk som inngår, i tillegg til størrelsen på og antall tilgodesette bedrifter. Økt mengde vil gi økt effekt. Avsetningen til distriktskvote i 2006

var om lag 3.500 tonn, eller 1,6 % av totalkvoten. Vi fant at effektene, både for områder og enkeltbedrifter, i 2006 var små.

Kvantumseffektene ble i 2006 lavere enn avsetningen. Dette skyldes at en vesentlig del av kvoten ble avsatt fra områdene som ble begunstiget. Dersom effekten ikke skal bare være en periodisering, men en geografisk omfordeling, må man inkludere fisk som ellers ville blitt landet i andre områder.

Gjennom arbeidet med evalueringen har vi blitt minnet om at virkemidler innen fiskeriene må være tilpasset en rekke faktorer som tilgjengelighet, fangstkapasitet og bedriftsstruktur for å gi ønsket effekt. Statistikken over landingene i fylkene og intervju med fiskere indikerer at bare en begrenset mengde torsk kan fiskes av kystflåten i Nordland og Troms på høsten. En avsetning på nivå med 2006 vil ikke være problematisk, men det vil sannsynligvis ikke være rom for store økninger. En stor del av bedriftene her er bedre tilpasset landinger på vinteren. Man vil dermed ikke kunne oppnå stor effekt fra kystflåteavsetninger på høsten i disse fylkene. I Finnmark er tilgjengeligheten bedre, råstoffkvaliteten bedre tilpasset flere av bedriftene og flere bedrifter som ønsker helårige landinger. Her vil man kunne oppnå større effekt fra kystflåten. Trålerne eller andre større fartøygrupper er mindre avhengige av tilgjengelighet og vær, og må være bærebjelken i en distriktskvoteordning.

Hvem skal man nå?

Ordnningen i 2006 ble rettet mot foredlingsbedrifter. Fylkeskommunene definerte nesten alle kommunene som spesielt utsatte områder, og dermed kunne nesten alle bedriftene delta i ordningen. Når distriktskvotene ble fordelt på en så stor andel av produksjonskapasiteten, ble effektene naturlig nok svært små. Dersom kvantums- og sysselsettingseffekten skal økes uten at en større mengde fisk gjøres tilgjengelig, må det prioriteres hardere mellom bedriftene. Fylkeskommunenes rolle i 2006 viser at det er svært vanskelig å finne objektive kriterier for en slik fordeling, og dette medfører et høyt konfliktnivå i næringen.

Begrensning av utvalget bedriftene som skal tilgodeses med distriktskvoter kan oppnås gjennom strengere kriterier. Distriktskvoten kunne benyttes som en mer dynamisk tildeling, der kvotene ble tildelt bedrifter som rammes av tilfeldige faktorer som dårlig tilgjengelighet, negativ utvikling i andre sektorer og høy arbeidsledighet kunne tildeles kvoter.

I 2006 ble ordningen sterkt påvirket av den ordinære kvotesituasjonen. Effekten var at verken departementet eller fylkeskommunenes fordeling ble oppnådd, og at Finnmark fikk en stor del av landingene, spesielt fra kystflåten. I en slik situasjon er det vanskelig å finne virkemidler som gjør at den definerte fordelingen opprettholdes, samtidig som totalkvoten skal tas.

Hvilke fartøygrupper skal omfattes?

Tidligere distriktskvoteordninger har bare omfattet trålerne. Disse er mobile og er ikke så avhengige av tilgjengelighet som kystflåten. I 2006 ble fartøy fra 15 til 28 m i kystflåten også inkludert. Det tilnærmet frie fisket for disse førte til at 70 % av torsken fra disse kystfartøyene i november og desember ble landet i Finnmark. Dette reflekterer at tilgjengeligheten i Nordland og Troms er svært lav på høsten. I disse fylkene er det bare mulig å fiske på skreiinnsiget i desember og i enkelte områder og med svært god lokalkunnskap. Med unntak av et eventuelt skreifiske foregår kystflåtens fiske her på kysttorsk.

Disse faktorene tilsier at man kunne oppnådd om lag samme effekt for kystfartøyene, og til vesentlig mindre administrasjonskostnader, ved å periodisere kvoter til høstfiske. I tilfelle

man bare hadde distriktskvotefiske i denne perioden, ville man mistet effekten av fylkeskommunens fordeling i de mer marginale områdene, som Område III og IV i Nordland.

Dersom de tre nordnorske fylkene skal prioriteres, må man inkludere fartøygrupper som ikke allerede lander store deler av fangsten i Nord-Norge, for å oppnå reell kvantumseffekt. Vi har sett at avsetninger til kystflåten gir svært liten effekt. Statistikken over landingene på høsten fra kystflåten viser at potensialet for fiske i Nordland og Troms på denne tiden er meget begrenset. En større mengde enn i 2006 vil, på grunn av den marginale tilgjengeligheten, gi liten effekt. I Finnmark er potensialet større for denne fartøygruppen, og periodiseringseffekten av distriktskvoten vil sannsynligvis favorisere dette fylket gjennom fartøykvoteøkninger som i 2006. Potensialet er heller ikke her ubegrenset.

Avsetning til trålerne gir større effekt på grunn av leveringsmønsteret deres. I 2006 var effekten om lag 25 % av avsatt kvantum. Denne flåtegruppen har i tillegg langt bedre forutsetninger for å levere på høsten. Mange av trålerne har sterk industritilknytning, og vi har sett at et konsern kjøpte over 40 % av leveransene. Man bør derfor vurdere mekanismer for å sikre at alle bedriftene får anledning til å konkurrere om råstoffet. I tillegg til trålerflåten, vil fisk fra autolineflåten gi stor relativ kvantumseffekt. Vi forutsetter her at man ikke vil omfordele fisk mellom flåtegruppene.

I 2006 var det mange fartøy som ikke fisket distriktskvoten og flere som ikke fisket torsk på høsten. I kystgruppene er det derfor viktig å sikre at kvotene tildeles fartøy som faktisk vil fiske dem. Resultatene viste at spesielt fartøy med sildetillatelse ikke drev torskefiske. Dette og fordelingshensyn mellom fartøyene tilsier at distriktskvotene bør tildeles torskavhengige fartøy. Man kan også vurdere et system der kvoten tildeles et annet fartøy en gitt dato ved manglende fiske.

Hvilket tidspunkt skal fisken landes?

Distriktskvoteordningene har så langt prioritert bedrifter med behov for råstoff på høsten. Mange bedrifter ønsker ikke leveranser på denne tiden, men kan likevel ligge i utsatte områder. Dette gjelder spesielt bedrifter i Nordland og Troms. Skal man treffe områder med avsetninger til kystflåten er man nødt til å ta hensyn til kunnskap om endringer i tilgjengelighet. I eksempelvis Lofoten er strukturen blant foredlingsbedriftene generelt godt tilpasset torskens vandringsmønster. Manglende landinger og lav kapasitetsutnyttelse på høsten er ikke knyttet til kvotemangel, men skyldes at fisken ikke er tilgjengelig i dette området på denne tiden. Dersom man ønsker å støtte slike områder eller bedrifter vil det være mer formålstjenlig å tildele kvoter for fiske på vinteren.

Et generelt problem med avsetning av store kvoter til slutten av året er at risiko for at man går glipp av fangst øker. Konsekvensene av dette vil bli større med økende kvantum til distriktskvote. Adgang til å overføre kvoter mellom år vil sannsynligvis motarbeide målet om økte landinger om høsten. Alle landinger fra juli vil bidra til utjevning av landingsmønsteret. Dette betyr at fisket på distriktskvotene bør åpnes tidlig. Selv om mange fartøy ikke finner det formålstjenlig å fiske frem mot november, opplyser enkelte fiskere at det er mulig å fiske utenfor Finnmark om sommeren og på høsten.

Koordinering mellom virkemidler

Myndighetene benytter flere virkemidler for å regulere fisket og oppnå fiskeripolitiske mål. En del av disse kan ha delvis sammenfallende mål med distriktskvoteordningen, mens andre har andre mål. Felles er at virkemidler kan påvirke og konkurrere med hverandre. I forhold til

distriktskvoteordningen er fartøykvotene, fordelingen av kvote mellom flåtegrupper og leveringsplikten for torsketralere spesielt interessante.

Fordelingen av kvoter mellom ulike fartøygrupper er et sentralt virkemiddel – også for effekten av distriktskvoten. I 2006 ble kvantumet til distriktskvoten hentet fra en fartøygruppe og ført tilbake til samme fartøygruppe. I prinsippet kunne en tenke seg at distriktskvoten ble implementert ved at den ble tatt fra fartøygrupper som ikke hadde et ønsket landingsmønster og gitt til fartøy med et ønsket fangstmønster. Dersom høstfiske er et sentralt mål, kunne fartøy som tradisjonelt fanger mye torsk på høsten fått tilført kvote (gjerne med leveringsbindinger) fra fartøy som ikke fisker på høsten. Dersom en ønsker å øke sysselsettingen, vil det være naturlig å se på hvilke fartøy og fangstmønster som er egnet å nå et slikt mål. Dersom en fartøygruppe har en fangstadferd som ødelegger kvalitet eller skaper et verdisystem der torsken sendes ubearbeidet ut av landet, er det naturlig å bruke kvotefordelingen som et effektivt virkemiddel til å premiere ønsket adferd gjennom kvotetrekk og kvotetildeling.

Den ordningen som ligger nærmest opp mot distriktskvoteordningen er leveringsplikten for torsketralerne. I prinsippet er distriktskvoten en utvidet leveringspliktordning som omfatter flere fartøygrupper enn torsketral og flere områder/bedrifter. I 2006 ser vi noen delikate konflikter som oppstår mellom disse to ordningene. Hva skjer når en tråler med leveringsplikt får tildelt distriktskvote som skal leveres til andre anlegg enn til det anlegget de har leveringsplikt til? Hva om den opprinnelige leveringsplikten er knyttet opp mot et anlegg som ikke ligger i et område som er begunstiget gjennom distriktskvoteordningen? Har leveringsplikten da feilet fordi den er rettet mot et anlegg som ikke ligger i et utsatt område, eller har distriktskvoteordningen feilet ved å utelate noen bedrifter i utsatte områder? I 2006 ser vi at svært mange av de trålerne som tar distriktskvoten også har leveringsplikt. Vi ser også at mange av kjøpere av landinger fra distriktskvoteordningen også er begunstiget gjennom leveringsplikten.

Leveringsplikten og distriktskvoten bygger på samme prinsipp – noen fartøy skal få kvoter som de er forpliktet til å levere til utvalgte områder/bedrifter. Begge virkemidlene har samtidig til hensikt å sikre sysselsetting i særlig utsatte strøk. I så måte tvinger det seg frem et spørsmål om det er formålstjenelig å ha to parallelle ordninger gående samtidig – som til dels konkurrerer med hverandre.

Erfaringen fra 2006 viser at fiskets gang, i kombinasjon med fleksibel bruk av overregulering i fartøykvoteordningen, var effektiv i forhold til å styre mot et høstfiske. Den dynamiske bruken av ordningen bidro også til at torskeknoten var oppfisket ved årets slutt. Denne ordningen er også effektiv til å styre det regionale landingsmønsteret. Overreguleringer tidlig på året øker vinterfisket og torskelandingene i Troms og Nordland. Lite overreguleringer ved årets start ser ut til å sikre et høstfiske og økte landinger til Finnmark.

Vi har ikke vurdert hvilke virkemiddel som er mest effektiv til å styre torskelandingene mot perioder av året og områder som gir økt sysselsetting i særlig utsatte områder. Evalueringen konkluderer imidlertid med at det er uheldig med parallelle ordninger som konkurrerer med hverandre. Det blir derfor foreslått en gjennomgang med hensikt på å koordinere dem bedre enn i 2006. Erfaringene med distriktskvoteordningen viser samtidig hvor viktig det er å innarbeide dynamikk i ordningen og forankre den i kunnskap om hvordan fangst- og produksjonsmønster påvirkes av torskens vandingsmønster og tilgjengelighet. I mange år har det vært jobbet intenst med virkemiddel som forskyver noe av uttaket av torsk fra vinter til høst, uten at dette har lyktes. Det året distriktskvotene blir gjeninnført – paradoksalt nok med

en innretning rettet mot å sikre høstfiske av torsk – var behovet for dette ikke til stede fordi det denne høsten stod mye torsk igjen av det ordinære fisket.

Flere av høringsinstansene ønsket å benytte fisken som var satt av til distriktskvote som bifangst i et fiske etter andre arter på høsten. Bakgrunnen for dette er flere år med restkvoter av sei og hyse, som følge av at fisket er mindre attraktivt for fartøyene. Dette medfører redusert verdiskaping, både i fangst- og foredlingsleddet. Fisket på høsten foregår i stor grad utenfor Finnmarkskysten, slik at dette vil kunne bidra til økt aktivitet i disse områdene. Avsetning til bifangst har vært gjort tidligere, men omlegging til svært lite overregulerte fartøyskvoter har overlatt til fiskerne å gjøre disse prioriteringene. Så langt har resultatet vært at kystflåten i liten grad har satt av fisk til bifangst og har prioritert torskefiske. Struktureringen i flåten bidrar til forsterking av denne effekten, og en subsidiering av fisket etter andre arter med bifangstkvote torsk vil kunne gi økt aktivitet, spesielt på Finnmarkskysten. En slik avsetning kan gjøres både som en del av, og uavhengig av, avsetninger til distriktskvote. Det er dermed ikke et gjensidig utelukkende alternativ, men et virkemiddel som kan fungere parallelt med distriktskvoter.



Fiskeriforskning

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9-13

Postboks 6122

N-9291 Tromsø

Telefon: 77 62 90 00

Telefaks: 77 62 91 00

E-post: post@fiskeriforskning.no

Avdelingskontor Bergen:

Kjerreidviken 16

N-5141 Fyllingsdalen

Telefon: 55 50 12 00

Telefaks: 55 50 12 99

E-post: office@fiskeriforskning.no

Internett: www.fiskeriforskning.no

ISBN 978 82-7251-610-8

ISSN 0806-6221