

Kommentarer til høringsutkast NOU 2006:16 "Strukturvirkemidler i fiskeflåten"

fra Norges fiskerihøgskole (NFH), Universitetet i Tromsø

Mandat og sammensetting

Strukturutvalget var bevisst satt sammen med representanter for en rekke interessegrupper. Når utgangspunktet var manglende legitimitet for den politikken som var etablert av foregående regjering, blir en slik sammensetting både funksjonell og nyttig med sikte på å belyse ulike gruppers syn på utviklingen i flåteleddet. Sammensettingen reflekterer at mange grupper ut over fiskernes tradisjonelle organisasjoner har synspunkter og legitime interesser å ivareta. En slik utvikling har lenge vært i gang i flere sammenlignbare fiskeriland (jfr. USA, Canada og New Zealand), og vi forventer å se flere slike bredt sammensatte utredningsutvalg i framtida. Bredden i utvalget har gjort arbeidet mer krevende enn normalt og utvalget burde derfor ideelt sett hatt mer tid, selv om det ikke var mulig ut fra den tidsplanen utvalget var en del av.

Når det gjelder selve mandatet var det i utgangspunktet noe upresist, men ble tidlig i prosessen presisert av regjeringen. Vi vil imidlertid påpeke at innsnevringen i mandatet, i retning av at *refordeling lå utenfor utvalgets arbeidsområde*, var uheldig i forhold til de målsettinger som lå i mandatet. Også her må en imidlertid erkjenne at tidsknapphet gjorde det vanskelig å inkludere dette perspektivet. Refordeling, enten den skjer via politiske eller markedsmessige inngrep, har opplagt sammenheng med framtidig strukturutvikling. Eksempelvis vil en overføring av ressurser fra en flåtegruppe til en annen ha betydning for sysselsetting og bosetting, slik det også er påpekt av et mindretall på fire.

Utvalgets mandat uttrykker i første rekke tre målsettinger for utvalgets arbeid. For det første skal vi ha en fiskeflåte som er moderne, variert og lønnsom. For det andre skal flåten bidra til aktivitet langs hele kysten og for det tredje skal fiskeressursene sikres som felles eiendom. Videre skal all fangstaktivitet skje innen rammen av en biologisk bærekraftig beskatning. Selv om utvalget har søkt å operasjonalisere de ulike målsettinger, er motsetningene i liten grad drøftet og de nødvendige kompromisser framkommer mer som resultat av avstemming enn av grundige diskusjoner. En grundig diskusjon om målkonflikter under ulike forutsetninger, kunne bidra til å avklare hvordan de ulike forslagene reflekterer ulik vektlegging på konkrete målsettinger, men også mer grunnleggende konflikter som skriver seg fra ulike virkelighetsoppfatninger.

Virkelighetsbeskrivelse og mulighetsområde

Utvalget reflekterer minst to typer grunnoppfatninger. En fokuseres i stor grad på teknisk effektivisering, bedriftsøkonomisk effektivitet og behovet for kontinuerlig kapasitetstilpasning, mens en annen har vært mer fokusert på lokalsamfunnenes behov og nødvendigheten av politisk styring av kapasitetstilpasningen.

Den tekniske effektiviseringen i kyst og havfiskeflåten har vært viet stor oppmerksomhet både forskningsmessig (også ved NFH) og næringspolitisk. Med gitte kvoter (og gitte priser på kort sikt) vil flåten og dermed antall fiskere reduseres over tid. Eksempelvis var det i 1946 115 000 fiskere mens det i dag er under 15 000. Strukturering er en permanent prosess og ikke et engangstiltak, eller et periodevis tiltak som så kan iverksettes ved neste krise. Vi er også enig om at også fiskerne må

delta i denne prosessen og at regningen for kostnaden ved overkapasitet ikke som tidligere bare kan sendes til staten. (Noe av årsaken til den omfattende overkapasitet i flåteleddet på 1990-tallet, var naturlig nok det omfattende prissubsidieringssystemet som ble praktisert i perioden 1960-90).

Strukturering av fiskeflåten kan imidlertid ikke ses løsrevet fra spørsmål knyttet til ressursituasjon og politiske målsettinger for fiskerinæringa. Framtidas flåteprofil må avspeile svarene på disse spørsmålene. Denne grunnleggende forståelse reflekteres også i mandat og sammensetning av utvalget. Selv om ansvaret for sysselsetting og bosetting i kyststrøkene ikke alene kan legges på en sterkt redusert fiskerinæring, som i hovedsak opererer uten direkte subsidier, er det fortsatt legitimt å framheve at fiskerinæringa generelt og flåteleddet spesielt også har et samfunnsansvar. Dette er noe av grunnlaget for mange av de særordninger næringa fortsatt er avhengig av, som for eksempel lovbeskyttet førstehåndsomsetning og spesielle eierskapsordninger for flåten. Hvis flåteleddet utelukkende skal vurderes ut fra bedriftsøkonomiske prinsipper vil det være liten grunn til å beholde slike særordninger.

Utredningen gir klare og instruktive saksopplysninger, gode statistiske oversikter, historiske sammenhenger og grunnleggende teori. Det gis dermed ansatser til en nærmere identifisering av mulighetsområdet for videre strukturering, gitt de betingelsene som ligger i mandatet. I den videre politiske prosess vil det kunne være av interesse å avklare når motstridende forslag skriver seg fra ulike virkelighetsoppfatninger (om hva som for eksempel er mulig å gjøre, gitt dagens forutsetninger) og hva som er politisk uenighet om målsettinger.

Overkapasitetsbegrepet

Begrepet *overkapasitet* reflekterer politiske målsettinger, hvor flåtestørrelsen ikke samsvarer med disse målsettingene. Utredningen inneholder flere og viktige innspill i forhold til å problematisere begrepet. Ett problem ligger i at de politiske målsettingene kan fordre ulike flåtekapasiteter. Et minst like stort problem ligger i selve ressursens natur, nemlig den dynamiske karakter fiskebestandene har. Det redegjøres godt for flere av disse poengene, men begrepet anvendes i utredningen ut fra statiske likevektsbetraktninger i stedet for å bringe videre den usikkerhet som beskrives i forhold til bestandsdynamikk, sesongvariasjon, alternative fiskerier, markedsutvikling, fartøydynamikk og politiske beslutninger. Optimale forvaltningsbeslutninger i forhold til gitte politiske målsettinger vil påvirkes av denne usikkerheten. Det vil for eksempel være aktuelt å øke fleksibiliteten ved tildeling av ulike rettigheter i ulike fiskerier. Endringer i flåtekapasitet kan for eksempel gi seg utslag i endret sesonglengde med tilhørende økonomiske effekter både på flåteside og i produksjon. Variasjon i bestandstilgjengelighet og bestandsstørrelse mellom og innen år vil trolig kunne begrunne en noe større kapasitet enn det som følger av statiske likevektsmodeller. Overkapasiteten i fisket er imidlertid fortsatt det store og sentrale forvaltningsproblemet ved siden av fordelingsproblematikken.

Kommentar til forslag til tiltak

Uansett politisk grunnsyn må det være legitimt å påpeke at det ikke bare er fiskere som har behov for politisk stabile rammebetingelser. Dette behovet har også en rekke ensidige fiskerisamfunn som har bygget sin eksistens på tilgangen til fiskeressurser og som i dag utsettes for større usikkerhet enn tidligere. For mens *nærhet har gitt rett* i det internasjonale havrettsregimet (LOSC) har det i norsk fiskeripolitikk vært relativt få forsøk på å binde rettigheter til geografiske områder. Gruppe I sine forslag om omsetningsbegrensninger for kystflåten i torskefisket må for eksempel ses i denne sammenheng. Selv om forslagene knyttes til fylkes- eller regionnivå, vil de også kunne ha en viss effekt på lokalsamfunnsnivå.

Når det gjelder de ulike tiltak som er foreslått fra utvalgets side har NFH allerede signalisert at det er ulike meninger om spesielt ressursavgift og tidsavgrensning for strukturkvotene. Ressursavgift har positive egenskaper på lengre sikt, både med hensyn til å redusere prisen på rettigheter og

kvoter, men også for å styrke legitimiteten for det eksisterende regimet. Hvis en stadig mindre gruppe av fiskere/redere skal få eksklusiv adgang til fellesskapets ressurser, vil det være naturlig at fellesskapet som eier også får noe igjen for bruken. Som Fiskeridirektøren påpeker, vil en slik avgift/skatt kunne differensieres på grunnlag av politiske prioriteringer. Alternativet til en ressursavgift kan på lengre sikt være et forvaltningsgebyr, slik det er innført i en rekke fiskerinasjoner i løpet av de siste tjue år.

Skeptikerne til en slik skatt vil peke på at næringa allerede betaler nok i avgifter og at utsatte fiskerisamfunn neppe får direkte adgang til disse midlene. Mange vil også frykte at en slik avgift bidrar ytterligere til privatisering, ut fra prinsippet om at "user pay, user say".

Uansett syn vil NFH påpeke at koplingen som har vært gjort i debatten er noe uheldig, ettersom det er fullt mulig å kople *ressursavgift og tidsbegrenset tilbakefall*.

Når det gjelder tilbakefall har debatten gått på tidsavgrensning eller ikke. Selve tidsavgrensningen gir i prinsippet ikke mer til fellesskapet, ettersom forslagsgiverne forutsetter at rettighetene skal refunderes i gruppa av gjenværende fiskere når rettighetene eventuelt utgår. Hvis staten ønsker større styringsmuligheter kan rettighetene etter 15 år tilfalle staten og ikke være fordelt på forhånd til gruppa av gjenværende rettighetshavere.

Skeptikere til en slik hjemfallsrett, vil peke på at de ordinære fiskerettighetene i prinsippet er gitt for "evig tid" (selv om deltakeradgang formelt sett gis for ett og ett år ad gangen) og at det er liten grunn til å behandle strukturrettighetene på annen måte. Dessuten vil et slikt hjemfall åpne for sykliske investeringer i næringa, noe som anses som uheldig.

Uansett hvilken løsning man her faller ned på, vil det av samfunnspolitiske grunner være ønskelig å opprettholde begrensninger i omsetningen både på geografi, størrelsesgrupper og maksimumskvoter per fartøy.

Strukturtilpasning er i hovedsak et spørsmål om tempo, hvem som rammes/tilgodeses og hvem som skal betale. Gjennom utvalgets egne undersøkelser (som riktignok bare omfatter effekten av to års virksomhet) er det godt gjort at mange av deltakeradgangene er sanert: 31% i flåten 15-28 m gjennom strukturvoteordningen og 8% i flåten under 15 m via kondemnering. De som kjøper og selger fordeler seg mer eller mindre tilfeldig i landskapet, slik at noen ensidige fiskerikommuner opplever stor avgang mens andre får flere rettigheter. Ved at prosessen i stor grad skjer via markedet (begrenset av geografiske og størrelsesmessige begrensninger), er de politiske styringsmulighetene begrenset. Som det også påpekes andre steder i denne uttalelsen kan imidlertid styringsmulighetene økes ved å ta i bruk andre virkemidler enn de som er anbefalt av Strukturutvalget. Det finnes selvsagt også andre alternativer enn de utvalget har valgt å presentere.

Målsettingen om at strukturprosessen skal foregå på en måte som sikrer fiskeressursene som felles eiendom er utvilsomt den mest kompliserte. Som påpekt av NFHs forskere gjennom en årrekke har det i praksis skjedd en stor grad av privatisering av rettigheter, både i havfiskeflåten og i kystflåten. Selv om jusen på dette området er rimelig klar (i retning av at FKD formelt tildeler konsesjoner og deltakeradganger på fritt grunnlag), har samtlige regjeringer siden 1973 i større eller mindre grad akseptert at rettigheter kjøpes og selges sammen med fartøyet, forutsatt at salget skjer innen de avgrensede markeder som til enhver tid gjelder. Det nye ved forrige regjerings fiskeripolitikk var at ordningene ble satt i system og at kjøp og salg ble offisielt akseptert. Dette betyr ikke at fiskeressursene som sådan er gjort til privat eiendom og, som påpekt i spesialutredningen fra Petter Holm, kan FKD gjøre bruk av en rekke tiltak for å styrke samfunnets eiendomsrett til fiskeressursene.

Rettigheter til *bruk* er derimot langt på vei privatisert, men det er mange ulike meninger om veien videre. Mens en gruppering ser muligheten for gjenoppretting av det gamle regimet gjennom en hardhendt anvendelse av lovverket (tilbakelevering av konsesjon og rettigheter ved salg og deretter nytildeling), ser andre utviklingen mot et omsettelig rettighetssystem som ugjenkallelig og at samfunnsmessig styring må skje på andre måter. Mellomposisjoner finnes også, i retning av at de som har kjøpt rettigheter får anledning til avskrivning over 15-20 år og at rettighetene deretter

tilfaller staten for refordeling. Refordelingen kan skje enten via auksjon eller politiske prioriteringer, eventuelt i kombinasjon.

NFH vil ellers minne om at offentlig eiendomsrett til selve ressursene kan kombineres med en rekke ulike rettighetsregimer, slik vi ser for eksempel i Australia, Canada, Island, EU, USA, New Zealand, Sør Afrika og Namibia.

NFH støtter utvalgets forslag om at grensen for strukturiltak settes til 11 m og at flåten under 11 m får anledning til samfiske. I praksis vil det langt på vei kompensere for at driftsordningen foreslås avviklet, samtidig som det styrker både driftsgrunnlag og sikkerhet i småbåtflåten. NFH tar det for gitt at det er mulig å finne overgangsordninger for flåtegruppen mellom 10 og 11 m.

Vurdering av framtidige utviklingsveier

Tidligere fiskeripolitiske beslutninger setter rammer for hva som på kort sikt kan oppnås og hvilke midler som er aktuelle. Selv om beslutninger kan omgjøres representerer politisk legitimitet og forutsigbarhet praktiske begrensninger og politiske realiteter. Disse spørsmålene kan betraktes ut fra ulike faglige synsvinkler, både juridisk, økonomisk og samfunnsvitenskaplig. I tillegg legger naturressursen selv rammer for hva som er mulige flåtestrukturer og høstingsstrategier i framtida. Økosystemenes kompleksitet, inkludert dynamikken i det fysiske miljø, er bare delvis forstått. Det eksisterer også etablert kunnskap en ikke til nå har vært i stand til å bringe fram i de politiske prosessene. For å finne nyttige virkemidler til å gjennomføre politiske målsettinger, kreves det gode konsekvensanalyser basert på et solid faglig grunnlag. Sentrale begreper som ressursrente og overkapasitet må forstås i en dynamisk sammenheng, noe som medfører at politiske målsettingene vil måtte søkes oppnådd ved hjelp av ulike virkemidler i ulike situasjoner. Fagmiljøenes bidrag vil da være å gi faglige premisser både til de politiske prosessene som skal definere de fiskeripolitiske målsettingene og etablere tilhørende virkemidler.