

Det Kgl Fiskeri- og kystdepartement
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo

Att.: Avdelingsdirektør Jan Frederik Danielsen

Dato: 2. oktober 2006

Strukturvirkemidler i fiskeflåten.

Vi viser til departementets brev av 21.08.2006 vedrørende høring av forslagene i NOU 2006:16 – Strukturvirkemidler i fiskeflåten. Videre henvises til telefonsamtale med førstekonsulent Sverre Johansen, hvor det ble avklart at Surofi kan avgi egen høringsuttalelse. Dette på bakgrunn av den spesielle situasjon at formann og nestformann i Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd har vært henholdsvis medlem og leder i Strukturutvalget, noe som ville gjøre det praktisk vanskelig å organisere en uhildet høringsprosess i samarbeidsrådet.

Generelt

Surofi vil påpeke at det i fiskerinæringen som i alle andre næringer er behov for politisk stabilitet. Strukturstoppen som ble innført umiddelbart etter regjeringsskiftet i fjor høst, er et uheldig eksempel på det motsatte, nemlig at næringen stadig utsettes for endringer som følge av skiftende politiske regimer. Dette skaper stor usikkerhet om hvilke rammebetingelser som kan legges til grunn for langsiktige investeringsbeslutninger. Ikke minst kan endret politikk gi grunnlag for A- og B-lag, fordi noen aktører posisjonerer seg og gjennomfører tiltak (for eksempel strukturtiltak) under ett regime, muligheter som i neste omgang blir stengt for andre.

Det er forståelig og riktig at fiskerinæringen skal yte visse forpliktelser overfor samfunnet for retten til å høste av en naturressurs så lenge den stilles gratis til disposisjon fra samfunnets side. Problemet har vært og er fortsatt at disse forpliktelsene endres over tid ved at fiskeripolitikken stadig endres. Her skiller behandlingen av fiskerinæringen seg klart fra andre næringer som høster av naturressurser, for eksempel olje- og vannkraftindustrien. Mens disse næringene i hovedsak betaler sine samfunnsforpliktelser gjennom skattesystemet, pålegges fiskerinæringen andre politiske forpliktelser først og fremst knyttet til å skape aktivitet og sysselsetting langs kysten. Slike politiske prioriteringer medfører stadig endrede inngrep i det regelverk som fiskerne skal forholde seg til. Dette skaper forskjeller mellom næringsaktørene avhengig av hvordan den enkelte i utgangspunktet er posisjonert og krever videre et stort sett av detaljregler som er svært vanskelig for næringaktørene å forholde seg til. De politiske prioriteringer endres under ulike regjeringer, og dette skaper en ustabilitet i rammebetingelsene for fiskerinæringen som er svært uheldig. I løpet av de siste 1 ½ måned har det vært tre høringer om fiskeripolitikken – distriktskvoter, torsketrålernes leveringsplikt og nå strukturvirkemidler. Både de to førstnevnte høringsnotatene og mandatet til strukturutvalget vitner om at departementet ønsker å ty til svært detaljerte virkemidler for å styre fiskerinæringen, spesielt å benytte næringer som redskap i distrikts- og sysselsettingspolitikken.

Surofi mener at den dreining i fiskeripolitiske mål og en stadig større grad av detaljstyring i virkemiddelbruken som er lagt til grunn både i høringsnotatene om distriktskvoter, innskjerping av leveringsplikt og i mandatet til strukturutvalget vil bidra til å redusere verdiskapningen i fiskerinæringen samlet sett. En politikk langs de linjer som er nedfelt i Soria Moria-erklæringen og som er lagt til grunn for strukturutvalgets mandat, vil over tid ikke være bærekraftig. Dette vil medføre at politikken med stor sannsynlighet gir andre resultater enn det den nåværende regjering ønsker.

Strukturutvalgets innstilling og lønnsomhetsundersøkelser for fiskeriene viser at grunnrenten (dvs avkastningen av gratis fisk fra havet) i all hovedsak er borte. Når fiskerne/rederiene har betalt for andre innsatsfaktorer enn fisk og mannskapet har fått sitt, viser resultatene gjennomgående og over lang tid at det er lite igjen til å forrente kapitalen som er investert i fartøy og utstyr. Det fremgår av strukturutvalgets innstilling kapittel 5.4 (s. 47 og 48) at totalkapitalavkastningen i bunnfisksektoren de senere år har ligget fra 0 – 5% (dårligst i havfiskeflåten) og for pelagisk sektor mellom 5 – 10%. Det er i realiteten bare i ringnotflåten (og spesielt den delen som har kolmulekonsesjon) at kapitalavkastningen har vært tilfredsstillende. Det må da tilføyes at denne flåten de senere år har vært i en situasjon med spesielt gode – og over tid neppe bærekraftige – markedspriser på sild og makrell. Når mesteparten av totalkapitalen er belånt – noe som er normalt i alle bransjer – sier det seg selv at det blir svært lite og til dels negativ avkastning på egenkapitalen i de fleste fartøygrupper. Strukturutvalget konkluderer også med at lønnsomhetstallene er svake, med unntak av havfiskeflåten i pelagisk sektor.

Mannskapet er bokstavelig talt i samme båt som rederne. I de fleste flåtegrupper er lønnsnivået, spesielt hensyn tatt mange døgn på sjøen, ubekvem arbeidstid med mer slik at mange søker seg bort fra fiskeryrket. I en tid hvor spesielt offshoreflåten – med subsidier fra staten og i tillegg ekstremt god lønnsomhet – har behov for svært mange nye sjøfolk, vil stadig flere fiskere søke seg bort fra fiskeryrket. Sysselsettingen i fiskerinæringen kan bare opprettholdes om fiskerne om bord tilbys inntekts- og arbeidsforhold som er konkurransedyktige mot andre næringer. Det er ikke situasjonen i dag. Rederiene har ikke hatt lønnsomhet nok til å forbedre de ansattes betingelser.

Hovedproblemet er at det i fiskeflåten fortsatt er en betydelig overkapasitet, med for små fangstinntekter pr fartøy og for flåten som helhet for høye fangstkostnader ved at det er investert unødvendig mye kapital for å fiske de tillatte kvotene. Det kan derfor med rette hevdes at grunnrenten er sløst bort i overkapasitet. På tross av at grunnrenten i sin helhet tilfaller næringen, er et stort flertall av rederne og mannskapene i en situasjon hvor de ikke oppnår den inntjening de alternativt kunne oppnå ved å bruke sin kapital og arbeidsinnsats i andre næringer. En slik situasjon vil ikke kunne vedvare over tid.

Nåværende strukturordninger ble vedtatt etter grundige diskusjoner og til dels hard dragkamp internt i fiskeriorganisasjonene, men har etter dette en sterk forankring i næringen. Vedtakene ga en basis for langsiktig planlegging, utvidelse av virksomheten og forbedret inntjening for rederi og mannskap, mens andre fikk muligheten til å gå ut av næringen. Det er næringsaktørene selv som først og fremst kjenner utfordringene i næringen på kroppen og det er disse inklusive mannskapene som bærer den økonomiske risikoen. De vedtatte strukturordningene har etter den forutgående prosess god legitimitet innad i næringen, og det er svært uheldig at det ble innført strukturstopp kort tid etter at ordningene hadde trådt i kraft. Dette er et godt eksempel på at næringen er for politikerstyrt og at det tas for mye hensyn til interesser på utsiden av næringen.

Kapittel 7 i strukturutvalgets innstilling inneholder en helt sentral beskrivelse av det politiske handlingsrom innenfor fiskeripolitikken. Desto mer overraskende er det at dette kapitlet ikke er realitetsbehandlet av de to gruppene i utvalget (gruppe 1 og 2) som i en del sammenhenger utgjør flertallet i utvalget. I dette kapitlet settes fiskerinæringen i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

En av konklusjonene er (s. 78):

”Dersom man ønsker å beholde norsk fiskerinæring, vil vi kunne havne i en situasjon der man ikke lenger har noe valg: Produktiviteten må økes til det avkastningsnivået konkurrerende næringer setter”.

I en situasjon med sterk konkurranse om sjøfolk, slik vi nå opplever og vil oppleve i årene fremover, er dette et høyst reelt scenario.

Målene for fiskeripolitikken

Ut fra den dårlige lønnsomheten som fortsatt gjør seg gjeldende for store deler av fiskeflåten med tilhørende lav lønnssevne for mannskapene og det scenario som er gjengitt over, mener Surofi at fiskeripolitikken fremover må innrettes mot å skape

1. konkurransedyktig lønnsomhet for fiskeflåten slik at
 - a. mannskapene kan sikres et inntektsnivå og andre arbeidsvilkår som gjør fiskebåten attraktiv som arbeidsplass
 - b. rederne sikres en tilfredsstillende kapitalavkastning som gjør at de fortsatt ønsker å ha kapital plassert i næringen
 - c. grunnrenten i næringen ikke sløses bort i overkapasitet, men kan disponeres til ulike formål langs kysten.
2. stabilitet og mindre detaljstyring i politiske rammebetingelser, slik at næringen ikke til stadighet utsettes for endringer i takt med skiftende politiske regimer.

Strukturutvalgets mandat tar utgangspunkt i regjeringens mål om

- å sikre fiskeressursen som felles eiendom
- å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten, og
- å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom

Etter vår vurdering må det være avkastningen av fiskeressursen som skal sikres som felles eiendom. Fisken er felles eiendom så lenge den svømmer fritt i sjøen, men det gir ingen mening i våre dager å snakke om at retten til fiske skal være felles (=åpen for alle). Etter vår vurdering må det imidlertid være prinsipielt riktig at fellesskapet skal sikre seg en tilfredsstillende grunnrente av fisken. En overordnet forutsetning for å oppnå dette er at grunnrenten ikke sløses vekk gjennom en uhensiktsmessig organisering og lite lønnsom politisk styring av fiskeflåten. En politikk innrettet mot lønnsomhet i flåten vil over tid gi rom for en tilfredsstillende grunnrente til samfunnet.

Surofi mener at en fiskeflåte som er lønnsom både for redere og mannskap er en forutsetning for at næringen skal bestå over tid. Uten at denne forutsetningen er på plass vil næringen ikke gi aktivitet noe sted langs kysten. En lønnsom flåte vil imidlertid ha en annen struktur enn i dag. På samme måte som fiskeflåten har endret karakter og geografisk utbredelse til alle tider, uavhengig av strukturvirkemidler, vil den også i fremtiden gjennomgå strukturelle endringer. Selv om det har skjedd store geografiske endringer gjennom lang tid, må det fortsatt med rette hevdes at fiskeflåten bidrar til aktivitet langs hele kysten. Etter Surofis vurdering må likevel det politiske målet om aktivitet langs hele kysten være underordnet et hovedmål om tilfredsstillende lønnsomhet i næringen, fordi lønnsomhet er en nødvendig forutsetning for næringens fortsatte eksistens.

God lønnsomhet henger nært sammen med å sikre en moderne flåte. Det er helt vesentlig at flåten har så god lønnsomhet at den kan fornyes, slik at sikkerhet og arbeidsforhold for mannskap kan ivaretas. Likeledes at stadige forbedringer med hensyn til utstyr og behandling av fisken kan tas i bruk. God lønnsomhet er heller ikke i motstrid med målet om en variert flåte. Det er fullt mulig å oppnå tilfredsstillende lønnsomhet i alle flåtegrupper, men da må hensiktsmessige virkemidler gjøres tilgjengelige for alle.

Strukturvirkemidler

Strukturutvalget konkluderer med at de strukturordningene som de siste to år har vært gjeldende i kystflåten har vært svært effektive med hensyn på å ta ut fartøy (31% reduksjon). Kondemneringsordningen for den mindre flåten har så langt ikke gitt samme store effekt. Dog er det oppnådd en reduksjon på 8%. For havfiskeflåten har den sist vedtatte strukturordningen hatt så kort levetid at det ikke kan trekkes noen konklusjoner av den isolert sett. Derimot har det i denne delen av flåten vært andre ordninger tidligere, som har bidratt til betydelig kapasitetsnedbygging. Totalt ble det under ulike ordninger tatt ut 112 tillatelser i havfiskeflåten i perioden 1994 – 2004. I de fleste flåtegrupper er det tatt ut +/- 20% av tillatelsene, mens det i konvensjonell sektor (hovedsak autoline) er tatt ut nærmere halvparten. Uten den struktureringen som skjedde i autoline-flåten er det grunn til å tro at hele denne delen av flåten kunne vært radert ut på grunn av sviktende inntjening.

På tross av at ulike strukturvirkemidler som nevnt ovenfor har gitt en til dels betydelig reduksjon i antall fartøy, konkluderer Strukturutvalget med at det fortsatt er overkapasitet i havfiskeflåten og i deler av kystflåten. For havfiskeflåten er det gjort studier som tyder på at det fortsatt kan være behov for en reduksjon på 20 – 25% for de fleste flåtegrupper, mindre for ringnot med kolmulekonsesjon og vesentlig mer for storrål.

Det er videre i kapittel 6 av Strukturutvalgets innstilling gjengitt resultatene av en empirisk undersøkelse som måler gjennomsnittlig økonomisk resultat for fartøy som er strukturert og de som ikke er det i ulike flåtegrupper. Det er åpenbare forskjeller i driftsresultatene i favør av de fartøyene som er strukturert. Samtidig vil økning i fartøyenes kvote gi grunnlag for økt årsinntekt for mannskapet. Bunnlinjen for rederiene vil riktignok avhenge av hva som er betalt for kvotene, og evt avskrivninger knyttet til disse. Kostnaden for kvotekjøp er imidlertid en kapitalisering av grunnrenten og viser nettopp at det oppnås bedre kapasitetsutnyttelse og et bedre økonomisk resultat gjennom å strukturere. Sysselsettingen har gått ned som følge av struktureringen, men det kan ikke registreres økt arbeidsledighet blant fiskere som følge av strukturiltakene. Som nevnt tidligere blir utfordringen fremover trolig den motsatte, driften i fiskeflåten må effektiviseres fordi fiskere likevel kommer til å forlate næringen, og særlig hvis årsinntektene og arbeidsvilkårene for øvrig ikke kan forbedres.

Etter Surofis vurdering er de strukturordningene som ble vedtatt i 2003 for kystflåten og i 2005 for havfiskeflåten nødvendige og riktige tiltak og må videreføres for å nå de mål som er kritiske for næringens videre eksistens. Surofi støtter derfor flertallsinnstillingen i Strukturutvalget på dette punkt.

Vi mener også det er riktig å videreføre de begrensninger med hensyn til avkortning av strukturkvote, eierkonsentrasjon (kvotetak), omsetning innenfor lengdegrupper og geografiske områder som det samme flertallet i utvalget går inn for. Dette vil ivareta hensynet til aktivitet langs hele kysten og en rimelig spredning i eier- og geografisk konsentrasjon samtidig som hovedmålet om å sikre tilfredsstillende lønnsomhet i flåten opprettholdes.

Surofi støtter prinsipielt forslaget om å utvide strukturordningen for kystflåten til også å gjelde fartøyer mellom 11 og 15 meter. Strukturordningen er et mer effektivt verktøy enn kondemneringsordning for å oppnå en nødvendig kapasitetstilpasning, fordi de dyktigste fiskerne da trolig lettere vil kunne komme i posisjon til å overta kvote.

Surofi har ikke spesielt vurdert forslagene som gjelder flåten under 11 m (under 13 m for makrell).

Tidsavgrensede eller tidsuavgrensede strukturkvoter

Surofi legger følgende vurderinger til grunn for å ta stilling til spørsmålet om varighet på strukturkvoter:

- De dyktigste fiskerne/rederne er de som har best muligheter for å komme i posisjon til å kjøpe strukturkvoter, fordi de har den høyeste betalingsevnen og –villigheten. Det er ikke noe som tilsier at et slikt konkurransefortrinn opphører etter 15 år. Sett fra et lønnsomhetsperspektiv i næringen er det derfor ingen grunn til at strukturkvoter skal være tidsbegrensede.
- Det er en illusjon at tidsbegrensning av strukturkvotene vil ha noen som helst betydning for rekruttering av nye redere. Investeringene i fartøy, utstyr, basiskvoten og eventuell strukturkvote (uansett om den er tidsbegrenset eller ikke) vil uansett være så høy at nye eiere som oppfyller deltagerlovens krav i alle fall vil ha store problemer med å kunne finansiere kjøpet.
- Det er en illusjon at fiskeressursene blir mer felles eiendom eller at aktiviteten langs kysten blir større fordi om strukturkvotene tidsavgrenses til 15 år
- Det er et åpenbart behov for å videreføre de ordninger som er satt i verk. Reversering av den tidsuavgrensede ordningen for de som allerede er inne i ordningen fremstår som et svært vanskelig tema, både juridisk og økonomisk. Alternativet med å la en tidsavgrenset ordning bare gjelde de som ikke allerede er inne i ordningen, skaper et A- og B-lag i næringen.

Det er god grunn til å anta at i et så langt perspektiv som 15 år tross alt er, vil en vesentlig del av flåten ha benyttet seg av strukturordningen, rett og slett fordi markedssituasjon, lønnsomhetsforhold eller lignende har gjort dette nødvendig. En rekke fartøyer vil da være ute av de enkelte flåtegruppene, mens andre blir igjen og har nådd kvotetaket. Hvem skal da de tidsavgrensede strukturkvotene deles ut til når 15-års perioden er over? Med mindre det da skal slippes helt nye inn i den aktuelle flåtegruppen vil da de utløpte strukturkvotene måtte deles ut igjen til de samme som de er inndratt fra. Dette illustrerer at en tidsavgrensning vil skape ny usikkerhet, og spesielt mot slutten av en 15-års syklus vil rederiene vegre seg mot å foreta tiltrengte nyinvesteringer. Denne type politisk skapt ustabilitet er det næringen må bringes ut av.

Surofi støtter følgelig gruppe 3's forslag på dette punkt som innebærer at ordningen med tidsuavgrensede strukturkvoter videreføres.

Aktivitets- og nasjonalitetskrav

Strukturutvalget har blant sine forslag også tatt opp spørsmålet om aktivitets- og nasjonalitetskrav i gjeldende lovgivning. Kapitalbehovene i flåten i form av fartøy, redskap, utstyr inklusive verdien av basiskvoten er i seg selv store. Spesielt siden inntjeningen i mange flåtegrupper har vært dårlig over tid, kan nødvendig utskifting av fartøy kreve tilgang på ekstern kapital utover ordinær lånefinansiering. Ved omsetning av strukturkvoter vil kapitalbehovet øke ytterligere, og behovet for ekstern kapital kan utfordre aktive fiskeres kontroll med eierskapet og beslutningene i rederiene. Det har vært eksempler på at lovens intensjoner kan ha vært omgått gjennom aksjonæravtaler, spesielle lånebetingelser eller lignende.

En slik utvikling vil være uheldig både fordi det aktive eierskap som er nedfelt i deltagerloven da ikke lenger vil fungere etter intensjonen, men også fordi et sterkt innslag av ny egenkapital fra kilder utenfor næringen (eller kapital som i praksis kan sidestilles med egenkapital) kan bidra til at kvoteprisene presses unødig høyt. Om kvoteprisene av denne grunn presses oppover, er det grunn til å tro at dette i hovedsak kommer selgeren av kvoten til gode.

Uten å forskuttere konklusjonen er det derfor etter Surofis mening god grunn til å utrede om kravet til aktive eieres andel i deltagerloven skal forhøyes til 2/3, slik gruppe 1 og 2 i Strukturutvalget har

foreslått. Det er god grunn til å minne om at vesentlige beslutninger, herunder endring i vedtekter, krever 2/3 flertall i aksjelovgivningen.

Ressursrenteavgift

Surofi er enig med gruppe 3 i Strukturutvalget i at det bør vurderes innført en ressursrenteavgift for dem som har fått en tillatelse av samfunnet til å høste gratis av havets ressurser. Dette vil bidra til å synliggjøre at fisken i havet er felles eiendom (på lik linje med våre oljeressurser). De fleste av samfunnets borgere vil forstå at dette både er en riktig og praktisk måte for å sikre at samfunnet som helhet får avkastning av den fellesressursen som fisken i havet er. Her må en imidlertid ta med at fiskerne allerede i dag betaler mange pålagte avgifter til staten.

Vi tror at mye av kritikken mot fiskeripolitikken (manglende legitimitet) kunne vært unngått dersom spørsmålet om ressursrente hadde vært vurdert og eventuelt innført i parallell med de vedtatte strukturordninger.

Gruppe 2 argumenterer mot ressursrenteavgift med den begrunnelse at dersom noen flåtegrupper har en ekstraordinær lønnsomhet over lengre tid, så må spørsmålet heller dreie seg om ressursene er riktig fordelt i eller mellom fartøygruppene. Dette er i realiteten en argumentasjon for samfunnsøkonomisk sløsing ved å eliminere grunnrenten gjennom overføring av kvoter til mindre lønnsomme fartøyer eller flåtegrupper. Dersom de dyktigste og mest lønnsomme rederiene skal straffes med å bli fratatt kvote fordi de gjør det bedre enn andre, ja da er norsk fiskeripolitikk virkelig på ville veier. En slik argumentasjon vil vi advare sterkt mot.

Innføring av ressursrente vil i seg selv kreve en grundig utredning. Intensjonen må være at samfunnet skal sikre seg en andel av overskuddet etter at rederienes kostnader til ulike innsatsfaktorer, inklusive mannskapslotter er dekket. Eiernes kapital må forrentes med en konkurransedyktig avkastning, hensyn tatt risiko, før ressursrenten beregnes. Inntektene fra ressursrenten kan brukes av det offentlige til ulike formål. Det er imidlertid naturlig at disse inntektene først og fremst kommer kysten til gode, fordi det er et politisk mål at inntektene fra fiskerinæringen skal tilfalle kystbefolkningen. Et forslag kan også være at myndighetene bruker ressursrenten til å overta kvote som igjen kan tilbys på gunstige vilkår som rekrutteringskvoter.

Med vennlig hilsen

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag


Sveinung Flem
Adm. Dir.