

Distriktskvotene – hvordan styre torsken?

Øystein Hermansen og Bent Dreyer

Regjeringens Soria Moria-erklæring fremholdt at man ville øke bruken av virkemidler for å styre landinger til spesielt utsatte områder. Til dette valgte de å benytte distriktskvoter, et virkemiddel som også tidligere har vært i bruk. Ordningen ble utvidet og innbefattet vesentlig mer detaljstyring av fartøyenes fiske. Fylkeskommunene ble også gitt en sentral rolle i fordelingen av fisken, noe som skulle bringe inn et element av "regional forvaltning". Artikkelen oppsummerer resultater fra dette prøveprosjektet.

Fiskeforedling har vært og er en bærebjelke i mange lokalsamfunns økonomi. Bransjen har lenge opplevd nedgang i antall sysselsatte, og mange bedrifter er lagt ned. Bare siden 2000 er filétindustrien mer enn halvert (Bendiksen, 2006). Dette har gitt store problemer for mange bosettinger, spesielt der økonomien har vært ensidig knyttet til fiskeri. Samtidig er bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret et sentralt politisk mål (Fiskeridepartementet, 1998; Kommunaldepartementet, 2006).

Bakgrunnen for denne utviklingen er kompleks, og endringer i fiskeriene er bare delvis forklaringen. I noen områder er landingene av fisk gått ned, i andre har vedvarende lav lønnsomhet ført til nedleggelse. Horizontal integrering, både i foredlings- og fartøyleddet har bidratt til konsentrasjon av foredlingsaktiviteten. I tillegg skaper sesongvariasjonene i landingene problemer for deler av bransjen, med stor variasjon i sysselsettingen og utstrakt permittering.

Flere tiltak er benyttet for å motvirke denne negative utviklingen. Skattelette, redusert arbeidsgiveravgift og investeringsstøtte er blant de viktigste. Også sektorspesifikke virkemidler som leveringsplikt for trålere og periodisering av kvoter har hatt som mål å styrke sysselsettingen i utsatte områder.

I 2006 reintroduserte myndighetene et virkemiddel for planlagt distribusjon av fisk i rom og tid – distriktskvoter (Fiskeridepartementet, 2006). Disse var tidligere benyttet i perioden 1984 til 1991, med noe varierende utforming. Utformingen i 2006 medførte en detaljert spesifisering av hvilke fartøy som kunne fiske disse kvotene, hvor disse skulle landes og når denne kunne fiskes. Virkemiddelet medførte også at fylkeskommunene direkte ble involvert i fiskeriforvaltningen.

Med noen mindre justeringer ble distriktskvotene videreført i 2007. I 2008 bortfalt ordningen for trålerflåten, og ble erstattet med en bifangstordning for kystflåten.

Problemstilling og metode

Formålet med denne artikkelen er å beskrive implementeringen og analysere effektene av ordningen. Vi undersøker utvelgelsesprosessen av fartøyene og områdene som skulle tilgodeses. Herunder hvordan fylkeskommunene tilpasset seg sin rolle i forvaltningen. Vi analyserer hvordan de utvalgte fartøyene tilpasset sitt fiskemønster, og hvordan dette påvirket landingsmønsteret i tid og rom. Til slutt undersøker vi i hvilken grad virkemiddelet påvirket det politiske målet om positiv effekt på sysselsettingen i sårbare områder.

For å analysere disse problemstillingene benytter vi oss av en rekke kilder til data og informasjon. Informasjon om implementeringen ble skaffet fra offisielle dokumenter og intervju med representanter for Fiskeri- og kystdepartement, Fiskeridirektorat og de involverte fylkeskommunene. Data over landinger av fisk ble lagt til rette av Norges Råfisklag og Fiskeridirektoratet fremskaffet data over fartøyenes fisketillatelse. Disse data og semistrukturerte intervju med fiskere benyttes som grunnlag for analysene av fiskernes tilpassing. Kombinert med intervju med fiskekjøpere legger disse også grunnlaget for vurderingene av effekten på sysselsetting. Artikkelen bygger på to rapporter som evaluerte hvordan ordningen fungerte i 2006 og 2007 (Hermansen & Dreyer, 2007 og 2008).

Resultater

Resultatene presenteres i to hoveddeler. Først presenteres implementeringen av ordningen, deretter analyseres og diskuteres effektene i forhold til målsettingen med ordningen.

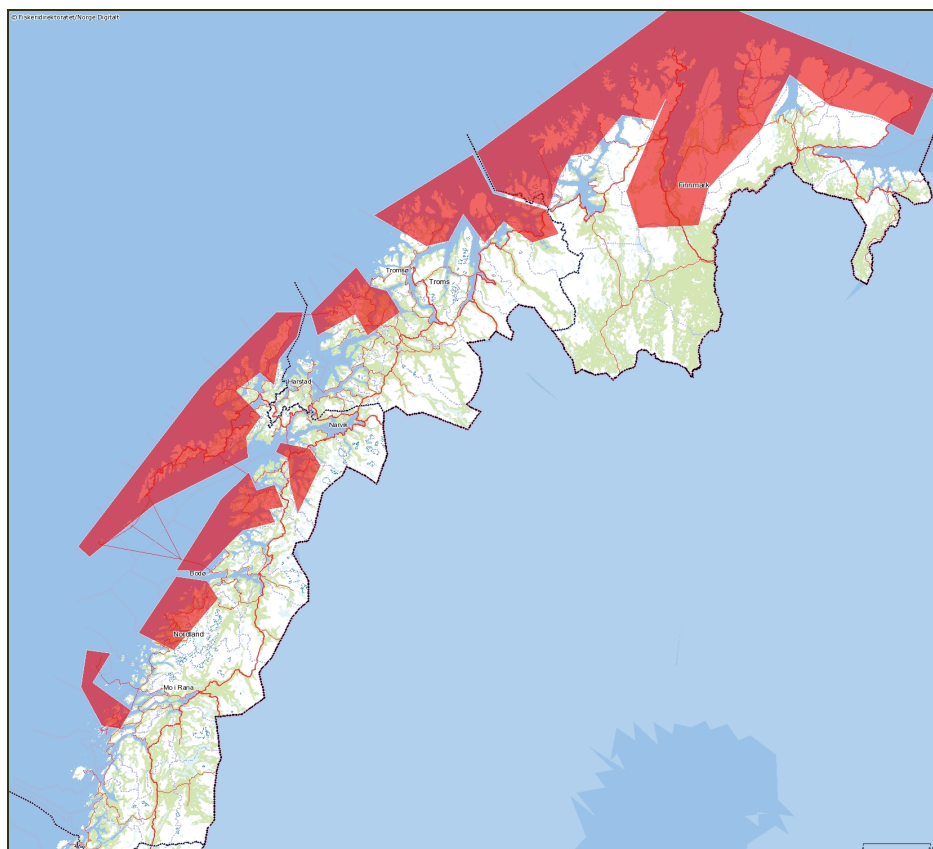
Implementering

Først og fremst ble tre fartøygrupper valgt ut til å delta i distriktskvoteordningen. Dette gjaldt kystfartøy 15–20,9 m og 21–27,9 m og

torsketrålerne. Fra disse ble det trukket 3 prosent av deres torskekvoter i 2006 til finansiering av ordningen. Totalt ble det dermed satt av 3.484 tonn torskekvote til distriktskvote både i 2006 og 2007. Fiskeri- og kystdepartementet valgte å la ordningen omfatte fylkene i Nord-Norge. Denne utvelgelsen ble gjort med basis i en modell som benyttet fiskeriavhengighet og en distriktsindeks på kommunenivå som kriterier. Fordeelingen mellom fylker og fartøygrupper er vist i Tabell 1.

Tabell 1 Distriktskvoter (tonn rund vekt)

Fartøygruppe	Nordland	Troms	Finnmark	Total
Trål	948	395	553	1.896
Kyst 15–20,9 m	482	201	281	964
Kyst 21–27,9 m	312	130	182	624
Total	1.742	726	1.016	3.484



Figur 1 Nord-Norge - områder omfattet av distriktskvotene 2007 (i rødt)

Fordelingen av hvert fylkes kvote ble gjort av de respektive fylkeskommuner. Bakgrunnen for dette var at disse hadde bedre kunnskap om enkeltområdenes avhengighet og sårbarhet. Alle fylkene valgte å dele kvoten mellom soner som inkluderte flere kommuner. I tillegg ble noen enkeltsamfunn tilgodesett. En stor andel av fiskeforedlingsbedriftene i fylkene ble inkludert i disse områdene. Departementet oppfordret fylkeskommunene til å foreta en strengere fordeling av kvotene i 2007 enn hva de gjorde i 2006. Dette ble i liten grad oppfylt, og i Finnmark inkluderte man sågar flere bedrifter. Områdene som ble tilgodesett i 2007 er vist i Figur 1.

For å gjøre det attraktivt for fartøyene å delta i fisket på distriktskvotene, og å muligjøre en geografisk styring, måtte antall deltagende fartøy begrenses. De individuelle fartøykvotene ble satt til 10, 15 og 40 tonn for de respektive fartøygruppene i 2006. I 2007 ble trålkvoten økt til 80 tonn. Fartøyene ble deretter invitert til å søke om kvoter og å prioritere ønsket fylke. De hadde ikke innflytelse på hvilken sone de ble tildelt. Tildelingen av kvoter ble gjort gjennom loddtrekning.

Relativt få fartøy søkte om kvoter i 2006, mens søknaden tok seg betydelig opp i 2007. Antall søkere og tildelte kvoter er vist i Tabell 2. Den lave søknadsmassen førte til at enkelte kvoter ikke ble tildelt i 2006. Ho-

vedforklaringen til den lave interessen var lav kvoteutnyttelse etter vinteren 2006, og at fiskerne derfor forventet økte ordinære fartøykvoter utover høsten.

Fartøyene som ble tildelt distriktskvoter ble samtidig tildelt en sone hvor landingene kunne gjøres. I tillegg til denne restriksjonen ble trålerne i utgangspunktet pålagt å lande fisken fersk. En stor andel av trålerne er utstyrt for frysing av fangsten, og prosessering av fersk fisk ville kreve endringer i disse fartøyenes produksjonslinjer. I 2006 ble det gitt enkelte dispensasjoner fra dette kravet, mens restriksjonen ble opphevet fra midten av desember.

Faktisk fiske

Selv om kvotene for 2006 ble åpnet i oktober var aktiviteten svak helt til desember. Svært få fartøy deltok og lite kvantum ble landet. For å øke attraktiviteten ble fartøykvotene økt og frossenfisk ble tillatt. Samtidig ble sonebegrensningene opphevet i Finnmark. Økte fartøykvoter betydde lite, men med frossenfisk tillatt startet mange trålere opp fiske. I løpet av de to siste ukene ble 1.719 tonn frossen torsk landet, tilsvarende 63 prosent av totalkvantumet. Noen kystfartøy fisket også i desember, men utnyttet totalt sett bare 14 prosent av kvoten.

Tabell 2 Søkere og tildelte distriktskvoter

	Søkere			Tildelte kvoter		
	15–21	21–28	Trål	15–21	21–28	Trål
2006	94	41	48	88	37	48
2007	126	67	45	96	42	24

Tabell 3 Distriktskvote og landinger

Fartøygruppe	Kvote	Landing (tonn rund vekt)	
		2006	2007
15–20,99 m	964	94	1.024
21–27,99 m	624	133	504
Trål	1.896	2.487	2.027
Totalt	3.484	2.714	3.555

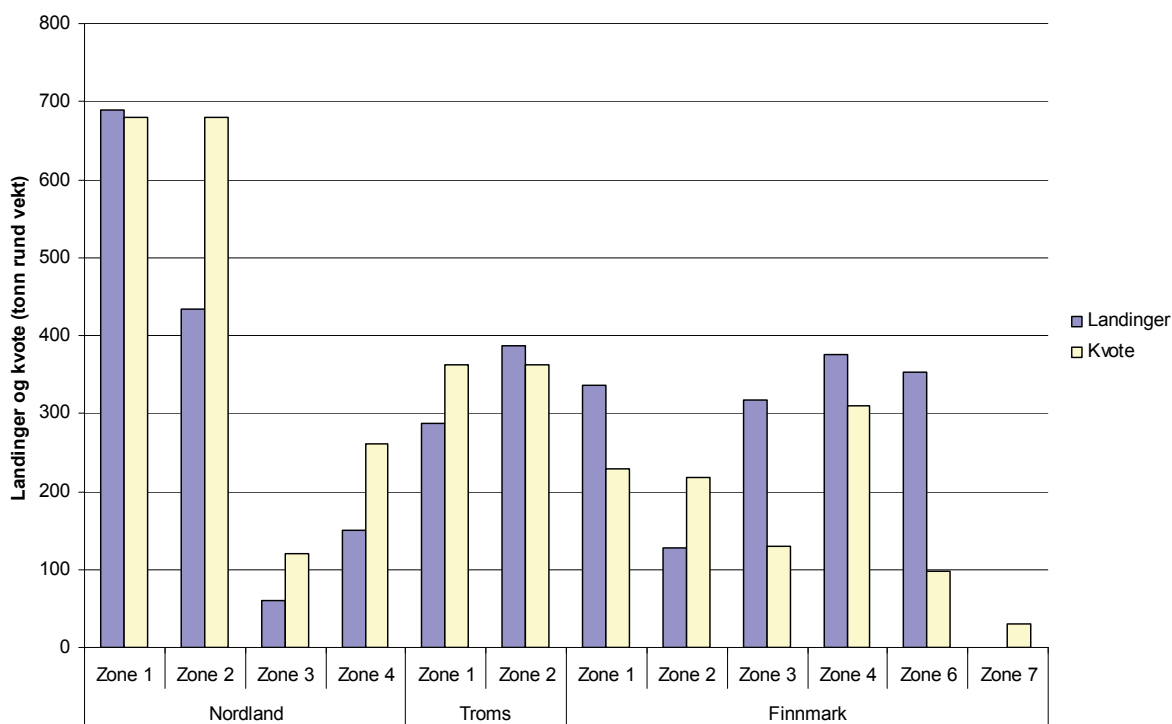
Landingene fordelt på fartøygruppe er vist i Tabell 3. Totalt ble bare 78 prosent av kvoten tatt i 2006, og da nesten utelukkende av trålere. Den svake utnyttelsen i kystgruppene i 2006 er relatert til økningen i de ordinære fartøykvotene. Med betydelige restriksjoner på distriktskvotene er det naturlig at disse foretrakk fiske på ordinære kvoter. Tallene viser også at trålerne fisket betydelig mer (31 prosent) enn de var allokert.

I 2007 var utgangspunktet snudd. Fangsten hadde vært bedre på vinteren, og de aller fleste fartøyene hadde bare distriktskvoter igjen å fiske på. Det lå ikke an til refordelinger og økte ordinære fartøykvoter. Som året før var det likevel lite aktivitet tidlig på høsten i alle fylker og fartøygrupper. Igjen ble fartøykvotene kraftig økt og frosset råstoff ble tillatt. Aktiviteten økte igjen i desember, både i trål- og kystgruppen; gruppene landet henholdsvis 68 og 69 prosent av distriktskvotene i denne måneden. Den totale avsetningen til distriktskvote ble lett

overfisket og fordelingen mellom fartøygruppene ble om lag som planlagt.

Fordelingen mellom fartøygruppene var problematisk i 2006 og som planlagt i 2007. Ordningens intensjon var imidlertid å komme foredlingsanleggene og bosettingen i de utsatte områdene til gode. I så måte er fordelingen mellom disse mer interessant. På fylkesnivå fikk bare Finnmark sin allokerte mengde i 2006, mens Troms og Nordland fikk betydelig mindre. I 2007 kom igjen Finnmark best ut med 50 prosent mer enn allokert. Troms fikk sin mengde, mens Nordland igjen fikk betydelig mindre (23 prosent).

Vi finner også betydelige forskjeller mellom tildelte kvoter og faktiske landinger i de enkelte lokalsamfunn (soner). I soner i Nordland ble det landet betydelig mindre enn tildelt, mens flere av sonene i Finnmark fikk langt høyere landinger enn de var tildelt. Faktiske landinger og tildelte kvoter i de enkelte sonene for 2007 er vist i Figur 2. Også i 2006 var det betydelige avvik i fordelingen mellom sonene.



Figur 2 Faktiske landinger og allokering av distriktskvote, 2007

Hvilken effekt oppnådde man?

Intensjonen bak distriktskvotene var å "sikre sysselsetting i spesielt utsatte områder".

Resultatene fra gjennomgangen av det faktiske fisket viser at ordningen isolert sett fungerte bedre i 2007 enn i 2006. I første rekke ble hele kvoten tatt og fordelingen

mellom fartøygruppene ble om lag som forutsatt. Begge årene var det imidlertid betydelig variasjon mellom landinger og kvote i enkeltsoner.

Hvor effektive distriktskvotene var i forhold til formålet er svært vanskelig å analysere. Dette kommer i hovedsak av at sammenhengen mellom landinger av fisk og sikring av sysselsetting er kompleks og lite kjent. "Sikre sysselsetting" er heller ikke et veldefinert mål. Vi begrenser oss i denne artikkelen til å analysere hvordan distriktskvotene påvirket landingene av torsk og betydningen for arbeidsplasser på kort sikt.

Spesielt med hensyn på førstnevnte er det viktig å ha klart for seg at landingene av torsk i hovedsak er begrenset av totalkvoten. Fordelingen av landingene blir dermed et nullsumspill; dersom noen skal få mer, må andre få mindre. Distriktskvotene kan derfor bare påvirke den geografiske og tidsmessige fordelingen av landingene.

Geografisk fordeling

Fiske preges av store naturgitte og markedsstyrte variasjoner. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvordan den geografiske fordelingen ble endret som følge av distriktskvotene. I analysen av den geografiske fordelingen tar vi utgangspunkt i at distriktskvotene gir en positiv og en negativ effekt. Sistnevnte stammer fra avsetningen av kvo-

te til ordningen. En andel ville ellers blitt fisket i løpet av vinteren og trolig levert på de samme stedene som det øvrige fisket. Noe ville dermed blitt levert i de inkluderte områdene, også uten distriktskvoter. Vi har estimert denne mengden ut fra den faktiske fordelingen av fangstene i perioden januar til og med september.

Den positive effekten stammer fra de leveransene som uten distriktskvotene ikke ville kommet. For enkelthets skyld kan man benytte de faktiske landingene av distriktskvote for å estimere disse. Denne tilnærmingen fungerer godt for 2007-analysen. I 2006 ble ikke hele distriktskvoten fisket. Samtidig ble den norske kvoten tatt. Dette betyr at en del av distriktskvotene ble tatt i form av ordinær kvote. Vi har derfor antatt at den "ufiskede" distriktskvoten fordelte seg som fisket på ordinære kvoter i samme periode.

Resultatene på fylkesnivå for 2006 og 2007 er vist i Tabell 4. Finnmark fylke oppnår som helhet en viss økning i leveransene av torsk. For Nordland og Troms er effekten relativt liten. Belastningen legges i all hovedsak på fylker i Sør-Norge. Ettersom kystfartøyene lander torsken i Nord-Norge, er nettoeffekten svært liten for disse. Gevinsten stammer i all hovedsak fra trålerfangster som ellers ville blitt landet i Møre og Romsdal.

Tabell 4 Geografisk effekt, målt i tonn torsk (rund vekt)

	Negativ 2006		Positiv 2006		Netto 2006	Netto 2007
	Kyst	Trål	Kyst	Trål		
Andre fylker	16	587			-603	-853
Finnmark	402	469	668	867	+664	+632
Troms	265	440	134	551	-19	+163
Nordland	905	401	195	1.069	-42	+129

I forhold til de totale landingene i de aktuelle fylkene er effekten svært liten. I Finnmark ble det i 2006 landet om lag 60.000 tonn torsk. Distriktskvotene medførte altså en økning på om lag en prosent.

Ordningen rettet seg imidlertid ikke mot hele fylket, men mot "spesielt utsatte områder", valgt ut av fylkeskommunene. Modellen indikerer at den positive effekten i Finnmark i 2006 primært kom i to av fem utvalgte

soner. Effekten var begrenset til om lag to prosent av totale landinger. Heller ikke i de andre fylkene ble det funnet betydelig økte landinger. Resultatene på sonenivå er om lag like i 2007, med unntak av at en sone i Nordland fikk en estimert økning på 14 prosent. Dette var imidlertid en sone med svært små landinger.

At differansen mellom sone- og fylkesnivå er så liten skyldes at store deler av fylkenes bedrifter ble inkludert i ordningen.

Tidsmessig fordeling

Distriktskvotene innebar at en andel av kvoten ble satt av til fiske på høsten. Mange norske fiskefartøy, spesielt i kystflåten, prioriterer å fiske hele torskekvote i løpet av en kort sesong på vinteren. Det er derfor svært sannsynlig at en betydelig del av avsetningen til distriktskvote ellers ville blitt fisket på vinteren. Noe som kompliserer beregningene er at enkelte fartøy ville med distriktskvoter ikke sette av torskekvote for fiske på høsten, men heller satse på å bli tildelt distriktskvote.

Vi har dessverre ikke tilgjengelig data på kvoteutnyttelse på fartøynivå. For å estimere endringen i fordeling over året, antar vi at fartøygruppene gjennomsnittlige kvoteutnyttelse ikke endres. Utnyttelsen i de involverte fartøygruppene reflekterer da hvor mye av distriktskvoten som i stedet ville blitt fisket i løpet av vinteren.

Kvoteutnyttelser, distriktskvoter og mengde utsatt til høsten er vist i Tabell 5. Resultatene viser at kystgruppene lander svært mye av sin fangst på vinteren, og at distriktskvotene gir betydelig effekt i disse fartøygruppene. Trålerne har en langt mer lineær landingsfordeling, slik at effekten her blir lavere. Totalt ga distriktskvotene en økning i høstlandingen på om lag 78–86 prosent av den avsatte kvoten.

Tabell 5 Overføring av landinger til høst

	2006			2007		
	Utnyttelse pr uke 44	Distriktskvote (tonn)	Utsatt landing (tonn)	Utnyttelse pr uke 44	Distriktskvote (tonn)	Utsatt landing (tonn)
15–20,9 m	89 %	964	858	>100 %	964	964
21–27,9 m	95 %	624	593	>100 %	624	624
Trål	68 %	1 896	1 289	75 %	1 896	1 422
Total		3 484	2 740		3 484	3 010

Betydning for sysselsettingen

Formålet med distriktskvotene var å sikre sysselsetting. Vurderinger av hvordan sysselsettingen i fiskeforedlingsbedriftene ble påvirket av distriktskvotene er derfor sentrale i prosjektets problemstilling. Som nevnt er dette vanskelig. Vi antar en positiv sammenheng mellom sysselsetting og mengde fisk som landes. Det knytter seg imidlertid usikkerhet til beregningen av sysselsettingseffekten. Sysselsettingen avhenger av hvilke ferdigprodukter som produseres, noe vi ikke har gode data for. Frosne landinger kan legges på lager og produseres senere. De kvalitative vurderingene av hvordan arbeidssituasjonen for innbyggerne i lokalsamfunnet påvirkes, kompliseres også av utilstrekkelig kunnskap om strukturen på arbeidsstokken; om det benyttes lokale heltidsansatte eller om det leies inn temporær arbeidskraft.

Vi har likevel satt opp en enkel modell for estimering av arbeidskraftbehovet og vurdering av effekten på arbeidsmarkedet. Model-

len baserer seg på resultatene fra modellen for kvantumseffekt og gjennomsnittstall for direkte sysselsetting per kg råstoff i ulike sektorer. Disse er beregnet ut fra bakgrunnsdata fra Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien (Bendiksen, 2006). Basert på intervju med de involverte bedriftene har vi fordelt råstoffet på ulike produktkategorier.

Basert på den beskjedne kvantumseffekten kan vi allerede forutsi at effekten på sysselsettingen var liten. Vi har derfor bare gjort beregninger for Finnmark, hvor kvantumseffekten var størst. Modellen viser en økning på 11 årsverk. Total innsats var 526 årsverk, ergo ga distriktskvotene en økning på om lag 2 prosent. Dette representerer en liten økning, som ikke kan sies å sikre arbeidsplasser. En stor del av produksjonen om vinteren baserer seg imidlertid på innleide sesongarbeidere. Den betydelig større periodiseringseffekten vil dermed gi grunnlag for mer arbeid på høsten og dermed en mer stabil arbeidssituasjon for helårsarbeidere.

Deltagende fartøy

En forutsetning for at distriktskvotene skulle fungere var at nok fartøy fant det attraktivt å delta. I 2006 hadde man akkurat tilstrekkelig med søkere, mens langt flere søkte i 2007. Den faktiske deltagelsen er vist i Tabell 6. Resultatene viser at mange av fartøyene som var tildelt kvoter ikke utnyttet dem. Bare 11 prosent av kystfartøyene tildelt distriktskvoter fisket i 2006, mens deltagelsen økte til 76 prosent i 2007. Blant trålerne var deltagelsen noe større, med om lag halvparten av alle i fiske i henholdsvis 2006 og 2007.

Resultatene viser at et betydelig antall av fartøyene valgte å ikke utnytte kvotene sine. Mye av variasjonen i 2006 kan forklares ved at de fisket ordinære kvoter. Inkluderer vi alle kystfartøyene som fisket på høsten 2006 stiger deltagelsen til 75 fartøy. Deltagelsen blir da om lag som i 2007.

Deltagelse er som nevnt nødvendig for at kvoten skal bli fisket. Den er kanskje enda viktigere for at den bestemte geografiske fordelingen skal oppnås. Når hvert fartøy ble tildelt en enkelt sone for levering, og noen fartøy ikke deltar, blir denne fordelingen for-

skjøvet. Dette forsterkes gjennom at kvotene til de deltagende fartøyene økes. Hvorfor noen finner det attraktivt å fiske, mens andre velger å ikke utnytte denne muligheten blir dermed et viktig spørsmål.

Vi tar først for oss konsekvenser av søknadsprosessen. Norske fiskere er vant til at midlertidige reguleringer blir permanente og at tildeling av fisketillatelse baseres på historikk (Hersoug, 2005:124). En kvote representerer en opsjon på å fiske, ikke en plikt. Dette betyr at svært mange fartøy hadde incentiv til å søke, selv om sannsynligheten for at de ville utnytte muligheten var liten. Intervju med redere bekrefter at dette var motivasjonen for enkelte.

Kvotestørrelsen var relativt liten, 10 tonn for de minste kystfartøyene. Flere av respondentene opplyste at de oppfattet dette som for lite til å starte opp fiske. Mobilisering av fartøy og mannskap, gange til og fra tildelt sone og driftskostnadene i fiske er kostnadskrevene, og inntektene må kompensere disse og alternativkostnadene til mannskapet. Generelt er fangstkostnadene høyere på høsten enn på vinteren og usikkerheten med hensyn på fangstmengde større.

Tabell 6 Deltagende fartøy i distriktskvoteordningen

	Distriktskvoter			Alle kvoter		
	15–21	21–28	Trål	15–21	21–28	Trål
2006	11	3	25	64	11	35
2007	76	29	22			

Tabell 7 Deltagelse og fisketillatelse

Fisketillatelse	2006		2007	
	Tildelte kvoter	Fisket	Tildelte kvoter	Fisket
Konv. < 28	11	8	17	11
Konv. < 28 og NVG	26	5	25	9

Alternativkostnader fra andre fiskeri kan også være viktig i denne perioden. Mange av de aktuelle fartøyene har fisketillatelse for notsei og NVG-sild. Spesielt sistnevnte fiske faller sammen med distriktskvoteperioden og kan bidra til å forklare den lave interessen. Vi har undersøkt dette forholdet for fartøyene mellom 21 og 27,99 m. Fartøyene ble delt inn i to grupper, med og uten fisketil-

latelse for NVG-sild. Resultatene viser at fartøy fra begge gruppene fisket distriktskvoter, både i 2006 og 2007. Som vist i Tabell 7 var andelen av fartøyene tildelt distriktskvote som fisket betydelig høyere i gruppen uten sildetillatelse.

Torsken er mindre tilgjengelig på høsten enn om vinteren. Det er også rimelig å anta at det er variasjoner mellom fylkene. Frem til

skreien kommer inn til kysten på vandringen mot Lofoten er tilgjengeligheten generelt bedre dess lengre nord man kommer. Skreien kommer generelt ikke før tidligst midt i desember utenfor kysten av Troms. Med dette som bakgrunn kan det antas at attraktiviteten vil variere mellom fylkene. For å analysere dette har vi undersøkt søknadene om kvote og den faktiske utnyttelsen på fylkesnivå. Resultatene viser at om lag samme antall fartøy søkte om kvote i Finnmark og Nordland, mens Troms fikk halvparten så mange søkere. Med hensyn på kvoteutnyttelse er det små forskjeller mellom fylkene.

Tildelt sone kan også spille en stor rolle for kvoteutnyttelsen, spesielt for de mindre kystfartøyene. Mange fartøy har erfaring fra fiske i bestemte områder og bygget opp relasjoner med kjøpere her. Gjennom intervju med fartøyeierne nevnte flere at de unnlot å fiske på grunn av sonen de var tildelt. For noen var ikke infrastrukturen tilpasset deres drift, eksempelvis manglet det egne fasiliteter. Andre var ikke kjent med fiskefeltene i området og hadde ingen relasjoner til kjøper. Andre igjen nevnte at det ikke var mulig å fiske i området og at avstanden fra brukbare fiskefelt til leveringsstedet dermed ble alt for lang. Dette gjaldt områder på Helgeland.

Analysen tyder på at et sett faktorer er viktig for avgjørelsen om å utnytte distriktskvotene eller ei. I tillegg kan faktorer vi ikke har diskutert spille inn. Dette kan være eierens preferanser, fersk informasjon om tilgjengelighet og priser og tilfeldige hendelser som gjør fiske umulig, eksempelvis vær eller tekniske problemer.

I forhold til kystfartøyene er trålerne langt mer mobile og mindre værutsatte. Dette betyr at mange av de nevnte forklaringene på manglende fiske ikke er relevante for dem. Likevel utnyttet bare halvparten av dem kvotene sine i 2006. En viktig forklaring på dette er kravet om fersk levering. Majoriteten av trålerne er designet med tanke på frysing av fangsten. I tillegg er alle unntatt to av fersk-fisktrålerne eid av vertikalt integrerte konsern med frysetrålere som også var tildelt distriktskvoter.

I 2006 leverte bare en fersk-fisktråler distriktskvote frem til tidlig i desember. Flere respondenter nevnte at de resterende trålerne "boikottet" ordningen for å presse myndighetene til å lempe på frossen-

restriksjonen. Myndighetene økte kvoten med 80 tonn og tillot frossen fisk fra midten av desember. Med dette økte trålerlandene sterkt.

I 2007 tillot Nordland og Troms frosne landinger tidlig i distriktskvoteperioden, mens Finnmark opprettholdt kravet om ferske leveranser. Som forventet ble landingene svært lave i Finnmark. Kvotene ble her økt til 200 tonn, uten at noen av frysetrålerne la om til ferskfiskdrift, dette selv om flere av dem lå ved kai. Fartøyeierne opplyste at det var svært ressurskrevende å legge om driften fra frysing til fersk. At ingen av dem valgte å gjøre dette, til tross for den betydelige økonomiske premien som lå i 200 tonn torsk, tyder på at eiernes uttalelser er korrekte.

Oppsummering

Denne studien beskriver hvordan distriktskvoteordningen ble implementert i torskeforvaltningsregimet i 2006 og 2007. I tillegg gjøres vurderinger av ordningens effekt på landingsmønster og sysselsetting, samt analyser av beslutningsparametre for fartøyenes deltagelse og utnyttelse av tildelte kvoter.

I 2006 ble distriktskvotene betydelig underutnyttet, hovedsakelig på grunn av store ordinære restkvoter og påfølgende forordninger. I 2007 hadde stort sett alle fisket sine ordinære kvoter i løpet av hovedsesongen, og distriktskvotene ble fullt utnyttet. Likevel valgte relativt mange fartøy å ikke delta i fisket, og distriktskvotene per fartøy ble økt betydelig. Dette resulterte i store variasjoner i de deltagende fartøyenes fangst.

Flere begrensninger var lagt på distriktskvotene. Fartøyenes kvoter var i utgangspunktet relativt små og skulle leveres som fersk fisk til forhåndsdefinerte områder. Antall fartøy som faktisk deltok i fisket var relativt lavt, og flere av begrensningene ble løftet. Dette førte til at den forhåndsbestemte fordelingen av råstoffet ikke ble oppnådd, verken blant fartøy, fartøygrupper eller soner på land.

Trålerne fisket mer enn tildelt og Finnmark fikk betydelig mer enn tildelt. Enkelte soner fikk mer, mens andre fikk mindre enn forutsatt. Majoriteten av kvoten gikk til store, vertikalt integrerte firma med eierskap til trålere.

Effekten på landet mengde var beskjeden. Enkelte soner fikk økt sine landinger av torsk med om lag 2 prosent. Dette kommer i hovedsak av at mengden som var avsatt var relativt liten, men kanskje viktigst var fylkeskommunenes manglende evne til å prioritere mellom områder. I grove trekk ble hele fylkenes foredlingskapasitet inkludert i ordningen. Den lille effekten på landet kvantum betyr også at effekten på sysselsetting blir liten.

En annen årsak er at spesielt kystflåtens landinger ville kommet i de samme områdene uten distriktskvoter. Ordningen ga imidlertid større effekt på den tidsmessige fordelingen av landingene. Store deler av kvoteavsetningen ville ellers kommet i vinterhalvåret. Dette kan bidra til en stabilisering av den helårlige og fastboende sysselsettingen. Denne effekten kan imidlertid oppnås gjennom betydelig mindre kompliserte og ressurskrevende reguleringer.

En årsak til skjevhetene i fordelingen er at mange fartøy valgte å ikke utnytte de tildelte distriktskvotene. Å finne frem til fartøy

som faktisk vil fiske på høsten er viktig for ordningen. I ordningene i 2006 og 2007 kunne alle fartøy søke. Resultatene viser at fartøyene har incentiv til å søke på kvoter, selv om de sannsynligvis ikke vil utnytte dem. Blant trålerne var kravet om fersk levering en sentral faktor for at mange ikke fisket. Resultatene tyder på at det er svært ressurskrevende å legge om fra frysing til ferskdrift.

I Norge har man benyttet flere virkemidler for å jevne ut landingsmønsteret. Til tross for sterke økonomiske incentiver velger det store flertall av fartøy å følge en fangststrategi som er utviklet over lang tid – fiske når bestanden er tilgjengelig langs kysten. Som et paradoks kan vi nevne at høstlandingen av torsk var på sitt høyeste i 2006 – året da distriktskvotene så ut til å fungere dårligst. Dette var et resultat av dårlig vær og lave fangstrater i hovedsesongen. Disse erfaringene tyder på at naturen er den viktigste premissleverandør for landingsmønsteret og at styring av torsken gjennom reguleringer er vanskelig å oppnå.

Referanser

- Bendiksen, B.I. (2006). Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Oppsummering av inntjening og lønnsomhet i 2005. Rapport 28/2006, Fiskeriforskning, Tromsø.
- Fiskeridepartementet (1998). Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring. St.meld. 51 (1997-1998), Fiskeridepartementet, Oslo.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2006). Høringsnotat om distriktskvoteordningen 2006. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- Hermansen, Ø. & B. Dreyer (2008). Distriktskvoteordningen – Fangståret 2007. Rapport Nofima, 4/2008.
- Hermansen, Ø. & B. Dreyer (2007). Med torsk skal kysten trygges. Evaluering av distriktskvoteordningen i 2006. Rapport 5/2007, Fiskeriforskning, Tromsø.
- Hersoug, B. (2005). Closing the commons. Norwegian Fisheries from open Access to Private Property. Eburon.
- Kommunaldepartementet (2006). Hjerte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken. St. meld. 21(2005-2006). Kommunaldepartementet, Oslo.