

Juks og fanteri i fiskeri

Bent Dreyer

Nofima, Muninbakken 9–13, Breivika, NO-9291 Tromsø, Norway

Sammendrag på norsk:

Vinteren 2013 gikk det mange rykter om «storhundra», det vil si at det ble landet mer torsk enn det som ble registrert. Noe overraskende kom disse ryktene i et år med rekordhøye kvoter. Rykteflommen var også sterk tidlig på 1990-tallet og ved årtusenskiftet, men da i perioder med historisk lave kvoter. Med utgangspunkt i disse observasjonene skal vi her diskutere de underliggende økonomiske motivene for juks og hvordan det jukes. Artikkelen har ikke ambisjon om å måle hvor mye fangst som ikke registreres. Heller er ambisjonen å forstå – ved hjelp av enkle økonomiske modeller – hvorfor motivene for uredelighet er særlig sterke både i perioder med høye og lave torsk kvoter.

Abstract in English:

During the winter of 2013 rumors on unregistered landings of cod occurred in Norwegian media. This was surprising as the cod quotas was at a historical high level. Same kind of rumors were present in the early 90-ties when the cod quotas were at the lowest levels ever. Based on these observations we apply economic models and discuss why actors may be motivated for unregistered landings in periods where the quotas are at high and low levels.

Fiskekvoter definerer juks

De norske torsk kvotene økte fra 340 tusen tonn i 2012 til nesten 455 tusen tonn i 2013. Det er derfor overraskende for mange at ryktene om juks var så fremtredende i 2013.

Også i perioder med lave kvoter har ryktene om juks vært mange. Torsk kvotene var rekordlave, 113 tusen tonn, i 1990. Samtidig ble det ikke lenger tillatt å fiske mer enn kvotene – heller ikke i fartøygrupper som tidligere hadde fått fiske langt mer enn tildelte kvoter. Rundt årtusenskiftet falt kvotene igjen dramatisk – fra nesten 400 tusen tonn (1997) til 200 tusen tonn (2000). Ettersom kvotene ble oppfisket veldig tidlig på året, og tilgjengeligheten var svært god, var det ikke overraskende at noen aktører ble motiverte til å fiske mer enn sine tildelte kvoter.

Selv om kvotestørrelse ikke er den eneste faktoren som kan forklare juks, er den likevel viktig for å forstå motivene for juks. I torsk fiskerierne begrenses en kvote av et *kvantum*, en *art* og en *tidsramme*. Både rykter og rettsaker har vist at uredeligheter når det gjelder registrering av kvantum (hele fangsten blir ikke seddelført), art (torsk blir registrert som en annen art) og tidsramme (tidspunkt for landing blir justert).

Etablering av fiskekvoter er en sterk inngripen i fiskernes frihet til å fiske ubegrenset, men nødvendig for å få på plass et bærekraftig fiskeri. På 1990-tallet var kvotene ofte bare knyttet til en definert fartøygruppe. I dag er kvoten i sterkere grad fordelt på det enkelte fartøy. Dette kan ikke skje uten et sterkt juridisk rammeverk som definerer at det er ulovlig å lande større kvanta enn kvotestørrelsen. Derfor er juks i fiskerierne nært knyttet til at det fiskes mer enn hva som er tildelt. Salgstrikset «3 for 2» blir problematisk i førstehåndsmarkedet fordi det bærer bud om ulovlig overfiske.

Rykte = Juks?

Å måle uredelighet, i form av at det landes mer fisk enn det som registreres, er vanskelig. Selv om vektene kontrolleres, er det ikke en nøytral part som veier og registrer fangsten. Det er mange små landinger, og det er bare en brøkdel av fangstene som blir kontrollert. En måte å måle uredelighet på kan være å registrere antall saker som fører til straffeforfølgelse og dom. Mange slike saker indikerer mye uredelighet og

omvendt. Svakheten med et slikt mål er imidlertid at antall kontroller påvirker antall saker som tas til retten og antall kontroller varierer – sannsynligvis i takt med ryktene om juks. I så måte er 2013 og 2014 illustrerende. Ryktene om juks var sterkest i 2013, og det førte til økt oppmerksomhet om problemet og at antall kontroller økte i 2014.

En annen svakhet med et slikt mål på uredlighet er at de som setter ut og sprer ryktene kan ha flere motiv for dette. Ett motiv kan være frustrasjon over pris og andre betingelser knyttet til transaksjonen. Det kan enten være knyttet til generelle forhold ved markedsarenaen eller den enkelte transaksjonen. Blant de som ikke jukser kan spredning av rykter selvsagt også være knyttet til frustrasjon over egen konkurransevne som svekkes av de som jukser.

Selv om rykter ikke nødvendigvis er et presist mål på juks er det likevel det beste målet vi har. I denne artikkelen benyttes derfor omfanget av rykter som en indikasjon på juks. Det vi har gjort er å overvåke i hvor stor grad problemet med uregistrerte landinger diskuteres i fiskeripressen, og hvordan dette varierer over tid. Når rykteflommen er stor i løpet av en sesong, tas det som en indikasjon på at det jukses mer enn i sesonger med lite rykter.

I alle næringer vil det være enkelte aktører som er villig til å begå ulovligheter. Ingen ting tyder på at fiskeriene er et unntak i så måte. Også her ser vi at de fleste aktørene opptrer redelig. Det erkjennes at ulovligheter svekker omdømme og skaper en uheldig konkurransevridning i næringen. Flere forhold utfordrer imidlertid lovlydigheten i denne næringen. Det er knyttet stor usikkerhet til biologi og tilgjengelighet samtidig som store og brå endringer i kvotene fra år til år skaper stor usikkerhet knyttet til pris og markedsforhold. Dette kan i perioder skape sterke økonomiske motiver for å unnlate å registrere deler av fangsten både hos selger og kjøper.

Legitimitet

For at noe skal oppfattes som ulovlig, må lovverket ha legitimitet. Etablering av fiskekvoter ga en begrensning som først og fremst berørte dem

som høstet fra bestanden. I torskefisket ble det anvendt et prinsipp for tildeling av kvotene som utelukket aktører som ikke kunne vise til historisk fiske. Forståelse av juks var svært avhengig av at ordningen ble oppfattet som nødvendig, og dermed legitim, blant de aktørene som fikk tildelt kvoter og de som ikke fikk slike.

Hovedbegrunnelsen for å innføre kvoter i fiskeriene er at det fanges mer fisk enn bestanden tåler (overfiske). For å redde bestanden, og levebrødet til de aktørene som har sitt virke i å fange og foredle fisken, grep myndighetene inn med fangstbegrensninger (kvoter) som skulle sørge for at det ikke ble fanget mer fisk enn bestanden tålte. I så måte er det ikke tilfeldig at et kvoteregime i torskesektoren først ble gjennomført i alle flåtegrupper fra 1989. Da var bestandsmålingen så urovekkende lav at aktørene var motiverte for strenge reguleringer som kunne bidra til å bygge opp torskbestandene. Det er ikke uvanlig at et kvoteregime først blir implementert når bestanden er truet av utryddelse. I et sånt perspektiv vil det forventes at kvoteregimets legitimitet synker når aktørene ikke opplever at bestanden er truet.

Manglende legitimitet kan derfor være en forklaring på juks. For eksempel i 1990, da kvoteregimet var nytt, var det en viss fare for manglende tillit til kvoteregimet og noen derfor fanget større mengder enn tillatt. Enten fordi de var uenige i behovet (liten tiltro til bestandsestimaterne) og/eller uenige i fordelingsnøkkelen (historiske rettigheter). Vi har også sett at legitimitet er viktig for å forstå ulovlig fiske i internasjonale farvann (Smuthullfiske blant aktører uten kvoter).

I dag er omregningsfaktoren svært sentral i diskusjon om juks og legitimitet. Torsk kvotene fordeles i rund vekt. Ettersom torsken leveres etter ulik grad av beskjæring, er det en utfordring å finne omregningsfaktorer som gir riktig avregning av torsk i rund vekt. Dette blir fort komplisert fordi omregningsfaktoren påvirkes av biologiske forhold som fiskestørrelse og fiskens kondisjon. Samtidig er produktutbytte avhengig av individuelle ferdigheter og teknologi. På 90-tallet var det store diskusjoner omkring det såkalte «melbukuttet», hvor det ble hevdet at den offisielle omregningsfaktoren premierte

sløsing med torskekvoten slik at kvoteavregningen ikke ble riktig i forhold til faktisk fangst. I det siste har oppmerksomheten særlig vært rettet mot omregningsfaktoren mellom rund og sløyd torsk. Ettersom stadig mer av kvantumet leveres usløyd, og at fisken veies både før og etter sløying, har det blitt avdekket at omregningsfaktoren som benyttes ikke er riktig for den delen av bestanden som det fiskes på under vinterfisket.

Fangstøkonomi og juks

Dårlig lønnsomhet kan påvirke tilbøyeligheten til å jukse. I et fiskeri er inntektene avhengig av fangstvolum og pris. I så måte griper kvoter rett inn i inntektene ved at fangstvolum begrenses. Likevel er fiskerne motiverte for kvotebegrensninger fordi det trygger bestanden, fremtidige kvoter og dermed fremtidige inntekter. Utfra et økonomisk perspektiv er det naturlig å tenke seg at motivene for å jukse (fange mer enn kvoten) øker når inntektsbortfallet blir stort. Det skjer ved betydelige kvote- og/eller prisfall.

Det er imidlertid også andre elementer ved fartøyøkonomien som påvirker tilbøyeligheten til å jukse. Fangstkostnadene vil sannsynligvis spille inn. Dersom kostnadene i fangst er store, vil motivene for «storhundre» (større mengde enn registrert) eller å gi bort forringet fisk svekkes. Høye kostnader ved å bringe ny fisk på land vil sannsynligvis innebære lavere tilbøyelighet for juks. Samtidig vil et slikt resonnement innebære at lave kostnader kan øke tilbøyeligheten for juks

En annen viktig dimensjon, i fartøyøkonomien, er fangstkapasitet. Et fartøy som har en kvote som ligger tett opp i mot dets fangstkapasitet, vil sannsynligvis være mindre motivert for å jukse med kvantum enn et fartøy som har mye ledig fangstkapasitet. Også fangstkostnadene er viktig i debatten om juks. Særlig er det påpekt at kombinasjonen fall i lønnsomhet og høy gjeldsbelastning kan være med å flytte grensene for høy moral.

Etterspørselsforholdene vil også spille inn. Hovedsakelig vil dette skje gjennom prisingen på første hånd. For eksempel vil lav kvote ofte

føre til økte priser. Høy etterspørsel, lav legitimitet og stor ledig fangstkapasitet kan imidlertid også gi økonomiske motiver for å fiske ut over kvoten. På den måten kompenseres det for deler av inntektsbortfallet som den markante kvotereduksjonen normalt medfører. Dette kan bidra til å dempe tilbøyeligheten for juks ved at kvotereduksjonen blir kompensert med prisøkning. Dette var situasjonen rundt 1990. Økende kvoter vil ofte innebære prisfall. Dersom prisfallet er så dramatisk at det ikke kompenseres av kvoteøkningen, kan det motivere for juks. Dette ser ut til å ha vært situasjonen i 2013 hvor torskekvotene økte med 34 %, og prisstatistikken viser at førstehåndsprisen på torsk falt med 21 % i forhold til 2012.

Sannsynligvis er det også en annen viktig mekanisme som slår inn ved kvoteøkning – kjøpe-motstand. Det var for eksempel ved inngangen til 2013 stor usikkerhet om hvilke markedsmessige og kvalitetsmessige konsekvenser den store kvoteøkningen ville få. I en slik situasjon kan prisforhandlinger oppstå på kaikanten. For eksempel kan fisk med kvalitetsfeil eller uønsket størrelse «gis» til kjøper mot at den ikke registreres og kvoteavregnes. Flere forhold tyder på denne formen for juks er mest aktuell når kvotene er høye, fangstkostnadene er lave som følge av god tilgjengelighet og en pågående heftig offentlig debatt om minsteprisnivået.

I perioden 2003 til 2008 var den offentlige oppmerksomheten rundt juks lav. Dette var en periode med høye og stigende råstoffpriser og middels store kvoter. Redusert flåtekapasitet sammenlignet med begynnelsen av 90-årene og gode råstoffpriser, kan ha gitt redusert motivasjonen for å jukse med kvantum.

Heleren

For at en handel skal kunne etableres basert på at det fanges mer enn kvoten, må flere ledd i verdikjeden enn fangstleddet være motivert for juks. I situasjoner hvor både selger og kjøper kan oppnå gevinst ved juks, vil sannsynligheten for juks øke. Det er derfor relevant å spørre hva som motiverer kjøpersiden til å bidra til at uregistrert fangst blir omsatt.

Også her er legitimitet viktig. I debatten som ble ført vinteren 2013, var det ikke først og fremst legitimiteten til kvoteregimet som ble nevnt, men legitimiteten til omsetningssystemet. To forhold fikk særlig stor oppmerksomhet; administrerte priser og mangelfull prising av kvalitet. I Norges Råfisklags distrikt fastsettes minsteprisen for hele distriktet, for hele flåten og for en prisperiode som varer i opptil 4 måneder. Målet er at prisen som fastsettes skal være riktig markedspris. Ryktene om juks blir gjerne forsterket i perioder med fallende markedspriser og god tilgjengelighet. Legitimiteten til minsteprisordningen vil være avgjørende for kjøpernes motivasjon for juks. En situasjon med høye kvoter vil ofte innebære prisfall i sluttmarkeder. Dersom ikke minsteprisene fullt ut reflekterer slike prisfall, vil forhandlingsmakten forskyves mot kjøpersiden og minsteprissystemet settes under press. Det kan bidra til å øke tilbøyeligheten for juks. I så måte blir juks en måte å justere pris på gjennom at det leveres større kvanta enn hva som oppgis på sluttseddelen. Legitimiteten for en slik praksis kan for eksempel kobles til kvaliteten på råstoffet. Fangstleddets «tap» blir mindre når det «svarte» volumet ikke blir kvoteavregnet og fangstkostnadene er lave. Fartøy med lave fangstkostnader og mye fisk av dårlig kvalitet, vil være mer utsatt og motivert for slike «forhandlinger», enn fartøy med høye fangstkostnader og fisk av høy kvalitet. Når bestanden er god, som reflekteres i høye kvoter, vil i tillegg legitimiteten til kvoteregimet være svekket (bekymringen for at bestanden skal kollapse er liten).

I en situasjon med lave kvoter, vil forhandlingsmakten være forskjøvet over mot fangstleddet (etterspørselsoverskudd). Ofte bidrar dette til et prisløft. Et slikt løft vil være med på å dempe motivasjonen for å jukse med kvantum. Nivået på minsteprisen vil få mindre oppmerksomhet, ettersom det oftest betales langt høyere priser for torsken.

Naturligvis kan også lønnsomheten være en viktig motivasjonsfaktor for at kjøper skal være med på å jukse med kvantum. Kjøperkorpset i torskesektoren har over tid hatt svak lønnsomhet. Dette viser de årlige regnskapstallene og det store frafallet av bedrifter. Råstoff er den dominerende kostnadskomponenten til disse

fiskeprodusentene. De konkurrerer i et tøft internasjonalt matvaremarked hvor konkurrentene ofte har lavere arbeidskraftkostnader. I så måte kan juks med kvantum bidra til å styrke konkurransekraften i et tøft internasjonalt marked.

Ettersom juks er avhengig av to parter, er det nærliggende å tenke seg at tilliten mellom to aktører må være svært sterk, dersom juks skal være mulig. En måte å bygge slik tillit på er gjennom sosiale bindinger. En annen måte er å låse hverandre i et skjebnefellesskap, gjennom høy gevinst for begge parter (store volum) og store kostnader dersom avtalen blir offentlig kjent. Det er i denne sammenheng påfallende at en av de viktigste kanalene for omsetning, rundfrosen råstoff som lagres og selges fra et nøytralt fryselager, ser ut til å gå klar av ryktene om juks. Kanskje bidrar et nøytralt mellomledd, auksjonsbasert prising og åpningen for reklamasjoner til at mulighetene for juks med kvantum reduseres i omsetningen av ombordfrosen fisk.

Straff

Den viktigste barrieren mot å jukse er faren for å bli tatt og straffet. Dersom antall saker som ble ført for retten legges til grunn, er det lite som tyder på at det er hold i ryktene i 2013. Her må det imidlertid vektlegges at det ikke ble satt i verk ekstraordinære kontroller i 2013. Ved inngangen til 2014 var imidlertid oppmerksomheten blitt så sterk at kontrollene ble intensivert vinteren 2014. Denne tidsleggen mellom rykter og antall kontroller ser vi også i tidligere perioder med mye rykter om uredeligheter. Rundt 1990 ble ryktene fulgt opp med en rekke store aksjoner fra kontroll- og tiltalemyndigheter. Flere saker endte med domfellelse, men ofte ble de tiltalte dømt for langt mindre forseelser enn tiltalen. En viktig pådriver i dette arbeidet var Kontrollverket.

Motivene for juks, og måten det ble jukset på ved kvotefall, har en annen karakter enn når kvotene er høye. Ved lave kvoter er det periodisering av fangsten og omskriving av art som er triksene. Ofte ser vi at ryktene om juks reduseres når kvotenivået normaliseres. Sannsynligvis

er domfellelser svært viktig av allmennpreven- tive grunner. Men om det er dette, eller norma- lisering av torskekvotene som er årsaken, er vanskelig å vite sikkert. Både nivået på rykte- flommen og antall rettssaker indikerer imidler- tid at problemene med juks blir redusert når kvotenivået normaliseres.

I 2013 var situasjonen annerledes. Kontroll- verket var historie. Kvoteene var svært høye og metodene som ble brukt for å jukse endret ka- rakter. Dersom rykteflommen avspeilet nivået på juks, er det flere forhold som indikerer at redselen for å bli tatt ikke var tilstrekkelig til å hindre aktørene fra juks. En sentral utfordring for å avsløre juks, er at omsetningen er svært kompleks. Det er mange små fangster som leve- res på kort tid, over et stort geografisk område og til mange kjøpere.

En annen viktig dimensjon som demper til- bøyeligheten til å jukse, er faren for omdømme- tap. Overfiske av tildelte kvoter blir overvåket av andre næringsaktører. Overfiske er en trussel mot fremtidige kvoter, som på sikt vil gå ut over alle som tildeles kvoter. Samtidig skal hele kjø- perkorpset konkurrere om kunder. Dersom noen styrker sin konkurranseposisjon gjennom uredelighet, vil omdømmet bli svekket både i forhold til fangstleddet og innad i kjøperkorp- set. Aktører fra både fangstleddet og kjøper- korpset som jukser vil dessuten stå i fare for tap av omdømme i sine lokalsamfunn.

Flere forhold tyder på at uregelmessighetene i 2013 besto i at fisk med dårlig kvalitet ble gitt til kjøper uten at den ble registrert. Dersom dette var tilfelle representerer dette også en mar- kedsmessig utfordring der norsk fisk får et dårlig omdømme hos kundene. Dårlig kvalitet og va- riasjon i kvalitet er et dårlig utgangspunkt for å bygge langsiktige markedsrelasjoner til kre- vende kunder. Dårlig omdømme og lav pris er ofte konsekvensen.

Forvaltningsmessig er juks et nederlag, og i internasjonale fora vil det svekke omdømmet til «verdens fremste sjømatnasjon» – både som motpart i internasjonale forhandlinger og som talsnasjon for langsiktig bærekraftig ressursfor- valtning.

Hva har vi lært?

Med utgangspunkt i enkle økonomiske resonne- ment har vi vist at det er mulig å forstå de vik- tigste driverne for juks og hvilke metoder som anvendes. Samtidig er det et nederlag for alle at *ryktene* om juks florerer. Manglende tillit blant aktørene, både kjøper og selger, er ødeleg- gende for den økonomiske utviklingen i en sek- tor. Det gir også grobunn for en gjennomgående mistanke om at det er uredelighet som skaper vinnere, ikke innovasjon rettet mot å redusere kostnadene og øke markedsverdien av begren- sede fiskeressurser. Kunnskap om hva som mo- tiverer for juks er derfor et viktig utgangspunkt for å avdekke og forhindre uredelighet.

Året 2014 ble svært likt 2013 langs mange di- mensjoner. Til tross for dette var ikke ryktene om uredelighet like sterke som året før. I vår gjennomgang av hva som motiverer for slik ure- delighet finnes flere forhold som kan bidra til å forklare dette. Vi tok utgangspunkt i at store skift i kvotene er en viktig driver for uredelighet. Slike store skift skaper utfordringer i hele verdi- kjeden. Skiftet i kvotene fra 2014 til 2013 var mi- nimale. I så måte var verdikjeden i langt større grad forberedt på vinteren 2014. Forståelsen av konsekvensene av et så høyt kvantum var dess- uten bedre, og i verdikjeden var det etablert kunnskap om hva som måtte til for å håndtere en så høy kvote (på lovlig vis).

Vi har også påpekt at fastsettelsen av mins- teprisen er et viktig moment for å unngå kjøpe- motstand og derigjennom skape motiv for ure- delighet. I så måte var støyen rundt minstepris- fastsettelsen av vinterprisene som en mild bris å regne sammenlignet med situasjonen året før. Prisen var dessuten økt i forhold til 2013 samti- dig som kvotene var uendret. Det var altså ikke nødvendig med uredelighet for å opprettholde eller øke inntektene. Fritt fiske for fartøy under 11 meter, som var et nytt reguleringsgrep i 2014, taler også for at motivene for uredelighe- ter var svekket i denne fartøygruppen i 2014.

Et annet moment som vi har trukket frem er frykten for å bli avslørt. Erfaringene fra 2013, og den oppmerksomheten som uredelighet fikk,

gjorde at kontrollmyndighetene var i alarmberedskap og aktørene var veldig bevisst på akkurat det.

Til syvende og sist er imidlertid det viktigste, for å bekjempe juks, at aktørene anerkjenner behovet for kvotebegrensninger, og at uregel-

messigheter i kvoteregnskapet gjør at det skapes uheldige konkurransevilkår i næringen. I så måte var møtene mellom næring og forvaltning høsten 2013 viktig for å bygge opp holdninger som bidro til å at aktørene i 2014 sto imot fristelsene som et svekket kontrollapparat og «kul på havet» representerte.