

Samlekvoteordningen – hva er fiskernes erfaringer?

Stein Arne Rånes

Denne artikkelen presenterer resultatene fra en undersøkelse av fiskernes erfaringer med samlekvoteordningen. Undersøkelsen viser at 3 av 4 fiskere vurderte samlekvoter å være en bedre reguleringsform enn maksimalkvoter. Videre viser undersøkelsen hvordan fiskerne mener at samlekvoteordningen har bidratt til å influere på hvorledes fiske utøves og planlegges, samt dets driftsøkonomi. Avslutningsvis diskuterer en hvilke forhold som kan bidra til å forklare variasjoner i fiskernes vurdering av samlekvoteordningen.

Introduksjonen av samlekvoteordningen er en av flere reformer som har funnet sted i kystfiskeriene i løpet av de siste årene¹. Hovedargumentet for innføringen av samlekvoter, det vil si en felles kvote for torsk, hyse og sei nord for 62°N angitt i torskekvaliteter, var behovet for et enklere og mer kostnadseffektivt reguleringsopplegg for kystflåten. Dermed ville den enkelte fartøyeier selv få bestemme hvilke fiskerier som skulle prioriteres. Slike prioriteringer må imidlertid skje innenfor de begrensninger som er fastsatt i prosent av hvor mye torsk som kan fiskes av den totale samlekvoten.

Samlekvoteordningen ble utviklet og introdusert som en direkte respons på den kritikken som ble fremsatt mot det gjeldende reguleringsregimet i kystfiskeriene på slutten av 1990-tallet. Kritikken mot dette reguleringsregimet, som var basert på maksimalkvoter og bifangstordninger, sprang ut fra en situasjon der kystflåten opplevde sterkt reduserte kvoter på fartøynivå, lange stopp-perioder, og bifangstproblematikk (Fiskeridirektoratet, 2000). I denne situasjonen ble det fra næringens side rettet sterk kritikk mot særlig to forhold ved det gjeldende reguleringsregimet. For det *første* ble det argumentert for at det i betydelig grad bidro til å øke kostnadene i fiske (Annon, 1998). For det *andre* at reguleringsregimet var blitt så omfattende og detaljert at det etter hvert var blitt vanskelig, for ikke å si umulig, å drive et lovlydig fiske (Jentoft, 2000).

Det var i lys av denne konteksten at ideen om samlekvoter ble lansert, og i Reguleringsrådets møte i desember 1999 ble samlekvoter for kystflåten diskutert. Det ble her enighet om å opprette en arbeidsgruppe med mandat til å utarbeide forslag til et pilotprosjekt for kystflåten som kunne utprøves i 2001. Under utprøvingen av pilotprosjektet deltok det i alt 187 fartøy fra Gruppe I under 28 meter, og på grunnlag av erfaringene man høstet fra dette prosjektet valgte en å innføre denne reguleringsformen i 2002 for alle kystfartøy under 15 meter i Gruppe I. Og i 2003 ble samlekvoteordningen også innført som reguleringsform for Gruppe II. Men til tross for at samlekvoteordningen i stor grad har blitt introdusert med henvisning til behovet for å forenkle selve utøvelsen av fiske, har utøvernes erfaringer med samlekvoteordningen så langt ikke blitt systematisk analysert. Derimot har en analysert hvorledes samlekvoteordningen har influert på kvoteutnyttelse og fangstadsferd (Fiskeridirektoratet, 2001), samt dets konsekvenser for samspillet mellom flåte og industri (Dreyer, 2003).

I undersøkelsen som presenteres i denne artikkelen har vi valgt å rette oppmerksomheten mot fiskernes erfaringer med samlekvoter. Er samlekvoter en bedre reguleringsform enn maksimalkvoter? Har samlekvoteordningen hatt innflytelse på fiskets utøvelse og planleggingen, samt dets driftsøkonomi? Dette er noen av de spørsmål som vi i det følgende vil presentere fiskernes vurderinger på. Selv om det

som vi skal se var en stor majoritet som stilte seg positive til samlekvoteordningen, var det også en minoritet som var klart negative til ordningen. Avslutningsvis vil en derfor drøfte noen forhold som kan bidra til å forklare de ulike vurderingene.

Utvalg og metode

Denne undersøkelsen ble rettet mot et representativt utvalg av fartøy under 15 meter i Gruppe I fra hele kysten. Basert på data fra Fiskeridirektoratets rettighetsregister som gir informasjon om blant annet det enkelte fartøy, eier og tildelte deltakeradgang/konsesjoner, var det 2.009 fartøy under 15 meter lengste lengde som per 31.12.2002 disponerte adgang i Gruppe I med basislengde mindre enn 15 meter.²⁾ Ut fra denne populasjonen gjennomførte vi vår undersøkelse der vi intervjuet 97 fartøyeiere. Dette utgjør et utvalg som er representativt både med hensyn til geografi og fartøylengde. Tabell 1 viser hvordan utvalget av informanter er fordelt etter hjemstedsfylke/region og fartøylengde.

Denne undersøkelsen, som ble foretatt i månedsskifte September-Oktober 2003, ble gjennomført i form av telefonintervjuer og

der en på forhånd hadde utarbeidet en detaljert intervjuguide. Til å utføre selve intervjuene valgte en å engasjere en fiskerikandidat. Det viste seg at gjennomføringen av undersøkelsen gikk meget greit. Selv om det var vanskelig å få kontakt med enkelte fartøyeiere, var det ingen av de informantene vi fikk kontakt med som nektet å delta på undersøkelsen. Tvert i mot ga mange informanter uttrykk for tilfredshet ved at de fikk gi uttrykk for sine vurderinger til en slik undersøkelse.

Fiskernes vurderinger

Som nevnt ovenfor ble samlekvoteordningen utviklet i lys av ambisjonene om å unngå en del av de negative erfaringene som var knyttet til maksimalkvoteordningen. I vår undersøkelse valgte vi derfor innledningsvis å be informantene vurdere samlekvoteordningen i forhold til den tidligere maksimalkvoteordningen. På dette svarte hele 74 % at de vurderte samlekvoteordningen å være en bedre reguleringsform enn maksimalkvoteordning. Deretter gikk vi videre og ba dem vurdere hvorvidt følgende påstander om samlekvoteordningen var riktig eller ikke.

Tabell 1 Fartøy i utvalget fordelt på fartøylengde og tilhørighet

	8 m	9 m	10 m	11 m	12 m	13 m	14 m	Totalt
Finmark	2	4	5	3	4	2	3	23
Troms	4	4	6	1	3	3	1	22
Nordland	3	7	10	2	4	5	6	37
Sør-Norge	1	2	9		1		2	15
Totalt	10	17	30	6	12	10	12	97

Tabell 2 Fiskernes vurdering av ulike påstander om samlekvoteordningen

Påstander om samlekvoteordningen	Enig	Uenig
- gjør det lettere å planlegge fiske	88 %	9 %
- gjør det enklere å tilpasse seg fiskens skiftende tilgjengelighet	84 %	7 %
- gjør det lettere å overholde regelverket	79 %	10 %
- bidrar til å øke sikkerheten i fiske	77 %	14 %
- samlekvoteordningen gir bedre kvalitet på fangsten	59 %	33 %
- samlekvoteordningen reduserer kostnadene i fiske	57 %	25 %
- samlekvoteordningen bidrar til å øke inntektene i fiske	48 %	27 %

Som det fremgår av Tabell 2 ovenfor var det stor enighet blant informantene om at samlekvoteordningen bidro til å forenkle utøvelsen og planleggingen av fiske. Det samme gjelder for påstandene om at den bidrar til å gjøre det enklere å overholde regelverket, samt at den bidrar til økt sikkerhet i fiske. Når det gjelder påstandene om at samlekvoteordningen bidrar til økt fangstkvalitet og reduserte fangstkostnader så var det i underkant av 60 % av informantene som sa seg enige. Og av de fremsatte påstandene var det den om at samlekvoteordningen bidrar til å øke inntektene i fiske som det var minst enighet om, med 48 %. Når det derimot gjelder den påstanden det var størst uenighet om så var det at samlekvoteordningen bidrar til å øke kvaliteten på fangsten der hele 33 % sa seg uenige.

Samlekvoteordningens innflytelse på utøvelsen av fiske

Blant våre informanter var det 56 stykker, eller om lag 58 % som svarte positivt på at samlekvoteordningen hadde hatt innflytelse på deres utøvelse av fiske. Disse ble deretter spurt nærmere om hvilke områder eller forhold som hadde blitt endret.

Som det fremgår av Tabell 3 ovenfor ga 33 informanter uttrykk for at samlekvoteordningen hadde gitt lengre sesonger, mens 32 informanter pekte på at den hadde gitt bedre kvalitet på fangsten. Lengre driftstid ble oppgitt av 26 informanter. Videre ser vi at mens 13 informanter sier at de nå fisker et mindre kvantum, så er det like mange som sier de fisker et større kvantum. På den andre siden ser vi at det er ingen som viser til at samlekvoteordningen har resultert i anvendelsen av færre redskapstyper, dårligere kvalitet eller mer mannskap.

Tabell 3 *Endringer i utøvelsen av fiske*

<i>Endringer i utøvelsen av fiske</i>	<i>Antall positive svar</i>
Lengre sesonger	33
Bedre kvalitet	32
Lengre driftstid	26
Fisker mindre kvantum	13
Fisker større kvantum	13
Mindre redskapsmengde	12
Driver fiske på flere fangstområder	8
Kortere driftstid	8
Kortere sesonger	7
Fisker på flere fiskeslag	6
Fisker på færre fiskeslag	4
Driver fiske på færre fangstområder	2
Flere redskapstyper	2
Større redskapsmengde	2
Mindre mannskap	2
Færre redskapstyper	0
Dårligere kvalitet	0
Mer mannskap	0

Driftsplanleggingen og fangstøkonomi

Når det gjelder hvorvidt samlekvoteordningen har hatt innflytelse på driftsplanleggingen så bekreftet også her 58 % av informantene at så var tilfelle. Og de som svarte positivt spurte vi nærmere om de kunne peke på hvilke forhold som de hadde erfart endringer i. Størstedelen av disse, nærmere bestemt 43 informanter, viste til at det hadde blitt enklere å planlegge de ulike sesongfiskeriene. I tillegg svarte 10 informanter bekreftende på at de syntes det hadde blitt enklere å planlegge redskapsvalg og driftsform. Når det derimot gjaldt planleggingen i forhold til valg av fangstområde var det kun 3 informanter som svarte bekreftende på dette.

Det ble videre stilt spørsmål omkring samlekvoteordningens innflytelse på økonomien i fiske. På dette spørsmålet svarte 43 % av informantene at samlekvoteord-

ningen hadde bidratt til å forbedre deres fangstøkonomi, mens 37 % ikke hadde erfart slike forbedringer. Blant de som hadde erfart en forbedret fangstøkonomi forklarte 20 informanter dette med henvisning til en økt fangstverdi, mens 17 informanter forklarte det med henvisning til reduserte driftskostnader. Videre var det 7 som viste til både økt fangstverdi og reduserte kostnader.

Samlekvoteordningens største fordeler og svakheter?

I undersøkelsen ba vi også fiskerne om å peke på hva de vurderte som samlekvoteordningens største fordeler og svakheter. Som det fremgår av Tabell 4 nedenfor så var det hele 78 informanter som pekte på at samlekvoteordningens bidrag til å forenkle planleggingen av fiske var dens største fordel. Videre nevner 46 informanter at det er knyttet til at den har gjort det enklere å overholde regelverket, mens 38 informanter påker på at den har bidratt til å forenkle utøvelsen av fiske. Til slutt er det 24 informanter som viser til samlekvoteordningens bidrag til å styrke lønnsomheten.

Tabell 4 Samlekvoteordningens største fordeler

Forhold	Antall
Enklere å planlegge fiske	78
Enklere å overholde regelverket	46
Enklere å utøve fiske	38
Enklere å øke lønnsomheten	24

Som det fremgår av Tabell 5 så peker 11 informanter på at samlekvoteordningens største svakheter er at det ikke skjer noen refordeling innenfor ordningen, mens 8 informanter viser til at ordningen har gitt et redusert driftsgrunnlag. Videre peker 7 informanter på at ordningens manglende bifangst, mens 4 informanter viser til dens problemer knyttet til overfiske av torsk.

Tabell 5 Samlekvoteordningens største svakheter

Forhold	Antall
Ikke refordeling	11
Redusert driftsgrunnlag	8
Ikke bifangst	7
Overfiske	4

Som det også fremgår av de to tabellene er det en betydelig forskjell i vurderingen av samlekvoteordningens største fordeler og svakheter. For eksempel er totalt antall påpekte fordeler 186, noe som gir 1,92 per informant, mens totalt antall påpekte svakheter er 30, noe som gir 0,3 per informant. Videre gir dette et forhold mellom uttalte svakheter og fordeler på 1:6.

Hvordan bør samlekvoteordningen videreutvikles?

I lys av de mange positive tilbakemeldingene på samlekvoteordningen har det fra ulike hold blitt tatt til orde for om denne reguleringsformen kanskje burde utvides til andre flåtegrupper og/eller til å omfatte flere fiskeslag. Derfor ba vi fiskerne i denne undersøkelsen om å gi sin vurdering av dette. Når det gjaldt spørsmålet om hvorvidt samlekvoteordningen bør utvides til andre flåtegrupper stilte 45 % seg positive til dette, mens 20 % mente at ordningen ikke burde utvides. På spørsmålet om samlekvoteordningen bør utvides til å omfatte flere fiskeslag var det bare 20 % som stilte seg positive til dette, mens 41 % var negative til dette forslaget.

Selv om det på den ene siden ikke var så stor oppslutning blant fiskerne om å utvide ordningen til andre flåtegrupper og/eller til å omfatte flere fiskeslag, var det mange som ga uttrykk for at dagens ordning burde videreføres. Blant disse var det enkelte som ga uttrykk for at fartøy over 13 meter burde trekkes ut fra ordningen, mens andre viste til at kvotefaktorene for sei og hyse burde justeres. Atter andre viste til andelen av samlekvoten som kunne fiskes som torsk burde økes. Men selv om dette illustrerer at det var et betydelig språk i

oppfatningene blant fiskerne omkring hvilken retning en skulle gå i for å videreutvikle dagens reguleringsregime, var det på den andre siden bare noen få – nærmere bestemt 6 stykker – som ga eksplisitt uttrykk for at samlekvoteordningen burde fjernes.

Et forsøk på å gradere utøvernes holdninger til samlekvoteordningen

Gjennom denne undersøkelsen har vi spurt fiskerne om en rekke ulike aspekter ved samlekvoteordningen. I et forsøk på å oppsummere fiskernes holdninger til ordningen har vi utviklet et mål på deres samlede vurdering. Dette målet er utviklet på basis av hvorvidt fiskerne var enige eller uenige med de positive påstandene som vi fremsette om samlekvoteordningen innledningsvis. Dersom de er enige i en påstand får de en score på 1, mens de får en score på -1 hvis de er uenige. Med utgangspunkt i våre påstander kunne en respondent som var enig i alle påstander få en score på 10 mens en som var uenige i alle få en score på -10.

Med utgangspunkt i denne beregningsmåten får vi et gjennomsnitt for score på 5,25 – noe som innebærer en middels positiv vurdering. Med standardavvik på om lag 5 innebærer dette en betydelig spredning i fiskernes vurderinger. For å forklare denne spredningen så vi innledningsvis på to dimensjoner ved respondentene – hvor fartøyene er hjemmehørende og hvilke flåtegrupper fartøyene tilhørte.

Tabell 6 Samlet vurderingsindikator i forhold til fartøyets geografisk tilhørighet

Geografisk tilhørighet	Vurderingsindikator
Finnmark	5,08
Troms	5,29
Nordland	4,78
Sør-Norge	6,60

Som det fremgår av Tabell 6 gir fartøyenes geografiske tilhørighet relativt liten forklaringskraft på variasjoner i respondentenes samlede vurderinger av samlekvoteordningen. Som vi her ser er fiskerne med fartøy hjemmehørende i Sør-Norge mest fornøyd med samlekvoteordningen, mens de med fartøy hjemmehørende i Nordland er minst fornøyd.

Den andre faktoren som vi så på var i forhold til fartøyenes tilhørighet i de ulike flåtegruppene. Her har vi tatt utgangspunkt i den tradisjonelle inndelingen av fartøy over og under 10 meter, men i tillegg har vi etablert en tredje flåtegruppe bestående av fartøy med tilleggsrettigheter utover Gruppe I. Det innebærer at fartøyene i de to øvrige flåtegruppene bare disponerer adgang i Gruppe I. Men som det fremgår av tabell 7 nedenfor gir heller ikke dette noen god forklaringskraft. Den viser imidlertid at respondenter med fartøy under 10 meter er de mest fornøyde, mens fartøy med tilleggsrettigheter er de minst fornøyde.

Tabell 7 Samlet vurderingsindikator i forhold til fartøyets tilhørighet i ulike flåtegrupper

Flåtegrupper	Vurderingsindikator
Under 10 meter	6,09
10 – 15 meter	4,96
Fartøy med tilleggsrettigheter	4,10

En alternativ fremgangsmåte

Som følge av den svake forklaringskraften til de to forholdene som vi så på ovenfor har vi valgt å forsøke en alternativ tilnærming. Denne går ut på å velge ut respondentene som befinner seg i ytterpunktene i vurderingsskalaen og se nærmere på hvordan de skiller seg fra hverandre. I det følgende har jeg tatt utgangspunkt i 32 respondenter, det vil si de 16 mest positive og de 16 mest negative.

Tabell 8 Kjønnetegnet ved de mest positive og de mest negative til samlekvoteordningen

Forhold	De mest positive	De mest negative
Fartøylengde Avg	10,72 m	13,04 m
Samlekvote Avg	58,5 tonn	77,5 tonn
Kvoteutnyttelse TE Avg	65 %	93 %
Fangst Torsk 1.Qrt Avg	29 %	78 %
Fangst TE 1.Qrt Avg	28 %	68 %
Fangstverdi BF Avg	kr 473 957	kr 972 953
"Torskeensidighet" Avg	78 %	80 %
Kr/Kg TE Avg	kr 11,39	kr 13,09
Alder Båt Avg	27 år	21 år
Alder Eier Avg	49 år	44 år
"Flerbåtsrederi"	19 %	31 %

Tabell 8 viser at de som var mest positive til ordningen i snitt hadde mindre fartøyer enn de som var mest negative. Og siden størrelsen på samlekvoteordningen i stor grad reflekterer fartøylengden så hadde følgelig de mest negative en større samlekvote enn de mest positive.

Utover disse forskjellene fremkommer det at det er en betydelig differanse i kvoteutnyttelsen mellom disse utvalgene. Mens de mest positive har en kvoteutnyttelse som innebærer at de er langt i fra å berøre de begrensninger som er satt innenfor samlekvoteordningen når det gjelder maksimalt uttak av torsk, ser vi at de mest negative befinner seg i dette grenseområdet.

Videre ser vi at det er en klar forskjell i driftsmønsteret mellom de to utvalgene. Mens de mest negative fisker 78 % av torsken og 68 % av de samlede torskeenheter i første kvartal, er tilsvarende tall for de mest positive 29 % og 28 %.

En annen viktig forskjell kommer til syne når en sammenligner den gjennomsnittlige fangstverdien til disse fartøyene fra fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62°N med konvensjonelle redskaper. Som vi ser har de mest negative en fangstverdi som er nesten dobbel så høy som for de mest positive.

I tillegg har vi sett på et forhold som vi har kaldt fartøyenes "torskeensidighet". Dette betegner hvor stor andel av fangstverdien fra de konvensjonelle bunnfiskeriene nord for 62°N som kommer fra torskefisket. Som vi ser er det ingen differanse

mellom de to gruppene når det gjelder dette forholdet.

Men selv om det ikke fremkom noen forskjeller i fartøygruppens torskeensidighet var det imidlertid en klar forskjell i hvilken pris de to hadde oppnådd på sin respektive fangst. Det gjaldt ikke bare i forhold til pris pr torskeenhet som her er oppgitt. Det viste seg at de mest negative oppnådde en klart høyere pris på samtlige fiskeslag enn de mest positive.

Vi har også sett på alderen til fartøy og fartøyeier og det viser seg at både de eldste fartøyene og fartøyeierne var å finne blant de mest positive. Et annet forhold som vi så på gjaldt hvorvidt fartøyeieren var eier av flere fartøy. Som tabellen viser var 31 % av de mest negative fartøyeierne eiere av flere fartøyer, mens det var 19 % blant de mest positive.

Avslutning

Vi har i det følgende presentert resultater fra vår undersøkelse omkring fiskernes erfaringer med samlekvoteordningen. Når en skal oppsummere resultatene fra denne undersøkelsen så er fiskerne i stor grad positive til samlekvoteordningen. Det kommer blant annet til uttrykk ved at 3 av 4 respondenter mener at samlekvoter er en bedre reguleringsform enn maksimalkvoter. Videre kommer det til uttrykk ved at forholdet mellom uttrykte svakheter og fordeler ved samlekvoteordningen var 1:6.

Den største svakheten ved samlekvoteordningen (i følge 11 respondenter) var manglende refordeling av kvoter, mens den største fordel (i følge 78 respondenter) var at den gjorde det enklere å planlegge fiske.

Selv om vår undersøkelse viser at fiskerne i overveiende grad var positive til samlekvoteordningen fremkommer det betydelig variasjon blant fiskernes vurderinger av samlekvoteordningen. Denne variasjonen kan i begrenset grad forklares med henvisning til geografisk tilhørighet og ut fra hvilke flåtegrupper fartøyene tilhører. Derimot indikerer en sammenligning av ytterpunktene på vurderingsskalaen at vi blant de mest negative til samlekvoteordningen finner de større og mest aktive fartøyene med en klar sesongprofil.

Siden dette er den første undersøkelsen vi har utført omkring fiskernes vurderinger av et reguleringsopplegg er det liten tvil om at vårt undersøkelsesopplegg inneholder en rekke svakheter. For eksempel dekker vår undersøkelse kun 5 % av den samlede populasjonen i samlekvoteordningen. Videre gir den kun et bilde av fiskernes oppfatninger på et bestemt tidspunkt. Vurderingene av hva som er hensiktsmessige reguleringer er som vi alle vet svært skiftende over tid og denne dynamikken er influert av en rekke forhold. Dette er alle svakheter som vi gjennom våre fremtidige analyser omkring reguleringen av fiske generelt og av samspillet mellom flåte og industri spesielt vil søke å gripe fatt i.



Referanser

- Annon (1998). Kostnadsdrivende regelverk for norsk fiskeflåte. Fremlagt av styringsgruppe nedsatt av Norge Fiskarlag. 1998. Trondheim, Norges Fiskarlag.
- Dreyer, B. (2003). Samlekvoter - hvilke problemer løser de og hvilke nye utfordringer skaper de? Arbeidsnotat. Tromsø, Fiskeriforskning.
- Fiskeridirektoratet (2000). Samlekvote av bunnfisk for kystflåten som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62°n. pilotprosjekt i 2001. Elektronisk notat, sist oppdatert 15.09.00. Bergen, Fiskeridirektoratet. <http://www.fiskeridir.no/sider/notater/notat.html>.
- Fiskeridirektoratet (2001). Samlekvote av bunnfisk for kystflåten som fisker med konvensjonelle redskaper nord for 62°n. 2001. Elektronisk notat, sist oppdatert 27.09.01. Bergen, Fiskeridirektoratet. http://www.fiskeridir.no/sider/notater/pdf/samlekvote_eval.pdf.
- Jentoft, S. (2000) *Lastet til ripa: fiskernes rettsstilling i ressursforvaltningen*. Knut H. Mikalsen (ed.). Trondheim: Tapir.

Noter

- 1) Av øvrige reformer kan her nevnes innføringen av Finnmarksmodellen og en felles adgangsbegrensning i kystfisket etter torsk, hyse og sei fra 2002.
- 2) Fiskeridirektoratet tar forbehold om at det kan forekomme feilaktige eller ufullstendige oppføringer i rettighetsregisteret da dette fortsatt er en testversjon.