

REALISERING AV FISKERIPOLITISKE MÅL 1980-2009¹

Av
Torbjørn Trondsen
Norges fiskerihøgskole
Universitetet i Tromsø

Innhold

Polititiske retningslinjer og forvaltningspraksis	2
Ressurspolitikk og fangst.....	3
Lønnsomhet og verdiskapning.....	3
Endringer i fiskerarbeidsplasser.....	5
Folketallsutvikling på kysten og fiskeriarbeidsplasser	6
Konklusjon.....	8

1) Arbeid med prosjektstøtte av midler fra NFR prosjekt 179504 - Modell for offentlig fordeling av kvoterettigheter, Troms Fylkeskommune og Nordland Fylkeskommune gjennom Fiskeriallmenningens Servicekontor. Kommentarer ønskes
Email torbjorn.trondsen@uit.no, telf +4777645567, mobil +4790740832.

Polititiske retningslinjer og forvaltningspraksis

Fiskeripolitikken har etter 1980 særlig vært begrunnet i å begrense overkapasiteten i fiskeriene for å optimalisere fangsten i forhold til ressursgrunnlaget, å opprettholde lønnsomheten i næringen og trygge sysselsetting og bosetting. Etter at Norge ble medlem av EØS er det også blitt et viktig mål at lønnsomheten skal opprettholdes uten statsstøtte.

Fiskeripolitikken forvaltes gjennom havressursloven som er gjeldene fra 2009 og lov om deltakelsen i fisket av 1999. Hovedformålene med lovene har i hovedsak vært det samme som i de lovtekster som er erstattet.

Formålet med havressursloven er formulert slik i § 1 **”Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning** av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre **sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna**” og etter § 2 er retten **”Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg**”. De grunnleggende forvaltningsprinsipp og hensyn går frem av § 7. Departementet gis fullmakter til å vurdere ”kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei berekraftig forvaltning av dei viltlevande marine ressursane”. Blant annet

- a) ”ei formålstenleg fordeling av ressursane, som mellom anna kan medverke til å **sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna**
- b) ei optimal utnytting av ressursane som er tilpassa **marin verdiskaping, marknad og industri**” .

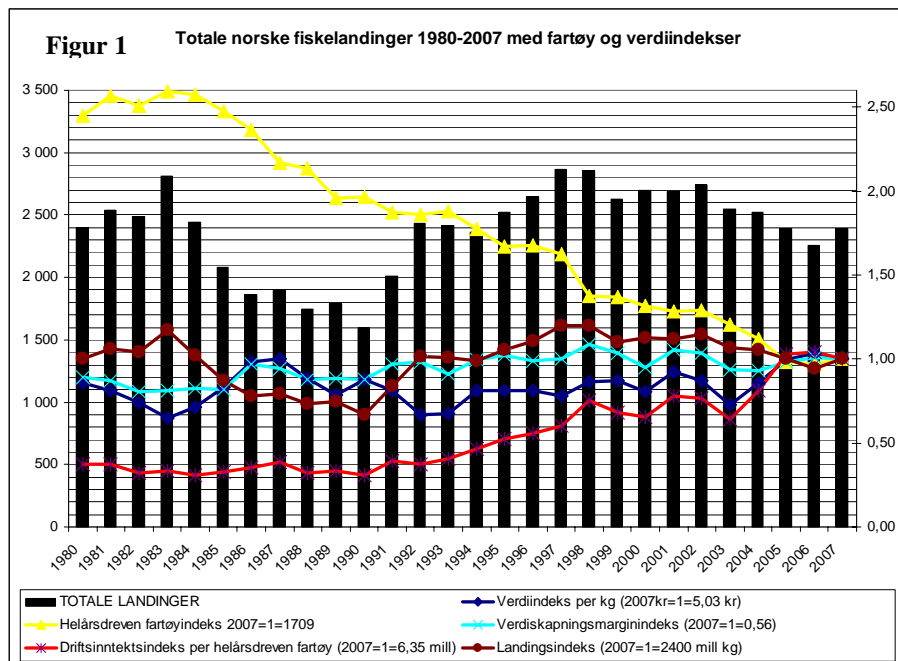
Deltakerloven av lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst” oppdatert i ”Lov av 18. april 2008 nr. 10 har følgende formålsparagraf (§ 1):

- a) ”å tilpasse **fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget** for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser,
- b) **å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen** og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og
- c) å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt **skal komme kystbefolkningen til gode**” (mine uthevinger)

I dette arbeidsnotatet skal det belyses i hvilken grad disse målene er nådd i et lengre tidsperspektiv.

Ressurspolitik og fangst

Figur 1 viser de totale landinger 1980-2007 med fartøyindekser hvor nivået i 2007 er satt til 1.



Fangstnivået er målt i 1000 tonn. Det fremgår at fangstnivået etter 1990 har stabilisert seg på et høyere nivå enn på 1980 tallet.

- **Konklusjon 1: Fiskeripolitikken har nådd de ressurspolitiske mål.**

Lønnsomhet og verdiskapning.

Strukturpolitikken overfor fiskeflåten har imidlertid resultert i at antallet helårsdrevne fartøyer er halvert fra 1989 til 2007.

Figur 1 viser at antall helårsdrevne fartøyer (gul linje) i forhold til 2007 (da det var 1709 fartøyer) er redusert fra 2,5: 1 fra tidlig på 1980 tallet, med en faktor på 2:1 1 fra 1990 og 1,5:1 fra 1998.

Driftsinntektene per helårsdrevne fartøy er på den andre siden doblet til 6,35 millioner kroner i gjennomsnitt i 2007 med en faktor på 0,4:1 fra tidlig på 1980 tallet, 0,5:1 fra midten av 1990 tallet og 0,8:1 fra 2000-2003.

Gjennomsnittsverdien per kilo fangst regnet i 2007 kroner er imidlertid ikke øket signifikant. Gjennomsnittsverdien av fangstene i 2007 kroner som ble oppnådd 2005-2007 var på samme nivå som i 1985-1986, men var på et høyere fangstkvanrum.

De inflasjonsjusterte verdiene av fangstene har i forhold til 2007 verdien på kr 5,03 per kilo endret seg fra 0,7-0,8:1 først på 1980 tallet, 1:1 sist på 1980 tallet for så å falle igjen til 0,7-0,9:1 på 1989 tallet frem til 2003 før gjennomsnittsverdien økte igjen.

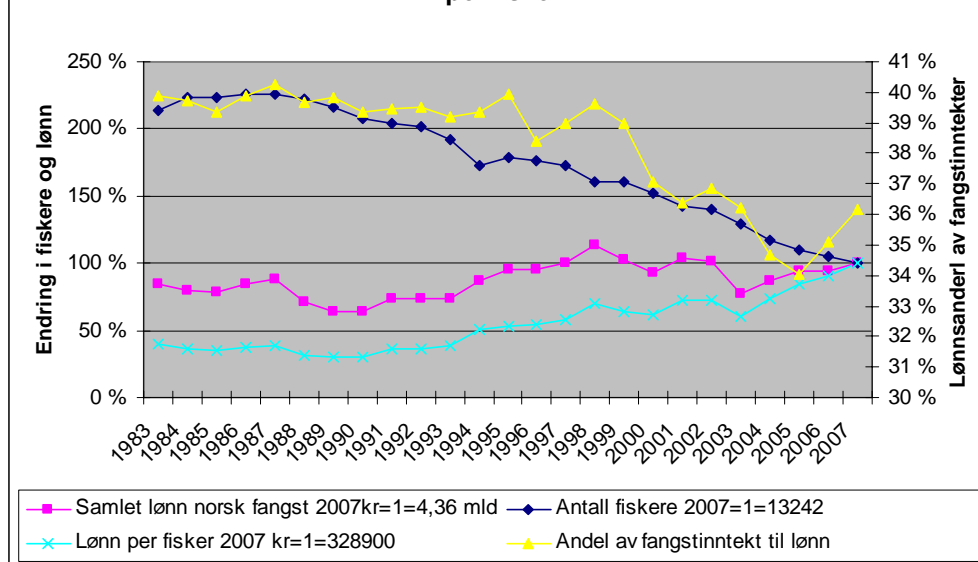
Verdiskapningen målt som summen av lott og kapitalgodtgjørelse i prosent av driftsinntektene i den helårsdrevne har heller ikke endret seg signifikant ut over 0,8:1 først på 1980 tallet mens den senere har beveget seg mellom 0,9-1,1:1 i forhold til den gjennomsnittlige verdiskapningsmarginen på 56 % i 2007.

Den marginale økningen på ca 10 % 2005-2007 følger i stor grad den gjennomsnittlige verdiøkningen per kilo fangst.

- **Konklusjon 2: Fiskeripolitikken har ikke nådd målene for verdiskapning verken når det gjelder høyere verdi eller større verdiskapning per fangstkilo av Norges samlede fiskefangst. Verdiskapningen er kun øket totalt sett ved en økning av fangsten, dvs. gjennom ressurspolitikken og ikke gjennom strukturpolitikken overfor flåte og industri.**

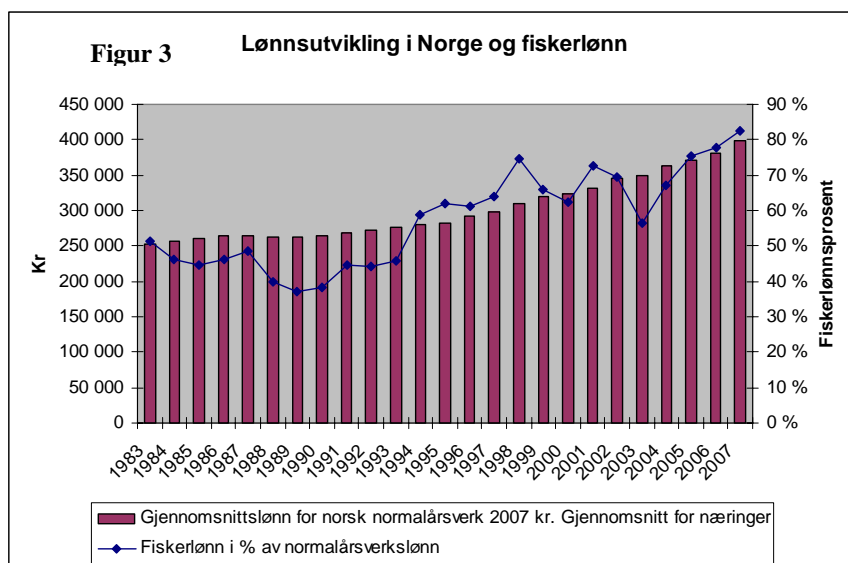
Endringer i fiskerarbeidsplasser

Figur 2 Endring i antall norske fiskere, lønsandel av fangsten og lønn per fisker



Årsaken til konklusjon 2 finnes i figur 2 over endringen i antall fiskere, lønnsandel av fangsten og lønn per fisker. Figuren viser at den samlede lønnsutbetalingen til fiskere ikke er gått signifikant opp. Lønnsutbetalingene i 2003-2005 var på samme nivå som 1986-1987. Det høyere nivået på 1990 tallet korresponderer med et høyere fangstnivå og øket prisnivå 2006-2007.

Den store forskjellen i lønnsutviklingen over tid kommer imidlertid fra en halvering av antall fiskere siden 1990. Antall fiskere er erstattet av større kapitalinnsats, slik at fiskernes andel av de totale fangstinntektene er redusert med 5 prosentpoeng fra gjennomsnittlig 39-40% på slutten av 1980 tallet til 34,5 % i 2007.



Figur 3 viser at omstruktureringen av innsatsfaktor i fisket har øket gjennomsnittsinntektene til de registrerte fiskerne fra slutten av 1980 tallet frem til 2007 fra om lag 50 % til vel 80 % av gjennomsnittet av norske lønninger for et gjennomsnittsårsverk slik de er registrert i Statistisk sentralbyrå. I denne beregningen er lønnsutbetalingen til fiskeriene beregnet av Fiskeridirektoratet i den helårsdrevne flåten dividert på totalt antall fiskere registrert i fiskermanntallet. Det tas derfor ikke hensyn til den arbeidstiden som ligger bak gjennomsnittsfiskerens arbeidsinnsats og heller ikke at mange fiskere ikke deltar i den helårsdrevne flåten.

- **Konklusjon 3: Fiskeripolitikken har bidratt til å øke lønningene til fiskerne uten statsstøtte, men da ved å halvere antall fiskere som har fått del i verdiskapningen.**

Folketallsutvikling på kysten og fiskeriarbeidsplasser

Halvering av antall fiskere med ca 13000 siden 1989 og knapt 8000 siden 1999 har imidlertid hatt store konsekvenser for sysselsettingen og bosettingen langs kysten.

I tabell 1 som er vedlagt, vises en rangering av norske kommuner med størst befolkningsnedgang 1999-2009. Her fremgår det at typiske fiskeri- og kystkommuner topper listen over kommuner i Norge med størst folketallsnedgang.

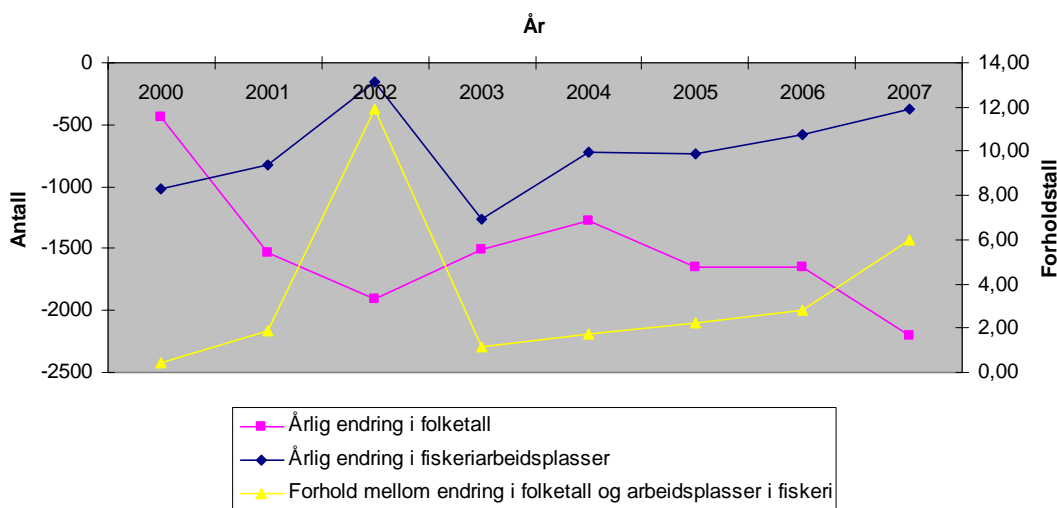
Kystkommunene karakteriseres av at de representerer:

- 9 av de 10 kommuner i Norge med større befolkningsnedgang enn 1,8 % per år
- 27 av de 30 kommuner i Norge med større befolkningsnedgang enn 1,3 % per år
- 51 av de 60 kommuner i Norge med større befolkningsnedgang enn 1,0 % per år

Av de 10 kommuner med størst nedgang i folketall finner vi 9 typiske kystkommuner hvorav 4 i Finnmark, 2 i Troms, 2 i Nordland, 2 i Nord Trøndelag og 1 i Møre og Romsdal.

Sammenhengen mellom nedgangen i fiskeriarbeidsplasser og folketallet i kommunene i Nord Norge fremgår av figur 4. Her er endringen i folketallet i alle kommuner utenom bykommunene Vadsø, Alta, Tromsø, Harstad, Narvik og Bodø sammenlignet med den tilsvarende nedgangen i antall fiskere (iflg. Fiskeridirektoratet) og sysselsatte i næringsmiddelindustrien (iflg. Statistisk sentralbyrå) som i all hovedsak er fiskeindustri.

**Figur 4 Endring i folketall og i fiskeriarbeidsplasser i Nord Norge utenom de største byene (Vadsø, Alta, Tromsø, Harstad, Narvik, Bodø)
Gjennomsnittlig forholdstall 1999-2007= 2,15**



Figuren viser at forholdet mellom nedgang i antall arbeidsplasser i fiskeriene og folketallet i kystdistriktene utenom de største byene er 1:2,5 i gjennomsnitt. Det vil si at

for hver fiskeriarbeidsplass som er forsvunnet så er folketallet gått ned med 2,15. Dette forholdstallet er økende etter 2003 og var i 2007 kommet opp i 1:6.

Figuren viser i 2002 et brudd i linjen for forholdstallet mellom nedgang i fiskeriarbeidsplasser og nedgang i folketallet, noe som hadde bakgrunn i lite registrert nedgang i industriarbeidsplasser dette året. Trenden viser likevel en økende fraflytting for hver fiskeriarbeidsplass som forsvinner.

- **Konklusjon 4: Fiskeripolitikken har ikke oppfylt sine mål om å styrke sysselsetting og bosetting langs kysten**

Konklusjon

Fiskeripolitikken som er ført av vekslende regjeringer siden 1980 tallet er forvaltet gjennom omfattende fiskerilovgivning. I forhold til de vedtatte formål har forvaltningen lyktes i å sikre oppbygging av fiskebestandene og opprettholde fangstgrunnlaget samt øke lønnsomheten for fiskerne og rederne uten direkte statsstøtte.

Fiskeripolitikken har derimot ikke oppnådde de andre målene for fiskeripolitikken mht. verdiskapning, sysselsetting og bosetting. Fiskeråstoffene gir ikke større verdiskapning per fangstkilo. Verdiskapningen er kun økt som en følge av større fangst volum. Lønningene til de gjenværende fiskerne er imidlertid gått kraftig opp som en følge at sysselsettingen i fisket er gått like kraftig ned. En økende del av fangsverdiene går derfor til å betjene kapital.

Følgen av dette er at fiskerienes bidrag til bosettingen i kystdistriktene er kraftig svekket. Kystkommunene topper listen over norske kommuner med størst befolkningsnedgang. For hver arbeidsplass som er forsvunnet i fiskeriene er folketallet i kystkommunene redusert med 2,15 innbyggere i perioden 1999-2007.

Denne tendensen forsterker seg. Det er ikke noe som heller tyder på at den rødgrønne regjeringen har gjort noe forskjell. Politikerne kommer og går, forvaltningen, interessegruppene som styrer består. Det paradoksale er at de målsettingene som Stortinget har vedtatt og nedfelt i fiskerilovene om verdiskapning, sysselsetting og bosetting synes i praksis å være underordnet en forvaltingspolitikk som prioriterer sikring av fangstgrunnlaget for stadig færre fiskere og redere.

Tabell 1: Folketallsutvikling i norske kommuner rangert etter årlig nedgang 1999-09²

Rangering	Kommune	Folketall 2009	1983-1989	1989-1999	1999-2009
1	1418 Balestrand	1348	-0,2 %	-0,3 %	-2,6 %
2	2014 Loppa	1087	-2,7 %	-1,5 %	-2,5 %
3	2002 Vardø	2144	-2,2 %	-0,8 %	-2,3 %
4	1928 Torsken	916	-1,8 %	-1,4 %	-2,2 %
5	2015 Hasvik	970	-3,0 %	-1,0 %	-2,2 %
6	1917 Ibestad	1440	-2,0 %	-2,0 %	-2,0 %
7	2023 Gamvik	1025	-1,3 %	-1,2 %	-2,0 %
8	1755 Leka	582	-1,4 %	-1,8 %	-1,9 %
9	1836 Rødøy	1292	-1,6 %	-1,0 %	-1,9 %
10	1514 Sande (M. og R.)	2541	-0,6 %	-0,8 %	-1,8 %
11	1874 Moskenes	1116	-2,0 %	-0,7 %	-1,8 %
12	1739 Røyrvik	499	0,4 %	-1,7 %	-1,7 %
13	1811 Bindal	1616	-0,9 %	-0,6 %	-1,7 %
14	1915 Bjarkøy	503	-2,2 %	-1,9 %	-1,7 %
15	1845 Sørfold	2021	-0,8 %	-1,5 %	-1,7 %
16	1816 Vevelstad	501	-1,4 %	-1,2 %	-1,7 %
17	1929 Berg	942	-1,8 %	-0,9 %	-1,6 %
18	2028 Båtsfjord	2074	-1,8 %	0,2 %	-1,5 %
19	2024 Berlevåg	1061	-2,2 %	-0,9 %	-1,5 %
20	1748 Fosnes	680	0,8 %	-0,8 %	-1,5 %
21	1867 Bø (Nordl.)	2838	-1,4 %	-1,5 %	-1,5 %
22	1633 Osen	1028	-0,6 %	-0,9 %	-1,5 %
23	2027 Unjárga Nesseby	878	-0,5 %	-0,1 %	-1,4 %
24	1849 Hamarøy	1754	0,1 %	-1,4 %	-1,4 %
25	1838 Gildeskål	2053	-1,2 %	-0,8 %	-1,4 %
26	1919 Gratangen	1151	-1,8 %	-1,1 %	-1,3 %
27	1839 Beiarn	1137	-1,1 %	-1,4 %	-1,3 %
28	1850 Tysfjord	2046	-1,0 %	-1,1 %	-1,3 %
29	1151 Utsira	214	-2,9 %	1,3 %	-1,3 %
30	1573 Smøla	2119	-1,5 %	-1,2 %	-1,3 %
31	1818 Herøy (Nordl.)	1652	-1,1 %	-0,8 %	-1,3 %
32	1227 Jondal	1022	-0,5 %	-0,7 %	-1,3 %
33	1871 Andøy	5034	-1,4 %	-1,3 %	-1,3 %
34	1852 Tjeldsund	1333	-2,2 %	-1,3 %	-1,3 %
35	2018 Måsøy	1309	-4,1 %	-1,9 %	-1,3 %
36	1826 Hattfjelldal	1438	-0,3 %	-0,7 %	-1,2 %
37	1632 Roan	1010	-1,1 %	-0,7 %	-1,2 %
38	1853 Evenes	1345	-0,7 %	-1,3 %	-1,2 %
39	1665 Tydal	857	0,5 %	-0,4 %	-1,2 %
40	1749 Flatanger	1134	-1,2 %	-1,2 %	-1,2 %
41	1848 Steigen	2665	-1,9 %	-1,0 %	-1,2 %
42	1723 Mosvik	836	-0,3 %	-0,2 %	-1,2 %
43	1613 Snillfjord	988	-0,3 %	-0,8 %	-1,1 %
44	1412 Solund	876	0,0 %	-1,5 %	-1,1 %
45	1233 Ulvik	1095	-1,0 %	-0,1 %	-1,1 %
46	1926 Dyrøy	1216	-1,1 %	-1,6 %	-1,1 %
47	0633 Nore og Uvdal	2503	-0,2 %	-0,3 %	-1,1 %
48	1571 Halså	1647	-0,1 %	-1,4 %	-1,1 %
49	1428 Askvoll	3031	-0,4 %	0,2 %	-1,1 %
50	0432 Rendalen	2014	-1,5 %	-1,0 %	-1,1 %
51	1859 Flakstad	1419	-2,1 %	-0,2 %	-1,1 %
52	2019 Nordkapp	3180	-1,3 %	-1,2 %	-1,1 %
53	1834 Lurøy	1883	-1,5 %	-0,9 %	-1,0 %
54	1265 Fedje	596	-1,8 %	-1,1 %	-1,0 %
55	1827 Dønna	1432	-1,9 %	-1,3 %	-1,0 %
56	1851 Lødingen	2242	-1,0 %	-1,3 %	-1,0 %
57	2022 Lebesby	1332	-1,5 %	-1,6 %	-1,0 %
58	1524 Norddal	1769	-0,3 %	-0,3 %	-1,0 %
59	0430 Stor-Elvdal	2689	-1,3 %	-1,2 %	-1,0 %
60	1913 Skånland	2841	0,2 %	-0,8 %	-1,0 %

² Svart: Definert som kystkommuner. Gul: klassifisert som ikke kystkommuner.

