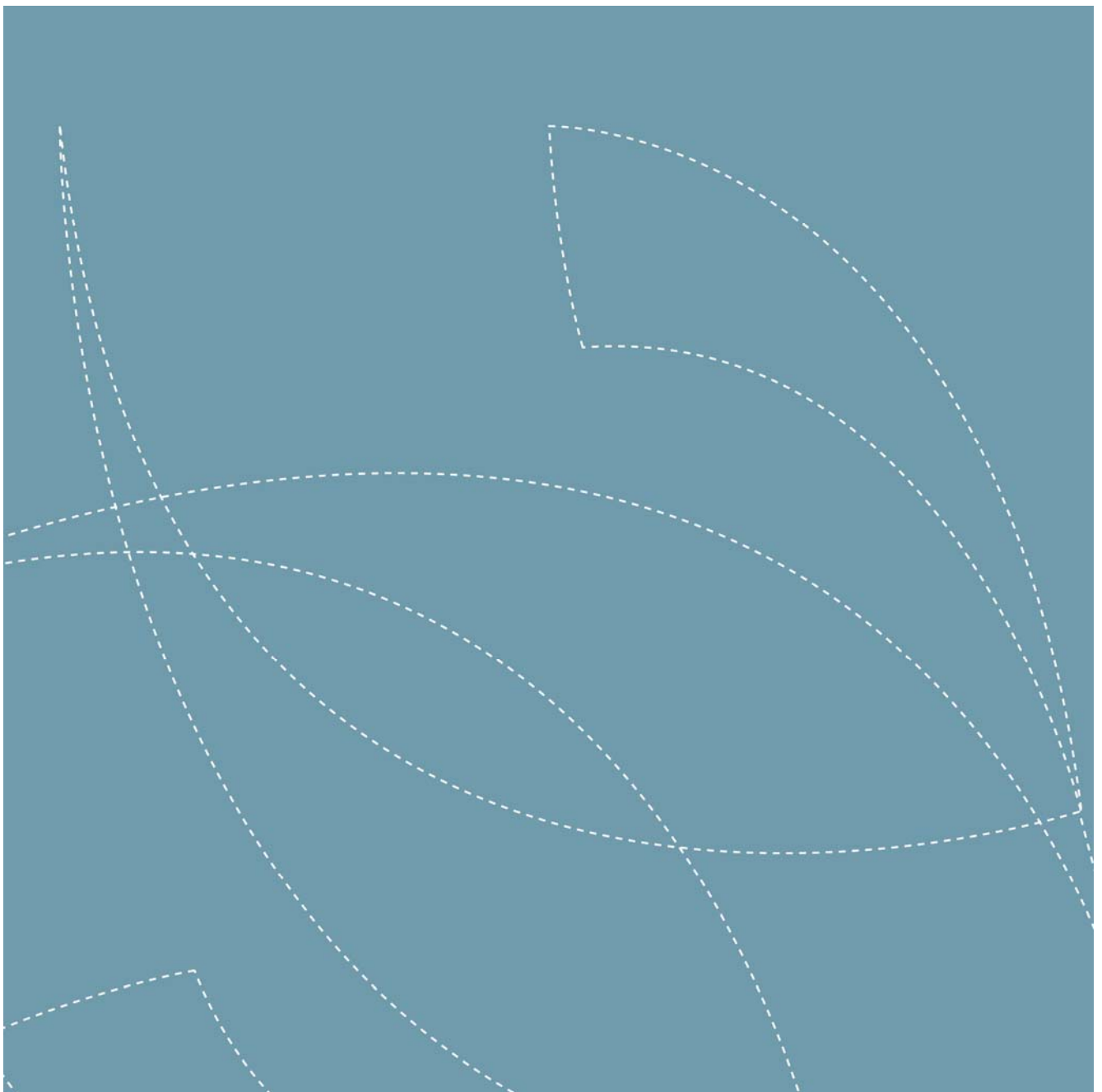


Føringstilskudd i fiskerinæringen

Kartlegging og evaluering

Øystein Hermansen og John R. Isaksen





Nofima er et næringsrettet forsknings-konsern som skal øke konkurranse-kraften for matvareindustrien, herunder akvakulturnæringen, fiskerinæringen og landbruksnæringen. Konsernet omfatter tidligere Akvaforsk, Fiskeriforskning, Matforsk og Norconserv, og har ca. 430 ansatte. Virksomheten er organisert i fire forretningsområder; Marin, Mat, Ingrediens og Marked. Konsernet har hovedkontor i Tromsø og virksomhet i Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Averøy.

Hovedkontor Tromsø
Muninbakken 9–13
Postboks 6122
NO-9291 Tromsø
Tlf.: 77 62 90 00
Faks: 77 62 91 00
E-post: nofima@nofima.no

Internett: www.nofima.no



Nofimas samfunnsvitenskapelige forretningsområde tilbyr økonomiske analyser, perspektiv- og foresight-analyser, forbrukerforskning, markedsanalyse og strategisk rådgivning. Videre arbeides det med informasjonslogistikk og sporbarhet. I tillegg til å betjene industrien vil området jobbe tett opp mot de naturvitenskapelige forretnings-områdene i Nofima.

Nofima Marked
Muninbakken 9–13
Postboks 6122
NO-9291 Tromsø
Tlf.: 77 62 90 00
Faks: 77 62 91 00
E-post: marked@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Rapport

<i>ISBN:</i> 978-82-7251-641-2	<i>Rapportnr.:</i> 10/2008	<i>Tilgjengelighet:</i> Åpen
<i>Tittel:</i> Føringstilskudd i fiskerinæringen – kartlegging og evaluering	<i>Dato:</i> 12.06.08 <i>Antall sider og bilag:</i> 80+1	
<i>Forfatter(e):</i> Øystein Hermansen og John R. Isaksen	<i>Prosjektnr.:</i> 20575	
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og kystdepartementet	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> Jan Frederik Danielsen	
<i>Tre stikkord:</i> Føringstilskudd, subsidier, evaluering		
<i>Sammendrag: (maks 200 ord)</i> Se eget kapittel.		
<i>English summary: (maks 100 ord)</i>		

Forord

Studien er utført på oppdrag for Fiskeri- og kystdepartementet. Informasjon og data fra en rekke informanter har vært avgjørende for gjennomføringen. Derfor rettes en stor takk til alle representanter fra fiskesalgslagene, Fiskeridirektoratet, Fiskeri- og kystdepartementet, fiskere, foredlingsbedrifter, mottakstasjoner og fiskeriorganisasjoner som har bidratt.

Vi i Nofima Marked takker for et interessant oppdrag. Vi håper resultatene bidrar til økt innsikt i effektene av tilskuddene til føring av fisk, og at de kan være et godt grunnlag for diskusjon av den videre politikktutforming.

Tromsø, 12.6.2008

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	5
2.1	Bakgrunn.....	5
2.2	Mandat og problemstilling	7
2.3	Metode og datakilder.....	8
2.4	Oppbygging.....	8
3	Føringstilskudd i fiskerinæringen 2005–2007	9
3.1	Organisering og administrasjon	9
3.2	Bevilgninger og forbruk	10
3.3	Norges Råfisklag.....	11
3.4	Norges Sildesalgslag	21
3.5	Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag	25
3.6	Rogaland Fiskesalgslag	26
3.7	Skagerakfisk.....	28
3.8	Vest-Norges Fiskesalgslag	31
3.9	Oppsummering formål med føringsordninger	32
4	Føringstilskudd og økonomisk teori	35
4.1	Generelle betraktninger fra økonomisk teori.....	35
4.2	Markedssvikt, næringspolitikk og andre argumenter for støtte	36
4.3	Problemer knyttet til transportstøtte	45
4.4	Oppsummering.....	46
5	Effekter av føringstilskuddene	49
5.1	Mål og effektindikatorer for føringstilskuddsordningene.....	49
5.2	Føring av fisk fra mottaksstasjoner	53
5.3	Kryssføring hyse	58
5.4	Føring kystreke	60
5.5	Føring notsei	62
5.6	Føring av krabbe.....	66
5.7	Føring sild, makrell, hestmakrell og fjordsild.....	68
5.8	Andre føringsordninger	70
6	Oppsummerende vurderinger	73
6.1	Prioriteres hensiktsmessige ordninger?	73
6.2	Tilskuddssatser og egenandeler	75
6.3	Forslag til alternative føringsordninger.....	76
6.4	Finansiering av mottaksstasjoner.....	77
7	Referanser	79
8	Vedlegg	81

1 Sammendrag

Nofima Marked har på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet gjennomført en evaluering av føringstilskuddene i fiskerinæringene. Slike tilskudd har lange tradisjoner i fiskeriforvaltningen. Vi har sporet tilskudd til fraktutjevning helt tilbake til 1958, i forløperen til Hovedavtalen. Det kan imidlertid ha vært benyttet slike virkemidler også tidligere. Midlene ble en lang periode bevilget over Hovedavtalen, og siden denne avtalen ble sagt opp har midlene blitt bevilget som en egen post i FKDs budsjett.

Fra tidlig på 1980-tallet har de nominelle bevilgningene til føringstilskudd falt fra om lag 68 til om lag 25 millioner kroner de seneste årene. Justert for kjøpekraft har dermed fallet vært betydelig større. Tilskuddene administreres av salgslagene i hver sine områder. Råfisklaget og Sildesalgslaget formidler store andeler, mens de øvrige salgslagene administrerer relativt begrensede midler. I tillegg til disse tilskuddene støttes også føring av fisk gjennom salgslagsfinansierte tilskudd, fylkeskommunenes transportrutestøtte, samt støtte til mottaksstasjoner. Disse er ikke spesielt omtalt i rapporten.

Vi har konsentrert oss om perioden 2005-2007, og gitt en relativt detaljert beskrivelse av de enkelte ordninger tilskuddsmidlene er benyttet til. Desiderert største enkeltordning er tilskudd til føring av fisk fra mottaksanlegg til foredlingsanlegg, med om lag 55 prosent av midlene. Tilskudd til føring av sild/makrell, taskekrabbe, notsei og kystreker er om lag jevnstore ordninger.

Salgslagene overfører eventuelle ubenyttede midler til neste års ordning. Dette betyr at rammene ofte er noe høyere enn de årlige bevilgningene fra FKD. Til sammen har salgslagene overholdt rammene i den studerte perioden, men enkeltsalgslag har overskredet sine rammer betydelig. På enkeltordninger overskrides rammene ofte. Underskudd er finansiert gjennom overføringer fra andre ordninger eller intrukne midler.

Føringstilskuddene betyr at aktørene ikke belastes de fulle kostnadene ved sin ressursbruk. Slike virkemidler kalles med en samlebetegnelse subsidier. Subsidier benyttes ofte til gode formål, og kan være gode virkemidler i mange tilfeller. I andre kan de være problematiske og gi negative økonomiske konsekvenser.

I evaluering av virkemidler står de politiske mål sentralt. For føringstilskuddene er disse lite diskutert og bare løselig fastsatt. Oppdragets mandat ga den klareste beskrivelsen, og fremholdt at tilskuddene skulle;

- Bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur og lokale fiskerimiljø
- Bidra til at ressursene blir utnyttet, også i områder uten mottak i nærheten
- Bidra til mer effektiv gjennomføring av fisket

Vi finner ingen konflikter mellom disse målene, og godt samsvar med generell fiskeri- og distriktpolitikk. Salgslagenes uttalte mål for enkeltordningene de administrerer er også i godt samsvar med disse målene.

1.1.1 Prioriteres riktige ordninger?

Antallet ordninger er stort, om lag 23 i perioden 2005–2007. Vi har derfor måttet gruppere ordninger etter mål og innretning, og gjort vurderinger av hver gruppe som helhet. Dette betyr at enkeltordninger, eller sågar deler av enkeltordninger, kanskje ville blitt vurdert noe annerledes. Spesielt med hensyn på betydning vil det være store forskjeller mellom enkeltmottakere av tilskudd. Dette fanger ikke våre gjennomsnittsbetraktninger opp.

En del fiskerisamfunn har en lite diversifisert økonomi, og ringvirkninger kan føre til at betydningen av tilskuddene undervurderes. Det bør utvises forsiktighet i tolkningen av resultatene, og eventuelle endringer i rammebetingelser.

Gruppene, hovedvurderingskriteriene og vår vurdering er vist i tabellen under.

	Fiskerimiljø Variert flåte	Ressurs- utnyttelse	Effektivitet	Betydning	Økonomi	Miljø
Mottaksstasjoner	+++	+	+	+++	-	-
Kryssføring hyse	+	0	0	0	-	0
Kystreke	+++	+	+	+	0	0
Notsei	+	+	++	++	-	-
Taskekrabbe	+++	+++	+	+	0	-
NVG-sild	+	0	++	0	--	-
Kystbrisling	+	-	+	++	-	--

Ordningen med føring av fisk fra mottaksstasjoner støtter den minste flåten, og i all hovedsak gjelder dette lokale fartøy. Tilskuddene er viktige for opprettholdelse av vareflyten de aller fleste stedene. Dette betyr at ordningen er svært god med hensyn på det distriktpolitiske målet. Ordningen har små effekter på de øvrige målene. Samtidig har den små negative konsekvenser med hensyn på samfunnsøkonomi og miljø. Dette betyr at den vurderes som god. Man må samtidig være klar over at mange, og sannsynligvis sterkere faktorer trekker i retning av sentralisering.

Midlene til kryssføring av hyse gir generelt små, både negative og positive, effekter. Transporten av råstoff antar vi i stor grad vil gå også uten tilskudd, og ordningen har liten betydning for fartøyenes valg av fiske. Ordningen anses derfor som lite formålstjenlig.

Støtten til kystreker går i hovedsak til små fartøy som er hjemmehørende i områdene det fiskes ut fra. Slik kan den anses å gi godt samsvar med de distriktpolitiske målene. Betydningen for vareflyten vurderes imidlertid som relativt liten. Øvrige virkninger er små, og ordningen vurderes derfor samlet som middels god.

Det gis i hovedsak støtte til føring av levende notsei med brønnbåt. Fartøy av varierende størrelse deltar i dette fisket. Disse kommer fra miljø langs hele kysten, slik at lokale fiskerimiljø bare støttes indirekte. En betydelig del av støtten går til relativt store kystnotfartøy med mulighet for bulkføring og ofte betydelige driftsalternativer. Tilskuddene vil være mindre viktig for disse, men svært viktige for små kystfartøy uten bulkrom. Denne flåten synes imidlertid i sterk tilbakegang. Tilgang på levende sei er også svært viktig for 2–3 fabrikker. Seinotfisket varierer sterkt, og i perioder kan det bli overskuddstilbud i områder. Låsetting og levende føring kan bidra til utjevning av tilbudet, og slik gi økt effektivitet i fisket. Samfunnsøkonomisk og miljømessig gir ordningen noen negative konsekvenser. Tilskuddene utgjør en betydelig del av verdien, og noe økt transportforbruk. Kjøpefartøy kunne vært mer benyttet for å redusere føringsbehovet. Ordningen vurderes som middels god.

Fangsten av taskekrabbe drives av små kystfartøy, hovedsakelig ut fra hjemstedet. Krabben gir et vesentlig bidrag til driftsøkonomien, og bidrar slik betydelig til opprettholdelsen av mange fiskerimiljø. Den representerer en stedbundet ressurs, som ellers ikke ville blitt fisket, noe som er åpenbart positivt for ressursutnyttelsen. Betydningen for vareflyten er noe usikker, sannsynligvis ville urasjonelle stasjoner blitt lagt ned. Øvrige konsekvenser er små. Samlet vurderes denne ordningen som god.

Midlene til føring av sild går både til låssatt og direktehåvet sild. Sistnevnte i økende grad i de siste årene, sammen med en vridning mot større kystfartøy. Låsetterne er små fartøy, men mengden har falt betydelig over lang tid. Betydningen er viktig for begge gruppene, ettersom verdiskapingen er lav og føringskostnadene svært høye i forhold til verdien av fisken. Dette betyr at ordningen er problematisk samfunnsøkonomisk. Det er klare alternativer til bruk av offentlige midler. Eksempelvis kan kjøpefartøy benyttes eller salgslaget kan regulere fisket strengere. Føringskostnadene kan ses på som et resultat av fartøyenes valg av intensivt fiske. Følgelig vil det være naturlig at dette bør dekkes av fartøyene selv, i form av en avgift. Samlet vurderes ordningen som lite hensiktsmessig.

Flere av komponentene i støtten til kystbrisling hører hjemme under andre finansieringskilder. Varierende størrelsesgrupper av fartøy deltar i fisket, lokale så vel som fremmedfiskere. Ofte har fartøyene betydelige driftsalternativer. Den totalt dominerende kjøperen har nylig outsourcet produksjonen, slik at den i liten grad gir verdiskaping i Norge. Tilskuddet er relativt stort i forhold til verdien av fisken. Havforskningsinstituttet er bekymret for bestandssituasjonen, og tilrår et så begrenset fiske som mulig. Føringsstilskuddet bidrar med høy sannsynlighet til økt deltagelse i fisket. Dette er hovedgrunnen til at vi vurderer tilskuddet som lite formålstjenlig.

1.1.2 Tilskuddssatser og egenandeler

Høye refusjonssatser gir svake incentiver for kjøper og fisker til å ta hensyn til transporten i sine valg. Dette hemmer også produktivitesfremgang. Dette bør man derfor unngå. For en del av ordningene er det betydelige variasjoner mellom lagene i refusjonssatsene. Disse bør søkes normalisert.

Tilskuddssatsene har i mange tilfeller stått i ro, samtidig som kostnadene har økt. Dersom ikke satsene følger kostnadsutviklingen, vil spesielt de mest utsatte varestrømmene få problemer. Etter å ha kommet frem til rimelige refusjonssatser bør tilskuddene justeres i takt med prisutviklingen. Satsene bør også holdes konstante inntil man har ny informasjon. Faste refusjonssatser vil kunne gi problemer for lagene, ved uventede mengdeøkninger. Dette kan håndteres gjennom avsetning av et reservebeløp, som bare kommer til anvendelse i spesielle situasjoner.

I et frikonkurransemarked med lik informasjon til kjøper og selger om tilskuddene bør det ikke være nødvendig med egenandeler. Ofte vil imidlertid minsteprisene komme i veien for en rimelig fordeling av transportkostnaden, og dette kan nødvendiggjøre egenandeler. Så lenge dette er kjent informasjon skulle dette ikke medføre noen problemer.

1.1.3 Finansiering av mottaksstasjoner

Mottaksstasjonene finansieres delvis gjennom spesifikke tilskuddsordninger, og delvis gjennom pakkeavgifter fra fisken som landes. Fisken som landes mottar gjerne føringsstilskudd, og dette tilskuddet er dermed med på å redusere den totale føringskostnaden for kjøper. Generelt er variable tilskudd å foretrekke fremfor faste overføringer. Dette på grunn av at produktivitetstilvekst og fornuftige kapasitetstilpasninger i større grad stimuleres.

2 Innledning

Rapporten evaluerer bruken av statlige tilskuddsmidler for føring av fisk og skalldyr. Studien er gjennomført på oppdrag av Fiskeri- og kystdepartementet. I dette kapitlet gis en kortfattet introduksjon til subsidier generelt og føringstilskudd spesielt i fiskeriene. Med bakgrunn i oppdragets mandat presenteres studiens problemstilling, og metoder og datakilder gjennomgås. Til slutt gis en oversikt over rapportens videre oppbygging.

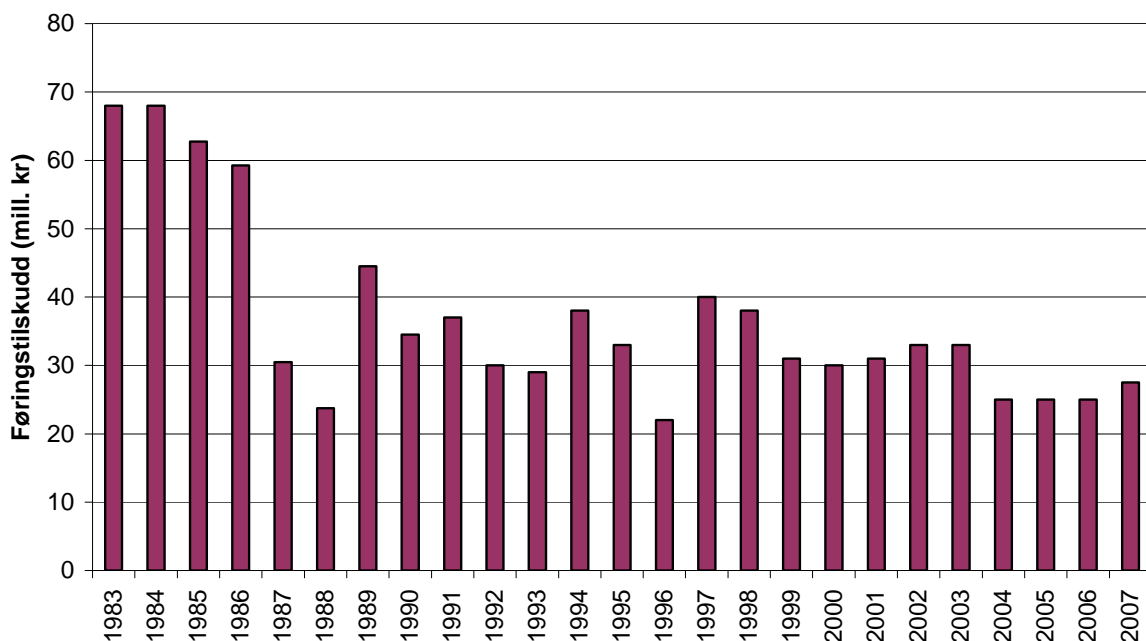
2.1 Bakgrunn

Myndighetene anvender en rekke virkemidler for å oppnå ulike politiske mål, blant annet økonomiske virkemidler i form av subsidier. Subsidier innebærer at myndighetene gir økonomiske fortrinn til produsenter eller konsumenter. Begrepet er imidlertid komplekst, og det er vanskelig å trekke klare grenser for hva som skal klassifiseres som støtte. I tillegg er det svært ofte vanskelig å måle de enkelte subsidielementene. En rekke tolkninger av begrepet er derfor i bruk. Hovedforskjellene knytter seg til rekkevidden av begrepet. Direkte overføringer fra myndighetene er det enkelt å enes om, mens mer indirekte elementer som manglende avgifter for forurensning er vanskeligere å klassifisere.

Bruk av subsidier i fiskeriene har lange tradisjoner verden over, så også i Norge. Her til lands vokste støtten spesielt fra 1960-tallet. Fra krigens slutt og frem til midten av 1950-tallet var økonomien i fisket god, og man bygget opp prisreguleringsfond. Situasjonen snudde, og man begynte å tære på fondene. I 1958 var fondene tomme, og staten trådte inn med støttebidrag (Johnsen, 2002). Fra 1963 ble støtten formalisert gjennom etableringen av Hovedavtalen mellom myndighetene og Norges Fiskerilag. Hovedelementet i støtteavtalen var lenge pristilskudd, men også føringstilskudd var inkludert.

Gjennom EØS-avtalen forpliktet Norge seg til reduksjon av subsidiene til fiske, og pristilskuddene ble i all hovedsak fjernet. Fra midten av 1990-tallet sto føringstilskuddene som en av de viktigste postene i avtalen. Fra 2005 ble avtalen sagt opp av myndighetene. Bevilgningene til føringstilskudd har imidlertid fortsatt over statsbudsjettet. Føringsmidlene har fra og med 2005 blitt bevilget over post 75, "*Tilskudd til næringstiltak i fiskeriene*", kapittel 1050 i Fiskeri- og kystdepartementets budsjett. I tillegg ble det bevilget 2,5 millioner kroner over "Marint verdiskapingsprogram" i 2007.

Figur 1 viser de årlige bevilgninger til føringstilskudd i perioden 1983 til og med 2007. Enkelte poster inneholder elementer av føringstilskudd, uten at dette er spesifisert. Dette gjelder spesielt brisling, øyepål og tobis. Vi har derfor gjort skjønnsmessige fordelinger for å gi et estimat på de totale bevilgningene til føring. Sammen med den øvrige fiskeristøtten ble tilskuddene kraftig redusert fra midten av 1980-tallet. Siden da har tilskuddene vært relativt stabile og har de siste årene ligget på om lag 25 millioner kroner. Enkelte salgslag har i tillegg benyttet noe av inndratte midler til sammenlignbare ordninger og for å dekke underskudd på ordningene. Andre salgslag har benyttet inntrekkne midler fra fiskerne til tilskuddsordninger.



Figur 1 Bevilgninger til føringstilskudd (Kilde:Årlige Hovedavtaler og årlige St.prp.nr. 1 FKD)

Administrasjonen av midlene har i lang tid vært delegert til fiskesalgslagene. Disse har i praksis fordelt midlene seg imellom, og mellom ulike ordninger. I perioden 2005–2007 har midlene i hovedsak vært nyttet til delvis dekning av kostnadene ved pakking og frakt av fisk, reker og krabbe fra mottaksstasjoner til foredlingsanlegg. En mer utførlig beskrivelse av fordelingsprosessen og de enkelte ordningene gis i kapittel 3.

Tilskudd til transport er et globalt utbredt og svært omfattende virkemiddel. Med en bred definisjon av subsidier viser en studie at transportsubsidiene i EU beløper seg til minimum EUR 270–290 milliarder per år (EEA, 2007). En stor del av dette knytter seg til infrastruktur, men betydelige beløp benyttes også til drivstoff, anskaffelse og avhending av transportmidler, direkte bruk og annet. De norske føringstilskuddene vil klassifiseres som subsidier til direkte bruk. I tillegg drar fiskerinæringen nytte av subsidier i de øvrige kategoriene. Disse vil ikke spesifikt omhandles i denne studien.

Også andre næringer i Norge mottar slike direkte tilskudd til bruk av transporttjenester. I landbruket har man et ekstensivt system med tilskudd; her gis det tilskudd til innfrakt av råvarer, mellomfrakt av halvfabrikata og utfrakt av ferdigprodukter (Solvoll, 2002). Formålet med disse tilskuddene er å kompensere for avstandsulemper og jevne ut prisnivået på innsatsfaktorer for produsentene og på ferdigprodukter for konsumentene. I 2004 var støtten til disse formålene om lag 220 millioner kroner (Fjellhammer, 2007).

Som kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift, ble det innført en nasjonal transportstøtteordning. Denne skulle kompensere for avstandsulemper. Differensiert arbeidsgiveravgift ble gjeninnført fra 2007, og den nasjonale transportstøtten falt da bort. Det ble imidlertid åpnet for at fylkeskommunene kunne ta i bruk en regional ordning. Denne støtten gjelder i et definert område, for spesifikke industrier og kan bare gis til uttransport av varer fremstilt i bedriften. Det gis ingen støtte for inntil 35 mil, men fra 35–70 mil gis maksimalt 30 prosent av transportkostnaden i støtte og maksimalt 40 prosent ved transport over 70 mil.

2.2 Mandat og problemstilling

Nofima Marked ble engasjert av Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) for å gjennomføre en evaluering av ordningen med føringstilskudd i fiskerinæringen. Hovedformålene var å utrede hvordan tilskuddene er anvendt og om virkemidlene er effektive og formålstjenlige. I oppdraget ble Nofima Marked bedt om særlig å analysere følgende tema:

- Prioriteres hensiktsmessige føringsordninger?
- Fordeles midlene mellom aktørene på en hensiktsmessig måte?
- Bør andre føringstiltak tilføres mer midler enn i dag?
- Vurdere størrelsen på satser og egenandeler
- Vurdere konsekvenser av bortfall av føringsordningene
- Undersøke forholdet mellom føringstilskudd og bevilgninger fra støttefond i finansieringen av mottaksstasjonene

Sentralt for evaluering av virkemidler er hvilke mål de var satt til å oppfylle. De politiske målene for bevilgningene til føringstilskudd er lite beskrevet i dokumenter av nyere dato. Regjeringen Stoltenberg IIs samarbeidserklæring slår fast at støtte til mottaksstasjoner og styrking av bevilgningene til føringstilskudd skal sikre den desentraliserte mottaksstrukturen. I behandlingen av den mer generelle distriktpolitikken, trekkes det frem at reduksjon av avstandshindre er viktig for utvikling av livskraftige lokalsamfunn, og er derfor en viktig del av regjeringens strategi.

I perspektivmeldingen [St.meld. 51 (1997–98)] vises det til at føringstilskudd benyttes for å opprettholde avsetningsmuligheter, og dermed grunnlaget for å kunne drive fiske i fjordområdene. I FKDs budsjettproposisjon [St.prp. 1 (2007–08)] slås det fast at formålet med føringstilskudd er å legge til rette for å kunne utnytte fiskeressursene i områder med mottaks- og/eller avsetningsproblemer. Det fremholdes også at tilskuddet er et distriktpolitisk virkemiddel og bidrar til ressursutnyttelse i flere områder. Den mest konkretiserte formuleringen av formålet for føringstilskuddet finner vi i det av FKD beskrevne konkurransegrunnlaget for denne evalueringen. Der er føringstilskuddet begrunnet ut fra tre hovedmål;

- Bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur og lokale fiskerimiljøer
- Bidra til at ressursene blir utnyttet i flere områder, selv om det ikke er et mottak i umiddelbar nærhet
- Bidra til en mer effektiv gjennomføring av fisket, gjennom føring av fisk ut fra overskuddsområder, ved at avtaksproblemer ikke medfører stans i fisket

Disse målene legger føringer for de årlige bevilgningene til formålet, og, etter det vi kan se, ligger det ingen implisitte målkonflikter mellom disse tre. Sett opp mot de fiskeripolitiske målsettingene¹ så synes målene for føringsstøtten å bygge opp under de retningslinjer som der er fastsatt. Overensstemmelsen er nærmest entydig, og det synes som om målene for føringsstøtten bygger godt under de overordna målsettingene for fiskeripolitikken.

Vi vil i den videre rapporten forsøke å belyse de overnevnte tema.

¹ Som det heter i Strukturutvalgets mandat (NOU 2006:16, s. 14): "Regjeringens mål er at kyst- og fiskeripolitikken skal bidra til langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskaping for hele samfunnet og samtidig bidra til rettferdig fordeling av ressursene. Regjeringen ser det som en styrke at næringen har en struktur der aktørene varierer i størrelse. Regjeringen vil legge til rette for en fiskeflåte som bidrar til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten, og som kan sikre industrien helårig stabil tilgang på råstoff."

2.3 Metode og datakilder

Arbeidet baserer seg på en kombinasjon av primær- og sekundærdata. Oversikt over de ulike ordningene er skaffet gjennom forslag og tildelingsbrev til salgslagene, rundskriv, årsmeldinger og intervju med ressurspersoner i salgslagene. I tillegg har enkelte av salgslagene stilt til rådighet datamateriale over tilskuddsutbetalinger, som er sortert og behandlet statistisk i regneark. For vurderingen av effekt har vi benyttet semistrukturerte intervju med aktører innen fangstledd og foredling som grunnlag for kvalitative vurderinger. Det er også gjennomført en kvantitativ analyse av hvordan føringstilskuddene er benyttet de siste årene.

Å vurdere effekten av de mange ordningene er svært vanskelig. Som grunnlag for vurderingen av ordningene er det utviklet ulike effektindikatorer. Det er klare likhetstrekk mellom mange av ordningene. Sammen med begrensede ressurser og tid til rådighet betyr dette at vi har valgt å gjøre vurderingene på grupper av ordninger, og vurderingene er gjort opp mot de politiske mål for ordningene. I tillegg er forhold som betydning, samfunnsøkonomi, produksjonsstruktur og transportbehov vurdert. På basis av disse er det gjort en samlet vurdering av ordningenes effekt.

2.4 Oppbygging

Den videre rapporten er bygget opp som følger: I kapittel to gis en gjennomgang av førings-tilskuddene i perioden 2005 til og med 2007. Først omtales den sentrale organiseringen, før fordelingen av støtte midlene på salgslag og hovedordninger beskrives. De enkelte ordningene omtales så i detalj. Avslutningsvis gjøres en oppsummering av hvilke mål ordningene er satt til å oppfylle.

I kapittel tre gis en introduksjon til økonomisk teori som er relevant for studien. I kapittel fire utvikles de indikatorer for vurdering av ordningenes effekter. Enkeltordningene samles i grupper og analyseres.

Rapporten avsluttes med en oppsummering av funn, samt forslag til endringer i kapittel 6.

3 Føringstilskudd i fiskerinæringen 2005–2007

Dette kapitlet gir detaljert fremstilling av bruken av føringstilskudd i norske fiskerier i perioden 2005 til og med 2007. Innledningsvis gjennomgår vi hvordan ordningene er organisert og hvordan de administreres. Deretter fokuseres det på bevilgninger og forbruk, totalt og i hvert enkelt salgslag. Til slutt gis en detaljert beskrivelse av de enkelte virkemidlene som har vært i bruk i perioden.

3.1 Organisering og administrasjon

Føringstilskuddene var som nevnt en del av Hovedavtalen mellom Staten og Norges Fiskarlag. Etter at avtalen ble sagt opp i 2005, har tilskuddene blitt bevilget som en egen post i FKDs regnskap. Bevilgningen fastsettes gjennom behandlingen av statsbudsjettet.

Etter anmodning fra FKD fremmer Fiskesalgslagenes samarbeidsråd forslag til FKD om hvordan midlene skal fordeles mellom salgslagene og på ulike ordninger. Etter at denne fordelingen er godkjent av FKD utarbeider hvert salgslag detaljerte retningslinjer for ordningene, herunder økonomisk ramme, tilskuddssatser og anvendelse av eventuelle ubenyttede midler. Disse søkes så godkjent fra FKD.

For 2007 var det opprettet et fond for økt verdiskaping i marin sektor. En del av midlene var tiltenkt føringstilskudd, og fra fondet ble det gitt en tilleggsbevilgning på 2,5 millioner kroner som ble fordelt på salgslagene.

I tildelingsbrevene til salgslagene forutsettes det at salgslagene skal tilstrebe en benyttelse av tilskuddssatser som gjør at bevilgningen er tilstrekkelig til å vare ut året. Etter først å ha fått avslag, fikk imidlertid Norges Råfisklag i 2006 en tilleggsbevilgning på 1,5 millioner kroner etter søknad. Dette på grunn av at nedleggelse av fiskebruk ga økt føring.

Ved enkelte tilfeller benytter salgslagene mer midler enn rammen tillater. Salgslagene skal da informere FKD om hvordan dette skal finansieres og søke om tilslutning til løsningen. Merforbruket søkes oftest finansiert gjennom inndratte midler fra ulovlig fangst. Midler som er inndratt i medhold av saltvannsfiskeovens § 7 "Fangst ut over tillatt kvote", kan benyttes til frakttilskudd.

Hvor og når et fiske finner sted kan være vanskelig å forutsi ved utformingen av ordningene. Seinotfisket i 2006 ble svært godt, og fangsten ble om lag det doble av et normalår. En betydelig del av fangsten fant sted utenfor kysten av Møre og Trøndelag. Samtidig slo ikke seinotfisket til utenfor Vestlandet. Som resultat av dette, ble 1 million kroner overført fra Vest-Norges Fiskesalgslag til Norges Råfisklag. Salgslagene har med andre ord fleksibilitet med hensyn på fordelingen seg imellom og viser evne til å benytte denne.

Det er en viss variasjon i administrasjonen av hvert enkelt tilskudd mellom salgslagene og ordningene. Denne vil derfor omtales under beskrivelsen av hver enkelt ordning i følgende kapittel.

3.2 Bevilgninger og forbruk

Inkludert tilleggsbevilgningene, ble det bevilget 25, 26,5 og 27,5 millioner kroner til førings-tilskudd i perioden 2005–2007. Tabell 1 viser bevilgninger og fordeling mellom salgslag, inkludert omdisponeringer mellom lagene.

Tabell 1 Bevilgninger til føringstilskudd fordelt på salgslag (1.000 kr)

	Bevilgning			Andel		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Norges Råfisklag	16.100	18.200	18.800	64 %	69 %	68 %
SUROFI	100	100	220	0 %	0 %	1 %
Vest-Norges	1.100	800	1.670	4 %	3 %	6 %
Rogfisk	900	1.000	1.120	4 %	4 %	4 %
Skagerakfisk	1.500	1.400	1.990	6 %	5 %	7 %
Sildelaget	5.300	5.000	3.700	21 %	19 %	13 %
Sum	25.000	26.500	27.500	100 %	100 %	100 %

Fordelingen mellom lagene har vært relativt konstant i denne perioden. Norges Råfisklag har mottatt om lag 2/3-deler, Norges Sildesalgslag om lag 17 prosent og de øvrige lagene om lag 5 prosent hver, med unntak av Sunnmøre og Romsdals fiskesalgslag som har mottatt i underkant av 1 prosent. Bevilgningen til Norges Sildesalgslag ble betydelig redusert i 2007.

Salgslagene har fått tillatelse til å overføre ubenyttede bevilgninger til påfølgende år. Dette betyr at de årlige rammene ofte vil være noe høyere enn bevilgningen. Vi presenterer derfor utbetalingene² i samband med de årlige rammene i Tabell 2.

Tabell 2 Årlige rammer og utbetalinger av føringstilskudd fordelt på salgslag (1.000 kr)

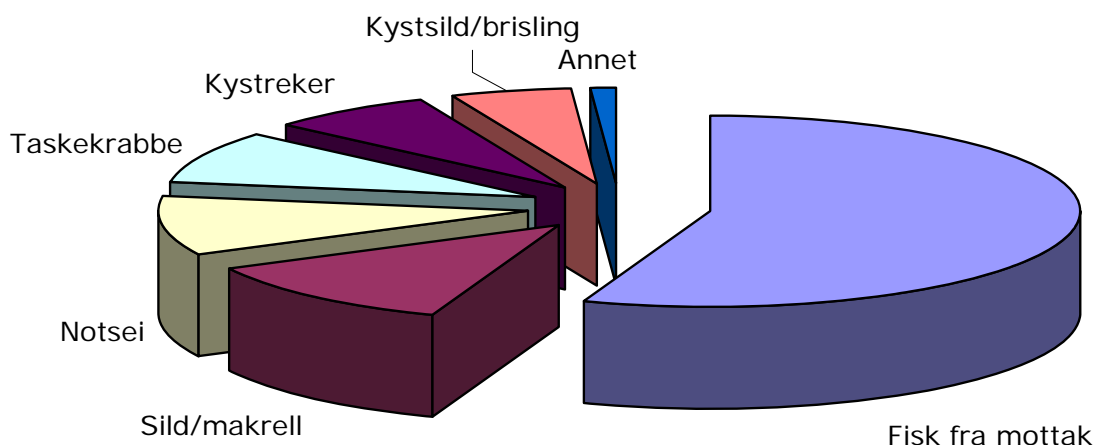
	Ramme			Utbetaling		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Norges Råfisklag	17.000 [*]	19.400 [*]	18.800	16.242	20.810	17.708
SUROFI	380	278	239	171	259	239
Vest-Norges	2.669	1.742	2.377	1.727	1.035	2.377
Rogfisk	1.061	1.000	1.120	1.061	999	1.120
Skagerakfisk	1.500	1.641	1.990	1.259	1.646	1.986
Sildelaget	5.472	5.000	5.462	5.712	3.238	5.180
Sum	28.082	29.061	29.989	26.172	27.988	28.610

^{*}) I utgangspunktet 17.880 og 19.700, men senere kontroll viste at overført rest fra året før var lavere.

Oversikten viser at den totale rammen er overholdt alle årene. Salgslagsvis er rammene vesentlig overskredet ved to anledninger: I 2005 overskred Sildelaget rammen og i 2006 hadde Råfisklaget et overforbruk. I begge tilfellene er overskridelsene finansiert med inntrukne midler.

Bevilgningene har gått til en rekke spesifikke ordninger. Figur 2 viser utbetalingene fordelt på en gruppering av ordningene etter art og type.

² Egenandeler fra fiskerne er ikke inkludert.



Figur 2 Andel tilskudd fordelt på hovedordninger

Figuren viser tydelig at hovedtyngden av midlene har gått til føring av fisk fra mottaksstasjoner til foredlingsanlegg. Betydelige midler har også gått til sild/makrell og notsei, men her har beløpene variert betydelig. Tilskudd til føring av taskekrabbe har vist en sterk økning i perioden og tilskudd til kystreker har steget jevnt.

I de følgende delkapitler beskrives de enkelte ordningene – og så langt mulig presenteres de etter følgende mal;

- Problem og formål
- Kriterier og saksgang for tilskudd
- Bevilget ramme, utbetalte tilskudd og egenandeler
- Hvem drar nytte av tilskuddene; mottaksstasjoner, foredlingsindustri og fartøygrupper
- Vareflyt
- Tilskuddsatser og satser for egenandeler

3.3 Norges Råfisklag

Norges Råfisklag administrerte i perioden den største andelen av de totale tilskuddene til føring av fisk og skalldyr. Salgslaget har hatt en rekke ordninger for transport av ulike råvarer og produkter; fisk fra mottaksstasjoner, notfanget sei, konge- og taskekrabbe, reke, tørrfisk, innvoller, hoder og rekeskall. Av disse er førstnevnte størst i omfang. I tillegg har laget administrert en ad-hoc ordning i forbindelse med mottaksproblemer og stort råstofftilbud i områder i Finnmark.

Kilder for beskrivelsene av ordningene og kriteriene for tilskudd er rundskriv fra salgslaget. Bevilgninger og rammer er funnet i korrespondansen mellom salgslaget og FKD vedrørende godkjenningen av ordningene. Informasjon om utbetalingene er hentet fra et datasett over tilskuddsutbetalingene stilt til rådighet av salgslaget.

Salgslagets arbeidsutvalg fastsetter kriteriene for de enkelte ordningene. Administrasjonen av tilskudd til den enkelte mottaker skjer ved søknad om forhåndsgodkjenning for å kunne motta tilskudd. Deretter sender kjøperne inn ukentlige søknader om tilskudd, der mengden som er ført dokumenteres gjennom eksempelvis fraktbrev.

3.3.1 Fersk fisk fra mottaksstasjoner og kryssføring hyse

Antallet foredlingsanlegg har gått kraftig ned. Samtidig er det etablert en rekke mottaksstasjoner langs kysten. Disse mottar fisk, pakker den og sender den til foredlingsanlegg. Norges Råfisklag administrerer en ordning der det ytes tilskudd til denne transporten. Dette gjelder både anlegg som bare mottar fersk fisk og anlegg som har tillatelse til ferskpakking for salg.

Ifølge salgslaget er ordningens formål å sikre avsetningsmuligheter for fartøy med liten mobilitet. I samspill med støtten til mottaksstasjonene skal tilskuddene gjøre det mulig for fiskere å drifte fra hjemmassen, selv uten foredlingsanlegg i nærheten.

I tillegg ytes det støtte til kryssføring av hyse mellom produksjonsanlegg. Fartøyenes fangst består av ulike arter, mens en stor del av foredlingsbedriftene er spesialisert mot bruk av stor torsk til eksempelvis saltfisk. Formålet med tilskuddsordningen er å sikre at fiskerne kan levere all fangst nær fangstområdene, gi bedre utnyttelse av råstoffet samt at råstoffet bearbeides i Norge fremfor å sendes til utlandet. Ordningen gjaldt tidligere alle fiskeslag, men fra 2004 har den omfattet bare hyse.

Flere tilfeller var unntatt fra støtte i den undersøkte perioden 2005–2007. De viktigste avgrensningene er presentert punktvis nedenfor.

- Det skulle ikke gis støtte til fisk fra "større havgående fartøy" og notfanget sei. Fra 2007 ble dette spesifisert til fartøy over 15 m, unntatt fartøy mellom 15 og 21 m som drev med faststående redskaper som line og garn.
- Tilskudd skulle bare gis til transport av råstoff for produksjon.
- Fra 2006 ble det ikke gitt tilskudd til blåveite i uke 23 til og med 34.
- Det skulle ikke gis tilskudd for føring når det i samme område er et produksjonsanlegg. Tilskuddssatsen skulle som hovedregel tilsvare avstanden til nærmeste produksjonsanlegg.

Tilskudd og rammer for ordningene er vist i Tabell 3. I 2005 er føring av kongekrabbe inkludert i utbetalingene, men ikke i rammen³. Utbetalte tilskudd for føring av fisk fra mottaksstasjoner steg betydelig fra 2005 til 2006, men falt noe i 2007. Mens rammen ble overholdt i 2005, hadde laget et betydelig overforbruk i de to påfølgende årene.

Tilskuddene til kryssføring av hyse har variert betydelig, fra i overkant av 1,1 millioner kroner i 2005, til 0,7 og 0,9 millioner kroner de påfølgende årene. 2005 ga et lite overforbruk, mens rammen de to siste årene ikke ble oppfylt.

Tabell 3 Tilskudd til føring av fersk fisk og kryssføring hyse 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Føring av ferskfisk	10.124	14.268	13.657
Ramme	11.000	13.400	12.500
Kryssføring hyse	1.119	666	904
Ramme	800	1.000	1.000

Tilskuddene er utbetalt til et betydelig antall kjøpere og til transport av fisk fra mange mottaksstasjoner. I 2007 fikk 33 kjøpere tilskudd. Datamaterialet gir ikke tilstrekkelig informasjon om antall mottaksstasjoner, men det er om lag 60 mottaksstasjoner i Råfisklagets område. Midlene konsentreres om et lite antall aktører. I perioden har fire

³ Dette året ble rammen for føring av kongekrabbe og taskekrabbe behandlet som en.

bedrifter mottatt om lag 50 prosent av tilskuddene. Dette er bedrifter som i stor grad benytter seg av mottaksstasjoner for råstofftilførsel, lokalisert i Vikna kommune på Helgeland og i Skjervøy kommune i Troms.

Transportert mengde varierer betydelig mellom salgslagets soner som vist i Tabell 4. Troms er største område, mens Trøndelag og Nordmøre er minst. Føringen foregår i all hovedsak innen samme salgslagssone, bare på Helgeland og i Trøndelag er det en viss transport mellom sonene. Resultatene viser også at det er en trend mot økt føring, samtidig som variasjonen fra år til år kan være betydelig.

Tabell 4 Mengde ført fisk med tilskudd (tonn) fordelt på prissoner

År	Prissone								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2007	2.034	1.486	3.049	1.705	1.768	1.665	1.866	669	415
2006	1.906	1.063	3.440	1.362	2.182	1.493	2.251	777	444
2005	647	789	1.932	1.434	1.509	1.163	1.733	654	336

Paulsen *et al.* (2007) viste mottaksstasjonene i et kart som bidrar til å illustrere vareflyten. I Øst-Finnmark ble det hovedsakelig gitt tilskudd til føring av fisk fra Vardø og Varangerfjorden til Båtsfjord. I tillegg en liten mengde fra den veiløse bygda Nervei til Skjånnes. I Vest-Finnmark går hovedmengden fra Hasvik til Breivikbotn. I tillegg går det fisk fra Kvalfjord til Hammerfest og noen fiskere kjører egen fisk til kjøper i Måsøy kommune.

I Nord-Troms går tilskuddene til en bedrift som kjøper råstoff fra en rekke mottaksstasjoner i hele området. I Tromsø-området er det et par bedrifter som kjøper råstoff fra om lag tre små mottaksstasjoner i perifere strøk. Med et par unntak er stasjonene små, med et kvantum fra 100–300 tonn per år. På Senja er det en mottaksstasjon og noen fiskere som leverer med egen bil til et foredlingsanlegg. I Sør-Troms er det to mottaksstasjoner.

I Vesterålen er det et fåtall mottaksstasjoner, og transporten er relativt kort. I Lofoten drives det transport til Svolværområdet og Ballstad fra nærområdene. I Steigen driver en foredlingsbedrift fem mottaksstasjoner i et større område.

På Helgeland driver to bedrifter med mottak av fisk fra en rekke mottaksstasjoner i et stort område på flere øyer. På Rørvik i Nord-Trøndelag finner vi også to bedrifter som kjøper råstoff fra mottaksstasjoner på øyer i nærheten. I Sør-Trøndelag er det tre kjøpere som frakter råstoff fra mottaksstasjoner. På Nordmøre er det tre kjøpere der fisk fraktes med bil til kjøper uten å ha vært innom et mottaksanlegg.

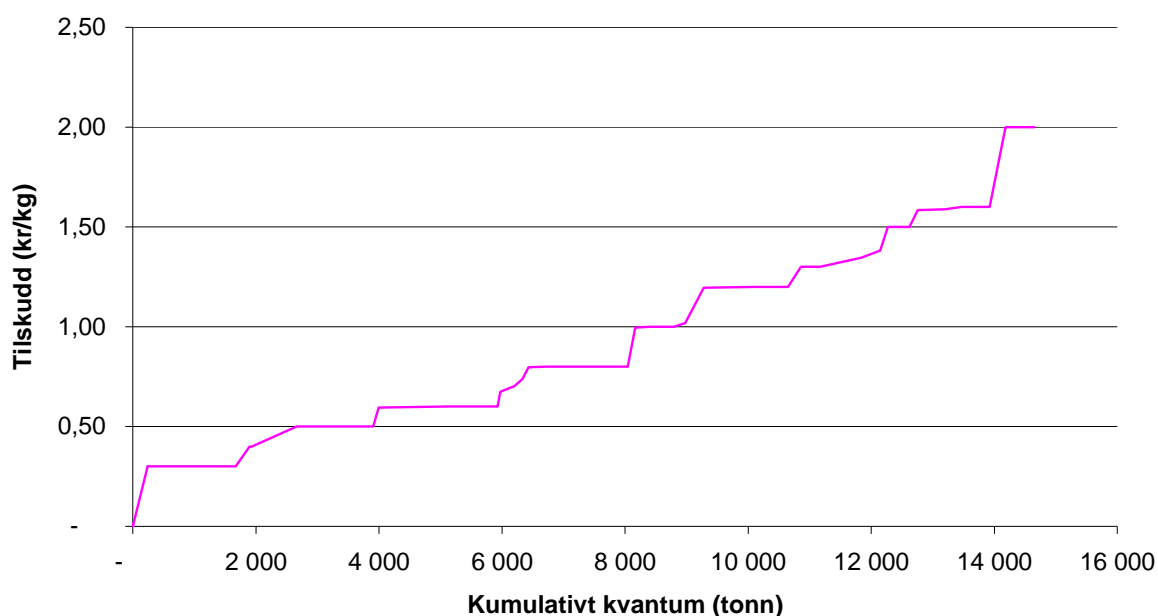
De maksimale tilskuddssatsene varierer med transportavstanden. Satsene ble økt på høsten 2005 og redusert fra 2007. Dersom fisken bulkføres i nedkjølt vann reduseres satsene med 20 øre/kg. Maksimalsatsene og gjennomsnittlig utbetalt tilskudd er vist i Tabell 5. Sistnevnte er et gjennomsnitt av alle føringsdistanser.

Tabell 5 Maksimale og gjennomsnittlig utbetalte tilskuddssatser for føring av fisk fra mottaksstasjoner og kryssføring hyse 2005–2007 (øre/kg)

	Maksimalsatser			Gjennomsnittlig utbetalte satser		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Innen eller til nærmeste prissone	80/100*	100	80	101	96	93
Forbi en prissone	100/120*	120	100			
Ekstra kostnadskrevende føring	160/200*	200	160			

* Fra 19. september 2005

De gjennomsnittlig utbetalte satsene gjelder føring over alle distanser, og ligger til dels over satsene for transport innen en prissone. Nærmere undersøkelse av utbetalte satser viser at et vidt spenn av tilskuddsatser benyttes og at mengdefordelingen er relativt jevn med hensyn på tilskuddsats. Dette er vist for år 2007 i Figur 3. Figuren viser også at det er gitt en del tilskudd over salgslagets maksimalsats i 2007.



Figur 3 Transportert mengde fisk fra mottaksstasjoner og tilskuddsats 2007

I støtten til kryssført hyse er det færre aktører involvert, og i 2007 fikk fem kjøpere tilskudd for kryssføring av hyse fra 42 andre foredlingsanlegg. Trenden i perioden 2005–2007 er at antall aktører reduseres. Mens det var 12 tilskuddsmottakere i 2005, var disse redusert til fem i 2007. Som vist i Tabell 6, gikk vareflyten i all hovedsak internt i prissonene, men i 2005 ble en betydelig andel fraktet mellom prissonene. I hovedsak finner vi større filétanlegg blant kjøperne, mens selgerne er konvensjonelle fiskebruk.

Tabell 6 Kryssføring av hyse (i tonn), fra prissone til prissone, 2007

		Til prissone				
		1	2	3	4	5
Fra prissone	1					
	2	7	349	29	11	
	3			53		
	4				549	29
	5					727

3.3.2 Notfanget sei

Seien fins langs hele norskekysten. Kvoten fordeles mellom flere fartøygrupper, blant annet kystnotfartøy. Disse fisker sei over en lang periode, fra vår til sen høst, men hovedsakelig utenfor kysten av Troms og Finnmark i perioden juli-september. Seinotfisket preges av svært varierende tilgjengelighet, med påfølgende variasjoner i fangstvolum. Dette illustreres av at fangsten i årene 2005, 2006 og 2007 var på henholdsvis 34.600, 66.500 og 33.800 tonn. I tillegg er det en tendens til at fangstområdene de seinere år har forskjøvet seg nordover og lengre til havs, hvilket begrenser den minste flåtens mulighet til å delta.

En del av fangsten låssettes. Dette er en viktig driftsform, spesielt for de mindre fartøyene som ikke har bulkføringsmuligheter. Denne fangsten kan stå i lås en tid, før den hentes med brønnbåt for enten levende- eller bulkføring til kjøperens anlegg. Norges Råfisklag gir tilskudd til denne transporten. Formålet med ordningen er, i følge salgslaget, å bidra til å sikre salgsmuligheter for de minste seinotfartøyene, samt å tilføre råstoff av topp kvalitet til industrien.

Salgslaget har spesifisert ytterligere vilkår for å få tilskudd. Sei som slepes levende til kjøper er ikke tilskuddsberettiget. Tilskuddene innvilges normalt bare for den avstand det er nødvendig å føre fisken. I første rekke gjaldt tilskuddene levendeføring, men i spesielle tilfeller kunne det også gis tilskudd til bulkføring med brønnbåt⁴.

Det varierende omfanget av seinotfisket gir også variasjoner i utbetalte tilskudd. Tilskuddene er vist i Tabell 7 og var i 2007 så lavt som 0,7 millioner kroner, ned fra 4,6 millioner kroner året før. Inkludert i utbetalingene er egenandeler trukket fra fiskernes oppgjør. Forbruket av statlige tilskuddsmidler er derfor betydelig lavere i 2006 og 2007.

Antall kjøpere har variert betydelig, og de finnes langs hele kysten. Enkelte av tilskuddsmottakerne går igjen i hele perioden, men også her er det variasjoner. Dette har sannsynligvis sammenheng med hvor fisket finner sted. Et betydelig fiske finner som regel sted utenfor trøndelagskysten. En del av fisken herfra fraktes levende med brønnbåt til bedrifter på Vestlandet. Andre viktige kjøperområder er Vesterålen og Nord-Troms. En del levende sei går også til bedrifter i Finnmark.

⁴ Dersom fiskefartøyet ikke hadde mulighet for bulkføring på egen kjøp.

Tabell 7 Tilskudd føring av notfanget sei fra Norges Råfisklag 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Kjøpere (antall)	9	19	8
Utbetalte tilskudd inkl egenandel	2.092	4.592	744
Forbruk statlige tilskuddsmidler	2.039	3.512	423
Ramme statlige tilskuddsmidler	2.080	3.300	2.500
Ført mengde (tonn)	3.414	7.931	1.703

Tilskuddsatsene for notfanget sei er avhengige av ført distanse og om fisken føres levende eller i bulk. Intervallet for satsene i perioden 2005–2007 er vist i Tabell 8. Bortsett fra at det ble gitt nye satser for lengre føringsdistanser i 2005, har satsene vært stabile i hele perioden. Ordningene har imidlertid blitt opphevet og gjeninnført, og egenandeler fra fiskere har vært innført, endret og opphevet. Dette på grunn av at rammene for ordningen ble nådd, og at det ble frigjort nye midler.

Tabell 8 Tilskuddssatser for føring av notfanget sei fra Norges Råfisklag 2005–2007 (øre/kg)

	Levende føring			Bulkføring			Gjennomsnittlig utbetalt		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Tilskuddsats	40–80	40–80	40–80	30–50	30–50	30–50	61	58	54

Norges Råfisklag har i perioder trukket en egenandel fra fisker for føring. Denne egenandelen ble godskrevet konto for føringstilskudd. For fisk som hentes fra lås eller not ble det i 2005 trukket 30 øre/kg fra oppgjøret til fiskeren som egenandel for føringen. For 2005 ble den sløyfet fra 28. juli. Egenandelen ble gjeninnført fra 15. august 2006 med 40 øre/kg for levendeført sei og 30 øre/kg for bulkført sei. Rammen for føring ble tømt i 2006, og ordningen ble opphevet fra 14. september. Senere fikk salgslaget ekstra midler til ordningen, og den ble gjeninnført med tilbakevirkende kraft fra 4. oktober. Egenandelen ble imidlertid ikke benyttet fra 14. september. Fra 12. desember ble ordningen igjen opphevet, da rammen var benyttet. I 2007 var egenandelen 30 øre/kg, både for bulkført og levende sei. Egenandelssatser og innbetalt egenandel er vist i Tabell 9.

Tabell 9 Egenandelsatser og innbetalt egenandel for føring av notsei, Norges Råfisklag 2005–2007

	Levende føring			Bulkføring		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Sats egenandel (øre/kg)	30/0	0/40	30	0/30	30	
Innbetalt egenandel (1 000 kr)	53	847	321	116	0	

Vi har bare tilgjengelig 2007-data over størrelsesfordelingen på fartøyene som dro nytte av tilskuddene til levendeført sei. 14 fartøy dro nytte av tilskuddene i 2007. Dette året ble det ikke ytt tilskudd til bulkføring. Disse viser at 2/3-deler av tilskuddene gikk til fartøy mellom 21 og 28 m.

Tabell 10 viser størrelsesfordelingen på fartøy som har låssatt sei og benyttet brønnbåt for transport av levende sei. Den er ikke direkte knyttet til føringstilskuddene, da den ikke tar

hensyn til bulkføring, samt at noen transporter kan være gjort uten tilskudd. Likevel gir tabellen, sammen med de overnevnte data fra 2007, at en stor del av tilskuddene går til relativt store kystfartøy.

Tabell 10 Størrelsesfordeling fartøyer med fangst av brønnbåttransportert levende sei

	2005	2006	2007
0 – 15 m	15 %	19 %	14 %
15 – 21 m	23 %	14 %	4 %
21 – 28 m	62 %	67 %	82 %

3.3.3 Taskekrabbe, kongekrabbe og kongesnegl

Kongekrabben ble introdusert på Kola-kysten og har vokst til en betydelig og beskatningsdyktig bestand på relativt kort tid. Det norske fisket finner hovedsakelig sted i fjordene i Øst-Finnmark og utøves av små kystfartøy med tillatelse til å delta i dette fisket.

Taskekrabben finnes og fiskes langs hele kysten, også denne av små kystfartøy. Det er nylig etablert et fiskeri- og prosesseringsanlegg for kongesnegl. Denne kan også fiskes over et stort område langs kysten, og også her er det små fartøy som driver fisket.

Norges Råfisklag administrerer tilskudd til føring av både taskekrabbe, kongekrabbe og kongesnegl. For taskekrabbe er tilskuddene rettet mot fangst i områder som er "ekstra kostnadskrevenne". Dette gjelder Helgeland, Salten, Fosen og deler av Nordmøre. For kongekrabbe gjelder ordningene føring fra områder uten produksjon til steder med produksjon.

Formålet er å bidra til at små kystfartøy kan delta i disse fiskeriene, selv om det ikke finnes produksjonsanlegg i nærheten. For kongekrabbe var ordningen i 2005 tiltenkt for å muliggjøre fisket i den åpne sonen vest for 26. breddegrad. Ordningene er også ment å sikre råstoffgrunlaget for foredlingsindustrien.

Det er bare utbetalt tilskudd til føring av kongekrabbe i 2005. Tilskuddene ble gitt innen rammen av ordningen for føring av fisk fra mottaksstasjoner, slik at det ikke ble fastsatt en spesifisert ramme for kongekrabben. I 2007 ble det avsatt midler til føring av kongekrabbe, men ikke utbetalt støtte.

De utbetalte tilskuddene til føring av taskekrabbe har vokst fra om lag 2 til 3 millioner kroner og har sammenheng med en betydelig økning i aktiviteten. I hele perioden er det trukket en egenandel på 25 øre/kg fra fiskers oppgjør. Egenandelen trekkes bare fra fangster som mottar føringstilskudd. Tilskudd fra de statlige overføringene har gått betydelig ut over rammene alle årene i perioden.

Det ble satt av 200.000 kr til føring av kongesnegler i 2006 og 2007. Forbruket ble imidlertid betydelig lavere enn rammen begge årene. Utbetalte tilskudd, egenandeler og rammer for alle ordningene er vist i Tabell 11.

Tabell 11 Tilskudd føring av krabber Norges Råfisklag 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Utbetalte tilskudd kongekrabbe	730	0	0
Ramme	Ikke kjent*	0	200
Utbetalte tilskudd taskekrabbe	1.953	2.378	2.949
Egenandel	490	628	924
Utbetalte tilskudd statlige midler	1.463	1.748	2.025
Ramme	1.300	1.200	1.500
Antall fartøy	140	148	176
Utbetalte tilskudd kongesnegl		32	3
Ramme		200	200

* Kongekrabbe var inkludert i rammen for føring av fisk fra mottaksstasjoner

Tilskuddsatsene for føring av krabber er vist i Tabell 12. For kongekrabbe har maksimal-satsen ligget på 200 øre/kg i hele perioden. Det eneste året tilskuddene ble utbetalt fikk alle transportene maksimalsatsen. I 2005 og 2006 ble det betalt om lag 95 øre/kg, mens utbetalingen sank til 80 øre/kg i 2007.

Tabell 12 Tilskuddsats for føring av krabber Norges Råfisklag 2005–2007 (øre/kg)

	Maksimale			Gjennomsnittlig utbetalte		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Kongekrabbe	200*		200	200		
Taskekrabbe	130 og 95	95	95	96	94	80

* Ordningen opprettet fra 19. september 2005

Produsentene av taskekrabbe er hovedsakelig lokalisert i Trøndelag. Det fiskes imidlertid taskekrabbe helt opp til Vesterålen i Råfisklagets distrikt, og følgelig må en god del av fangsten føres. En bedrift er dominerende blant tilskuddsmottakerne, i kraft av at denne har etablert en rekke mottaksstasjoner langs kysten. Bedriften mottok i 2007 om lag 97 prosent av tilskuddene. Den tilskuddsberettigede transporten går i hovedsak fra Helgeland til Sør-Trøndelag, men også fra områder lengre nord.

3.3.4 Kystreke

Norges Råfisklag administrerer føringstilskudd til frakt av reke. Ordningen gjelder ferske reker som fiskes på kysten og anvendes til pillede reker. I tillegg kan det ytes støtte til frakt av mindre kvanta frossen reke til pilling når hovedfangsten er skallreke.

Formålet med tilskuddene er å sikre at kystrekeflåten får avsetning for sine fangster.

Rammen for tilskuddet har ligget konstant på kr 300.000 i perioden 2005–2007. Forbruket har ligget relativt konstant i overkant av kr 250.000 hvert av årene. Utbetalte tilskudd og rammer er vist i Tabell 13. Fire kjøpere har mottatt tilskudd i perioden, men i hovedsak går disse til en kjøper på Helgeland.

Tabell 13 Tilskudd føring av kystreke 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Tilskudd kystreke	257	276	257
Ramme	300	300	300
Kjøpere	4	4	4

Tilskuddsatsene er avstandsdifferensierte, som vist i Tabell 14 sammen med gjennomsnittlig utbetalte tilskuddssatser. Transporten er støttet med nær maksimalsatser. Fisket foregår i hovedsak i fjordene fra Brønnøysund til Bodø, og rekene kokes ombord før de landes. Her pakkes de og sendes, ofte med rutegående transport, til bedriften på Helgeland.

Tabell 14 Tilskuddsatser for føring av kystreke 2005–2007 (øre/kg)

	Maksimalsatser			Gjennomsnittlig utbetalte		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Innen prissone eller til nærmeste sone	150*	150*	150*	158	154	151
Forbi en prissone	160	160	160			
Lengre distanser	170	170	170			

* Kan økes med 5 øre/kg ved føring over 110 nautiske mil

3.3.5 Sjøtilvirket tørrfisk i Nordland, Troms og Finnmark

Flere fiskere selger ikke fangsten til en registrert kjøper, men henger den selv. Norges Råfisklag administrerer en tilskuddsordning for innsamling av denne tørrfisken. Tilskuddet betales til kjøper for delvis dekning av transportkostnadene og det forutsettes at kjøperen kjøper alt fiskeren tilbyr av tørrfisk.

Formålet med tilskuddene er å gi eiere av små kystfartøy muligheten til å drive egenproduksjon av tørrfisk i områder uten mottaksanlegg.

Ramme, utbetalte tilskudd og antall kjøpere er vist i Tabell 15. Rammen for ordningen var i 2005 på kr 200.000, men ble de to påfølgende årene redusert til kr 100.000. Utbetalte tilskudd har ligget i overkant av kr 100.000, og ordningen utgjør dermed en svært liten del av de totale tilskuddene. Mellom seks og sju kjøpere har fått utbetalt tilskudd, og vi finner disse spredt fra Helgeland til Øst-Finnmark. I hovedsak går støtten til to kjøpere i Lofoten.

Tabell 15 Tilskudd føring av sjøtilvirket tørrfisk 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Forbruk	122	107	112
Ramme	200	100	100
Kjøpere	6	6	7

Tilskuddsatsene for denne ordningen har vært stabile i perioden 2005–2007. Satsene er differensiert mellom tørrfisk av torsk og sei på den ene siden, og hyse, brosme og hoder på den andre. Disse er vist i Tabell 16.

Tabell 16 Tilskuddssatser for innsamling av sjøltilvirket tørrfisk Norges Råfisklag 2005–2007 (øre/kg)

	Tilskuddsats			Gjennomsnittlig utbetalt		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Hyse, brosme og hoder	70	70	70	52	52	52
Torsk og sei	50	50	50			

Gjennomsnittlig utbetalt sats er noe høyere enn satsen for torsk og sei. Dette betyr sannsynligvis at leveransene i all hovedsak har vært torsk og sei, med et innslag av øvrig tørrfisk. I 2006 ble ordningen opphevet fra og med 12. desember da rammen var benyttet.

3.3.6 Slog/hoder, rekeskall

Norges Råfisklag hadde i 2005 og 2007 en føringstilskuddsordning for slog fra hvitfisk. I 2007 satte laget av midler til føring av hoder og rygger fra torsk, hyse og sei. Rekeskall hadde føringsordninger i 2006 og 2007.

Rammer og utbetalte tilskudd er vist i Tabell 17. Det er utbetalt tilskudd for transport av slog i 2005 og 2007. Det ble betalt 30 øre/kg, som vist i Tabell 18. Det ble betalt ut tilskudd for transport av rekeskall i 2006 og 2007, og satsen var 30 øre/kg.

Tabell 17 Tilskudd føring av slog/hoder 2005–2007 (1 000 kr)

	2005	2006	2007
Tilskudd slog/hoder	200		127
Ramme	200		200
Tilskudd rekeskall		200	200
Ramme		200	200

Tabell 18 Tilskuddssatser for føring av slog/hoder 2005–2007 (øre/kg)

	Tilskuddsats			Gjennomsnittlig utbetalt		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Slog/hoder	30		20	30		20
Rekeskall		30	20		20	20

3.3.7 Områder med klart overskudd av råstoff i Finnmark

I 2005 administrerte Norges Råfisklag en tilskuddsordning der det ble gitt tilskudd til frakt av fisk fra områder med klart overskudd av råstoff. Denne situasjonen oppsto som følge av betydelig værhindring av vinterfisket, spesielt for de mindre fartøyene. Det ble stilt krav om at fisken ble produsert i Norge, og det ble gitt inntil 60 øre/kg i tilskudd.

Av en ramme på 2 millioner kroner ble det totalt bare benyttet 188.000 kr til denne ordningen. Rammen var overført fra ordningen for føring av fisk fra mottaksstasjoner.

3.4 Norges Sildesalgslag

Norges Sildesalgslag har administrert den nest største andelen av føringstilskuddene. Laget har tilskuddsordninger for sild, makrell, hestmakrell og kystbrisling. For de tre førstnevnte gjelder midlene tilskudd til transport, mens det for kystbrisling også er gitt tilskudd til prøvofiske, analyser og utviklingsprosjekter.

Formålet med tilskuddene er hovedsakelig å sikre avtak for fangstene. Dette gjelder spesielt de mindre notfartøyene, som er mindre mobile og mindre attraktive for kjøpere.

I perioden 2005–2007 ble det satt av om lag 5 millkoner kroner til føring, mens forbruket har variert mellom om lag 3 og 6 millioner kroner. Dette skyldes store variasjoner i fisket, og dermed behovet for føringstilskudd.

Kilder for informasjon er datasett over fangster med føringstilskudd, korrespondanse mellom salgslaget og FKD, oversikt over bruken av midlene fra salgslaget samt, intervju med sentrale informanter i salgslaget.

3.4.1 Sild

Det er gitt tilskudd til føring av både NVG- og nordsjø-sild. Fisket etter NVG-sild har de siste årene startet utenfor Troms og nordre Nordland på høsten, og med nye kvoter på tidligvinteren, for så å følge bestandens gytevandring mot Mørkekysten frem mot mars. Nordsjø-sild fiskes i hovedsak tidlig på sommeren i Nordsjøen. De senere årene har silda hovedsakelig blitt anvendt til konsum, men med økende kvoter og varierende markedsforhold har en stadig større andel gått til produksjon av sildemel og -olje. Konsumanleggene ligger spredt langs kysten, mens mel- og oljefabrikkene ligger konsentrert i Sør-Norge.

Formålet med ordningene er å øke verdien av fangster fra mindre fartøy, slik at fangstene blir attraktive for kjøperne. De små fartøyene har generelt liten aksjonsradius, ofte ikke føringsmulighet på egen kjøll og ikke RSW-anlegg for kjøling av fangsten. I tillegg leverer de en relativt liten mengde fisk, og blir følgelig minst attraktiv for pelagisk konsumindustri og stiller dermed ofte bak i køen for levering. Når mottakskapasiteten innenfor deres aksjonsradius er fylt, er alternativene i realiteten enten transport til anlegg i Sør-Norge eller dumping. Ringnotfartøy har stor aksjonsradius, og finner det regningsssvarende å gå relativt lange distanser for å få levere til konsum, fremfor å skulle pumpe silda over i et føringsfartøy og levere til mel/olje.

I perioden 2005 til 2007 er det ytt tilskudd til kjøpere som hentet sild med føringsfartøy ved lås. Fra 28. september 2006 kunne det også ytes tilskudd for direktefangster til oppmaling ved lang ventetid for levering. Dette skulle i utgangspunktet begrenses til fangster under 100 tonn. Ordningen ble innført som følge av at kapasiteten ved den ene mel- og oljefabrikken i Nord-Norge var liten i forhold til fangstmengden. I all hovedsak ble transporten sørover finansiert uten tilskudd, uten at fiskerne fikk dårligere betalt. Dette skyldtes at kjøperne i sør betalte langt høyere pris enn minsteprisene ved fabrikken i Nord-Norge. Totalt ble det ført 4–5.000 tonn sørover.

Det er viktig å poengtere at fangstene av sild i all hovedsak leveres til kjøper uten føringstilskudd. Av en fangst på totalt 885 000 tonn sild i 2007, ble det gitt tilskudd til føring for om lag 12.500 tonn, eller ca 1,4 prosent av samla volum. I tillegg til føringstilskuddene regulerer Sildesalgslaget fisket med utbudssoner, som også bidrar til å sikre de mindre fartøyenes leveringsmuligheter. Eksempelvis kan det bestemmes at alle fangster over 100 tonn skal bys ut for kjøpere sør for Træna.

Utbetalte tilskudd og rammer til føring av sild i perioden 2005–2007 er vist i Tabell 19. Det totale forbruket har svingt mellom om lag 3,5 millikoner kroner i 2005 og 2007 og 1,8 millioner kroner i 2006. Utbetalingene til mel/olje har økt kraftig, mens overføringer til konsum har blitt redusert. Forbruket i 2005 og 2007 skyldes svakere konsummarkeder og økt fangst. I tillegg er mottakskapasiteten i mel- og oljeindustrien i Nord-Norge liten, og overskrides fort ved fangsttopper. Nedgangen i 2006 skyldes at mengden låssatt sild har gått kraftig ned de siste årene. Kvoten for NVG-sild er kraftig økt for 2008, og det forventes at en større mengde vil måtte anvendes til mel og olje, som igjen kan bety at mer sild må transporteres.

Tabell 19 Tilskudd føring av sild 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
NVG-sild (mel/olje)	-	540	2 941
NVG-sild (konsum)	3 016	995	574
Nordsjø-sild (mel/olje)	-	15	13
Nordsjø-sild (konsum)	416	238	111
Totalt forbruk	3 432	1 788	3 639
Total ramme	3 900	2 700	4 162

I tillegg til bevilgningene fra statsbudsjettet trekkes en egenandel inn fra fiskerne for leveranser som mottar føringstilskudd. I den undersøkte perioden har det blitt trukket inn 20 øre/kg i 2005 frem til 18.august, 15 øre/kg for resten av året og 10 øre/kg i 2006 og 2007 fra fisker ved levering til førings- og kjøpefartøy på feltet. Disse midlene betales ut til kjøper som del av føringstilskuddet.

Tabell 20 Trukket egenandel sild 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Egenandel sild	3 900	867	1 272

Tilskuddssatsene fra den offentlige bevilgningen har variert med transportavstanden og er vist i Tabell 21. Satsene ble økt med 5 øre/kg fra 2005 til 2006 og videreført til 2007. Produksjonsfartøy som hentet sild på feltet har fått laveste sats. I tabellen er satsene oppgitt eksklusiv egenandelen på 10 øre/kg som er betalt av fiskerne. Transportkostnadene er svært mengdeavhengige, ettersom brønnbåtenes kostnader i hovedsak er faste. Dette betyr at enhetskostnadene per kg kan variere betydelig.

Tabell 21 Tilskuddsats direkteføring av sild 2005–2007 (øre/kg)

	2005	2006	2007
< 100 nautiske mil	10	15	15
100 – 300 nm	20	25	25
> 300 nm	30	35	35

Som vist i Tabell 22, gikk tilskuddene i 2005 og 2006 i all hovedsak til fangster fra små kystfartøy. I 2007 økte fangstene, og en større andel ble levert til mel/olje. Samtidig ble støtten vridd til fangster fra større kystfartøy. Det kan forekomme feilregistreringer av fartøyet som faktisk har fisket silda, så resultatene bør tolkes med en viss forsiktighet. For nordsjø-sild er tilskuddene i all hovedsak gått til små kystfartøy i hele perioden.

Tabell 22 Fordeling av tilskudd NVG-sild på lengdegrupper 2005–2007

Fartøy lengdegruppe	2005	2006	2007
< 15 m	69 %	90 %	26 %
15–21 m	9 %	6 %	2 %
21–28 m	22 %	4 %	67 %
> 28 m	0 %	0 %	5 %

Tabell 23 viser fangstområder for silda som er tildelt føringstilskudd. I 2005 og 2006 ble det meste av tilskuddsberettiget NVG-sild tatt i Norskehavet, utenfor kysten av Nordland og Nord-Vestlandet. I 2007 flyttet tyngdepunktet seg nordover, og majoriteten kom fra Troms og nordre Nordland. Føringsmidlene har hovedsakelig gått til føring til Vestlandet, men i 2005 og 2006 gikk også en betydelig del til bedrifter i Nordland. I 2007 dominerte Vestlandet som mottaker, og bare en liten del ble ført til Trøndelag og Nordland. Når det gjelder varestrømmer har det skjedd en viss endring fra 2005 til 2007. I 2007 ble det fraktet fisk fra alle fangstområder i hovedsak til Vestlandet. Dette inkluderer også en betydelig "interntransport" av fisk fanget på vestlandskysten. I 2005 foregikk en betydelig del "intertransport" i Nord-Norge. Dette er vist i Tabell 23. Resultatene må ses i sammenheng med endringen i anvendelse, der en betydelig mengde gikk til oppmaling i 2007.

Bare en liten andel av de totale fangstene på mellom 566 og 780.000 tonn mottok føringsstilskudd. Den maksimale andelen i perioden 2005–2007 var 3 prosent.

Nordsjøisilda med tilskudd er utelukkende fisket utenfor vestlandskysten og ført til bedrifter på Vestlandet.

Tabell 23 Varestrøm NVG-sild med føringstilskudd 2005 og 2007 (tonn)

		Kjøperområde 2005			Kjøperområde 2007		
		Nordland	Trøndelag	Vestlandet	Nordland	Trøndelag	Vestlandet
Fangstområde	Norskehavet	4.980		4.346	261		272
	Troms og nordre Nordland						2.365
	Søndre Nordland	1.355		723			4.019
	Nord-Vestlandet		918	695	135	1.729	881
	Sør-Vestlandet		20	5.277			1.964

3.4.2 Makrell og hestmakrell

Det norske fisket etter makrell foregår i hovedsak på høsten i nordlige del av Nordsjøen, Norskehavet og Skagerrak. Snurpenot er det viktigste redskap, men den tas også på garn, dorg og trål. Makrellen går i all hovedsak til konsum. Taggmakrellen fiskes i Nordsjøen og Norskehavet. Tidligere ble den hovedsakelig anvendt til mel og olje, men de siste årene er også den eksportert til Japan for konsum.

Det ytes tilskudd til kjøpere som henter makrell for konsumproduksjon ved lås og merd. I tillegg gis det tilskudd til kjøpere som henter makrell fisket med dorg og harp på fiskefeltet. Sildesalgslaget administrerer tilskuddsmidlene, og ordningene skal, som for sild, støtte de minste fartøyene gjennom å øke verdien av fangstene for kjøper.

Totale tilskudd og rammer for disse ordningene er vist i Tabell 24. I 2005 ble det avsatt kr 420.000 av tilskuddsmidlene, og i tillegg kr 240.000 av lagets inntrukne midler. I 2006 og 2007 ble avsetningen økt til 1 million kroner. Forbruket var høyest i 2005 men falt til lave nivå i forhold til avsetningen i 2006 og 2007.

Hele 107 fartøy var omfattet av tilskudd til makrell i 2005, et antall som falt kraftig til bare ett i 2007. Fartøyene er nesten utelukkende små kystfartøy under 15 meters lengde. Støtten er vridd fra makrell til hestmakrell i 2007, slik at noen flere fartøyer drar nytte av tilskuddene.

Tabell 24 Tilskudd føring av makrell og hestmakrell 2005–2007 (1 000 kr)

	2005	2006	2007
Makrell	660	140	2
Hestmakrell	-	10	239
Totalt	660*	150	241
Avsetning	420	1 000	1 000

* 240.000 kr av lagets inntrukne midler ble benyttet til en egen føringsordning for makrell.

For leveransene av makrell som mottar føringstilskudd er det trukket en egenandel fra fisker til delfinansiering av føringskostnadene. For makrell og hestmakrell hentet fra lås og merd er det trukket 10 øre/kg fra fisker som overføres til kjøper. For henting av makrell fisket med dorg eller harp var egenandelen 20 øre/kg. Disse midlene utbetales til kjøper, og totale egenandeler fremgår av Tabell 25.

Tabell 25 Trukket egenandel makrell og hestmakrell 2005–2007 (1 000 kr)

	2005	2006	2007
Egenandel	190	43	70

De utbetalte tilskuddssatsene (eksklusiv fiskers egenandel) under denne ordningen har hele perioden vært konstant for alle berettigede redskap, der transporten er støttet med 35 øre/kg.

3.4.3 Kystbrisling

Fisket etter brisling finner sted i Nordsjøen og Skagerrak. Det norske fisket drives av kystnotfartøy i fjorder i Sør-Norge. Fangsten blir hovedsakelig hermetisert, og de siste årene har de norske fangstene vært små – med om lag 1.000 tonn.

Føringsmidlene som bevilges av Fiskeri- og kystdepartementet er de siste årene gått til flere formål; prøvefiske, transportstøtte, føringstilskudd og utviklingstiltak. Prøvefisket kartlegger mengde, størrelse og kvalitet på brislingen for å avgjøre om det er grunnlag for kommersielt fiske, og når fisket bør starte opp. Midlene til utvikling har vært anvendt til utvikling av kunnskap om transport fra fiskefelt og låssettingsplasser til produksjonsanlegg.

I hovedsak fiskes brislingen og settes i lås i fjordene på Vestlandet. Frem til 2006 ble den hentet ved låsen av et frysefartøy eid av den største foredlingsbedriften. Fartøyet ble solgt, og brønnbåter benyttes for å transportere fisken til produsentene. Omsetningssystemet er noe spesielt, da det avtales pris og mengde med den største produsenten på forhånd. Tilskuddet er rent praktisk betalt ut til fiskerne. Fra sommeren 2008 flyttes produksjonen til Baltikum, og brislingen må følgelig transporteres dit.

Deltagelsen i fisket har falt kraftig fra midten av 1990-tallet. Mens det i 1997 var 70 fartøy i fisket, var antallet i 2006 falt til 38. Blant disse er det bare seks som fisket mer enn 100 tonn. De fleste fartøyene har deltageradgang i sild- og makrellfisket, så det økonomiske bidraget fra brisling er derfor begrenset. Bestandstørrelsen har blitt kraftig redusert siden 1968, og Havforskningsinstituttet anbefaler at fisket begrenses så mye som mulig og en fredningsperiode frem til 31. juli.

Ramme og totale tilskudd til føring av kystbrisling er vist i Tabell 26. Avsetningen har vært mellom 1,6 og 1,3 millioner kroner til ordningen, og rammen har vært utnyttet alle år.

Tabell 26 Føringstilskudd anvendt til kystbrisling 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Prøvefiske	520	520	485
Analyser	9	17	4
Utviklingsprosjekter	150	150	
Føringstilskudd	893	613	811
Totalt tilskudd	1 572	1 300	1 300
Ramme	1 572	1 300	1 300

Tilskuddsatsene for føring av brisling er vist i Tabell 27. Maksimal tilskuddsats har vært 60 øre/kg i hele perioden. Gjennomsnittlig utbetalt sats er gradvis redusert, fra 48 til 33 øre/kg.

Tabell 27 Tilskuddsats føring av kystbrisling 2005–2007 (øre/kg)

	Maksimal			Utbetalt		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Tilskuddsats	60	60	60	48	38	33

3.5 Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag (SUROFI) administrerer to føringstilskuddsordninger: En for levende notfanget sei og en for føring av taskekrabbe fanget i lagets distrikt, men ført til kjøpere utenfor.

Kilder for informasjon om salgslagets tilskuddsordninger er i hovedsak personlig kommunikasjon med administrasjonen i salgslaget, i tillegg til datautskrifter av ført mengde og utbetalte tilskudd. I tillegg er det gjennomført intervju med en mottaker av levende sei i området og største kjøper av taskekrabbe utenfor området.

3.5.1 Notfanget sei

Seinotfangstene tas utenfor kysten av Nord-Vestlandet, og føres til kjøpere i Ålesund og Midsund. I 2005 gikk tilskuddene til en enkelt kjøper i Ålesund for føring av 262 tonn levende sei. Føringsavstanden var mellom 30 og 70 nautiske mil og gjennomsnittlig tilskuddsats var 53 øre/kg. I 2006 ble tilskuddsordningen suspendert etter at rammen var brukt opp. I 2007 ble ikke ordningen suspendert, men rammen ble fordelt mellom de to kjøperne etterskuddsvis ut fra fastsatte satser. Det ble landet betydelig mer enn rammen tillot, og tilskuddsatsene ble lavere enn de fastsatte. Deler av tilskuddet gikk til føring av rund sei.

Tabell 28 Tilskudd føring av notfanget sei SUROFI 2005–2007 (1 000 kr)

	2005	2006	2007
Utbetalt tilskudd	139	139	100
Ramme	190	139	100
Antall kjøpere	1	1	2
Antall fartøy	4	5	3

Tilskuddsatsene for notfanget sei er avhengige av ført distanse og om fisken føres levende eller i bulk. Satsene og gjennomsnittlig utbetalte tilskudd i perioden 2005–2007 er vist i Tabell 29. Bortsett fra nye satser for lengre føringsdistanser i 2005, har satsene vært konstante i hele perioden. Ordningene har imidlertid blitt opphevet og gjeninnført i perioden, og egenandeler fra fiskere har vært innført, endret og opphevet. De utbetalte tilskuddene per kg fisk har falt kraftig i perioden, fra 53 øre til 20–30 øre. Dette skyldes i hovedsak at det ble ført mer fisk enn rammen tillot.

Tabell 29 Tilskuddsats for føring av notfanget sei SUROFI 2005–2007 (øre/kg)

	Tilskuddsats			Gjennomsnittlig utbetalt		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Tilskuddsats	40–70	30–60	30–60	53	21	29

3.5.2 Taskekrabbe

I 2005 og 2006 ble det betalt ut støtte med 100 øre/kg for all levert krabbe, henholdsvis 32 og 120 tonn krabbe, levert til en kjøper utenfor lagets distrikt hvert av årene. I 2007 ble fangsten av krabber høyere enn antatt, 257 tonn, og laget hadde ikke midler tilgjengelig til å betale ut den fastsatte satsen på 100 øre/kg. Det ble derfor betalt ut en gjennomsnittlig sats på om lag 54 øre/kg. To kjøpere delte tilskuddet.

Tabell 30 Tilskudd og -satser for føring av taskekrabbe i SUROFI 2005–2007

	2005	2006	2007
Ramme	50	50	120
Tilskudd (1 000 kr)	32	120	139
Kjøpere	1	1	2
Antall fartøy	Ikke kjent	13	7
Maksimal tilskuddsats (øre/kg)	100	100	100
Gjennomsnittlig utbetalt sats (øre/kg)	100	100	54

3.6 Rogaland Fiskesalgslag

Rogaland Fiskesalgslag administrerer tilskudd til føring av fisk og notsei og tilskudd til mottak og føring av råreker. Ordningene diskuteres med kjøperne tidlig på året, og iverksettes etter godkjenning hos FKD.

Enkeltordningene beskrives i egne delkapitler, men innledningsvis presenteres en oversikt over utbetalte tilskudd og ramme for de ulike ordningene. Kilder for informasjon er korrespondanse mellom salgslag og FKD for godkjenning av ordningene, samt intervju og

personlig kommunikasjon med administrerende direktør i salgslaget. Tabell 31 viser utbetalte tilskudd og rammer for de enkelte ordningene i 2005–2007.

Tabell 31 Tilskudd føring av fisk Rogaland Fiskesalgslag 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Utbetalt tilskudd fisk	271	355	521
- Ramme	350	300	400
Utbetalt tilskudd notsei	46	234	268
- Ramme	61	100	200
Utbetalt tilskudd råreke	744	410	331
- Ramme	650	600	520

Den totale rammen tilnærmedesvis fullt utnyttet alle årene. Dette har sammenheng med metoden tilskuddene fordeles på. Dette er beskrevet nedenfor. Blant de individuelle ordningene har det vært betydelig variasjon mellom ramme og tilskudd. Tilskudd til råreker er betydelig redusert, mens tilskudd til fisk har økt. Notseifisket varierer betydelig, noe som også påvirker utbetalte tilskudd. I 2007 var det et betydelig overforbruk på ordningen for fisk, mens mindre ble benyttet til råreker.

Tabell 32 Tilskuddssatser for føring fra mottaksstasjoner i Rogaland Fiskesalgslag 2005–2007 (øre/kg)

	Maksimale			Gjennomsnittlig utbetalte		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Fisk	100	100	125/250*	100	100	228
Notsei	70	70	85	60	35	37
Råreker	100	100	125	100	100	125

*Økt i løpet av året til 250 øre/kg

Laget betaler ut tilskudd til kjøperne kvartalsvis, basert på informasjon registrert på sluttsedler. Laget fastsetter først en fast tilskuddssats per kg transportert råstoff som skal gjelde for året. Om lag 80 prosent av denne satsen betales ut de tre første kvartalene. I fjerde kvartal justeres tilskuddssatsen, slik at man kommer så nær den maksimale satsen som midlene tillater – avhengig selvfølgelig av volum.

3.6.1 Fisk

Også i dette salgslaget er foredlingsanleggene få, og fiskeflåten er derfor avhengige av mottaksstasjoner for levering i enkelte områder. Det landes fisk på tre mottaksstasjoner i Ryfylke, og fisken fraktes til foredlingsanlegg i Sirevåg eller Egersund. Det gis tilskudd til mottak og føring av fersk fisk fra mottaksstasjoner til foredlingsanleggene. Formålet er å sikre leveringsmuligheter for små stedsbundne fiskefartøy med lang avstand til foredlingsanlegg. Mottaksstasjonene er eid av fiskerne og drives på dugnadsbasis.

Utbetalte tilskudd og ramme er vist i Tabell 31. Utbetalingene har økt betydelig fra kr 271.000 i 2005 til kr 521.000 i 2007. Rammen er også økt, men det ble likevel benyttet betydelig mer midler enn rammen i 2007.

Maksimalt tilskuddsats er vist i Tabell 32. Satsene for fisk ble økt fra 100 til 125 øre/kg for 2007, og laget fikk senere godkjent en ytterligere økning til 250 øre/kg. Gjennomsnittlig utbetalt tilskudd ligger hvert av årene nær maksimalsatsen.

Det landes og føres mye sei, men også torsk, hyse, lyr og breiflabb er viktige arter. All transport går med lastebil, og transportørene opererer med en fast oppmøtetakst. Dette fører til at enhetskostnaden varierer sterkt med volum som transporteres. For strekningen Finnøy til Sirevåg regner laget med at transportkostnaden ligger mellom 4,10 og 4,7 kr/kg. Med gjennomsnittlig utbetalte tilskudd på 2,28 kr/kg gir dette en refusjonsandel på om lag 50 %.

3.6.2 Notsei

Ingen produksjonsbedrifter i lagets distrikt tar imot notsei. Salgslaget gir derfor tilskudd til frakt av notsei til produksjonsanlegg utenfor lagets distrikt. Notfisket etter sei foregår i hovedsak rundt Utsira, der 5–6 fartøy deltar. Fisken låssettes og fraktes levende med brønnbåt til foredlingsanleggene på Bulandet eller Måløy. Det er ikke tillatt å direktehåve denne seien, men de siste årene har imidlertid seien stått dypt, det er gitt dispensasjon fra denne regelen. Men da er det ikke betalt føringstilskudd. Fiskets omfang er for lite til å benytte kjøpefartøy på feltet. Salgslaget opplyser at formålet med ordningen er å bidra til at det avvikles et seinotfiske utenfor Rogaland.

Utbetalte tilskudd og ramme er vist i Tabell 31. Utbetalingene varierer kraftig på grunn av store variasjoner i fisket. De to siste årene ble det betalt om lag 250.000 kr. Tilskuddene har vært noe høyere enn bevilgningene. Det ble derfor overført midler fra ordningen for reke, hvor fisket hadde gått ned. Maksimal tilskuddsats er økt noe i 2007, som vist i Tabell 32. De gjennomsnittlige utbetalingene har de to siste årene ligget på om lag 35 øre/kg.

Salgslaget har ikke god kjennskap til de faktiske transportkostnadene, og dermed hvor stor andel som refunderes gjennom tilskuddet.

3.6.3 Råreker

I salgslagets distrikt er det to produsenter av råreke, i Sirevåg og Egersund. Det fiskes imidlertid også reke i fjordene ved Karmøy og Kvitsøy. Reker herfra landes på mottaksstasjoner på Karmøy og Rennesøy. Mottaksanleggene distribuerer både kokte reker og råreker, og eies av eksterne interessenter – verken av fiskere eller foredlingsanlegg. Råreker transporteres til foredlingsanleggene, og denne transporten mottar tilskudd. Ifølge laget er formålet å kompensere utgiftene mottakene har ved å pakke og transportere reker til foredling. Transportavstanden for fisk og reker er om lag 15–20 mil og inkluderer 1–3 ferger.

Utbetalte tilskudd og bevilgninger er vist i Tabell 31. I 2005 dominerte tilskudd til råreker, men rekefisket gikk kraftig ned frem til 2007, da utbetalingene ble om lag halvert. Midler ble derfor overført fra reker til sei i 2007. I 2005 benyttet laget overførte midler fra 2004 til notsei og råreker. Satsene for tilskudd til frakt av råreker er vist i Tabell 32. Disse ble økt fra 100 til 125 øre/kg i 2007, og det er utbetalt maksimal sats hvert av årene.

Salgslaget har ikke god informasjon om de faktiske pakke- og transportkostnadene, og dermed ikke om refusjonsandelen.

3.7 Skagerakfisk

Skagerakfisk har i perioden 2005–2007 administrert ordninger med tilskudd til pakking og føring av reker, torskfisk og fjordsild. Tilskuddsordningene har vært de samme i den

aktuelle perioden, og det tas derfor utgangspunkt i år 2007 i beskrivelsen av de enkelte ordningene. Kilder til informasjon er korrespondanse mellom salgslag og FKD for godkjenning av ordningene, samt intervju og personlig kommunikasjon med administrerende direktør i salgslaget.

Enkeltordningene beskrives under, men innledningsvis presenteres en oversikt over utbetalte tilskudd og ramme for de ulike ordningene. Denne er vist i Tabell 33. Tilskuddene til reker har utgjort hovedtyngden, og har økt betydelig i løpet av perioden. Utbetalingene til transport av fisk har gått ned til om lag 230 000 kr i 2007, mens tilskudd til fjordsild er svært små. Laget har samlet sett ikke hatt nevneverdig overforbruk i forhold til rammene. Per ordning har imidlertid laget et betydelig overforbruk på reker, som i all hovedsak er finansiert gjennom besparelser i de øvrige. Overforbruk er dekket gjennom inntrukne midler.

Salgslaget skiller seg betydelig fra de øvrige med hensyn på den administrative behandlingen av føringstilskuddene. Salgslaget organiserer og betaler transporten og pakking av fisk og reker. Kostnadene belastes fiskerne gjennom trekk i oppgjøret for fangsten. Dersom prisen etter trekk for føring er lavere enn minstepris ytes det føringstilskudd opp til minstepris eller maksimal tilskuddsats.

Tabell 33 Tilskudd føring av fisk, reker og fjordsild Skagerakfisk 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Utbetalt tilskudd fisk	328	311	230
- Ramme	400	400	450
Utbetalt tilskudd råreke	854	1.263	1.705
- Ramme	1.025	1.166	1.440
Utbetalt tilskudd fjordsild	78	66	51
- Ramme	75	75	100

Maksimale og gjennomsnittlig utbetalte tilskuddsats er vist i Tabell 34. Maksimalsatsene ble noe økt i 2006. Utbetalte sats er økt noe for alle ordningene.

Tabell 34 Tilskuddsats for Skagerakfisk 2005–2007 (øre/kg)

	Maksimale			Gjennomsnittlig utbetalte		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Fisk	80	100	100	36	42	40
Reker	80	100	100	49	64	70
Fjordsild	50	50	50	12	23	29

3.7.1 Reker

Rekefisket gir hovedinntekten for fiskeflåten på Skagerrakkysten. De fleste fartøy driver fra hjemhavn og leverer til 24 mottaksanlegg langs kysten. Fangsten selges som kokt reke til mottaksanlegget og råreke til sentrale foredlingsanlegg. I 2007 ble det solgt 6.500 tonn reker, hvorav 2.345 tonn ble kokt om bord. Tre produsenter på Skagerrakkysten og Rogaland, samt to på svenskekysten, kjøper råreker.

Salgslaget yter tilskudd til frakt av råreker fra mottaksanlegg til produksjonsanlegg. Dette kompenserer en del av føringskostnadene. Formålet er i følge salgslaget å legge til rette for

en desentralisert mottaksstruktur, samt utjevne potensielle geografiske inntektsforskjeller mellom fiskerne.

183 fartøy deltok i fisket i 2007. Antall fartøy og fangst fordelt på lengdegrupper er vist i Tabell 35. Hovedtyngden av fartøyene er små, under 15 m lengde, men også større rekefartøyer driver fiske.

Tabell 35 Lengdegrupper, antall fartøy og fangst av reke hos Skagerakfisk 2007

Lengde (m)	Antall fartøy	Mengde reke (tonn)
< 10 m	27	89
10–11 m	78	1 370
11–15 m	48	2 218
15–21 m	19	1 362
21–28 m	10	1 249
> 28 m	1	212

To ulike regimer gjelder for fiskerne som leverer til ulike mottaksstasjoner. Sju mottaksstasjoner har avtale med en rekeprodusent om pakking og føring av råreker. Dette gjelder stasjoner som ligger nær produsenten eller gir svært lave transaksjonskostnader. For disse dekkes pakke- og fraktkostnadene av produsenten, og fisker får minstepris. For disse fangstene utbetales det ikke tilskudd.

De øvrige fangstene av råreke meldes inn til Skagerakfisk for omsetning, og laget har forhandlet frem en pris for fangsten levert hos produsenten. Denne prisen skal inkludere et element for delvis dekning av pakke- og transportkostnadene. Resterende kostnader belastes fisker gjennom trekk i prisen for rekene. Det gis føringstilskudd til fisker for å trekke prisen opp mot minstepris.

Tilskuddsrammen har gjort at trekket ikke kan fullt kompenseres. I 2007 var den gjennomsnittlige tilskuddssatsen 70 øre/kg mens fraktkostnadene var 123 øre/kg og pakkekostnadene 206 øre/kg. Dette gir en refusjonsandel på 21 prosent.

Fartøy som leverer direkte til produsentene oppnår en høyere pris enn fartøy som leverer til mottaksstasjon med tilskudd. Ifølge salgslaget er prisforskjellen på om lag 50 øre/kg etter tilskudd. Dette kan betraktes som fiskers andel av transportkostnaden. Med gjennomsnittlige netto føringkostnader etter tilskudd på 220 øre/kg betyr dette at produsentene dekker om lag 170 øre/kg. En betydelig del av kostnadene betales med andre ord av produsentene.

3.7.2 Fisk

Flåten på Skagerrakkysten drifter i hovedsak ut fra hjemmehavn. Om lag 350 fartøy leverte fangst via salgslaget i 2007. Av disse var kun fem fartøy over 15 m. Fangstene består av en rekke fiskeslag og hoveddelen selges i ferskmarkedet, hovedsakelig lokalt. Fangsten som ikke selges lokalt, pakkes og føres til andre markeder eller produksjonsanlegg.

Skagerakfisk omsetter denne fisken og betaler for pakking og føring. Fiskerne utbetales en pris fratrukket kostnadene til pakking og føring. Dersom prisen er lavere enn minstepris, utbetales føringstilskudd slik at minstepris oppnås, dog maksimalt 100 øre/kg.

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til at det kan drives sjarkfiske langs kysten og på den måten bidra til opprettholdelse av fiskerimiljø.

I 2007 ble det solgt 571 tonn fisk med tilskudd. Gjennomsnittlig tilskuddsats var 40 øre/kg. Gjennomsnittlige frakt- og pakkekostnader var henholdsvis 327 og 337 øre/kg. Gjennomsnittlig refusjonssats blir da 6 prosent.

3.7.3 Fjordsild

Fjordsild fiskes i østre del av Skagerrak. Det er ingen kjøpere i lagetets distrikt, og silda låssettes eller direktehåves for levering til en mottaksstasjon i Østfold. Silda kjøres med tankbil til produsenter på Vestlandet eller i Sverige. Det er kun to kystnottfartøy i salgslagetets område som driver dette fisket.

Tilskuddsrammen fordeles på mengden levert fisk, hvor fiskerne belastes pakke- og transportkostnader. Tilskuddet utbetales fiskerne etterskuddsvis. I 2007 ble det totalt levert 475 tonn sild, hvorav 176 tonn var tilskuddsberettiget. Gjennomsnittlig tilskuddsats i 2007 var 29 øre/kg, men har steget kraftig fra 12 øre/kg i 2005 på grunn av mindre fiske. I følge salgslaget er transportkostnadene om lag 40 øre/kg, som gir en refusjonssats på 73 prosent.

3.8 Vest-Norges Fiskesalslag

Vest-Norges Fiskesalslag administrerer føringsordninger for fersk fisk og krabbe og brønnbåtføring av sei fra lås. En sammenstilling av utbetalte tilskudd og rammer i perioden 2005–2007 er vist i Tabell 36. Rammen er overholdt hvert år, men i hele perioden har laget utbetalt mer enn bevilgningen fra FKD, og slik tært på tidligere underforbruk. Laget overførte 1 million kroner til Råfisklaget i 2006 for føring av sei. Seien var ikke tilgjengelig for låssetting på Vestlandet, mens det var godt fiske lengre nord.

Kilder til informasjon er korrespondanse mellom salgslaget og FKD for godkjenning av ordningene, samt intervju og personlig kommunikasjon med administrerende direktør og økonomisjef i salgslaget.

3.8.1 Fersk fisk og krabbe

Vest-Norges Fiskesalslag gir tilskudd til transport av fersk fisk og krabbe, der formålet er å sikre avtaksmuligheter for den lite mobile kystflåten i rimelig gangavstand fra hjemsted og fiskefelt. Sammen med Skagerakfisk sin ordning skiller denne seg noe fra de øvrige ordningene. I tillegg til støtte til inntransport av råstoff fra mottaksstasjoner, gis det også støtte til uttransport av fersk fisk til markedet. Salgslaget yter tilskudd for å kompensere kostnadene ved denne transporten. Det gis dog bare tilskudd til en av disse transportene.

Kjøperne sender inn månedsvise søknader om tilskudd til føring der mengde og kostnad dokumenteres. Laget yter tilskudd til dekning av 70 prosent av fraktkostnadene, men ikke ut over maksimalsatsen. Det er store variasjoner i fraktkostnadene, og majoriteten koster mer enn maksimalsatsen. Gjennomsnittlig refusjonsgrad har derfor vært langt lavere enn 70 prosent.

Tabell 36 viser tilskuddene som er gitt til frakt av fersk fisk og krabbe. Beløpet har steget betraktelig, fra om lag 0,6 millioner kroner i 2005 til 2,1 millioner kroner i 2007. Tilskuddsatsene ble økt i 2007, og været ga dårlig kysttorskfiske på vinteren.

3.8.2 Levende sei

Laget yter tilskudd til frakt av levende sei med brønnbåt til filéfabrikker i lagets distrikt. Slik transport er kostnadskreven i forhold til verdien av fisken. Formålet er å sikre de to foredlingsanleggene i området tilstrekkelig råstoff samt å muliggjøre et fiske etter levende sei.

Salgslaget har en betydelig rolle i administrasjonen av seifisken. Fiskerne låsetter eller direktehåver seien og melder inn fangsten til salgslaget. Laget dirigerer så hvilke fangster som skal landes hvor, ut fra kjøpernes etterspørsel. Den låssatte fisken hentes med brønnbåt og fraktes til kjøperen. Kjøper får refundert deler av kostnadene etter søknad.

Tilskuddsatsene er vist i Tabell 37 og varierer med transportavstanden. Satsene ble økt fra 2005 til 2006.

Utbetalte tilskudd er vist i Tabell 36, og har gått kraftig ned siden 2005. Dette har sammenheng med at seien ikke har vært tilgjengelig for levendefiske. Dette varierer imidlertid fra år til år, og laget forventer økt aktivitet fremover.

Tabell 36 Tilskudd føring av fisk/krabbe og levende sei i Vest-Norges Fiskesalslag 2005–2007 (1.000 kr)

	2005	2006	2007
Tilskudd	317	690	1 756
Mengde fisk	613	1 190	1 361
Tilskudd krabbe	313	180	343
Mengde krabbe	475	298	499
Tilskudd levende sei	1 097	165	278
Mengde levende sei	5 987	2 087	1 403
Sum tilskudd	1 727	1 035	2 377
Ramme	2 669	1 742	2 377

Tabell 37 Tilskuddsats for Vest-Norges Fiskesalslag 2005–2007 (øre/kg)

	Maksimale			Gjennomsnittlig utbetalte		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Fisk	200	200	250	52	58	129
Krabbe	200	200	250	66	60	69
Levende sei	30-70	35-80	35-80	18	8	20

3.9 Oppsummering formål med føringsordninger

Her vil vi forsøke å klassifisere ulike grupper av ordninger etter hvilke(-t) formål de søker å ivareta. Dette vil fungere som grunnlag for utarbeidelse av effektindikatorer og vurdering av effekter. Klassifiseringen er vanskelig, da de politiske målene for ordningene i liten grad er diskutert og spesifisert, og hvert enkelt salgslag har stor frihet til å definere mål og utforme føringsordningene. I tillegg er effektvurderingen vanskelig siden de kausale sammenhengene ofte er uklare.

Vi tar utgangspunkt i de politiske målene som beskrevet i mandatet. Her fremholdes det at ordningene skal bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur og lokale fiskerimiljø (A), bidra til ressursutnyttelse også uten nære foredlingsanlegg (B), og bidra til effektiv gjennomføring av fisket (C). Salgslagenes definisjon av mål for de enkelte ordningene er innhentet fra intervju og ulike skriftlige kilder. Ordningene er deretter gruppert etter mandatets mål og vist i Tabell 38.

Til tross for at det i formålene ikke er uttrykkelig nevnt, så faller hovedtyngden av ordningene i en kategori med distriktpolitiske mål. I alle fall når salgslagene oversetter myndighetenes formål og overføringer til praktiske ordninger. I noe varierende grad søker disse ordningene å legge til rette for små fartøy, muliggjøre drift fra hjemsted og avvikling av fiske i områder uten foredlingsanlegg. Dette gjelder for eksempel ordningene for transport av fisk, reker og krabber fra mottaksstasjoner, notsei i Rogaland og innsamling av sjøtilvirket tørrfisk. Det distriktpolitiske formålet uttrykkes klart i alle salgslagenes ordninger for føring av fisk fra mottaksstasjoner. Råfisklaget vil "muliggjøre drift fra hjemsplassen" (A/B), og støtten er forbeholdt kystfartøy (A). Vest-Norges- og Rogaland Fiskesalgslag vil sikre leveringsalternativer for små fartøy (A) med lang avstand til produsenter (B). Skagerakfisk nevner spesifikt opprettholdelse av fiskerimiljø og å sørge for at det kan drives sjarkfiske (A). Og selv i de tilfeller der disse formålene ikke er eksplisitt nevnt, så faller tilskudd inn under denne merkelappen gjennom den praktiske innretningen: Som for eksempel seinotfisket i Rogaland, som treffer en engere, geografisk konsentrert, gruppe små fartøy. Og selv om sjarkfiske kan drives ut fra både Tromsø og Ålesund så er det fortrinnsvis i distriktene vi finner behov for mottaksstasjoner og den kanskje største konsentrasjon av små fartøy.

Når det gjelder ordningene for kystreke er målsettingen ifølge Råfisklaget å sikre avsetning for kystrekeflåten. Rogaland Fiskesalgslag ønsker å støtte rekefiskere som ikke leverer til produksjonsanlegg, mens Skagerakfisk ønsker med tilskuddene å bidra til inntektsutjevning blant fiskerne og sørge for en desentralisert mottaksstruktur.

Støtten til transport av krabber i Råfisklaget har som mål å bidra til at små kystfartøy kan drive fiske i områder uten produsenter. I tillegg ønsker man å sikre råstoffgrunnet for produsentene. De distriktpolitiske målene er også klart uttalt i formålet for transportstøtten for sjøtilvirket tørrfisk – en ordning som retter seg mot eiere av små kystfartøy i områder uten foredlingsanlegg. Ordningen for notsei i Rogaland må også sies å falle inn under denne kategorien. Støtten skal muliggjøre avvikling av et fiske utenfor Rogaland for 5–10 lokale fartøy. Men i tillegg kan det argumenteres med at denne ordningen bidrar til at det fiskes på en lokal ressurs som kanskje ikke ville blitt gjort uten støtte.

Flere av ordningene har ikke uttalte distriktpolitiske formål, men ønsker bare å legge til rette for avviklingen av fiskeri. Dette gjelder ordningene for notsei og taskekrabbe i Surofi, levende sei i Vest-Norges Fiskesalgslag, brisling og fjordsild. Om disse ordningene nevnes det at de skal legge til rette for avvikling av fisket. De har ikke noen spesifikke størrelsesgrupper eller geografisk tilhørighet som målgrupper.

En tredje gruppe kombinerer distriktpolitiske mål og effektivitet i fisket. Dette gjelder for eksempel notfanget sei hos Råfisklaget og ordningene for sild og makrell. Råfisklaget trekker frem at ordningene skal sikre salgsmuligheter for den minste kystflåten. Også foredlingsindustrien skal sikres kvalitetsråstoff. Ordningene for sild og makrell er også rettet mot "mindre fartøy" og skal bidra til at denne gruppa blir mer attraktiv for kjøperne. Dette gjelder spesielt i perioder når mottakskapasiteten lokalt er sprenget.

Tilskudd til kryssføring av hyse passer ikke i de øvrige kategoriene. Råfisklaget hevder målet med ordningen er å utnytte råstoffet bedre gjennom å transportere det til mer spesialiserte kjøpere. I tillegg skal fiskerne kunne levere fangsten ett sted. Disse formålene kan vi

klassifisere som effektivitet i fiskeriet. Det samme gjelder ordningen for føring ut av overskuddsområder. For denne betegnes formålet som å bidra til "smidig avvikling av fisket".

Ordningene for frakt av rekeskall og slog er vanskelig å klassifisere i henhold til de uttrykte formålene. Disse fungerer i hovedsak som en støtte til kjøperen, men indirekte støttes også fisker og mottaksanlegg ved at disse får en viss inntekt fra dette råstoffet. Imidlertid bidrar ordningen til at større deler av råstoffet ivaretas, og ivaretagelsen av biprodukter er strengt tatt en bedre ressursutnyttelse.

Basert på oppsummeringen av salgslagenes formål med tilskuddordningene ser vi at de i all hovedsak retter seg mot det man kan kalle distriktpolitiske mål samt tilrettelegging for høsting. Med distriktpolitiske mål mener vi tilrettelegging for en variert flåte og lokale fiskerimiljø (gjennom tiltak som tilgodeser små fartøy) og ressursutnyttelse der mottaksanlegg mangler. Bare to av ordningene kan sies å være primært rettet mot effektivitet i fisket.

Tabell 38 Formål med ulike føringstilskuddsordninger

NR - Råfisklaget VN - Vestnorges SSL - Sildesalgslaget SUROFI - Sunnmøre & Romsdal	SK - Skagerakfisk RL - Rogaland	Variert flåte og lokale fiskerimiljø	Ressursutnyttelse uten nære mottaksanlegg	Effektivt fiskeri
Fisk fra mottaksstasjoner (NR)		X	X	
Fisk og krabbe fra mottaksstasjoner (VN)		X	X	
Fisk fra mottaksstasjoner (SK)		X	X	
Fisk (RL)		X	X	
Reker (SK)		X	X	
Kystreker (NR)		X	X	
Konge-, taskekrabbe og kongesnegl (NR)		X	X	
Sjøtilvirket tørrfisk (NR)		X	X	
Notsei (RL)		X	X	
Råreker (RL)		X	X	
Kryssføring hyse (NR)				X
Føring fra overskuddsområder (NR)				X
Notfanget sei (NR)		X		X
Sild (SSL)		X		X
Makrell og hestmakrell (SSL)		X		X
Notsei (SUROFI)			X	
Taskekrabbe (SUROFI)			X	
Levende sei (VN)			X	
Brisling (SSL)			X	
Fjordsild (SK)			X	

4 Føringstilskudd og økonomisk teori

Dette kapitlet analyserer sentrale sider ved føringstilskuddsordningene i et bredere økonomisk perspektiv. Innledningsvis presenteres noen generelle betraktninger fra økonomisk teori for å belyse føringstilskuddenes effekter, og å vurdere disse opp mot samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dernext gjennomgås noen kjente argumenter for å benytte næringsstøtte som ses opp mot førstehåndsmarkedet for fisk og distriktspolitikk og fordelingsargumenter. Avslutningsvis trekkes det frem noen betraktninger rundt transportstøtte. Hensikten med dette kapitlet er å introdusere samfunnsøkonomisk teori som er relevant for drøftingene i analysedelen.

4.1 Generelle betraktninger fra økonomisk teori

Føringstilskuddene representerer subsidier. Subsidier er virkemidler fra myndighetene som øker inntekten eller reduserer kostnadene for konsumenter eller produsenter. Bruken av subsidier er svært utbredt og slike virkemidler benyttes av myndigheter over hele verden for å oppnå forskjellige økonomiske, sosiale og miljømessige mål. Intensjonene er som regel svært gode og tuftet på politiske argumenter, men ofte har støttetiltakene negative sideeffekter i økonomisk forstand. I de følgende avsnittene diskuteres først subsidier generelt, og føringstilskudd spesielt, ut fra samfunnsøkonomiske effektivitets- og fordelings-irkninger.

Samfunnsøkonomisk effektivitet

De overordnede målene for norsk økonomisk politikk er å legge til rette for effektiv bruk av samfunnets ressurser, og ivareta en rettferdig inntektsfordeling. Samfunnsøkonomisk effektivitet vil si at man ikke sløser med samfunnets ressurser. Det innebærer at ressursene i økonomien benyttes i sin mest lønnsomme anvendelse. I teorien vil markedene selv sørge for at dette oppnås, gitt at betingelsene for frikonkurransemarkeder er oppfylt. Som understreket av Hannesson (1993), har markedssystemet et stort potensial for å sikre effektiv bruk av ressurser, noe alle kan nyte godt av. Men systemet er ikke særlig velegnet til å fordele inntektene på en rettferdig måte. Til det er skatter og overføringer bedre virkemidler. Som det heter i økonomifagets velferdsteorem: Når frikonkurransesbetingelsene er oppfylt vil enhver markedslukevekt gi effektiv ressursutnyttelse. Sett fra et rettferdighetssynspunkt kan markedslukevekter være gode eller dårlige. I virkeligheten fins det få markeder som oppfyller frikonkurransesbetingelsenes strenge krav⁵, men til tross for de stringente forutsetningene gir denne teoretiske modellen gode prediksjoner om virkeligheten, og fungerer et referansepunkt som virkelige markeder kan relateres til.

Det er ikke vanskelig å finne eksempler fra fiskerinæringa og handelen mellom fiskere og fiskekjøpere som bryter med frikonkurransesforutsetningene. Generelt skiller man gjerne mellom ulike former for markedssvikt som gir grunnlag for myndighetene til å intervensere i markedene og korrigere disse for å gi maksimal verdiskaping og effektiv allokering av ressurser. Hovedkategoriene av årsaker til markedssvikt er ifølge Hope (2002: 16);

⁵ Frikonkurransesforutsetningene er ifølge Gould & Ferguson (1980): (i) alle økonomiske aktører opptrer som om prisen er gitt – etterspørrere og tilbydere handler som om de ikke kan påvirke den, (ii) produktet i markedet er homogent – kjøpere er likegyldig til hvilken selger de kjøper fra, (iii) alle ressurser er perfekt mobile – arbeidskraft kan flyttes geografisk og mellom bransjer, bedrifter og kapital møter ingen etablerings- eller avgangshindringer, og (iv) perfekt informasjon – produsenter, konsumenter og ressurseiere har kunnskap om priser nå og i framtida.

- kollektive goder
- eksterne virkninger
- stordriftsfordeler (for eksempel naturlig monopol); og ufullstendig konkurranse
- manglende eller ufullstendige markeder
- informasjonssvikt; manglende informasjon eller informasjonsasymmetrier
- makroøkonomisk ubalanse som inflasjon og arbeidsledighet

Det er disse markedsdysfunksjonene som gir grunnlag for nærings- og konkurransepolitikk, og korreksjoner kan gjøres med mange ulike virkemidler. Et godt eksempel på markedssvikt finner vi i åpne fiskeri under navnet *allmenningens tragedie*. I dette tilfellet baserer enkeltaktører sin utnyttelse av det kollektive godet (også kalt felles- eller trengselsgoder) – i dette tilfellet den åpne tilgangen til fiskeressursene – som om den var uuttømmelig og ikke innebar kostnader for andre. Når bruken av godet overstiger ressursens kapasitetsgrense, forringer det andre aktørers nytte og konsummuligheter av godet. Det offentlige bør da regulere innsatsen i høstingen, uttaket, eller begge deler.

Det sentrale for å karakterisere markedssystemet som velfungerende er at prisen gjenspeiler den reelle knappheten til ressursen(-e) som benyttes for å frembringe godet. I de tilfeller der en eller annen markedssvikt er til stede, vil ikke prisen som markedet fastsetter gjenspeile den reelle knappheten på godet, og det er behov for inngripen i markedet for å korrigere prisen. Brunstad (2002) setter opp følgende figur for hvilke myndighetsinngrep som er best egnet for å rette opp ulike typer markedssvikt.



Figur 4 Politikk for å rette opp markedssvikt (Kilde: Brunstad, 2002)

Myndighetene har som nevnt ulike virkemidler for å rette opp markedssvikt. Den enkle figuren viser hvordan negative eksterne virkninger, som forurensning, gjerne ivaretas av miljøpolitikk (med avgifter eller utslippskvoter), mens positive eksternaliteter kan ivaretas med en aktiv næringspolitikk. Næringspolitikken er også effektiv i tilfellet med fellesgoder, som også kan bøtes på ved hjelp av offentlig etterspørsel eller produksjon. Konkurransopolitikken er i sin tur ment å bøte på problemer med informasjonssvikt eller mangelfull konkurranse. I en diskusjon rundt myndighetenes virkemiddelbruk er man innledningsvis nødt til å fastslå hvilken markedssvikt virkemidlene er tiltenkt å korrigere for.

4.2 Markedssvikt, næringspolitikk og andre argumenter for støtte

Myndighetenes virkemiddelbruk spenner over flere politikkområder hvorav ett er næringspolitikken. Men innholdet i begrepet er ikke helt ensartet. I NOU 1996:23 heter det at hovedmålet for næringspolitikken er å: "... bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting. Næringspolitikkenes viktigste utfordring er å

legge grunnlag for lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter og en effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser på alle områder av betydning for næringsvirksomhet” (s. 161). Virkemidlene i næringspolitikken kan i følge utvalget deles inn i to grupper: (i) alle de virkemidler som på ulike måter griper inn i næringslivets rammevilkår, og (ii) de spesifikt næringsrettede virkemidlene; næringsstøtten og næringslovgivningen⁶.

Utvalget legger til grunn at *næringsnøytralitet skal være hovedprinsippet* i næringspolitikken (op.cit., s. 18). De fleste økonomer vil si seg enig i dette prinsippet, siden støtte til spesifikke næringer hindrer omstilling fra næringer med lav verdiskaping til virksomheter der verdiskapingen er høy. Den historiske utviklingen i bruken av næringspolitikk viser også at støtte til enkeltsektorer har blitt erstattet med mer generelle ordninger som kommer hele næringslivet til gode. Det gjenspeiles også av at Industridepartementet skiftet navn til Næringsdepartementet i 1989. Nærings- og konkurransenøytralitet er derfor gunstig ut fra hensynet til effektiv ressursbruk, gjennom at innsatsfaktorene tilflytter den mest lønnsomme anvendelse, og at markedsaktørens tilpasning i minst mulig grad forrykkes gjennom at noen gis konkurransemessige fordeler i forhold til andre. Med dette bakteppet vil en næringspolitikk som korrigerer ineffektivitet i økonomien skapt av markedssvikt, og som i minst mulig grad endrer aktørens tilpasning, være målet.

I praktisk politikk kan man ikke lukke øynene for at mange av de næringspolitiske virkemidlene er bunnet i andre argumenter enn markedssvikt alene. Den kan begrunnes ut fra distriktspolitiske mål som hensynet til bosettingsmønsteret (som tilfellet har vært for primærnæringene) eller fra fordelingspolitiske hensyn. Både konkurranse- og næringspolitikkenes mål er effektiv ressursbruk, men der konkurranse skal sikre omstilling og vekst og utelukkende angår de økonomiske reguleringene, er det i den tradisjonelle næringspolitikken – og kanskje særlig næringsstøtten – åpning også for ”sosiale” reguleringer som miljø, helse og sikkerhet (som næringsutøvernes kvalifikasjoner).

Næringspolitikken har også inneholdt et mål om å styrke (deler av) norsk næringslivs konkurranseforhold ovenfor utlandet – med andre ord et ønske om en bestemt utvikling for enkelte sektorer. Et eksempel i så måte er Reve, Lensberg og Grønhaug (1992) og Reve og Jacobsen (2001), der sistnevnte trekker frem sjømatnæringen, energisektoren, maritim sektor og tele og IT-sektoren som de mest komplette næringsklyngene og med størst verdiskapingspotensiale. Også den generelle økonomiske politikken som føres av myndighetene (budsjettpolitikk, pengepolitikk, skatte- og avgiftspolitik) har betydning for næringsutøverne. Det illustreres godt av at lederen for fiskarlaget i brev form ber Norges Bank om ikke å øke renta av hensyn til norsk fiskerinærings eksportbetingelser og konkurranseevne⁷.

4.2.1 Førstehåndsmarkedet for fisk og føringstilskudd

Innretningen til, formålet med og administrasjonen av føringstilskuddet gjør det enkelt å klassifisere dette tiltaket som tilhørende den ”lille” næringspolitikken. Men kan vi finne eksempler på markedssvikt i dette/disse markedene som rettfærdiggjør støtten? Eller kan man si noe om hvor egnet støtten er til å rette opp denne markedssvikten uten at næringsaktørens tilpasning endres (vesentlig)? Et siste nærliggende spørsmål er om man ut fra målformuleringene kan definere støtten til i vesentlige deler å tilhøre andre politikkområder enn næringspolitikken?

Vi har tidligere sagt at eksemplene på markedssvikt er lett å finne i førstehåndsmarkedet for fisk. For det første er primærnæringene *per se* sterkt regulerte, og den rådende politikk er å

⁶ Denne todelingen er analog med Cappelen og Holmøys (2005:16) avgrensning av den ”lille” og ”store” næringspolitikken, der den ”lille” knytter seg til næringsstøtte og selektiv næringsbeskatning, og den ”store” omfatter alle andre politikkområder som påvirker næringsfordelingen.

⁷ Se http://www.fiskarlaget.no/images/stories/pdf_nyhets saker/brev_norges_bank.pdf.

begrense eller hindre for sterk konkurranse i høstingen av ressursene, nettopp for å sikre et forsvarlig og bærekraftig uttak. Å tilrettelegge for konkurranse i denne delen av næringa ville raskt gitt oss en situasjon med *allmenningens tragedie*, så allerede her er myndighetene inne og hindrer markedet å operere fritt, gjennom konsesjoner, løyver, kvoter og liknende.

Alternativt til selv å høste disse verdifulle ressursene ville være som Rødseth (2000) peker på, å auksjonere ut kvotene våre i et internasjonalt marked. Det ville ført til store inntekter og lite arbeidskraftforbruk i fiskeriene (som kunne vært overført til andre næringer). Det fortrinnet norsk arbeidskraft har hatt i kraft av å være lokalisert nær fiskebankene har i en globalisert verdensøkonomi blitt forringet. I alle fall for havfiskeflåten. Det er få økonomisk rasjonelle argumenter for at alt mannskap på norske havfiskefartøy må være norske. Men for kystfiskeflåten, der man kan anta at lokalkunnskap og skippereffekten ennå er betydningsfull, vil nok innslaget av utenlandsk arbeidskraft i mange år enda være begrenset.

For det andre kan man argumentere for at førstehåndsmarkedene bærer karakteristika av å være *kollektive goder*. Brunstad (2002) hevder i sin behandling av landbrukspolitikken at det er tre argumenter for støtte til jordbruket som kan tolkes inn under begrepet fellesgoder: Matvaresikkerhet, kulturlandskap og hensynet til bosettingsmønsteret. I alle fall kan det siste argumentet føres i marginen også for fiskeriene – og kanskje særlig for mottaksstasjonene – og med velvilje kan kulturlandskapet erstattes med kultur*vann*skap og ”lys i husan” (at en levende kyst har rekreasjonsverdi) slik at støtten til mottaksstasjoner bidrar til å holde hjulene i gang i distriktene.

Matvaresikkerhetsargumentet passer ikke like godt til fiskeriene ettersom fisken i havet allikevel vil være tilgjengelig i en krisesituasjon så lenge produksjonsmidlene forblir på norske hender. Som Brunstad også viser til, er det samfunnsøkonomisk mer effektivt å gi generelle arbeidskraftssubsidier enn spesifikk næringsstøtte for å sikre bosettingen i et område. For fiskere som for bøndene så treffer ikke den differensierte arbeidsgiveravgifta særlig godt så lenge de er selvstendig næringsdrivende, men foredlingsindustrien nyter imidlertid godt av dette tiltaket. I revidert nasjonalbudsjett ble fiskerfradraget (skattefradraget for fiskerne) økt med 35.000 kroner, hvilket ble argumentert med ut fra fiskerinæringens konkurranse med rederinæringen om kvalifisert personell. Det kan imidlertid argumenteres med at fradraget har en sosial profil, på lik linje med minstefradraget, og kommer mest til gode for de som tjener minst – eventuelt sjark- eller Gruppe II-fiskere i områder uten eget mottak.

Mottaksstasjoner har tilløp til fellesgode-karakteristika, men så lenge en kjøper eier stasjonen bryter de med ikke-eksklusivitetsbetingelsen (at ingen kan utestenges når godet først er produsert) og til dels også mot ikke-rivaliseringen (at en persons konsum av godet ikke påvirker andres nytte av det). Fiskere og andre kjøpere enn eieren, kan utestenges og kapasiteten ved mottaksanlegg er heller ikke ubegrensa. Men i kraft av å være nødvendig infrastruktur, som også skaper ringvirkninger for øvrig nærings- og offentlig virksomhet i små utsatte lokalområder, kan de bidra til å opprettholde bosetting, og derigjennom ha karakteristika i overensstemmelse med fellesgoder, på lik linje med veier og rekreasjonsområder. Og analogt med argumentet om ei ”levende bygd” kan en ”levende kyst” også speile verdien enkeltindividene har av at det er aktivitet i distriktene.

For det tredje finner vi både negative og positive eksternaliteter i førstehåndsmarkedet for fisk. Fiske omtales ofte som en perfekt negativ eksternalitet: Den fangst en fisker tar opp reduserer fiskegrunnet tilsvarende for kollegene. En relevant positiv ekstern effekt i fiske er dersom fangsten av andre arter enn målarten kan økes som følge av fisket. Det er ofte komplekse økologiske sammenhenger mellom ulike arter gjennom eksempelvis tetthetseffekter og predator-byttedyrforhold. Dersom en bestand ikke utnyttes kan den vokse til nivå som både begrenser bærekapasiteten for og produksjonen av andre arter. Slik kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å subsidiere bedriftsøkonomisk ulønnsom fangst. Et

godt eksempel på slike tilfeller er fangst av marine pattedyr som sel og hval (Flaaten, 1991) eller avveiningene mellom å la sild og torsk beite på lodde heller enn å fangste lodde (Aanestad, Sandal og Eide, 2007).

For mottaksstasjonene vi finner langs vår kyst kan man lett forestille seg at de målarter fiskerne i området fisker etter (for eksempel taske- og kongekrabbe) har negativ innvirkning på andre kommersielle arter, eller at mottaksstasjonene selv påvirker både enkeltpersoners og -bedrifters nytte, uten at disse "godene" prises av markedet. Kanskje legger de til rette for grunnleggende kommunikasjon og infrastruktur (nærbutikk, oljefyll, egnerbuer) som er nødvendig for å oppfylle basale velferdsgoder i små lokalsamfunn. I de tilfeller der de tjenestene som mottaksstasjonene frembringer er avgjørende for at fiskere (og deres familier) ikke flytter fra små lokalsamfunn til mer sentrale deler av landet (eller større fiskevær i nærheten), kan det nok hende de private kostnadene (eller nyttereduksjonen) mer enn oppveier de overføringene samfunnet påtar seg for å opprettholde tjenesten. Tilskuddene kan kanskje også bidra til å spre endringer ut i tid, slik at personene som rammes får bedre tid til å gjøre sine tilpasninger.

Når det gjelder stordriftsfordeler er det ved flere anledninger fra herværende institutt understreket at omfanget av stordriftsfordeler i norsk fiskeindustri er beskjedent. Det vil imidlertid være en minste fordelaktig størrelse på råstoffmottaket til stede for å kunne fordele de faste kostnadene på et størst mulig antall råstoffkilo. I tillegg vil det være snakk om samdriftsfordeler til en viss grad – der en viss produktmiks er fordelaktig i en produksjonsportefølje – slik at produsenten ikke gjøres for avhengig av enkeltmarkeder og utviklingen der (som direktøren i Råfisklaget viser til i intervjuet vedrørende kjøperstoppen i Fiskeribladet 17. april). Det har over tid vært hevdet at volumtankegangen er rådende i norsk fiskerinæring og at kvalitet ofres på volumets alter. At førstehåndsprisene som betales for fisk over mottaksstasjoner i mange tilfeller står langt tilbake for prisene betalt på foredlingsanlegg gjenspeiler nok også at det er forskjell i kostnadsfordelingen mellom å ta i mot 10 tonn fra ett fartøy, heller enn å få 400 kilo fra 25 fartøy. Det er med andre ord transaksjonskostnader forbundet med å finne, forhandle pris og losse råstoff – som øker med antall fartøy. Det til tross for at kvaliteten på råstoffet fra små fartøy som drifter med line eller juksa i mange tilfeller overgår det som landes fra et stort garn- eller snurrevadefartøy. Også på tilbudssiden er det vanskelig å se at regelen om prissetting lik grensekostnad gjennomføres all den tid fiskernes prisforlangende langt på vei ivaretaes av en monopolist, men også fordi all den usikkerhet som eksisterer under høsting av en ressurs av usikker størrelse, og en heterogen flåte, gjør det vanskelig å fastslå den virkelige grensekostnaden.

Et siste punkt som berører markedssvikt i fiskerinæringa er tilstedeværelsen av etableringshindre. Den største barrieren (og bruddet på frikonkurranseforutsetningene) er at det ikke er gratis å etablere seg i verken fiskeri eller fiskeforedling. Slike "sunk costs" som må være til stede for at en ny bedrift skal kunne starte opp (det være seg bygg eller fartøy som tilfredsstillende krav fra Mattilsyn eller Fiskeridirektorat) fungerer som en kostnadsfordel for allerede etablerte bedrifter. I eksemplet med mottaksstasjoner kan disse være betydelige for en som vurderer etablering i et område med begrenset råstoffgrunnlag, hvilket igjen kan bidra til at eksisterende struktur og føringsstøtte sementeres.

Det kanskje sterkeste bruddet mot frikonkurranseforutsetningene i førstehåndsmarkedet for fisk – uavhengig av markedssviktargumentene, men også sett i sammenheng med manglende/ufullstendige markeder og informasjonsasymmetri – er antall aktører og relasjoner dem imellom, prisfastsetting, ressursimmobilitet (irreversible kostnader og deltakerrettigheter). Råfiskloven gir salgslagene monopol på all omsetning i førstehåndsmarkedet for fisk og skalldyr, og retten til å sette minstepriser. Minsteprisene kan, dersom de settes lavere enn den prisen som klarer tilbud og etterspørsel, hindre at prisen settes korrekt, og at et "markedsriktig" volum klareres. Dersom vi holder fast ved at det i førstehåndsmarkedet er flere lokale (og nasjonale/internasjonale – som i tilfellet med

auksjonene) markeder, er utfordringene å finne en minstepris som ikke vanskeliggjør markedsklareringen i enkelte av disse.

De anmerkninger vi her har ført i penn strider nødvendigvis ikke mot Serck-Hanssen (1979: 76–77) som definerer både fiskere og produsenter som *prisfaste kvantumstilpassere* – sistnevnte i både produkt- og faktormarkedet. Utviklingen etter 70-tallet, da om lag 30.000 fartøy (og like mange fiskere) leverte fangst til om lag 600 foredlingsanlegg, til dagens 7.000 fartøy og om lag 370 foredlingsanlegg, har gått i en retning bort fra atomisme i førstehåndsmarkedet. I mellomtiden er de viktige kommersielle fiskeslagene pålagt kvoterestriksjoner, graden av bindinger mellom flåte og industri har økt, mens prisstøtten – og den anvendelsesdifferensierte buffer den skapte mellom tilbud og etterspørsel er nå borte.

Vi våger derfor den påstand at overkapasiteten på land sammen med heterogeniteten til havs skaper en situasjon der aktørene ikke lengre er å anse som prisfaste kvantumstilpassere i førstehåndsmarkedet; det vil si at de møter en fast pris og treffer sine profittmaksimerende valg av produkter og produksjonsfaktorer uten restriksjoner. Både fiskemottak og fiskere opplever i dag restriksjoner på tilgangen av innsatsfaktorer – både råstoff og arbeidskraft. I tilfellet med mottaksstasjoner gjelder nok det samtidig som de som lokale monopsonister (eneetterspørrere etter fisk, og eventuelt arbeidskraft) til en viss grad kan sette prisene (lik minstepris). For større fartøy med en viss mobilitet vil ofte sluttsekkdelen med ett gitt fiskebruk være et resultat av at fisken bys ut i markedet til et engere antall kjøpere, der den med høyest pristilbud får tilslaget og fangsten, eller at prisen er avtalt i forkant av sesongen (med en viss grad av fleksibilitet) og hele eller store deler av kvota leveres til ett fiskebruk.

De ovenfor nevnte argumentene viser alle til at førstehåndsmarkedet ikke fungerer som et frikonkurransemarked, og at det er mange kilder til markedssvikt. Hagen (1986) uttrykker økonomers preferanser for marked heller enn offentlig styring som et valg mellom *privat markedssvikt* og *offentlig beslutningssvikt*. Ikke fordi markedet utgjør en perfekt ressursallokeringsmekanisme, men fordi alternativet er uklart, og fordi byråkratiet kan forfølge egne særinteresser heller enn fellesskapets beste når insitamentstrukturene blir inkonsistente.

Som en oppsummering kan det nevnes at førstehåndsmarkedet etter vårt syn egentlig består av mange ulike markeder, der behovet for føringstilskudd ofte kommer til uttrykk som følge av at prisen som klarer tilbud og etterspørsel realiseres lavere enn den gjeldende minstepris. Derfor kan føringstilskuddet få både et regionalt og temporært tilsnitt. Men det fins andre argumenter enn markedsdefekter for å yte støtte til føring av fisk. Noen av disse omtales i neste avsnitt.

4.2.2 Fordelingsargumenter og distriktspolitikk

Hittil har vi sett på argumenter for å benytte føringstilskudd som et næringspolitisk virkemiddel, med det mål for øye å rette opp i en eksisterende markedssvikt. Men vel så viktig har det i norsk næringspolitikk vært å rette opp i en skjev inntektsfordeling, og det var det som lå til grunn for Hovedavtalen – at fartøy som var veldrevne på en helårig basis skulle ha samme lønnsevne som i andre næringer.

Fra et rent økonomisk perspektiv er det umulig å definere en rettferdig fordeling av inntektene. Problemstillingen overlates derfor til politikerne⁸, der virkemidlene i hovedsak ligger i skatte- og avgiftssystemet (også overføringer) eller gjennom å (re-)definere eiendomsrett. Som ved enhver inngripen i markedssystemet, ligger avveiningen mellom fordeling og effektivitet og en mulig konflikt mellom disse. Derfor stilles det ofte krav til fordelingspolitiske virkemidler at de skal føre til minst mulig vridninger i markedstilpasningen – og dermed ressursallokeringen i samfunnet – siden enkeltaktørers atferd endres, og kan skape incentiv- og informasjonsproblem. Andre krav til skattesystemet er at det skal legge minst mulig beslag på administrative ressurser og være "rettferdig".

Om vi går til målsettingene for føringstilskuddene (varierte flåtestruktur og lokale fiskerimiljøer, ressursutnyttelse i områder uten mottak og effektiv gjennomføring av fisket) ser vi at i alle fall de to første argumentene er i overensstemmelse med fordelingspolitiske tiltak som søker å kompensere for de ulemper næringsvirksomhet i perifere geografiske områder opplever. Målet for distriktspolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret gjennom å bidra til å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet med likeverdig sysselsettings- og velferdstilbud (NOU, 1996:23). Ulempene som møter næringsaktørene i distriktene er ofte knytta til begrensede arbeidsmarkeder og lange transportavstander, og virkemidlene som settes inn – i tillegg til næringstøtten til landbruk og fiskeri – er generelle, konsentrert til geografiske områder (som differensiert arbeidsgiveravgift) eller selektive kapital- eller utviklingstilskudd til enkeltbedrifter. Mens *generelle* tiltak treffer alle som oppfyller minstekriteriene, er lette å administrere men relativt kostbare, vil *selektive* tiltak være mer konkurransevridende, mer krevende administrativt, og lettere føre til styringsproblemer og "uproduktiv profittsøking" – siden næringsaktører vil tilpasse seg virkemiddelapparatets kriterier for å konkurrere om de knappe midlene (NOU, 2004:19).

Målsettingene for føringstilskuddene viser at ulike typer politikk ønskes oppfylt. Argumentene er å finne i distriktpolitikk, næringspolitikk, konkurransepolitikk og fordelingspolitikk. Føringstilskudd er ment å komme de til gode som er lokalisert uhensiktsmessig og som står i fare for ikke å kunne drive fisket på en rasjonell måte. Uten at vi kjenner den politiske begrunnelsen i detalj, fremstår støtten som best egnet for å underbygge den distrikts- og (selektive) næringspolitiske dimensjonen. Det er først å fremst fiskere som ønskes tilgodesett, på de deler av kysten der avsetningsmulighetene er begrenset.

I denne sammenhengen er det verdt å peke på at det ofte er vanskelig å fastslå, i forkant som i ettertid, hvem som reelt sett blir tilgodesett av ulike støtteordninger. Føringstilskuddene er også komplekse å analysere, selv om støtten i hovedsak betales ut til kjøperen av fisken – til (delvis) dekning, av råstofftransport. Analyser av ulike virkemidler kan derimot gi informasjon om fordelingsvirkningene av ulike tiltak, som beslutningsgrunnlag for politikere.

4.2.3 Transportstøtte

Vi har tidligere trukket frem at en levende kyst – med lokalsamfunn av en minste størrelse, som kan fremskaffe innbyggerne de viktigste velferdstjenester – kan anses som et fellesgode (jfr. argumentene for landbruks- og distriktspolitikken). Men samtidig er det viktig å fastslå at perifer beliggenhet i forhold til kundene nok ikke alene kan karakteriseres som en markedssvikt. Da blir det vanskelig å argumentere for at føringstilskudd øker den samfunnsøkonomiske effektiviteten, siden de fleste former for inngripen skaper en kile mellom pris til kjøper og pris til selger. Strengt tatt burde føringstilskuddet akkurat oppveie for

⁸ Hannesson (1993:2) omtaler politikeres og byråkraters rolle i markedssystemet på følgende måte (vår oversettelse): "Markedsregulatorne intervensjoner i det økonomiske systemet for å maksimere deres egne fordeler, som for en politiker trolig innebærer å maksimere sannsynligheten for å bli gjenvalgt, og, for en embetsmann, å maksimere karrieremulighetene. Befolkningen vil være tjent med markedsregulatornes anstrengelser i den grad de forfølger befolkningens interesser samtidig med sine egne".

markedssvikten, uten å forvrengte konkurransebildet. Men om man legger verdien av spredt bosetning til grunn som et fellesgode vel verdt å produsere, så kan man – skjønnsmessig – argumentere for en økt samfunnsmessig gevinst. Det samme er tilfelle dersom man definerer den ekstra ressursutnyttelse som finner sted som følge av tilskuddet – både med tanke på de kystnære ressurser i havet og befolkningen på land – som mer enn oppveiene for støttetiltakene. Generelt sett er det imidlertid slik at dersom verdiskapingen i en verdikjede ikke er tilstrekkelig til å dekke de fulle transportkostnadene, men er avhengig av tilskudd, vil den totale verdiskapingen være størst uten tilskuddet.

Det er imidlertid en kjensgjerning at norsk fiskerinæring som en konkurranseutsatt eksportnæring har en absolutt og relativ konkurranseulempen i å ligge så langt fra sine kjerne-markeder. Denne ulempen kan nok langt på vei oppveie for fordelene ved å ligge nær de rike fiskeressursene. Teoretisk sett har vi valget mellom å utnytte våre ressurser selv eller å auksjonere ressursene ut på et internasjonalt marked. I sistnevnte tilfelle kan vi høste store inntekter gjennom lite arbeid, mens det fordrer mye arbeid å høste våre egne ressurser. Å åpne for fri flyt av arbeidskraft kan nok for havfiskeflåtens del være uproblematisk, og nøytralisere verdien av nordmenns nærhet til arbeidsplassen, men det er nok relativt utopisk å tro at utenlandsk arbeidskraft kan erstatte det arbeid vi finner i kystflåten, med sitt fortrinn i lokalkunnskap og redskapsbruk. Effektiv utnytting av våre marine ressurser fordrer både en havfiskeflåte og en kystflåte.

Økt frihandel og globalisering har imidlertid forsterket ulempen ved å ligge langt fra våre viktigste markeder, gjennom at transportkostnadenes betydning blir større. Globalisering og internasjonal arbeidsdeling fører til at markedene vokser og stadig flere deltar. For norsk fiskerinæring har det – sammen med en relativ høy lønnskostnad og teknologiske endringer – ført til at konkurransearenaen for norske produkter er blitt svært forskjellig fra tidligere. Et fåtall hadde vel for 20 år siden sett for seg Kina som den sterkeste konkurrenten på frossenfiskproduksjon, og at import av fiskeprodukter ville utgjøre om lag 37 prosent av innenlands konsum (Henriksen & Bendiksen, 2008), hvor mesteparten kom fra Kina, Thailand og andre asiatiske land, samt Canada og Grønland.

En analyse utført av Transportbrukernes fellesorganisasjon viser at logistikkostnadene i 1998 utgjorde hele 11,7 prosent av omsetningen for norsk industri totalt sett. Av disse kostnadene gikk hele 68 prosent til transport, mens lagerkostnader (24 prosent), administrasjon og planlegging tok resten. Hos våre viktigste konkurrentnasjoner og handelspartnere i Europa viste en tilsvarende undersøkelse at logistikkostnaden var på *bare* 7,2 prosent av omsetning det året, der transportkostnader utgjorde mindre enn 1/3-del av logistikkostnaden (referert i NOU 2000: 21, s. 329). Tre år senere, i 2001, var norske logistikkostnader sunket til 9,1 prosent av omsetningen, hvorav 62 prosent av dette igjen gikk til transport (Transportbrukernes fellesorganisasjon, 2003). Det hersker nok ingen tvil om at vår bosettings- og næringsstruktur, topografi og klima, og vår avstand til de viktigste markeder utgjør en naturgitt kostnadsulempen sammenlignet med for eksempel det sentral-europeiske kontinentet. Å anslå fiskerinæringas samlede logistikkostnad er vanskelig, men all den tid den kjennetegnes av lokalisering i kystdistriktene, og finner sine viktigste markeder utenlands, kan man lett se for seg at transportkostnadens andel av omsetningen overstiger det vi finner som gjennomsnittet for øvrig industri.

Markeders geografiske dimensjon bidrar til at prisen er ulik i ulike områder, og i enkelte tilfeller vil transportkostnaden utgjøre en avgjørende del av prisen på en vare. Når så er tilfelle kan konkurranseintensiteten i et marked bli påvirket, der høye transportkostnader reduserer intensiteten. Ved små transportkostnader vil konkurrenter entre markedet ved små prisøkninger, med andre ord når etterspørselens priselastisitet er høy (Teigen, 1998).

Når en innsatsfaktor som transport subsidieres blir den billigere for bedriftene å benytte seg av. Dersom produksjonen holdes konstant, vil bedriftene øke etterspørselen etter transport

på bekostning av andre innsatsfaktorer. Dette kalles substitusjonseffekten. Dersom kostnadsreduksjonen utnyttes til økt produksjon vil etterspørselen etter alle innsatsfaktorer øke. Dette kalles skalaeffekten. Overført til eksempler innen fiskeri vil dette bety at fiskere og kjøpere, som drar nytte av transportstøtte, sammen kan velge å levere og motta fangsten lengre unna foredlingsanleggene enn de ellers ville gjort.

Transportstøtte kan vri konkurransen mellom ulike transportmidler eller tillate mer transport. Dersom brukerne endrer atferd som følge av subsidien, kan effektiviteten i transportkjeden falle. Et særtrekk med transporttjenestene er at man ofte finner stordriftsfordeler, slik at gjennomsnittskostnaden faller med økt transportdistanse. For føringstilskuddet betyr det at transportlengden ikke er proporsjonal med kostnaden, og at man ikke er tjent med et for stort fokus på at føringen må skje til nærmeste foredlingsbedrift. Det er også slik at den økte konkurransen vi møter på grunn av globalisering og internasjonal arbeidsdeling medfører økte krav til kvalitet, og leveranser, og det pris- og kostnadspress som realiseres som følge av konkurransen gir seg utslag i alle deler av verdikjeden – også transportleddene. Tendensen internasjonalt har vært en relativ reduksjon i transportkostnadene (NOU 2000: 21), og avstandene internt i Norge er ofte lengre enn de transportavstandene våre eksportvarer tilbakelegger utenlands.

Støtte til transport og kompensasjon av ulempene forbundet med lange avstander, tøft klima og topografi er ikke et særnorsk fenomen. Også våre naboland har store perifere regioner, og i Sverige ble det i 2005 utbetalt SEK 390 millioner i transportstøtte til deres nordligste fylker (län) mens tilsvarende tall for Norge var NOK 141 millioner (Paulsen *et al.*, 2007: 22). Da er ikke føringstilskuddene over salgslagene iberegnet.

4.2.4 Overføringseffektivitet

Et problem som kan identifiseres ved føringsstøtten er muligheten for at den overveltes til sektorer som den ikke er tiltenkt. For eksempel dersom tiltakene fører til økt etterspørsel etter transport i pressede lokale markeder. Dersom støtten ikke påvirker prisene på transport eller varene som selges, vil føringsstøtten tilfalle støttemottageren, men så er ikke alltid tilfelle. Økt etterspørsel etter transport vil kunne gi økte priser på tjenesten, slik at en del av støtten tilfaller transportøren. Dette vil igjen komme både eieren av, og de ansatte i, foredlingsbedriften til gode. Dersom støtten slår ut i økt produksjon kan prisene på produktet falle, og en del av støtten tilfaller kjøperne av støttemottagerens varer. Økt etterspørsel etter råvarer kan gi økt pris på råvarene, slik at en del av støtten tilfaller fiskerne. Hvor støtten finner veien avhenger av konkurransesituasjonen i de ulike leddene av verdikjeden. Som vi har vært inne på kan det tenkes at blant annet mottaksstasjoner opptre som monopsonister i sitt område, og at de lar fiskerne bære en del av transportkostnaden gjennom å benytte sin markedsrett til å betale en pris lik eller tilnærmet lik minsteprisen. For transportører, som opererer nært sin kapasitetsgrense, eller som har tilnærmet lokalt monopol, kan økt etterspørsel også slå ut i høyere priser.

Et problem med subsidier er at det er vanskelig å utforme ordninger hvor ikke en betydelig del av støtten tilfaller andre aktører enn de man ønsker å nå. Dette kalles lekkasje. Eksempelvis vil en del av produksjonsstøtte tilfalle produsentene av innsatsfaktorene i form av høyere priser enn ellers. En studie av landbruksstøtten i OECD-landene estimerer at så mye som 75 prosent av støtten "lekker" ut til innsatsfaktorleverandører, og kommer dermed ikke de ønskede mottakerne til gode (Dewbre, 2002). Dette representerer en svært lav overføringseffektivitet og en lite kostnadseffektiv måte å støtte jordbruket på. I Norge har overføringene til landbruket de siste årene utgjort om lag 85 prosent av all næringsrettet støtte med sine om lag 12 mrd kroner, mens andelen til fiske og havbruk har vært om lag 1 prosent [St.meld.nr.1 (2007–08), s. 157].

Føringstilskuddene i fiskeriene er begrunnet med å kompensere for avstandsurelper gjennom å redusere kostnaden til transport. Støtten vil kunne fordeles mellom fiskekjøper, -transportør og -selger. Den ønskede fordelingen mellom aktørene er i noen tilfeller uklare, men ordningens intensjon er ikke å støtte transportørene.

Økonomisk teori fremholder at skatter og støtteordninger bør utformes slik at de gir minst mulig vridninger i produksjonen mellom sektorer. Eventuelle tiltak bør også utformes slik at man oppnår størst mulig effekt på målet per krone anvendt. Hvordan støtten fordeles mellom aktørene i verdikjeden bestemmes av forholdet mellom etterspørsels- og tilbuds-elasticitetene. Som illustrasjon tar vi for oss forholdet mellom fiskekjøper og transportør når det betales et tilskudd til kjøperen per kg transportert vare. Dersom fiskekjøperens etterspørsel etter transport er uelastisk (det vil si at etterspørselskurven er slak og en prisendring vil ha liten påvirkning på etterspurt kvantum) og transportøren (tilbyder) har høy tilbudselasticitet så vil en stor del av støtten gå til reduksjon av prisen kjøper betaler. Dette gir lite "lekkasje" til transportør og en høy overføringseffektivitet⁹ (OECD 1998, van Beers & de Moor, 2001).

Motsatt fall, med høy etterspørsels- og lav tilbudselasticitet, vil gi stor lekkasje til transportør og liten overføringseffektivitet. I tabellen under gis en generell gjennomgang av overføringseffekten når det ytes støtte til innsatsfaktorer i produksjonen, ved ulike kombinasjoner av tilbuds- og etterspørselselasticiteter. Merk imidlertid at en grunnleggende forutsetning er fravær av eksternaliteter og ingen samhandel med andre land. I tilfellet med eksternaliteter vil ikke markedet gjenspeile godets reelle knapphet og i eksempelet ovenfor kan det være at transportens negative miljøpåvirkning ikke fullt ut blir tatt med. I tilfellet med utenrikshandel vil støtten komme utlendinger til gode dersom innsatsfaktoren importeres og/eller sluttproduktet eksporteres.

Tabell 39 Overføringseffektivitet ved subsidiering av innsatsfaktor

		Etterspørsel	
		<i>Uelastisk</i>	<i>Elastisk</i>
Tilbud	<i>Uelastisk</i>	Moderat	Effektiv
	<i>Elastisk</i>	Ineffektiv	Moderat

Tabellen viser at den beste overføringseffektiviteten finner vi når tilbudet er uelastisk, i kombinasjon med en elastisk etterspørsel. Overført til transport av fisk i områder uten eget foredlingsanlegg, eller i tilfeller med overskuddstilbud, vil det tilsvare en situasjon der transportøren(-e) har ledig kapasitet og det er stor pris konkurranse og der de som etterspør transporten er prissensitive. I enkelte situasjoner kan et slikt scenario være passende i den virkeligheten vi ser på, der foredlingsanlegget kan velge mellom å transportere fisken selv eller få andre til å gjøre det, at etterspørselen er temporært eller kapasitetsmessig betinget, eller at transportkostnadens størrelse er avgjørende for hvilken lønnsomhet han kan oppnå i produksjonen av varen. I tillegg kan tilbudet av transport gjerne være svært konkurranseutsatt eller transportnæringen være gjenstand for stor grad av konkurranse.

⁹ Overføringseffektivitet defineres som forholdet mellom overføringen til produsentene og kostnadene andre innenlandske aktører må bære (eg. økningen i produsentoverskuddet dividert med reduksjon i konsumentoverskudd og profittbortfall for mellomledd).

4.3 Problemer knyttet til transportstøtte

Subsidier generelt kan gi en rekke uheldige virkninger. De viktigste problemene er knyttet til konkurransevridning mellom produsenter og innsatsfaktorer, lav produktivitetsvekst og høyere skatter.

En mulig ulempe ved bruken av føringstilskudd innenfor denne målsettingen er at en desentralisert struktur av mottak – som kun opererer på vegne av sin eier (kjøper og foredler av fisk) – sementeres og kan oppleves som en ekstra inngangsbarriere for potensielle etablerere innen fiskeforedling i det spesifikke området. Vår oppfatning er imidlertid at hinderet denne inngangsbarrieren utgjør er liten all den tid innretningen på føringstilskuddet er slik at kun transport over kortere avstander gis støtte. Vi forutsetter da at føringstilskuddet for den etablerte mottaksstasjonen bortfaller dersom et foredlingsanlegg opprettes i nærheten. I så måte vil etableringsbarrieren bestå i at man er utestengt fra å benytte seg fra den bygningsmasse som benyttes til mottaksstasjon – i mange tilfeller nedlagte foredlingsanlegg. Som ved de fleste næringsrettede støtteordninger så favoriseres eksisterende bedrifter – så også for føringstilskuddet. Det kan virke diskriminerende på etablering av nye virksomheter (Cappelen & Holmøy, 2005) og virke som et etableringshinder for disse.

Generelt sett er det også en fare for at føringstilskudd blir en sovepute i et prissystem der minstepriser for hvert fiskeslag settes unison for et område som består av mange små lokale markeder, og at tilskuddene ikke klarer å følge den dynamikk som er til stede der varierende tilbud og etterspørsel møtes. Utfordringa kan vises med et i tid nærliggende eksempel der 25 mottaksstasjoner (10 kjøpere) fra Meløy i nord til Kristiansund i sør innførte kjøperstopp i perioden 8.–18. april ettersom minsteprisen for torsk mellom ett og to kilo ble oppfattet som for høy til å forsvare den betalingsvilje som fantes i ferskfiskmarkedene. Årsaken til at kjøpet ble gjenopptatt var at salgslaget gikk inn med ekstra føringstilskudd til pakking og transport (ut av regionen til innenlandsk produksjon) frem til ny minsteprisavtale trådte i kraft 5. mai. I diskusjonen rundt saka ble det også trukket frem påstander om juks¹⁰, der fiskere hadde levert (eller bedt om å få levere) "stor-hundra" for å sikre avsetning av fangsten.

Som ved enhver form for økonomisk støtte, kan det også innenfor føringstilskuddene være vanskelig å reversere eller endre støtteformen, all den tid næringsaktørene tar høyde for dem innenfor sitt handlingsrom og de har (distrikts-)politisk legitimitet. Det kan igjen hindre lønnsomme omstillinger innen og mellom næringer. Et annet problem, som Cappelen og Holmøy (2005) viser til, er at støtterordninger skaper grobunn for lobbyvirksomhet, der næringsaktører fremstiller sin egen situasjon som særlig støtteberettiget. Ser vi til fiskerinæringa så er historien med Hovedavtalen et godt eksempel på dette, der intensjonen ved inntreden i 1964 var at avtalen i løpet av en femårsperiode skulle gjøre seg selv overflødig [Christensen & Hallenstvedt, 2005; St meld nr 66 (1969–70)]. I stedet holdt den stand i 40 år.

Næringsaktørenes tilpasning til det til enhver tid gjeldende regelverk kan også utgjøre en utfordring med tanke på støtteordningene. Årsakene er nok mer sammensatte enn det følgende utsagn hentyder, men som ved et hvert regulatorisk inngripen står næringsaktørene fritt til å gjøre sine strategiske tilpasninger innenfor det gjeldende regelverk. Sitatet er hentet fra Råfisklagets styres årsberetning i 2006 (s. 13) som forklaring på at overforbruket av føringstilskudd og at mesteparten gikk til mottaksstasjoner: *"Årsaken var endret fiskemønster og at nedlagte fiskeproduksjonsanlegg kom inn som mottaksstasjoner. Økt mottaksstasjonsføring førte til atskillig større forbruk enn beregnet ved begynnelsen av året."* Vi har selvfølgelig ikke belegg for å hevde at foredlingsanlegg legges ned og drives som mottaksstasjoner som følge av gunstige føringstilskudd. Salgslagets representantskap

¹⁰ Se pressemeldinger fra Norges Råfisklag (www.rafisklaget.no) og omtale i Fiskeribladet 15., 17. og 19. april.

påpeker da også (s. 7) at strukturutviklingen på land representerer en svekking av leveransmulighetene for den minst mobile kystflåten, og at midler til føringstilskudd er en forutsetning for disse, og for å dempe sesongsvingninger gjennom råstoffutjevning mellom bedrifter.

4.4 Oppsummering

Vi har sett at målene for føringsstøtten er tredelt. På den ene siden skal støtten legges til rette for en variert flåte og lokale fiskerimiljøer, og også sørge for at ressursene utnyttes på steder uten eget mottak. På den annen side skal de sørge for en effektiv næringsutøvelse på sjøen ved avsetningsproblemer i overskuddsområder. De to første argumentene henspeiler etter vårt syn på *fordelings-* eller *distriktpolitiske* målsetninger hvor man søker å utjevne kostnads- eller inntektsforskjeller mellom ulike lokaliseringer, kompensere for lange transportavstander eller opprettholde spredt bosetning. Men det gjenspeiles også at man gjennom finansielle stimuli ønsker en best mulig ressursutnyttelse lokalt og nasjonalt – det være seg humankapital eller naturressursene. Det andre målet er mer konkurransepolitisk orientert der man søker å ivareta hensynet til en rasjonell avvikling av fisket, ved å unngå mottaksstans (og press på minsteprisen?) når førstehåndsmarkedet er karakterisert av tilbudsoverskudd. Det foreligger imidlertid ingen avveining mellom de tre målene. Selv om målene ikke nødvendigvis står i gjensidig konflikt kan det tenkes at et målhierarki kunne gitt tilstrekkelig føringer for virkemiddelbruk all den tid det knives om knappe ressurser til dette formålet og fordelingen av rammene på ulike ordninger kan føre til uenighet mellom salgslag.

Uten at det eksplisitt er nevnt i målsettingene for føringstilskuddet kan førstehåndsmarkedet for fisk sies å bære preg av mange karakteristika som står i kontrast til forutsetningene for perfekte markeder – den konkurranseform som vil realisere størst mulig verdiskaping fra våre ressurser. Føringsstilskuddet, som representerer en type næringsstøtte, er etter vårt syn ikke motivert ut fra behovet fra å rette opp disse ulike typene markedssvikt, men – som vist – er det flere sider ved førstehåndsmarkedet hvor føringsstøtten kan benyttes som argumentasjon for å rette opp og sikre slike velfungerende markeder. Ett argument speiler på markedets romslige dimensjon som bidrar til at man kan snakke om flere markeder basert på geografi og råstoffanvendelse. I tilfeller der den av salgsorganisasjonene satte minstepris er for lav til å klarere tilbud og etterspørsel kan tilskudd være nødvendig for å realisere transaksjoner mellom fiskere og fiskekjøpere.

Subsidier generelt kan gi en rekke uheldige virkninger og føre til samfunnsøkonomisk ineffektive løsninger. De viktigste problemene er knyttet til konkurransevridning mellom bedrifter, konkurransevridning mellom innsatsfaktorer, lav produktivitetsvekst og høyere skatt. Tilskudd til enkeltbedrifter kan gi disse en konkurransefordel ovenfor andre som ikke mottar støtte, og føre til ineffektiv produksjon. Subsidiene kan også endre prisforholdene mellom innsatsfaktorer, og slik føre til at bedriftene benytter en miks av innsatsfaktorer som ikke er ønskelig fra et ressursutnyttelsesperspektiv. Subsidier kan også føre til at bedrifter produserer med slakk i produksjonen, også det en ineffektiv bruk av ressursene. De kan også gi redusert innovasjonstakt og produktutvikling. Samlet sett kan disse faktorene føre til en lavere produktivitetsvekst enn man ellers ville oppnådd, og binde ressurser i uproduktive anvendelser med lavere verdiskaping enn man ellers ville fått. Subsidiene finansieres gjerne med skatter og medfører administrativt arbeid både hos myndigheter og private. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved skatteinnkreving er ofte betydelig høyere enn verdien man samler inn.

I NOU 2000: 21 ("*En strategi for sysselsetting og verdiskaping*") heter det at næringsstøtte til enkeltbedrifter og -næringer representerer en påvirkning av konkurransen mellom bedrifter og ressursbruken i samfunnet, og finansieringen av denne typen ordninger innebærer realøkonomiske kostnader. Av den grunn slår utvalget fast at det er: "... viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene evalueres i forhold til målene de er ment å

ivareta” (s. 324). Målene for føringsstøtten er mange, men ikke særlig presise, hvilket påvirker vår evne til å vurdere graden av måloppnåelse av dette tiltaket. Poenget understrekes i NOU 1996: 23 (*”Konkurransen, kompetansen og miljøet”*) der utvalget peker på at: *”... det i evalueringen av virkemidlene ville være sterkt ønskelig å ha en oversikt over de enkelte ordningenes måloppfyllelse, lønnsomhet, tap og eventuelle andre tallmessige indikasjoner på effektiviteten i de ulike ordningene. (...) [men] et slikt samlet tallmateriale har ikke vært mulig å utarbeide, og følgelig er det bare unntaksvis mulig å vurdere særlig presist hvor effektivt de ulike ordninger virker, eller om de faktisk bidrar til tiltenkte formål”* (s. 218).

I økonomisk teori benyttes ofte Pareto-kriteriet for å anskueliggjøre hvor godt utnyttet ressursene er. Det heter at når ressursene er optimalt fordelt vil det være umulig å gjøre en omfordeling av ressursene, der en kommer bedre fra det enn tidligere, uten at andre kommer verre ut. Et litt svakere kriterium for omfordeling er Kaldor-Hicks kriteriet – som ofte benyttes i nytte-kostnadsanalyser – der det heter at det ved en omfordeling av ressursene må være slik at nytteøkningen til de som blir tilgodesett av tiltaket må være tilstrekkelig til å kunne kompensere de som blir skadelidende. De skadelidende trenger *de facto* ikke å kompenseres for den reduserte nytten de påføres. I bunn og grunn er det dette som ligger i begrepet overføringseffektivitet – at nytten av støtten overstiger den ulempe den påfører andre.

Selv om man finner ulike støtteordninger uheldige for samfunnet kan det være svært vanskelig å avslutte virkemiddelet. Dette kommer av at mottakerne driver sterke lobbykampanjer mot avskaffelse, lokalsamfunn og industri blir ofte avhengige av støtten og på grunn av at man kan være avhengig av at andre land fjerner sine parallelle ordninger samtidig. Søilen (2002) fører følgende argument i penn som bevisførsel for at næringspolitikken etter krigen er ført på sviktende grunnlag: *”Norske økonomer utdannet i etterkrigstiden fikk grundig opplæring i markedssvikt, men svikt i det offentlige styringsapparatet var lenge et ikke-tema. (...) Styringsapparatet utviklet seg til en arena hvor ulike aktører spilte mot hverandre både om hvilke mål det skulle styres mot, og om hvilke virkemidler som skulle benyttes. For de mange som høstet fordeler av virkemidlene, ble disse mål i seg selv. Bedrifter med politisk goodwill ble unndratt markedets krav, og ineffektiv drift ble opprettholdt. Når dette foregikk i stor skala, ble resultatet et lite produktivt næringsliv og dermed lavere økonomisk vekst enn det om alternativt kunne vært oppnådd.”* (s. 245–6).

Økt transportforbruk kan bety overforbruk av ressurser, kødannelse, overinvestering i transportmidler og infrastruktur, økt forurensning og ulykker – i lokaliseringsteori kjent som *agglomerasjonsulemper*, ulemper forbundet med å samlokalisere mennesker og bedrifter på samme sted. I tillegg må subsidiene finansieres og administreres, med de samme problemene som for subsidier generelt. For føringstilskuddet er det også miljømessige konsekvenser som bør fanges opp, og en av mange utfordringer for den fremtidige innretning av denne støtten er hvordan (eller om) man skal fange opp den utvikling som har skjedd innenfor bunkerskostnad – både til vanns og til lands.

5 Effekter av føringstilskuddene

Dette kapitlet tar for seg effektene av de ulike tilskuddsordningene for føring av fisk og skalldyr. Vurdering av grad av måloppnåelse står naturligvis i fokus, men i tillegg vil også transportomfang/miljø og samfunnsøkonomiske vurderinger være sentrale.

Det er svært vanskelig å vurdere effektene av tilskuddene. De økonomiske systemene de søker å påvirke er komplekse og svært varierte. Dette gjør det problematisk å forutsi hvordan aktørene vil tilpasse seg alternative regimer og beregne endringer i økonomisk utbytte. I tillegg har en rekke av aktørene i bransjen andre mål som ikke nødvendigvis er økonomisk rasjonelle, samt at det ligger sterke historiske føringer gjennom tidligere investeringer, valg av bosted og lignende.

Selv om vi baserer vurderingene på en rekke indikatorer, kommer vi ikke bort fra at vurderingene i stor grad må baseres på skjønn. Sammen med usikkerhetsmomentene nevnt ovenfor, innebærer dette at man må utvise forsiktighet i tolkningen av konklusjonene. Bedriftene er ofte deler i ensidige næringsliv og sysselsettingssystemer. Dette betyr at endringer i rammebetingelser kan gi større ringvirkninger i lokalsamfunnet.

5.1 Mål og effektindikatorer for føringstilskuddsordningene

Tidligere har føringstilskuddene inngått som en del av Hovedavtalen, hvis uttrykte mål var å "bedre fiskernes lønnsevne" når deres inntekt ikke stod i et rimelig forhold til inntektene i andre næringer. Hovedavtalen ble sagt opp i 2005, og for de seinere års føringstilskudd – som er viet størst oppmerksomhet i denne rapporten – heter det i Soria-Moria erklæringen at føringstilskudd skal sikre den desentraliserte mottaksstrukturen¹¹. I FKD's budsjettproposisjon [St.prp. 1 (2007–2008)] fremgår det at formålet med ordningen er å tilrettelegge for utnytting av fiskeressursene i områder med mottaks- og/eller avsetningsproblemer. Den mest konkretiserte formuleringen av formålet for føringstilskuddet finner vi i konkurransegrunnlaget for denne evalueringen. Der er føringstilskuddet begrunnet ut fra tre hovedmål;

- Bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur og lokale fiskerimiljøer
- Bidra til at ressursene blir utnyttet i flere områder, selv om det ikke er et mottak i umiddelbar nærhet
- Bidra til en mer effektiv gjennomføring av fisket, gjennom føring av fisk ut fra overskuddsområder, ved at avtaksproblemer ikke medfører stans i fisket

Disse målene legger føringer for de årlige bevilgningene til formålet, og, etter det vi kan se, ligger det ingen implisitte målkonflikter mellom disse tre. Sett opp mot de fiskeripolitiske målsettingene¹², synes målene for føringsstøtten å bygge opp under de retningslinjer som der er fastsatt.

Sentralt i analysen står grad av måloppnåelse. Målene er imidlertid ikke entydige, og vi vil derfor utdype vår tolkning av disse og presentere hvilke analyser vi vil gjennomføre for å vurdere effektene.

¹¹ I omtalen av den mer generelle distriktpolitikken trekkes det frem at reduksjon av avstandshindre er viktig for utvikling av livskraftige lokalsamfunn og derfor en viktig del av regjeringens strategi.

¹² Som det heter i Strukturutvalgets mandat (NOU 2006:16, s. 14): "Regjeringens mål er at kyst- og fiskeripolitikken skal bidra til langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskaping for hele samfunnet og samtidig bidra til rettferdig fordeling av ressursene. Regjeringen ser det som en styrke at næringen har en struktur der aktørene varierer i størrelse. Regjeringen vil legge til rette for en fiskeflåte som bidrar til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten, og som kan sikre industrien helårig stabil tilgang på råstoff."

5.1.1 Variert flåtestruktur og lokale fiskerimiljø

Norsk fiskeripolitikk har i alle år understreket viktigheten med en variert fiskeflåte for å kunne utnytte våre fiskeressurser innen- og utenfor vår økonomiske sone. Tidvis er det understreket at kystflåten skal være bærebjelken i fiskeflåten [senest i Innst.S.nr.271 (2002–2003) fra næringskomiteen om strukturiltak i kystfiskeflåten]. Samtidig er det stor enighet om nødvendigheten av en havgående flåte for å kunne høste av de ressursene som befinner seg lengre til havs. Til en viss grad fordrer en hensiktsmessig utnytting av lokale ressurser innsats fra småskala fartøy.

Mange samfunn langs kysten er næringsmessig svært ensidige, og avhengige av fiske og foredling for sysselsetting.

Målene kan ses på som delmål for å nå bredere distriktpolitiske mål som bevaring av bosettingsmønsteret. Over lang tid har det foregått en rasjonaliserings- og sentraliseringsprosess i fiskeforedlingsindustrien. Disse kan gi ulemper for fartøy med begrenset rekkevidde og fangstkapasitet i forhold til større fartøy. Bortfall av lokale leveringsmuligheter vil skape problemer for fiskere som ønsker å drive fiske i nærheten av bosted og familie.

Et alternativ til føringstilskudd vil være at fiskerne tar kostnaden ved å forflytte seg nærmere produksjonsanleggene, enten permanent eller under fiske. Agglomerasjonsulempene ved at lokale, småskala, selvsysselede fiskere flytter til noe mer sentrale steder i distrikts-Norge er nok tilnærmet ubetydelige, men de private og sosiale kostnadene ved en slik flytting er nok merkbar for de enkeltpersoner og familier det gjelder. Ringvirkningene i ensidige fiskerisamfunn kan også medføre betydelige problemer for hele samfunnet. Forflytning og mobilitet under sesongfiskerier har alltid funnet sted, også blant de minste fartøyene, men et bortfall av mottaksstasjoner vil vanskeliggjøre drift fra hjemstedet for de minst mobile fartøyene.

Mange faktorer påvirker flåtestrukturen og eksistensen av lokale fiskerimiljø gjennom komplekse sammenhenger. Flåtestrukturen påvirkes i hovedsak av teknologi, økonomi og rammebetingelser. Historisk sett har disse forholdene trukket i retning av større fartøy. Det er rimelig å anta at også sentraliseringen av foredlingsanleggene og strukturvirkemidlene også trekker i denne retning. Med hensyn på bosetting i fiskerisamfunn opplever vi en sterk kontinuerlig reduksjon i antall fiskere og fiskefartøy. Med strukturvirkemidlene er det grunn til å tro at denne prosessen vil akselerere, i allefall inntil et visst punkt.

På denne bakgrunn tolker vi målet slik at støtten skal komme små kystfartøy til gode. "Opprettholdelse av lokale fiskerimiljø" tolker vi som at fiskere skal ha mulighet til drift fra bostedet sitt og at støtten dermed skal tilfalle leveranser av fisk fra det nærliggende området. Følgende kriterier vil benyttes som indikatorer på effekten av ordningene på dette målet:

- Størrelsesfordeling på fartøyene som leverer fangst som mottar tilskudd
- Hvor ligger mottaksstasjonene som fisken leveres til
- Hjemstedet til fartøyene som leverer fangst på de enkelte mottaksstasjonene
- Betydningen av tilskuddet for fiskere og fiskeforedlingsbedrifter

5.1.2 Utnyttelse av kystens ressurser

Et viktig mål for ordningene er å utjevne rammevilkårene fiskerne stilles ovenfor ved å sørge for at det er mulig å levere fisk også på steder uten produksjonsanlegg. Dette for å opprettholde bosettingen i distriktsområder – gjennom å muliggjøre (småskala) fiskeriaktivitet uten at den nødvendige infrastruktur (representert ved produksjonsanlegg) er til stede.

Alternativet til føringstilskudd, sett fra denne målsettingen, vil være at private (eller offentlige) aktører gjennomfører realinvesteringer i foredlingsanlegg eller større, mer mobile, fartøy, som muliggjør produksjon uten denne type tilskudd. All den tid aktørenes frie dynamiske tilpasning ikke har realisert en slik løsning, er det grunn til å tro at (i) det lokale råstoffgrunnlag er for lite til å kunne realisere en desentralisert foredling av dette råstoffet, eller at (ii) fiskernes kvote-/fangstgrunnlag ikke er tilstrekkelig til å gi avkastning som borger for investeringer i større mer moderne fartøy. At de fleste kommersielt interessante fiskeslag er kvotebelagte underbygger dette argumentet, selv om de minste fartøyene i seinere år har hatt et tilnærmet fritt fiske på bunnfiskartene og at eksempelvis taskekrabbe, breiflabb og andre ikke er kvotebelagt.

Strukturrasjonaliseringen i foredlingsindustrien betyr at avstanden til nærmeste anlegg kan være lang mange steder langs kysten. For avviklingen av fisket på vandrende bestander som norsk arktisk torsk og NVG-sild gir dette relativt små problemer med hensyn på den totale ressursutnyttelsen. Koblet mot den norske flåtestrukturen med hovedvekt på små og lite mobile fartøy, kan dette skape problemer for utnyttelsen av stedbundne naturressurser. Lokalt kan disse være for små for etablering av et produksjonsanlegg, og disse ressursene kan da bli underutnyttet.

For å undersøke om føringstilskuddene bidrar til at ressursene kan utnyttes også uten foredlingsanlegg i nærheten vil vi benytte følgende indikatorer:

- Grad av stedbundethet for bestanden
- Utnyttelsesgrad for ressursen
- Betydning av tilskuddet for fiskere og fiskeforedlingsbedrifter

5.1.3 Effektivt fiskeri

Mange fiskeri er preget av store variasjoner i kvoter mellom år og store temporale og spatiale variasjoner i tilgjengelighet gjennom året. I tillegg kan kvaliteten, og dermed verdien, endres over tid i fangstsesongen. Disse forholdene kan gi misforhold mellom mottakskapasitet og faktisk fangst, både lokalt og landet sett under ett.

De beste eksemplene på dette er kanskje vårtorskefisket i Finnmark, seinotsesongen i nord og seifisket på vinteren på Møre. Av nyere dato har vi også sildesesongen langs Nordlandskysten og til Møre vinterstid. For inneværende år ble 47 prosent (440.000 tonn) av ei rekordstor NVG-sildekvote tatt i løpet av januar og februar, det aller meste utenfor Nordland. Da hadde kyst- og trålgruppen tatt 60 prosent av gruppekvota si, mens $\frac{3}{4}$ -deler gjenstod for ringnot.

I situasjoner med tilbudsoverskudd i enkeltområder er det viktig for avviklingen av fisket å føre fangst ut av pressområdene. Salgslagene har i Råfiskloven hjemmel for dirigering av fisket for fordelaktig omsetning (§ 5) eller av hensyn til avtak eller utnyttelse (§ 6). I opptakten til mange sesongfiskerier henstilles det til fiskerne ikke å sette i gang fisket før de har avtaler med mottakere. Men som målet for føringstilskudd viser, kan det i mange tilfeller være like effektivt å rette virkemidler inn mot mottaksanlegg gjennom bruk av gulrot heller enn pisk.

En del foredlingsbedrifter spesialisere seg på en type produksjon, og baserer seg gjerne på en fiskeart, mens fartøyenes fangst ofte uunngåelig består av flere fiskeslag. Dette misforholdet kan også senke effektiviteten i fisket. For å analysere effekten av føringstilskuddene på dette målet vil vi benytte følgende effektindikatorer:

- Grad av problem i forholdet mellom fangst og kapasitet
- Fartøyenes og foredlingsindustriens tilpasningsmuligheter
 - Biologisk/teknisk
 - Økonomisk – alternativkostnader
- Kostnader ved stopp og oppstart av fiske
- Betydning for fartøy og foredlingsindustri

5.1.4 Samfunnsøkonomi

Dette temaet er grundigere omhandlet i kapittel 4. Kort sammenfattet er en fornuftig allokering av samfunnets ressurser viktig for å sikre verdiskapingen i samfunnet, og dermed den samlede velferden. Verdiskapingen maksimeres om ressursene tilfalt de områdene som utnyttet dem best. Ofte kan hensyn til en rettferdig fordeling av verdiskapingen og andre verdier, eksempelvis bosetting og kultur bety at konsekvensene av en maksimering av verdiskapingen er uønsket. Formålet med den samfunnsøkonomiske vurderingen er å belyse konsekvensene for verdiskaping og fordeling, slik at politikerne kan foreta informerte valg. Vi vil undersøke følgende områder til dette:

- Konkurransesvridning i sektorene i verdikjeden
- Lekkasje til andre aktører
- Støttenivå i forhold til verdiskaping
- Administrasjon
- Ressursutnyttelse
 - uregulerte bestander, høsting på gunstigste deler av bestanden, sesongintensitet

5.1.5 Transportomfang

Grønn skattekommissjon (NOU 1996:9) trakk frem føringstilskuddet som et miljøskadelig subsidium. Utvalget mente tilskuddet gir økt etterspørsel etter transport, med følgelig negative miljøkonsekvenser. Utslipp, støy og støv påvirker miljøet og fortettingsproblemer med økt trafikk kan medføre større ulykkesfrekvens. Utvalget trakk også frem at det sannsynligvis eksisterte målkonflikter mellom miljø og distriktpolitikk på dette området.

Siden føringstilskuddene retter seg nettopp mot transport av varer er det naturlig å vurdere effekten på bruken av transport. I disse vurderingene blir følgende momenter viktige:

- Viktigheten av tilskudd
- Alternativ vareflyt

5.1.6 Gruppering av de enkelte føringstilskuddsordningene

Som beskrivelsene i kapittel 3 viser, er antall ordninger relativt stort og flere er relativt like i formål og i utforming. Med begrenset tid og ressurser tilgjengelig, har vi samlet dem i grupper, for å gi en mer lesevennlig og rasjonell presentasjon av våre vurderinger. Ordningene er i hovedsak gruppert etter formål, men også etter type. Vi prioriterer analyser av de største ordningene, målt i tilskuddsmidler. Disse er:

- Føring fra mottaksstasjoner fisk
- Føring av sild og makrell
- Føring fra mottaksstasjoner reke
- Kryssføring hyse
- Føring av notsei
- Føring av krabbe
- Annet

5.2 Føring av fisk fra mottaksstasjoner

Fire av salgslagene har tilskuddsordninger for delvis dekning av kostnadene ved transport av fisk fra mottaksstasjoner til foredlingsanlegg. Disse utgjør hoveddelen av tilskuddsmidlene. Salgslagene har noe ulike formuleringer av formålet med ordningene, men alle retter seg mot tilrettelegging for at det kan drives fiske med lite mobile kystfartøy fra områder uten foredlingsanlegg. Dette tilsvarer de distriktpolitiske målene om opprettholdelse av en variert flåte og lokale fiskerimiljø.

5.2.1 Hvem drar nytte av tilskuddene?

Avstandshindrene betyr mest for lite mobile fartøy. Dette har med fart, aksjonsradius, driftsform, fangstmengde og anvendelse å gjøre. Samtidig kan også små fartøy forflytte seg langt for å delta i sesongfiskeri. Vi har derfor undersøkt størrelsesfordeling og hjemsted til fartøyene som drar nytte av tilskuddene.

Alle unntatt ett salgslag betaler ut støtten til kjøper, og det er ikke datateknisk mulig å koble tilskuddene til enkeltfangster. Landingene ved mottaksstasjonene vil imidlertid være en veldig god indikator for hvilke lengdegrupper som indirekte støttes. Ut fra landingsdata fra Norges Råfisklag, fant Paulsen *et al.* (2007) at om lag 78 prosent av mengden fisk til mottaksstasjonene ble levert av fartøy under 15 m lengde. Dette betyr at en svært stor andel av tilskuddene går til transport av fisk fra denne flåtegruppen. Ifølge salgslaget er det i all hovedsak lokale fartøy som leverer til stasjonene. Dette gjelder spesielt i Nordland og Troms, mens en del fremmedfartøy i sesongene leverer til mottaksstasjonene i Finnmark. Dette avhenger av hvor fisken er tilgjengelig.

Også i Rogaland Fiskesalgslag går støtten i hovedsak til transport av fisk fra små enmannssjarker med lokal tilhørighet. Det samme er tilfellet i Vest-Norges Fiskesalgslag. I Skagerak fisk domineres flåten av små fartøy – bare 5 av om lag 350 fartøy er over 15 m – oftest hjemmehørende i samme område.

Mottaksstasjonene ligger i hovedsak i perifere områder, med lang avstand til både regionssentra og nærmeste fiskeforedlingsanlegg. Her er det imidlertid unntak, da en del mottaksstasjoner ligger relativt kort vei fra foredlingsanlegg.

Det er viktig at tilskuddsmidlene i størst mulig grad når frem til den ønskede mottakeren, og ikke "lekker" til andre aktører i verdikjeden. Uten tilskudd ville transportkostnaden fordeles mellom fisker og kjøper ut fra forhandlingsstyrke. Vi har ikke god kjennskap til de respektive priselastisitetene, slik at det er vanskelig å analysere fordelingen av tilskuddet mellom disse. Som forventet indikerer prisdata at fisk levert til mottaksstasjonene oppnår lavere pris. Tabell 40 viser prisdifferansen mellom fisk levert ved mottaksstasjon og fisk levert ved foredlingsanlegget for tre viktige aktører. For å sikre mest mulig sammenlignbar kvalitet baserer resultatene seg på bare landinger fra fartøy mellom 10 og 15 meter. For torsk og sei utgjør prisreduksjonen henholdsvis om lag 50–100 og 30–50 øre/kg. Det er rimelig å anta at råstoffet er tilnærmevis av samme kvalitet som fisk levert direkte til foredlingsanleggene. Dette betyr at fiskerne bidrar betydelig til dekking av transportkostnadene.

Tabell 40 *Prisforskjeller ved enkeltbedrifter, fisk levert ved mottaksstasjoner og foredlingsanlegg, fartøy 10–15 m*

	Norges Råfisklag		
	"Finnmark"	"Troms"	"Nordland"
Torsk	- 5 %	- 7 %	- 2 %
Sei	- 9 %	- 7 %	- 6 %

Transporttjenester har generelt en relativt høy tilbudselasticitet, og refusjonsgraden er relativt liten. Selv om transporttilbydere i lokale marked kanskje kan utøve markedsrett og sette en høyere pris på tjenesten er det rimelig å anta at støtten ikke utnyttes til prisøkning på transport. Kjøperen av fisken har sterke incentiver til å minimere transportkostnaden, også eventuelt gjennom å besørge transporten selv. I tillegg er omfanget relativt lite. Disse faktorene indikerer at lekkasje av tilskuddet til transportøren er et marginalt problem.

5.2.2 Betydningen av tilskuddene

Hvor stor betydning har tilskuddet i forhold til fiskerens og fiskekjøperens beslutning om å benytte en slik varetransport? Dette er svært vanskelig å vurdere, siden man ikke har observasjoner av en situasjon uten tilskudd. Resultatene fra intervjuene kan i tillegg være preget av strategiske svar, og ønsket om å beholde tilskuddene.

Salgslagene har en klar oppfatning av tilskuddene som svært viktige for å opprettholde vareflyten. Marginene i foredlingsleddet er relativt små, og uten tilskudd vil det finne sted en sentralisering, der spesielt de minste stasjonene vil legges ned. For enkelte vil det være aktuelt med bare råstoffkjøp i de beste sesongene.

En viktig effektindikator er hvor stor andel av føringskostnadene som dekkes. Både salgslagene og kjøperne har generelt liten oversikt over dette. En viktig årsak er at enhetskostnadene varierer sterkt med mengden som transporteres, og at fraktkostnadene har økt betydelig nylig. Unntaket er Skagerakfisk¹³, hvor laget selv bestiller og betaler transportøren. I gjennomsnitt gir laget tilskudd på i underkant av 10 prosent av føringskostnadene (pakking og transport). Det er vanskelig å se at en refusjonsandel på 10 prosent skal være avgjørende for transporten. For arter med lav pris, kan tilskuddet heve dekningsbidraget over 0, og slik være viktig for transporten¹⁴. De intervjuede enkeltbedriftene i Nordland og Troms oppgir at tilskuddet dekker henholdsvis 60 og 80 prosent av kostnadene. Det er vanskelig å generalisere ut fra noen få observasjoner, men det er nærliggende å anta at refusjonen er i denne størrelsesorden for de fleste transaksjonene. I tillegg kommer da eventuelle kostnader forbundet med mottaket av fisken.

De intervjuede bedriftene i Norges Råfisklags distrikt fremholder at tilskuddet er avgjørende for opprettholdelsen av kjøp av råstoff fra mottaksstasjonene. Bedriften Skaret Fisk AS i kjøper fisk fra mottaksstasjonene i Nord-Troms. Betydningen av dette råstoffet har sunket betraktelig, og bedriften opplyser at dette ikke er avgjørende for dem. De mener imidlertid at betydningen er avgjørende for fiskerne på stedene med mottaksstasjoner. Ved reduksjon i tilskuddsatsen vil de nøye vurdere om det fortsatt skal kjøpes fra disse.

Steigen Sjømat AS kjøper fisk fra mottaksstasjonene i området og baserer en betydelig del av sin virksomhet på dette råstoffet. Føringsstilskuddet har slik stor betydning for dem. Området har hatt svært kraftig nedgang i antall fartøy, og sviktende råstofftilførsel. Bedriften har marginal lønnsomhet, og føringsstilskuddet gir et avgjørende bidrag til resultatet. Produksjon av torsk gir god lønnsomhet, mens seien subsidieres av denne.

I Rogaland har ikke bedriftene god kunnskap om refusjonssatser. En av bedriftene rapporterte at fisken fra mottaksstasjonene ikke er veldig viktig for dem, og at et eventuelt bortfall av føringsstilskudd vil veltes over på fiskerne. Dette vil ha stor betydning for fiskerne, hvor lønnsomheten i fisket er relativt liten. Eksempelvis er prisen på sei, som er den viktigste arten i dette fisket, bare om lag 3,5–4 kr/kg.

¹³ Skagerakfisk praktiserer en *utvidet* førstehåndsomsetning, der kjøperne i lagets område ikke har kjøpeplikt for all fisk, men hvor salgslaget her en mottaksgaranti og selv omsetter det kvantum kjøperne ikke ønsker.

¹⁴ En betydelig art i føringsssammenheng i Skagerakfisk er sei. Fratrasket pakke- og transportkostnadene og inklusiv føringsstilskudd sitter fiskerne igjen med om lag 1 kr/kg for denne fisken.

Det er stor variasjon i mengden fisk som landes ved hver mottaksstasjon. Det er også forskjell i artssammensetningen og transportavstander og muligheter for koordinering av transport fra flere stasjoner. Disse faktorene påvirker attraktiviteten og kostnadene med råstofftransporten. Produksjon av eksempelvis torsk gir høyere verdiskaping enn sei, og betalingsevnen for transport er følgelig høyere for mottaksstasjoner der det landes mye torsk. På denne bakgrunn er det rimelig å anta at stasjoner med høy andel fisk av høy verdi, store kvanta og rasjonell transport vil være attraktive også uten tilskudd. Små stasjoner med mye sei og kostbar transport vil være svært utsatt for nedleggelse. Hvor grensene mellom disse ytterpunktene går, er svært vanskelig å anslå.

Reduserte avsetningsmuligheter for flåten innebærer også en risiko for miljøkriminalitet gjennom dumping av fangst, slik at ordninger som sikrer levering for fiskerne bygger opp om målet om bærekraftighet og ressursutnyttelse. En reduksjon eller bortfall av føringstilskuddet kan med andre ord redusere fiskernes insitamenter til å ta på land all fangst og bidra til større problemer med utkast og dumping.

5.2.3 Produksjonsstruktur

Subsidiering av innfrakt av råstoff trekker isolert sett i retning av sentralisering av foredlingsanleggene og etablering av mottaksstasjoner. Andre faktorer som økte arbeidskraftkostnader, økte krav til teknisk stand, reduksjon i fiskeflåten, fallende kvoter og store lønnsomhetsproblemer har også bidratt til en slik sentralisering. Det er rimelig å anta at effekten av føringstilskuddene har vært neglisjerbare i forhold til de øvrige faktorene. Det er derfor lite trolig at føringstilskuddene har hatt noen betydning i nedleggelsen av foredlingsanlegg, eller fremskyndet en slik utvikling.

Resultatene fra analysene av betydningen av tilskuddene tyder på at disse er av relativt stor betydning for opprettholdelsen av mange mottaksstasjoner. Spesielt stasjonene med små mengder fisk vil, med høy sannsynlighet, bli lagt ned uten tilskudd. De fleste kjøperne har svak lønnsomhet, og vil trolig ikke kunne dekke økte kostnader om hele transportkostnaden overlempes dem. Alternativet vil da være en lavere pris for fisker. Det er høy konkurranse om både råstoff og arbeidskraft i Norge, og inntektsreduksjon for fiskerne kan føre til at flere fiskere går ut av næringen eller flytter fiskeområde.

Ingen salgslag rapporterer om at de opplever utviklingen i antall fiskere og fartøy som ulik mellom områder bare med mottaksstasjoner og steder med foredling. Norges Råfisklag mener utviklingen ville vært vesentlig verre i disse områdene uten tilskudd. I Skagerakfisk opplevde man at fiskere flyttet på seg når mottaksstasjonen ble lagt ned. Mange kom tilbake da stasjonen ble gjenåpnet.

5.2.4 Ressursutnyttelse

Ordningene kan påvirke målet om ressursutnyttelse langs kysten. I Norges Råfisklags distrikt går støtten hovedsakelig til fangst av torsk, hyse og sei, som hovedsakelig fiskes i et blandingsfiske. Disse bestandene vandrer i havet langs kysten og er i liten grad stedsbundne. I tillegg er fisket i all hovedsak kvotebelagt. Kvotene på hyse og sei utnyttes imidlertid ikke fullt ut for tiden. En del av fiskerne som leverer til mottaksstasjonene fisker i Gruppe II eller driver hobbyfiske. Disse faktorene trekker i retning av at utnyttelsen av hyse og sei vil falle noe dersom mottaksstasjoner faller fra. Samtidig er mengden fisk det vil affisere relativt begrenset og verdien av disse artene relativt lav.

På den negative siden kan flere kysttorskbestander ifølge havforskerne sies å være svake, og flere vernetiltak er iverksatt. En del av mottaksstasjonene bidrar til økt fangstpress på disse bestandene. Mengdene er imidlertid små, så problemet er relativt lite.

I de sørligere salgslag drives fisket på mer stedsbundne bestander, og i den grad tilskuddene er viktige for opprettholdelse av fisket bidrar disse ordningene til ressursutnyttelse. Også her er det uheldig om tilskudd bidrar til overutnyttelse av bestander i svak forfatning. Dette har vi dessverre for lite informasjon om for å vurdere.

5.2.5 Samfunnsøkonomi

De viktigste problemene ved bruk av subsidier er ofte konkurransevridninger. Føringsstilskudd til mottaksstasjoner retter seg i all hovedsak mot små fartøy. Støtten kompenserer bare delvis for avstandsulempene, og er liten i omfang. Fiskekvotene er også fast fordelt mellom fartøygrupper, slik at vridningseffektene mellom fiskefartøy er neglisjerbare.

På foredlingssiden reduserer tilskuddet avstandsulempen. Dette kan gi en sentraliserende effekt på strukturen i foredlingsindustrien. Det er imidlertid rimelig å anta at andre faktorer som arbeidsmarked, råstofftilgang, investeringsbehov og produktivitet har vært langt viktigere i beslutninger om nedleggelse og etablering. Vi vurderer derfor vridningseffektene i foredlingsindustrien også som neglisjerbare. Tilskuddene vrir heller ikke konkurransen mellom mottaksanleggene nevneverdig, ettersom alle er omfattet og at tilskuddsatsen defineres ut fra avstanden til nærmeste foredlingsanlegg.

Tilskudd kan bidra til å opprettholde en ineffektiv struktur. De mest verdifulle fangstene ville høyst sannsynlig blitt fisket, også med færre mottaksstasjoner. Dette vil finne sted gjennom at fartøyene endrer leveringssted, eller at andre fartøy fisker dette. Dette fisket vil sannsynligvis være mer kostnadseffektivt. Sett i lys av den relativt beskjedne mengde som landes på mottaksstasjonene, vil effektivitetsgevinsten også være relativt liten.

Lekkasje til andre enn målgruppene er også ofte et problem. Disse føringsordningene retter seg mot både fiskerne og fiskekjøperne for å sikre leveringsmuligheter. Støttemidler kan da lekke til transportør og grossister i form av priser, i tillegg til at midlene kan skjevfordes kraftig mellom kjøper og selger. Markedet for fiskeproduktene er relativt stort og med mange aktører. Det er lite trolig at prisene til grossist påvirkes av de små tilskuddene. Transporten med bil og båt må forventes å være generelt priselastisk, slik at det er lite trolig at støtte lekker hit. Som vist i Tabell 40 bidrar også fiskerne til ordningen gjennom lavere førstehåndspriser.

Verdiskapingen kan også påvirkes gjennom hvilken aldersgruppe av bestanden man fanger, og når man fanger fisken. Tilskuddsordningene for fisk fra mottaksanlegg diskriminerer ikke med hensyn på tid, og er sannsynligvis for små til å gi adferdsendring også for disse variablene.

Overkapasitet og -fiske har vært et av hovedproblemene med subsidier i fiskeriene. Tilskudd til transport reduserer kostnadene, og kan slik prinsipielt føre til overfiske og redusert utbytte fra bestanden. Imidlertid er støtten liten, og gir bare delvis dekning av kostnadene, slik at denne effekten er svært liten.

Ifølge salgslagene krever ordningene relativt små administrative ressurser.

5.2.6 Miljø

Transport påvirker miljøet negativt gjennom eksempelvis forurensning av atmosfære og lokalmiljø. Transportsubsidier kan ytterligere forsterke de skadelige effektene ved at økt transport finner sted. Det gjelder både direkte og indirekte subsidier, der aktører ikke utsettes for den fulle kostnaden fra forurensning. Føringsstilskudd reduserer bedriftenes kostnader, og øker prinsipielt etterspørselen etter transport.

Det er vanskelig å forutsi hvordan produksjonsstrukturen og transportomfanget ville vært uten føringstilskudd. Vi forventer imidlertid en viss sentralisering, samt at en del fiskere ville slutte, og en del ville endre fangstfelt. En del fiskere vil også velge å gå lengre med fartøyet for levering. Økt gangtid med fartøyene gir økte utslipp til atmosfæren, mens sentraliseringen vil gi kortere biltransport. Biltransport er vesentlig mer utslippseffektivt enn gange med fiskefartøy. Til sammen vil sannsynligvis behovet for transport reduseres noe, og følgelig vil utslippene reduseres. Tatt i betraktning at ordningen omfatter transport av en relativt liten mengde fisk, vil utslippsendringene være små.

5.2.7 Måloppnåelse

Formålene med ordningene for føring av fisk fra mottaksstasjoner er å bidra til opprettholdelse av den mindre kystflåten og leveringsmuligheter på steder uten foredlingsanlegg.

I all hovedsak når tilskuddene aktørene som intensjonen var å støtte. Små fartøy dominerer leveransene til mottaksstasjonene, og stasjonene ligger spredt langs kysten og gir dermed leveringsmuligheter og mulighet for å drive fiske ut fra hjemstedet.

Med unntak av Skagerakfisk, dekker tilskuddene en betydelig andel av kostnadene knyttet til transporten. Det er vanskelig å beregne hvordan støtten fordeles på fisker og kjøper, men den gir sannsynligvis positiv inntektseffekt for begge. Generelt oppfatter kjøperne lønnsomheten i bearbeidingen av denne fisken som marginal, og dermed utsatt for reduksjon i tilskuddene. Svært mange rapporterer om at transportkostnadene har steget betydelig i den senere tiden.

Det er svært vanskelig å vurdere hvor utsatt mottaksstasjonene er for nedleggelse, men informasjonen fra salgslag og kjøpere, sammen med kunnskap om marginene i verdikjeden gir sterke indikasjoner på at bortfall av tilskuddene vil føre til sentralisering, og at i alle fall de minste mottaksanleggene vil falle fra. For andre kan en tilpasning være at det bare holdes åpent i de beste sesongene, og at det blir sterkere fokus bare på de mest verdifulle artene. Dette vil være svært uheldig for fiskerne på stedet.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted gir tilskuddene små vridningseffekter i økonomien, og bare liten ineffektivitet. I forhold til verdien av fisken som landes på mottaksstasjonene utgjør tilskuddene relativt lite. Kostnadene knyttet til administrasjon av ordningene er relativt lave.

Som nevnt er det svært vanskelig å vurdere effekten ordningene har på opprettholdelsen av fiskerimiljø. Antall fiskere og fartøy har vært i kraftig nedgang over lang tid. Dette har gått ut over både store og små fiskeriområder. Trenden er imidlertid sterk, og vil med høy sannsynlighet fortsette. Flyttestrømmen av mennesker går fra distriktene til større sentra, med få unntak. Disse kreftene er sterke, og det er lite trolig at mange av fiskerisamfunnene med mottaksstasjoner vil kunne opprettholdes over tid. Tilskuddsordningene motvirker eller utsetter denne trenden, men effekten er trolig relativt liten i forhold til de andre, sterkere kreftene. Uten tilskudd kunne man imidlertid fått en vesentlig hurtigere tilpasning, noe som vil være uheldig for menneskene som rammes.

På denne bakgrunn betraktes ordningene derfor som effektive i å legge til rette for leveringsmuligheter og opprettholdelse av miljøene på kort sikt. Slik sett gir de god måloppnåelse. Samtidig gir de små samfunnsøkonomiske og miljømessige problemer. Virkemidlene anses derfor som relativt gode.

5.3 Kryssføring hyse

Ordningen med tilskudd til føring av hyse mellom produksjonsanlegg, er til en viss grad unik. Mens de øvrige bare støtter transport til nærmeste foredlingssted, er denne fisken allerede landet hos en bedrift godkjent for foredling. Ordningen har tidligere omfattet en rekke fiskearter, men på grunn av reduserte bevilgninger, har den bare omfattet hyse i perioden 2005–2007. Ordningen ble ikke videreført i 2008.

I følge salgslaget var målet å sørge for at fartøyene kunne levere all fisk ett sted, samt å utnytte råstoffet bedre. Bakgrunnen var at mange foredlingsanlegg var spesialiserte på art og ulike fiskestørrelser. Dette førte til at fartøy med stor andel "uønsket" fisk fikk problemer med å levere hele fangsten på ett bruk. Den øvrige fisken kunne også utnyttes bedre på et anlegg innrettet for slik produksjon. I tillegg kunne mottakskapasiteten sprennes i perioder med godt fiske. Slik vi har kategorisert de ulike ordningene, faller denne inn under målet om effektivt fiske, til dels også bedre ressursutnyttelse.

Vurderingene gjøres med basis i intervju med de to største tilskuddsmottakerne i 2007; en bedrift fra Finnmark og en fra Lofoten.

5.3.1 Hvem drar nytte av tilskuddene?

Nordland er klart største mottaker av hyse fra andre foredlingsanlegg, og det aller meste av råstoffet kommer fra andre bedrifter i Nordland. Finnmark er nummer to, mens det i Troms utveksles lite hyse. Råstoffutvekslingen av hyse følger i stor grad sesongfiskeriene. I Nordland finner den sted under Lofotfisket og på sommeren og utover høsten. I Finnmark utveksles det hyse under vårtorskefisket og på høsten. Råstoffet går i hovedsak fra tørr- og saltfiskprodusenter til større filétanlegg.

Dette betyr at tilskuddet kommer til nytte for fiskefartøyene som leverer i disse periodene, den originale kjøperen og den endelige mottaksbedriften. Hvordan tilskuddene fordeles mellom disse er svært vanskelig å vurdere, men sannsynligvis har alle nytte av dette. Fisker ville oppnådd en lavere pris for fangsten, og foredlingsanleggene får delvis dekket transportkostnadene.

Mengden varierte i 2007 i sesongene mellom 20 og 80 tonn per uke i Nordland. Slike mengder representerer ikke kapasitetsproblemer for industrien i området som helhet. De enkelte bedriftene hvor fisken landes kan ha nok med å produsere torsken, men ville ellers eksportert fisken, eller videresolgt den til en annen kjøper.

5.3.2 Betydning av tilskuddet

Salgslaget fremholder at tilskuddet var viktig for vareflyten, og at fisket hittil i 2008 ville kunnet blitt avviklet mer effektivt med føringstilskudd. Foredlingsanleggene hevder at tilskuddet fungerte godt, og at det gjorde det lettere å hente råstoff hos andre bedrifter for foredling. En av bedriftene rapporterer om at omfanget er noe redusert i 2008. For denne bedriften er imidlertid høsten den viktigste sesongen for dette. Den andre bedriften forklarer at transporten har gått som normalt.

Alternativet for svært mange av bedriftene som sender fra seg hyse, er å eksportere denne fersk. Lønnsomheten i dette avhenger imidlertid av en svingende markedspris og etterspørsel. Flere av disse bedriftene har avtaler om salg av "uønsket" fisk til større filétanlegg. Bedriftene forsyner også filétanleggene med verdifullt torskeråstoff, slik at interessen for å kjøpe annen fisk for å opprettholde brukene og gode relasjoner er stor.

Fraktkostnadene kan variere betydelig med mengden som transporteres, men ligger i følge bedriftene rundt 1 kr/kg. De oppgir at om lag 50–70 prosent av kostnaden refunderes i form av tilskudd.

Vår vurdering er at bedriftene har betydelige interesser i å opprettholde denne råstofftransporten. I viktige områder ser den ut for å gå noenlunde som normalt første tertial 2008, selv om tilskuddet er falt bort. På denne bakgrunnen vurderer vi at tilskuddet ikke er avgjørende for store deler av denne internttransporten mellom selvstendige anlegg. Med reduksjon eller bortfall av tilskuddene er det likevel rimelig å anta at omfanget av transporten vil gå noe ned, og at en større del av hysa vil bli eksportert fersk. Dette vil spesielt gjelde fangster som landes ved fiskebruk med urasjonell transport til filétanlegg, eller små fangster. Av totale fangster på 25.700 tonn fra kystflåten i 2007, ble det gitt tilskudd til føring av 1.750 tonn. Omfanget forventes derfor å være relativt lite.

5.3.3 Samfunnsøkonomi

Tilskuddet til hyse retter seg mot små fartøy. Som ordningen for mottaksstasjonene finner vi at ordningen gir ubetydelige konkurransevridninger mellom fartøyene. Isolert sett vil ordningen favorisere spesialisering blant foredlingsbedriftene. Relativt lave refusjonssatser på om lag 50–70 prosent, svak lønnsomhet i produksjonen og sterke andre drivkrefter mot spesialisering tilsier at ordningen ikke gir vridningseffekter av betydning mellom foredlingsanleggene.

Blant fartøyene stimulerer ordningen isolert til fangst av hyse. Dette ville vært et problem dersom bestanden ble overfisket. Bestanden er imidlertid i godt hold, og det er heller vanskelig å få kvoten fisket opp. I hysefisket er ofte intensiteten slik at det skaper lokale kapasitetsproblemer i produksjon og marked. Ordningen reduserer kostnadene ved å velge denne tilpasningen for fiskerne, og stimulerer slik til et intensivt fiske. Trolig er alternativkostnadene til tid og tapt fangst større enn disse, slik at tilskuddene likevel ikke har innvirkning på intensiteten.

Tilskuddene øker attraktiviteten i fangst av hyse som ikke er godt egnet for den nærliggende industrien. Dersom dette førte til at fartøyene fisket mer småhyse enn de ellers ville gjort, kan dette gi redusert verdiskaping fra denne bestanden. Størrelsen på refusjonssatsen gjør imidlertid en slik tilpasning lite sannsynlig. Kystflåten driver også et direktefiske etter hyse som er bestemt av tilgjengelighet og når fartøyet er ledig fra mer lønnsomme fiskeri som torsk og sild. Flåten får også hyse som bifangst i fisket etter torsk. Dette betyr at fartøyene i mindre grad velger når hyse skal fiskes, men at dette er avledet av andre fiskeri.

Samlet sett vurderer vi refusjonssatsene som gis til denne transporten til ikke å gi bedrifter og fiskere incentiv til å velge tilpasninger som ikke maksimerer det økonomiske utbyttet uten tilskudd, og dermed også verdiskapingen. Ordningen fungerer dermed som en overføring av verdier til fiskerne og foredlingsindustrien som får refundert deler av transportkostnadene.

5.3.4 Miljø

Som midlene til føring fra mottaksstasjoner, reduserer kryssføringsmidlene transportkostnadene. Dette gir isolert sett økt etterspørsel etter transport gjennom at bedriftene sender en større andel av hysa til andre produsenter enn de ville gjort uten støtte. I stor grad går transporten med bil. Dette øker utslippene til miljøet. Vi vurderer imidlertid at økningen i transportomfanget, som følge av tilskuddet, er relativt begrenset i forhold til den totale mengden hyse som landes av de aktuelle fartøyene.

5.3.5 Måloppnåelse

Formålet med ordningen var å oppnå en bedre råstoffutnyttelse, samt å bidra til et effektivt fiskeri. Hysa fiskes generelt der den er best tilgjengelig, og det er lite trolig at fiskernes tilpasning på havet påvirkes av tilskuddet. Det samme gjelder nok for foredlingsanleggene, men det kan imidlertid tenkes at transaksjonen mellom kjøper og selger lettes noe som følge av tilskuddet. Vår vurdering er at tilskuddet betyr lite for effektiviteten i fisket.

Hysefisket skaper ofte kapasitetsproblemer i mottaket. Salgslaget benytter da ukekvoter for å begrense landingene i pressområdene. Siden tilskuddet gir en viss stimulans til transport av råstoff, bidrar det til å redusere presset noe. Samtidig finner det sted en betydelig råstoffutveksling mellom bedriftene på arter som ikke er omfattet av tilskudd, eksempelvis torsk av ulike størrelser. Intervjuobjektene forklarer også at det transporteres hyse også etter at tilskuddene falt bort. Aktørenes egenandel av transporten er ikke utbetydelig. Til sammen tyder dette på at råstofftransporten er lite avhengig av tilskudd, og dermed i liten grad bidrar til et effektivt fiske. Hovedsesongen er imidlertid på høsten, og studier av vareflyten i denne perioden vil kunne gi god informasjon om viktigheten av tilskuddene.

Hysa er imidlertid en art som er dårlig utnyttet av kystflåten. I 2007 gjenstod 6 prosent av den totale hysekvota ufisket ved årets slutt, til tross for en refordeling til konvensjonelle over 28 meter som gjorde at de overfisket sin opprinnelig tildelte gruppekvote (ved årets begynnelse) med 82 prosent. For Gruppe II-fartøyene, og de under 10 meter i Gruppe I, var utnyttelsen av gruppekvota av hyse på kun 27 og 36 prosent respektivt. For 10–15 metringene i Gruppe I gjenstod det 24 prosent ved årets slutt. Tiltak som stimulerer større hysefangst for disse fartøygruppene vil være av det gode dersom ressursfordelingen også anses som rettferdig.

Oppsummert antas de samfunnsøkonomiske og miljømessige endringer å være små. Det er liten grunn for å anta at en betydelig andel av midlene lekker til transportører. Det er derfor rimelig av midlene går til fiskere og kjøpere. Imidlertid kommer ikke disse fiskerne nødvendigvis fra områder med problemer, og treffsikkerheten med hensyn på å sikre lokale fiskerimiljø vil være relativt svak. Ordningen gir en relativt ubetydelig effektivitetsforbedring i fisket, og råstofftransporten på land forventes å gå om lag som normalt.

5.4 Førings kystreke

Norges Råfisklag, Rogaland Fiskesalgslag og Skagerakfisk administrerer sammenlignbare ordninger med tilskudd til føring av reker fra kystflåten. De to sistnevnte gir tilskudd til føring av røreker, mens Norges Råfisklag i hovedsak støtter transport av kokte reker, men kan også benytte midlene til føring av små mengder frossen reke til pilling. Ifølge salgslagene er formålet å legge til rette for en desentralisert mottaksstruktur og dermed lokale fiskerimiljø.

5.4.1 Hvem drar nytte av tilskuddene?

I all hovedsak går støtten til fangster fra relativt små fartøy. I Skagerakfisk og Rogaland Fiskesalgslag består en del av rekeflåten også av større kystfartøy, fra 15 til 28 m. Fartøyene driver i all hovedsak fisket ut fra sine hjemmehavner, spredt langs kysten. Det er vanskelig å fordele støtten mellom kjøper og fisker, men prisdata fra Skagerakfisk antyder at produsenten dekker om lag $\frac{3}{4}$ -deler av føringskostnadene. Refusjonsgraden er relativt lav; om lag 20 prosent i Skagerakfisk og 50 prosent hos Råfisklaget. Rogaland ligger sannsynligvis opp mot Råfisklagets refusjonsandel. Det er rimelig å anta at støtten ikke i særlig grad lekker til transportør.

5.4.2 Betydning av tilskuddene

Det er svært vanskelig å forutsi hvordan situasjonen ville bli ved reduksjon eller bortfall av tilskudd. Alle salgslag mener tilskuddene har stor betydning for vareflyten. En av kjøperne vi intervjuet, mente at de ville kjøpt råstoffet uansett, mens en annen påpeker at prisen på ferdigvarer ville økt betydelig, noe som ville gitt problemer i markedet. For fiskerne i Skagerak og Rogaland representerer kokte reker solgt lokalt majoriteten av inntekten, samt at fangstene er relativt gode. Det tyder på at fisket ikke er svært sårbart for endringer i tilskuddet. Sluttmarkedet preges av sterk konkurranse, spesielt fra canadiske reker. Om bedriftene kan oppnå en høyere pris er derfor svært usikkert.

I Råfisklagets distrikt fremhever den viktigste kjøperen betydningen av at eventuelle reduksjoner i tilskuddet må kommuniseres tidlig, slik at bedriften kan gjennomføre tiltak, i form av prisendringer til fisker eller marked. Bedriften opplever at kjøperne har akseptert prisendringer i forbindelse med sommersesong. Fiskerne her får betalt betydelig bedre enn minstepris, og fangstene er gode. Andelen tilskudd er noe høyere enn i Skagerakfisk. Disse faktorene kan tyde på at en andel av føringskostnaden kan veltes over på fisker og marked. Samtidig uttrykkes det bekymring for rekrutteringen til fiske, og fiskerne opplever tilskuddet som viktig.

Betydningen av tilskuddene er svært vanskelig å vurdere. I Skagerakfisk representerte råreke en liten andel av inntektene, og tilskuddet utgjorde en relativt lav refusjonsgrad. Det er derfor nærliggende å anta at tilskuddet ikke er svært viktig for varetransporten. I Rogaland er refusjonen noe høyere, men inntektsandelen er også relativt lav. Dekningsbidraget fra råreke vil fortsatt være positivt, slik at vi anser betydningen for varetransporten som begrenset. I Råfisklagets område var hele fangsten tilskuddsberettiget. Samtidig oppnådde disse en god pris på reke og hadde gode fangstrater. Rekrutteringen av fartøy til dette fisket er imidlertid svak, slik at tilskuddets betydning nok er noe høyere i Råfisklagets område. Det er relativt få fartøy, fra flere spredte fiskerisamfunn. Produksjonen er nok derfor viktigere for samfunnet der foredlingsbedriften er lokalisert.

5.4.3 Ressursutnyttelse

I Råfisklagets distrikt er det bare et fåtall kjøpere av reke fra kystflåten. Bedriften som hittil har mottatt nesten hele tilskuddet mottar reker fra et stort område på Helgelandskysten. Ifølge bedriften er det bare sju fartøy som leverer, og uten denne bedriften ville det sannsynligvis ikke bli fisket reke fra de lokale bestandene langs kysten. På den måten bidrar tilskuddet til å sikre utnyttelsen av disse ressursene.

I Skagerrak foregår fisket i en langt større skala, med et betydelig antall fartøy og mottaksstasjoner. Hovedandelen går til koking og distribusjon fra lokale mottaksanlegg. Vi anser derfor ikke føringstilskuddet til å være avgjørende for ressursutnyttelsen her.

Bestandene er i godt hold, og utnyttelsen medfører ikke fare for overfiske.

5.4.4 Samfunnsøkonomi og produksjonsstruktur

I prinsippet virker tilskudd til transport av råvarer sentraliserende for foredlingsleddet, men en rekke faktorer tilsier at effekten er minimal. Mengden råreke som landes ved de enkelte mottaksanleggene sannsynligvis er utilstrekkelig til å starte opp anlegg med store investeringer og faste kostnader. Tilskuddet diskriminerer heller ikke mellom produksjonsanlegg på geografi eller anvendelse. I tillegg er refusjonsgraden relativt liten, og etter vår vurdering gir ikke tilskuddene vridninger i foredlingsleddet.

Alle fartøy kan ytes tilskudd dersom rekene landes ved en mottaksstasjon og transporteres til foredlingsanlegg. Tilskuddet er for lite til å gjøre det lønnsomt å levere til mottaksstasjon. Det medfører derfor ikke vridninger i flåtestrukturen og valg av fiske- og leveringssted.

Tilskuddene er ikke til vesentlig hinder for rasjonalisering og produktivitetsfremgang blant mottaksstasjonene, ettersom de er knyttet til mengden reke som pakkes. De relativt lave refusjonssatsene er sannsynligvis ikke tilstrekkelige til at bedriftene ville engasjere seg i aktiviteter som uten tilskudd ville gitt negativt dekningsbidrag. Dette betyr at verdiskapingen er positiv, også med tilskudd. Støtten er også for liten til å være vesentlig for å opprettholde eller etablere overkapasitet.

5.4.5 Miljø

I likhet med betydningen av tilskuddene er det svært vanskelig å vurdere konsekvensene for transportbehov og miljø. Også på grunn av at det er vanskelig å forutsi hvordan fartøyene vil tilpasse seg. I den grad ordningen er avgjørende for vareflyten gir den økt forbruk av transport, og dermed økte utslipp. Dette kan kompenseres av at enkelte fartøy kanskje må gå lengre distanser for fiske og levering. Transport med bil er mer energieffektivt enn transport med fiskefartøy, slik at den miljømessige gevinsten fort ville kompenseres. Det transporteres relativt små mengder, og transporten er godt koordinert av salgslag der det er mulig. I Råfisklaget går en betydelig del av transporten med rutegående fartøy, slik at differansene vil være marginale.

5.4.6 Måloppnåelse

Målene for ordningene for reke var i hovedsak å opprettholde lokale fiskerimiljø og å gi leveringsmuligheter utenom foredlingsanlegg. Det er svært vanskelig å vurdere effekten på disse målene. Salgslagene rapporterer ikke om at mottaksstasjoner har vært nødt til å legge ned. Dette tyder på at ordningene er tilstrekkelig med hensyn på å nå dette målet. Skagerakfisk opplyser at utviklingen i antall fiskere er om lag lik i områder med bare mottaksstasjon i forhold til områdene med foredlingsanlegg. Den samme utviklingen ser ut til å finne sted i Rogaland. I Nordland er det svært få rekefiskere og disse er spredt mellom ulike fiskerimiljø fra Bodø til Brønnøysund.

Konkurransen om arbeidskraft og i sluttmarkedet, samt høye drivstoffkostnader tilsier at den historiske nedgangen i antall fiskefartøy og fiskere vil fortsette. Dette vil medføre at en del lokale miljø vil bli marginalisert, og at en del av mottaksanleggene vil miste grunnlaget for fortsatt drift. Vi vurderer at tilskuddene i liten grad bidrar til å unngå eller forsinke disse trendene. Dette betyr at tilskuddene i hovedsak fungerer som en inntektsoverføring til fiskere og foredlingsanlegg.

5.5 Føringsnotsei

Norges Råfisklag, SUROFI, Rogfisk og Vest-Norges Fiskesalslag administrerer alle tilskuddsordninger for frakt av notfanget sei. Problembeskrivelse og formål er relativt sammenfallende for lagene, og vi diskuterer derfor ordningene samlet her. Problemene knytter seg til at produsenter eller produksjonskapasitet mangler i områder hvor fisket finner sted, og at avstand til foredlingsanlegg ofte blir lang. For at fiske skal kunne finne sted, gis det støtte til transport. Norges Råfisklag spesifiserer at ordningen skal støtte mindre notfartøy. Her fremheves det også at støtten skal bidra til å sikre foredlingsanlegg råstoff av god kvalitet, og sikre avtak når landingene er store. Det innebærer at ordningen griper inn i flere av myndighetenes mål for tilskudd.

Som grunnlag for vurderingene har vi intervjuet salgslag og fire foredlingsbedrifter fra Finnmark til Vestlandet.

5.5.1 Hvem drar nytte av tilskuddene

Konkurransforholdene mellom aktørene bestemmer hvilke ledd i verdikjeden tilskuddene tilfaller. I et relativt stort marked er det lite trolig at andre enn fisker, transportør og produsent er aktuelle tilskuddsmottakere. Prisene på transport er basert på relativt faste satser med små variasjoner mellom produkter. Samtidig er markedet for brønnbåter relativt stramt, men på lengre sikt er det ikke rimelig å forvente at det skal fortsette. Vi antar derfor at tilskuddet i stor grad fordeles mellom kjøper og selger, og ikke lekker til transportør.

I Surofi omfattes 1–2 kjøpere og 3–5 fartøy av tilskuddet. I Vest-Norges område er det to kjøpere av levende sei og et relativt lite antall fartøy som deltar. I Rogaland deltar 5–6 fartøy, men ingen kjøpere. I Råfisklagets område deltar 15–20 låssettingsfartøy, og 7–15 anlegg som kjøper levende sei.

I alle områdene består flåten som låsetter av fartøy av varierende størrelse, fra små fartøy på om lag 10 m til større fartøy på 27 m. I Råfisklagets område viser omsetningsstatistikken at om lag 2/3 av tilskuddene gikk til store kystnotfartøy i 2007. Basert på de muntlige opplysningene fra de øvrige salgslagene er det rimelig å anta at fordelingen er rimelig tilsvarende i deres områder også.

Støtten til de større fartøyene kan bidra positivt også for de små fartøyene dersom omsetningssituasjonen i fangsområdet lettes ved at råstoff føres ut av området. Vi antar at dette i liten grad er tilfelle og at fisken i hovedsak føres til nærmeste kjøper.

5.5.2 Betydning tilskudd

Både salgslagene og de intervjuede bedriftene vurderer tilskuddet som svært viktig for vareflyten. Marginene i produksjonen er små og føringskostnadene høye sett i forhold til råstoffprisen. To av bedriftene anslår tilskuddets dekningsgrad til om lag 75 prosent. Samtidig forteller en av kjøperne at de får dekket nesten hele kostnaden ved transport inntil 100–150 nm, mens de betaler en egenandel for råstoff som føres over lengre avstand.

Det er generelt vanskelig å vurdere betydningen av tilskuddene, siden man ikke har noen informasjon om hvordan situasjonen ville vært uten tilskudd, og ikke kjenner hvilken grad aktørene selv er i stand til å dekke en kostnadsøkning. For notført sei trekker imidlertid faktorene i retning av at denne transporten vil være utsatt for reduksjoner i tilskuddet. Konkurransen er sterk i denne delen av hvitfiskmarkedet og marginene er små. Brønnbåtføringen utgjør en betydelig del av råstoffkostnaden, og kjøperne rapporterer om at fiskerne kvier seg for å låsette, på grunn av føringsegenandeler på 30 øre/kg.

Samlet sett ser det ut for at tilskuddet er viktig for låssettingsfisket, og at det er grunn for å anta at omfanget vil reduseres ved bortfall eller betydelig reduksjon av tilskuddet. En kjøper rapporterer at han måtte betale en egenandel for råstoff som var ført over en viss distanse, mens han fikk dekket hele kostnaden for nærliggende fangster. Dette tyder på at fisket som foregår i nærhet av anlegg er mindre utsatt for reduksjon i tilskuddet. Samtidig ser det ut for at flåten som er avhengige av låssetting er i sterk tilbakegang. Den øvrige flåten har bulkføring som alternativ. Denne muligheten illustreres godt gjennom enkelte fartøy som går helt til Murmansk for levering av bulkført sei.

5.5.3 Produksjonsstruktur

I prinsippet virker støtte til inntransport av råvarer sentraliserende på fiskeindustristrukturen. Bare et fåtall av anleggene har notfanget sei som hovedinntektskilde, og seifisket varierer sterkt i mengde og lokalitet. Historiske investeringer legger sterke føringer for anleggsstrukturen. Det er derfor lite trolig at tilskuddet påvirker strukturen blant foredlingsanleggene.

Råfisklaget prioriterer små notfartøy, selv om majoriteten av tilskuddene har tilfalt de største fartøyene. Ifølge Norges Råfisklag er den minste lengdegruppen i flåten betydelig redusert de senere årene, og støtten ser dermed ikke ut for å være effektiv i å opprettholde en variert flåte. I de øvrige salgslagene gis tilskuddene til fangster fra hele kystnotgruppen.

5.5.4 Ressursutnyttelse og sesongutjevning

Seien deles inn i seks bestander i det nordøstlige Atlanterhav. Av disse fisker norske notfartøy på nordsjøsei og sei nord for 62°N. Bestandene vandrer sterkt innen utbredelsesområdet, slik at fisket kan foregå en rekke steder. Den beskattes også av en rekke fartøygrupper. I notgruppen kan fisket også foregå med bulkføring av råstoffet. Dette betyr at tilskuddet ikke er avgjørende for ressursutnyttelsen.

Fiskens vandring og andre tilfeldige faktorer gir stor variasjon i geografisk tilgjengelighet. Dette betyr at de lokale tilførslene svinger sterkt. Dette betyr at det er vanskelig å tilpasse både foredlingskapasitet og plassering av anlegg, og at avstand mellom fangstfelt og mottak ofte blir stor. Det kan også bli stort misforhold lokalt mellom foredlingskapasitet og fiske.

Enkelte bedrifter lagrer den låssatte seien levende i inntil fire måneder, mens andre fryser inn store mengder. For disse bedriftene betyr det at låssatt sei bidrar til å utjevne råstofftilførselen, og også øke avtaket i sesongene. I 2006 ble om lag 8.000 av 73.500 tonn notfanget sei ført med føringstilskudd fra Råfisklaget. I 2007 var de tilsvarende tallene 1.700 av 41.750 tonn. Dette betyr at låssetting spiller en viss rolle i avtaket, og slik øker effektiviteten i fisket. Samtidig betyr de øvrige landingene langt mer. For låssettingsfiskerne isolert betyr tilskuddet en klar effektivitetsgevinst, ettersom disse kan drive fiske der de oppnår de beste fangstratene, selv om dette er langt unna foredlingsanlegget.

5.5.5 Samfunnsøkonomi

I diskusjonen av produksjonsstruktur fant vi at støtten har relativt liten betydning. Fangstene kunne ellers blitt bulkført til andre produsenter. Tilskuddene benyttes imidlertid mest i perioder da disse anleggene har full kapasitetsutnyttelse likevel, og låssetting innebærer at fisken kan lagres levende til det igjen er ledig kapasitet. Det betyr at vridningseffektene på disse feltene er små.

Støtten tilflyter kun notfanget sei. Det kunne gitt en konkurransevridende effekt i forhold til øvrige fartøy som fanger sei. Imidlertid er de norske seikvotene tildelt ulike redskapsgrupper, og konvensjonelle fartøy har de siste årene ikke fisket opp sine kvoter. Vridningseffekten med hensyn på fartøygruppe er derfor svært liten. Ordningen gir imidlertid en vridningseffekt i forhold til valg av transportmiddel ettersom sleping av notposer ikke er støtteberettiget. Dagens teknologi for slepeposer koblet med små fartøy med liten motorkraft gjør imidlertid slik transport lite aktuell. Ved utvikling av mer effektive slepeposer bør disse også inkluderes som støtteberettigede.

Verdiskapingen avhenger av salgsinntekter, og ressursbruk i produksjon. Isolert sett vil økt transportbruk redusere den. Når fartøyene velger et fangstmønster med utstrakt bruk av transport, er dette høyst sannsynlig fordi det oppfattes som den optimale tilpasning for dem.

Kjøperne oppga at prisforskjellen på låssatt og kailevert notsei som regel var svært liten, og utilstrekkelig for å veie opp for egenandelstrekket ved transport.

Kostnaden ved føring kan utgjøre om lag 1/3-del av råstoffprisen, og refusjonssatsen var generelt høy. Ved slike høye refusjonssatser er det fare for at det velges tilpasninger som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme. I slike tilfeller er gjerne verdiskapingen i produksjonen for lav til å dekke kostnadene, og tilskuddet gjør produksjonen lønnsom for bedriften. Det bør derfor unngås å benytte refusjonssatser som er svært høye, og gir små incentiver for kjøper og fisker til å ta hensyn til transportkostnadene.

Seibestanden er i dag relativt stor, og den må antas til en viss grad å konkurrere med andre arter, eksempelvis kysttorsk, om ressurser og levegrunnlag. Fangst av sei kan dermed ha en positiv eksternalitet knyttet til seg, ettersom den kan legge grunnlaget for økte bestander og fangst av disse artene. Dette har tidligere vært vurdert og avvist¹⁵, men vil i fremtiden kunne gi grunnlag for økt tilskudd til seifangst og -produksjon, dersom denne skulle bli ulønnsom. Interessen for fisket virker imidlertid relativt god, slik at det er lite trolig at dette vil være nødvendig.

5.5.6 Måloppnåelse

Selv om det er noe usikkerhet knyttet til viktigheten av tilskuddene, ser ordningen ut for å være viktig for store deler av råstofftransporten. Verdiskapingen i produksjon og fiske er preget av relativt små marginer. Et bortfall av tilskudd vil sannsynligvis redusere attraktiviteten i låssettingsfiskeriet betydelig. Flåteutviklingen tyder imidlertid på at denne støtten ikke er tilstrekkelig for opprettholdelse av denne driften for mange av de små fartøyene. Fisket drives i liten grad av lokalt tilhørende fartøy, og slik bidrar ordningen bare indirekte til opprettholdelsen av lokale fiskerisamfunn.

Ordningen sørger for at det er mulig å gjennomføre et låssettingsfiske, som ellers trolig ikke ville vært økonomisk gjennomførbart. Den bidrar også til opprettholdelse av anlegg som baserer seg på levende sei og gir utjevninger i råstofftilgangen for andre bedrifter. Slik kan den anses å bidra til et mer effektivt fiske.

Når det gjelder fartøyene som støttes, er disse i betydelig grad relativt store kystfartøy, som ofte kan bulkføre fisk, og i stor grad har driftsalternativer. For de mindre notfartøyene som er avhengige av låssetting spiller nok tilskuddet en viktig rolle for opprettholdelsen av fisket, mens det er av mindre betydning for de større fartøyene. Hovedeffekten av ordningen for disse er at den bidrar til å lette en vanskelig omsetningssituasjon, der fisket ofte foregår intensivt og langt fra den eksisterende foredlingskapasiteten.

Ordningen er imidlertid relativt kostbar, ettersom tilskuddet utgjør om lag 1/3-del av råstoffets verdi. Egenbidraget fra fiskere og foredlingsanlegg er relativt lite. Ordningen gir visse vridningseffekter i økonomien, ved at en del av råstoffet går til bedrifter som ellers ikke ville fått dette.

Samlet sett er det svært vanskelig å vurdere denne ordningen. Den bidrar i liten grad til de distriktpolitiske målene, men sørger for at fartøyene kan drive et mer effektivt fiske. Samtidig går en betydelig del av støtten til større fartøy med driftsalternativer. Økonomisk sett er ordningen noe problematisk, da tilskuddet er høyt i forhold til verdiskapingen fra råstoffet. Samtidig bidrar den til utnyttelse av en ressurs som sannsynligvis ellers ville blitt

¹⁵ I sin høringsuttalelse i etterkant av Fiskeridirektørens beskatningsregel for norskarktisk sei ønsket Fiskebåtrederens forbund å øke beskatningsgraden og ha en lavere bestand av sei siden en stor bestand har en kostnad i dens beite på sild og annen fisk. Se Mehl *et al.* (2006). Innsigelsen ble ikke tatt til følge.

underutnyttet. For oss er det svært vanskelig å veie disse hensynene mot hverandre, og slik trekke en klar konklusjon.

5.6 Føring av krabbe

Det gis føringstilskudd til taskekrabber i Vest-Norges Fiskesalslag, Surofi, og Råfisklaget. Fangsten skjer langs hele kysten, men i hovedsak i Råfisklagets distrikt. Følgelig utløses den største delen av tilskuddene her. Vest-Norges Fiskesalslag har ingen egen tilskuddsordning for krabber, men har felles ordning med føring av fisk. Det har ikke latt seg gjøre å skille mellom disse tilskuddene, men de er i all hovedsak gått til fisk. Fra Surofi og Råfisklaget er det i 2007 betalt ut henholdsvis 139.000 og 2,9 millioner kroner. Råfisklaget ga i 2005 tilskudd til kongekrabbeføring i tillegg til taskekrabbe. Denne ordningen ble ikke videreført, og omtales ikke nærmere.

Vurderingene baserer seg på intervju med Norges Råfisklag, den største kjøperen og en mindre kjøper som ikke mottar tilskudd.

5.6.1 Hvem drar nytte av tilskuddene

Kun fire kjøpere mottar tilskudd av Råfisklaget, hvorav en fikk ca 95 prosent. Surofi yter to kjøpere tilskudd, der den ene også er den største mottakeren fra Råfisklaget. I Vest-Norges Fiskesalslag er det i størrelsesorden fem kjøpere. Antall fartøy som drar nytte av tilskuddene er langt større. I 2007 fisket 472 fartøy i Råfisklagets område, men ikke alle leveringsområder, og dermed fartøy, var berettiget tilskudd. I Surofi fikk fangster fra sju fartøy tilskudd. Stort sett alle fartøy er små sjarker, og driver i hovedsak fisket ut fra sin hjemmehavn.

Et interessant moment er at det er svært liten prisforskjell mellom ulike områder, i alle fall innen Råfisklaget. Selv om råstoff fra avsidesliggende områder er betydelig dyrere for kjøperen, er prisforskjellen liten. Leveranser som mottar føringstilskudd avkreves imidlertid en egenandel fra fisker som godskrives kontoen for føringstilskudd. Dette tyder på at kostnadene til føring i hovedsak bæres av kjøperen.

5.6.2 Betydning av tilskudd

Både kjøperen og Råfisklaget vurderer tilskuddene som viktige, spesielt for mottakene som ligger langt unna og siden transporten er svært kostnadsnivende. Bortfall av tilskudd kan føre til nedlagte mottaksanlegg lengst fra kjøperen, eller at fiskerne må akseptere priskutt.

I følge kjøperen koster det om lag 3 kr/kg for transport av krabbe fra Helgeland/Salten til foredlingsanlegget. Med 80 øre/kg i tilskudd gir dette en refusjonsgrad på 27 prosent. I Surofi er transporten noe rimeligere, og refusjonssatsen om lag 50 prosent.

Betydningen av tilskuddene er vanskelig å vurdere. Lønnsomheten i produksjon av krabbe har vært god de senere årene, men vil sannsynligvis bli noe svakere i 2008 på grunn av økt tilbud. Fangst og effektivitet per båt har økt betydelig, og også prisen for krabben har økt noe de siste årene. Sammen med en betydelig økning i deltagelsen og at fisket passer godt sammen med vinterfiske etter hvitfisk, tyder dette på god økonomi for fartøyene – en vurdering som deles av kjøper og salgslag. Støttesatsene har gått ned, samtidig som aktiviteten har økt. Disse faktorer tyder på at tilskuddet kanskje ikke er avgjørende for fortsatt fiske. Dette gjelder sannsynligvis sterkere for de større anleggene med god logistikk, mens mer perifere anlegg med små volum er mer utsatte. Samtidig representerer tilskuddet en betydelig støtte som kommer produksjonsanlegg og fiskere til gode.

5.6.3 Produksjonsstruktur

Støtte til innfrakt av råstoff virker prinsipielt sentraliserende på foredlingsstrukturen. Imidlertid gis det bare støtte fra spesielt kostnadskrevede områder. Dette betyr generelt at transport fra områdene i nærheten av produksjonsanlegg – det vil si store deler av Trøndelag – ikke støttes. Dersom det ble etablert kjøpere i nye områder ville disse enten være berettiget til tilskudd, eller det eksisterende tilskuddet ville falle bort. Dagens struktur med foredlingsanlegg i hovedsak i Trøndelag og Vestlandet er sterkt historisk betinget. Krabbefisket har hatt tyngdepunktet her, og har de senere årene spredt seg nordover. Ordningen er derfor ikke til hinder for etableringer av nye anlegg, eller utvidelse av eksisterende. I følge Råfisklaget, ligger det an til at det etableres flere krabbeprodusenter i Nordland i 2008, og en bedrift ønsker å etablere mottaksanlegg. Refusjonsandelen er også relativt lav. Det kan imidlertid virke som om det ligger stordriftsfordeler i produksjon av krabbe, og den største produsenten har de seinere år investert betydelige summer i en volumkrevende produksjonslinje.

Tilskuddene er ikke diskriminerende med hensyn på fartøy, og det er ikke sannsynlig at fartøystrukturen påvirkes.

5.6.4 Ressursutnyttelse

Taskekrabben er en relativt stedbunden ressurs. I den grad føringstilskuddet er avgjørende for opprettholdelsen av fisket, bidrar det til bedret ressursutnyttelse i disse områdene.

5.6.5 Samfunnsøkonomi

Resultatene fra diskusjonen rundt produksjonsstruktur tyder klart på at ordningen gir små vridninger i økonomien, både blant foredlingsanlegg og i fartøyleddet. Det forutsetter at det ikke gis tilskudd til transport om en lokal aktør ønsker mer råstoff. Dersom det etableres et anlegg på Helgeland, bør det maksimalt gis tilskudd til korteste transport. Dersom det ble gitt høyere tilskudd, ville dette være konkurransevridende, og redusere nærhetsfortrinnet til den lokale bedriften.

Refusjonsgraden av kostnadene er relativt lav. I tillegg utgjør ikke støtten (om lag 10 prosent) en vesentlig del av råstoffprisen. Det tilsier at tilskuddet bidrar til økt verdiskaping som følge av fiske av taskekrabbe i områder det ellers ikke ville blitt fisket.

5.6.6 Måloppnåelse

Salgslagenes mål for å støtte transporten av taskekrabbe er å bidra til at små fartøy kan drive fiske i områder uten foredlingsanlegg. I den grad støtten er avgjørende for fortsatt mottak av krabbe nås dette målet klart. Det er etablert mange mottaksstasjoner for krabbe langs kysten, og fisket drives i all hovedsak av små sjarker.

Krabbefisket påvirker i tillegg flere av myndighetens mål. Fiskerne driver i all hovedsak dette fisket ut fra sine hjemmehavner, og det gir et svært positivt bidrag til deres driftsøkonomi. Fisket lar seg også kombinere med sesongfiskeri etter hvitfisk. I tillegg er det relativt mange fartøy som deltar. En del av mottakene for fisk driver også mottak og pakking av krabbe. For dette mottar de en kompensasjon fra kjøperen. Slik bidrar krabbefisket til økt aktivitet og lønnsomhet på mange av mottaksstasjonene. Dette betyr at fisket bidrar sterkt til opprettholdelse av lokale fiskerimiljøer og den minste kystflåten. I den grad føringstilskuddet bidrar til aktiviteten i krabbefisket, bidrar det også til disse målene.

Tilsvarende situasjon gjelder for ressursutnyttelse og samfunnsøkonomi. De negative økonomiske effektene er små. Samlet betyr dette at vi anser virkemiddelet som godt.

5.7 Føring sild, makrell, hestmakrell og fjordsild

Norges Sildesalgslag administrerer i all hovedsak transportstøtten for pelagisk fisk. I tillegg har Skagerakfisk en tilskuddsordning for fjordsild. Sildebestanden har økt kraftig de siste årene, og kvotene likeså. Fisket foregår i sesonger og tilgjengeligheten kan variere. Det medfører at store kvanta fanges over relativt korte perioder, og mottakskapasiteten i konsum- og melindustrien overstiges. Dette betyr at små fartøy kan måtte vente uheldig lenge på å få levert fangsten. Derfor gis det tilskudd til føring av disse fangstene.

5.7.1 Hvem drar nytte av tilskuddene

Det har skjedd en betydelig endring i hvem som mottar tilskuddene. I perioden før 2006 gikk støtten til konsumprodusenter som kjøpte låssatt sild fra relativt små kystnotbåter. Låsettingsfisket er imidlertid kraftig redusert over lang tid. Samtidig har kvotene steget og konsummarkedene falt noe, hvilket innebærer at en betydelig del av fangsten går til mel og olje. Støtten er derfor dreid mot større kystbåter og til noen få mel/oljefabrikker. Dette delvis på grunn av nedgangen i deltagelsen i låsettingsfisket.

Det er nødvendig å presisere at for fartøyene er det en uønsket løsning å måtte sende fangsten til mel/olje. Primært ønsker de å levere til konsum, da prisene er langt høyere.

5.7.2 Betydning tilskudd

Føring av sild foregår gjerne over lengre distanser, og blir følgelig relativt kostbar. Prisen på sild er relativt lav, og marginen i mel/olje relativt liten. Både Sildelaget og intervjuede kjøpere i mel/olje- og konsumbransjen opplyser at transporten avhenger av tilskudd. Sammen med minsteprissystemet, er det lite trolig at transporten ville finne sted uten støtte. Det er imidlertid vanskelig å forutsi hvor stort tilskuddet må være for at slik føring skal bli attraktivt.

Hittil har refusjonssatsen vært høy, fra 80 til 100 prosent. Sildelaget og egenandelen fra fisker dekker ofte nesten hele transportkostnaden, slik at føring åpenbart blir et attraktivt alternativ for foredlingsanleggene. I teorien kunne fisker som ikke får levert fangsten presses kraftig på pris for i det hele tatt å få solgt fangsten. Det er en uønsket situasjon, og minsteprissystemet hindrer en slik tilpasning. Tilskuddet har med andre ord svært stor betydning for at denne transporten skal gå slik den er utformet i dag. Det er vanskelig å anslå hvor høyt tilskuddet må være for å opprettholde vareflyten.

5.7.3 Produksjonsstruktur

Tilskudd som refunderer om lag hele transportkostnaden vil i prinsippet virke kraftig sentraliserende på foredlingsanleggene, og nøytralisere fortrinnet ved lokalisering nær ressursene. Strukturen i bransjen i dag er imidlertid sterkt historisk betinget, og lite påvirket av tilskuddene. Hvor eventuelt etablering av ny kapasitet vil finne sted er usikkert. God kapasitetsutnyttelse er viktig, og dette krever tilgang på råstoff i tillegg til sild. Sild fra føringstilskudd vil sannsynligvis utgjøre en liten andel av det totale råstoff. Andre faktorer som logistikk, konkurranse om råstoff og andre innsatsfaktorer vil sannsynligvis bety mer for lokaliseringen enn råstoffet sild.

Tilskuddene gjelder kystflåten, og da spesielt låssettingsflåten. Nedgangen i sistnevnte flåte viser at tilskuddene ikke fører til en dreining mot denne flåtegruppen. Dette betyr også at tilskuddene ikke har vært tilstrekkelige til å opprettholde denne flåtegruppen. Ringnotfartøy har svært store konkurransefortrinn i kraft av sin mobilitet, fangstkvalitet og -mengde at tilskuddene langt fra oppveier disse.

5.7.4 Ressursutnyttelse langs kysten

NVG-silda er en vandrende bestand. Selv om vandringsmønsteret ser ut til å være i endring, befinner den seg langs norskekysten i en relativt lang periode. Langs kysten finnes det mottak innenfor rimelig avstand for sildefartøyene, men disse har som nevnt begrenset kapasitet. Den lange fiskeperioden og mottakssituasjonen tilsier at tilskuddene ikke er avgjørende for utnyttelsen av bestanden.

5.7.5 Samfunnsøkonomi

Når transportkostnadene reduseres så sterkt med høye refusjonssatser, kan dette føre til uhensiktsmessig plassering av ny kapasitet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Ordningen kan føre til overforbruk av transport. Imidlertid vil sannsynligvis mengden råstoff fabrikkene kjøper med føringstilskudd være liten i forhold til annet råstoff som kjøpes uten tilskudd. Det forventes derfor relativt små effekter av denne konkurransevriddningen.

Tilskuddene gir en potensiell konkurransevriddning mot kystfartøy, men større fartøy har imidlertid så store konkurransefortrinn i kraft av mobilitet, mengde og kvalitet på råstoff at vilkårene i liten grad berøres. Tilskuddsordningen favoriserer et svært intensivt fiske, ettersom den eliminerer store deler av risikoen ved å bli liggende uten å få levere. Dette igjen favoriserer mel/oljeindustrien og anlegg langt borte fra fiskefeltene. Samtidig er fartøyenes primære mål å få levere til konsum. Store kvoter de nærmeste årene vil sannsynligvis føre til at fartøyene har få alternativer til intensiv fangst.

Når transport ikke koster noe for bedriftene, vil de ikke ha incentiv til å ta hensyn til transportkostnadene. Dette vil medføre et overforbruk av transport. Dette påvirker verdiskapingen negativt. I sesongfisket etter sild har Sildelaget flere år benyttet russiske kjøperfartøy som plasserer seg rasjonelt i forhold til fisket og gir økt foredlingskapasitet. På denne måten unngår man den kostnadskrevede føringen. Sild levert til disse er, i følge en fisker, betalt langt høyere enn sild levert til mel/olje. Dette betyr at verdiskapingen på fiskerleddet, og høyst sannsynlig også totalt, øker.

5.7.6 Måloppnåelse

Tidligere gikk støtten til låssettingsfartøyene, hvilket lettet deres omsetningssituasjon betydelig. Dette gjaldt i all hovedsak små kystnotfartøy. Senere er aktiviteten blant disse redusert, men ordningen støtter fortsatt låssettingsfartøyene som er igjen. Ordningen ble i 2006 og 2007 vridd mot å støtte omsetningen fra større kystnotfartøy som leverte til mel/olje. Støtten til låsetterne bidrar til opprettholdelse av en variert flåte. De større kystnotfartøyene har generelt gode driftsvilkår og konkurransefortrinn, og det er en dreining mot stadig større fartøy.

Støtten gis kun når fangsten ikke lar seg omsette via auksjon, og bidrar slik til å omsette fangster som uten alternativer måtte dumpes. Samtidig dreier det seg om et svært lite kvantum i forhold til den totale omsetningen av sild. Med dagens høye kvoter har fartøyene i liten grad muligheter for å tilpasse seg slik at de unngår å risikere at fangsten ikke kan omsettes. Dette betyr at ordningen bidrar til at fisket foregår mer effektivt. Samtidig er det klare alternativer til føring, som ville gitt et like effektivt fiske.

Ordningen er problematisk fra en samfunnsøkonomisk og miljømessig synsvinkel. Den bidrar til en sentralisering i foredlingsleddet, og tilskudd og transportkostnader er høye i forhold til råstoffets verdi. Den gir økt transport og dermed økte miljøutslipp.

Det er klare alternativer til å benytte betydelige offentlige midler til føring. Kjøperfartøy har tidligere vært benyttet under sesongen for å øke mottakskapasiteten. Sild levert til disse er generelt ikke dårligere betalt enn til norske foredlingsanlegg, og slik representerer levering til disse økt verdiskaping på fiskerleddet og lavere transportkostnader. Man går imidlertid glipp av verdiskapingen i prosesseringsleddet, samt at økt tilførsel av ferdigprodukter kan medføre lavere priser. Disse effektene forventes å være små.

Salgslaget kunne også regulert fisket strengere for å tilpasse fangsten til mottakskapasiteten. Dette kunne gjøres gjennom eksempelvis ukekvoter, stopp i fisket, tørnordninger og lignende virkemidler. Problemet med slike virkemidler er at de er vanskelige å tilpasse, samt at man løper risiko for at gruppekvoten ikke tas.

Samlet sett vurderes støtten til låsetterne som relativt god. Flåten består i hovedsak av små fartøy, som uten denne støtten sannsynligvis ville blitt borte svært raskt. Støtten til de øvrige vurderes som problematisk, da den støtter en relativt privilegert flåtegruppe, gir økt transportbruk, forsterker incentivene til intensiv fangst og er samfunnsøkonomisk svak. Det finnes også klare alternativer til både finansiering, avtak og reguleringer.

5.8 Andre føringsordninger

Ovenfor har vi tatt for oss de viktigste ordningene i egne delkapitler. En rekke ordninger er dermed ikke vurdert. Vi vil her kort omtale de resterende ordningene.

Støtten til brisling er relativt stor, i størrelsesorden 1,3 millioner kroner per år. Denne støtten kommer ikke bare i form av føringstilskudd, men viktige komponenter er også prøvefiske og analyser. Vi kan vanskelig se at dette naturlig hører hjemme i en budsjettpost for føringstilskudd. Et organisert prøvefiske og sentralt definert oppstart av fisket kan imidlertid være en rasjonell måte å avvikle fisket på, men dette bør fortrinnsvis finansieres av fartøyene selv. Varierende størrelsesgrupper av fartøy deltar i fisket, lokale så vel som fremmedfiskere. Tilskuddet har gått til drift av et fryseskipp og brønnbåtføring til foredlingsanlegg. Det er i all hovedsak en kjøper av fisken, etter sterk nedgang i antall produsenter over lang tid. Kjøperen har nylig flyttet produksjonen til Baltikum. Havforskningsinstituttet er bekymret for bestandssituasjonen, og tilrår et så begrenset fiske som mulig. Selv om deltagelsen i fisket er falt betydelig over tid, bidrar støtten sannsynligvis til at flere fartøy deltar. En fornuftig begrensning i fisket kan man derfor oppnå ved å redusere eller ta bort støtten.

Norges Råfisklag støtter transport av hoder, slog og rekeskall. Det er stort sett en kjøper av hvert av disse produktene, og støtten kommer i liten grad fiskerisamfunnene til gode. I følge salgslaget er dette støtte for å få igangsatt produksjon; stimuli i en oppstartsfasen. Støtten kan føre til at det etableres produksjon som ikke kan dekke de fulle kostnadene, og at produksjonen etableres på steder som krever overforbruk av transport. Vi minner også om problemene knyttet til at bedriftene gjør seg avhengige av subsidier, at det dermed blir svært vanskelig å fjerne disse.

Innsamling av tørrfisk fra fisker i områder uten foredlingsanlegg støttes også av salgslaget. Tilskuddet støtter fiskere med små fartøy og drift fra hjemsted. Tørrfisk hadde i 2007 en eksportpris på om lag 148 kr/kg, slik at vi vanskelig kan se at et tilskudd på om lag 0,5 kr/kg kan være avgjørende for denne transporten.

Norges Råfisklag har ved flere anledninger gitt støtte til føring ut av områder med stort råstoffoverskudd. Det oppstår som følge av konkurser i foredlingsindustrien og sviktende vinterfiske, slik at mange fartøy har måttet delta i fisket senere på sesongen i Finnmark. I slike tilfeller er det rimelig å anta at mengden fisk vil være betydelig, og at en stor andel vil være torsk. Dette legger forholdene til rette for relativt rasjonell transport av fisk med høy verdi. På bakgrunn av den eksisterende transporten av fisk mellom bedrifter uten tilskudd, vurderer vi at denne transporten vil være lite avhengig av tilskudd. For lokale fiskere som rammes av konkurser ved fiskebruk, vil det være formålstjenlig å definere fiskebruket som en mottaksstasjon og benytte føringstilskudd.

Makrell, hestmakrell og nordsjøsild er lite omtalt i diskusjonen av sild ovenfor. Støtten går i all hovedsak til små fartøy som låsetter fangsten. Mens prisene på makrell er relativt gode, oppnås det betydelig lavere pris for hestmakrell; kr 3,80 per kg i gjennomsnitt i 2007. Dette tilsier at behovet for støtte i dette fisket er til stede, mens makrellfisket bør være i stand til å dekke sine fulle kostnader. Men fra et effektivitetshensyn kan det være gunstig fra fiskerne å levere på feltet for å kunne fortsette fisket uten lang gangtid og stopp for levering.

Skagerakfisk gir tilskudd til føring av fjordsild med tankbil til foredlingsanlegg. Antall fartøy har falt til om lag to i 2007. Prisen er relativt lav, i overkant av kr 2 per kg. En betydelig del av fisken går uten tilskudd og salgslaget dekker om lag 20 øre/kg i frakt. Trolig kan dette dekkes av kjøper og fisker, slik at tilskuddet ikke kan anses som avgjørende for fisket. Det bidrar imidlertid til å opprettholde et fiske som er i ferd med å dø ut, og kan være viktig for opprettholdelse av kunnskap om disse bestandene og fisket. Ordningen legger beslag på lite midler og lite administrasjon.

6 Oppsummerende vurderinger

Føringstilskuddene er bare en del av et stort sett av faktorer som danner rammebetingelsene for aktørene i fiskerinæringa. Å skille mellom effektene av de ulike faktorene er svært vanskelig, noe som gjør vurdering av effektene av støtten isolert til en vanskelig oppgave. Tilskudd kan også ha bidratt til å påvirke mottaks- og foredlingsstrukturen, men det er vanskelig å si hvordan situasjonen ville sett ut uten tilskudd. Vurderingene, spesielt betydningen for vareflyten, baserer seg derfor i stor grad på skjønn.

Føringsordningene virker i et komplekst samspill i lokalsamfunns økonomi. Flere småsamfunn har en lite diversifisert økonomi, og små endringer i aktiviteten i en sektor kan få store og uforutsette virkninger. Dette kan føre til at tilskuddenes betydning undervurderes, og tilsier at det bør utvises forsiktighet i endringer i rammebetingelsene.

Et overordnet mål for norsk økonomisk politikk er å sikre effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Subsidiar kan dermed begrunnes ut fra økonomiske effektivitetshensyn. Eksempelvis kan dette bety opprettholdelse av konkurranse, korrigerer for eksternaliteter og tilbud av offentlige goder. Et annet overordnet mål er rettferdig fordeling av verdiskapingen. Subsidiar kan også bidra til å endre denne fordelingen.

Flere potensielle problemer følger med transportsubsidiar. Støtte til transport kan føre til at foretak lokaliseres samfunnsøkonomisk suboptimalt. Dette gjelder både mottaksstasjoner og foredlingsanlegg. For bedrifter hvor støtten er avgjørende for lokaliseringen, og hvor produksjonen like godt kunne foregått andre steder, er det lite trolig at løsningen vil være varig. Transportforbruket blir høyere, med påfølgende miljøproblemer, samt risiko for overinvestering i samferdsel. Subsidiar gir også lite incentiv til produktivetsforbedring, og kan slik gi ineffektiv produksjon – med det til følge at ressursene ikke utnyttes best mulig.

6.1 Prioriteres hensiktsmessige ordninger?

Grunnlaget for vurderingen av prioriteringen av føringsmidlene er lagt i vurderingen av de individuelle ordningene i kapittel 5. Vi vil i denne oppsummeringen sette opp en matrise over effekten av ordningene på de ulike vurderingskriteriene. Denne gjøres ut fra en karakterskala fra +++ til - - -. Teoretisk kunne man vektet de ulike kriteriene, og funnet en vektet karakter for de enkelte ordningene. Både karaktersetting og vekting vil måtte gjøres ut fra subjektive vurderinger og skjønn, i så måte foretrekker vi å diskutere verdien av ordningene ut fra enkeltscore.

Vurderingene er oppsummert i Tabell 41. Oversikten representerer en gjennomsnittsbetraktning. Innenfor hver enkelt ordning kan det være variasjoner mellom salgslagenes ordninger og mellom mottakere innen hver ordning. Vi gjør samtidig oppmerksom på at de tre første kolonnene omfatter myndighetenes mål for ordningen. Disse må imidlertid også ses i sammenheng med fjerde kolonne, som indikerer hvor viktig tilskuddet er for vareflyten.

Tabell 41 Oppsummerende vurdering av føringsordninger

	Fiskerimiljø Variert flåte	Ressurs- utnyttelse	Effektivitet	Betydning	Økonomi	Miljø
Mottaksstasjoner	+++	+	+	+++	-	-
Kryssføring hyse	+	0	0	0	-	0
Kystreke	+++	+	+	+	0	0
Notsei	+	+	++	++	-	-
Taskekrabbe	+++	+++	+	+	0	-
NVG-sild	+	0	++	0	--	-
Kystbrisling	+	-	+	++	-	--

Føring av fisk fra mottaksstasjoner støtter den minste kystflåten. Samtidig er dette i stor grad fartøy med lokal forankring. Bedriftene som støttes er ofte små og i områder med få eller fraværende alternativer. Ordningen har også stor betydning for vareflyten. For de øvrige evalueringskriteriene er effektene relativt små. Dette betyr at ordningen samlet sett vurderes som god.

Midlene til kryssføring gir generelt små effekter. Det er positivt i forhold til målet at midlene treffer kystfartøy av varierende størrelse. Effekten svekkes av at disse ofte er tilreisende fremmedfartøy. Mens midlene til føring støtter små mottaksstasjoner, er bedriftene som støttes her både store filétanlegg og konvensjonelle foredlingsanlegg. Viktig er det også at betydningen er relativt liten. Dette betyr at vi vurderer ordningen som lite formålstjenlig. Erfaringene i 2008, når ordningen ikke har vært virksom, vil gi gode indikasjoner på den reelle betydningen.

Kystrekestøtten går i all hovedsak til små kystfartøy hjemmehørende i områdene fisket foregår ut fra. Betydningen vurderes som relativt liten for vareflyten. Effekten på de øvrige kriteriene er også liten. En mulig negativ effekt er kystrekefiskernes fangst av ungfisk fra uer, kysttorsk og andre arter. Samlet vurderes ordningen derfor som middels god.

Støtten til brønnbåtføring av levende notsei går til kystfartøy av varierende størrelse. Fisket og fartøyenes hjemsteder er spredt langs hele kysten, fra Rogaland til Øst-Finnmark, slik at lokale fiskerimiljø bare støttes indirekte. Noen få bedrifter er avhengige av råstoffet, mens de fleste benytter dette som sysselsetting i lavsesongen. Seinotfisket kan ha svært høy intensitet i perioder, drevet i hovedsak av tilgjengelighetsvariasjoner og større fartøys inntreden i fisket. Føringsmidlene gir en viss utjevning av sesongtoppene, og er viktig for fartøyene uten mulighet til bulkføring. Midlene gjør også at fisket kan drives der fisket er best, selv om dette er langt unna foredlingskapasiteten. Slik bidrar ordningen til at fisket foregår mer effektivt.

Betydningen for vareflyten er stor, spesielt for de små fartøyene uten mulighet for bulkføring. Verdiskapingen i verdikjeden er sannsynligvis ikke stor nok til å dekke de fulle transportkostnadene. For fartøyene med bulkrom finnes det alternative omsetningsformer; russiske kjøperfartøy er tidligere flittig benyttet i seinotfisket, og fisken kan bulkføres av fiskefartøyene eller brønnbåter. Dette ville gi en vesentlig rimeligere transport, og prisdifferansene mellom alternativene er små. Ordningen er relativt dyr, ettersom transportkostnadene utgjør en stor del av fangstverdien. Bidraget, spesielt fra foredlingsanleggene er lite, ettersom refusjons-satsen er relativt høy. Miljømessig gir ordningen økte utslipp, som følge av båttransport med relativt liten kapasitet. For de øvrige kriteriene er det små effekter. Samlet sett vurderer vi ordningen som middels god.

Fangst av taskekrabbe gjøres utelukkende av små kystfartøy som driver ut fra hjemstedet. Krabben gir et vesentlig bidrag til driftsøkonomien, og bidrar på den måten til opprettholdelsen av fiskerimiljø i områder uten store sesongfiskeri. Krabben er en stedbundet ressurs, og tilskuddet bidrar til at fangsten er utvidet til områder langt borte fra foredlingsanleggene. Dette er positivt for ressursutnyttelsen. Til en viss grad bidrar støtten til et mer effektivt fiske, i kraft av at fartøy kan levere til mottaksstasjoner nær fangstfeltene. Som for notsei, er det svært vanskelig å vurdere betydningen av støtten. Både fangst og produksjon av krabbe ser ut til å gi god lønnsomhet for de involverte, og kan slik legge grunnlag for at disse kostnadene dekkes internt. Betydningen av tilskudd er sannsynligvis størst for små mottaksstasjoner med kostbar logistikk. Ved etablering av nye foredlingsanlegg i områder bør tilskuddet falle bort, i alle fall for den delen av krabben som etterspørres lokalt. Samlet sett vurderes ordningen som god.

Føringen av NVG-sild støttet tidligere bare fartøy som låssatte fangsten. Dette var oftest fartøy som ikke hadde mulighet for egen bulkføring. Støtten er med økende fangst og redusert bruk av låssetting, vridt mot større kystfartøy og levering til mel og olje. Den fungerer nå som en sikkerhetsventil for å få solgt fangst når mottakskapasiteten er fullt utnyttet. Betydningen for låssettingsfisket er sannsynligvis svært viktig, men dette er i ferd med å falle bort. Uten alternativer er tilskuddet avgjørende for å få solgt overskuddsfangst fra kystfartøy uten mulighet til føring på egen kjøp. Det eksisterer klare alternativer, som ville redusere føringsbehovet kraftig. Russiske kjøpefartøy kan benyttes i sesongen i områdene med størst misforhold mellom landinger og kapasitet. Fangstreguleringer fra salgslaget kan også benyttes for å oppnå større samsvar mellom fangst og foredlingskapasitet.

Økonomisk er ordningen svært kostbar, da tilskuddet utgjør opp mot 25 prosent av verdien. Samtidig er refusjonsandelen svært høy, med lite egenbetaling fra industrien. Dette betyr at vi vurderer ordningen som lite formålstjenlig. Støtten kan anses som en avlastning for å få auksjonsomsetningssystemet til å fungere uten strenge reguleringer av fisket. Dette tilsier at kostnadene bør belastes næringen selv. Støtten til låssetting av sild for konsum gir bedre effekt ettersom den støtter små fartøy og bidrar til utjevning av råstofftilførselen. Fisket er også i kraftig nedgang, og med støtte vil man unngå store endringer i inntektsgrunnlaget for en liten gruppe fartøy med få alternativer. Samlet sett vurderer vi ordningen som problematisk.

Støtten til brisling gis i form av flere komponenter. Flere av disse hører ikke naturlig hjemme som føringstilskudd, og bør finansieres fra andre kilder. Varierende størrelsesgrupper av fartøy deltar i fisket, lokale så vel som fremmedfiskere. Ofte har fartøyene betydelige driftsalternativer. Den totalt dominerende kjøperen har nylig outsourcet produksjonen, slik at den i liten grad gir verdiskaping i Norge. Tilskuddet er relativt stort i forhold til verdien av fisken. Havforskningsinstituttet er bekymret for bestandssituasjonen, og tilrår et så begrenset fiske som mulig. Føringstilskuddet bidrar med høy sannsynlighet til økt deltagelse i fisket. Dette er hovedgrunnen til at vi vurderer tilskuddet som lite formålstjenlig.

6.2 Tilskuddssatser og egenandeler

Prinsippet om økonomisk effektivitet tilsier at man bør benytte satser som er akkurat tilstrekkelige til å oppnå den ønskede effekten. Vi har klare indikasjoner på at satsene som benyttes i dag generelt er for høye. Likevel er det svært vanskelig å vurdere hvor høye satsene bør være. Salgslagene har etter vår mening den beste kunnskap og kompetanse for å vurdere dette. De fleste har også gode data om de faktiske transportkostnadene.

Vi vil komme med noen tanker rundt fastsettelse av satser som kan være nyttige. Svært høye refusjonssatser gir svake incentiver for kjøper og fisker til å ta hensyn til transportkostnadene i deres tilpasning. Dette kan føre til et overforbruk av transport, lekkasje

til transportører og uheldige samfunnsøkonomiske lokaliseringsvalg. For å unngå dette, bør høye refusjonssatser unngås. Høye støttenivå vil også hemme produktivetsfremgang. For en del av ordningene er det godt samsvar mellom salgslag i størrelsen på satsene. For andre er det til dels betydelige variasjoner. Lagene bør søke å normalisere refusjonssatsene seg imellom for tilsvarende ordninger.

Mange satser har de seneste årene stått i ro, mens transportkostnadene har gått til dels betydelig opp. Samtidig har råstofftransporten ikke stoppet opp. Dette indikerer at mange satser kan settes lavere, uten at varestrømmen påvirkes vesentlig. Prisen på viktige innsatsfaktorer som arbeidskraft og drivstoff forventes å stige betydelig i nær fremtid. Dersom ikke tilskuddene følger kostnadsutviklingen, må vi forvente problemer for de mest utsatte varestrømmene. Etter å ha funnet frem til rimelige refusjonssatser, bør tilskuddene derfor også justeres i takt med prisutviklingen.

For enkelte ordninger fordeles tilskuddet på kjøperne etter årets slutt, når man kjenner mengden som er ført. I andre lag opereres det med maksimalsatser, og de faktisk utbetalte satsene kan variere betydelig innenfor denne. Dette skaper usikkerhet for kjøper og fisker. Som nevnt ovenfor bør man harmonisere refusjonsgraden mellom lag, og holde disse faste inntil ny informasjon tilsier at graden bør endres. Dette vil gi forutsigbarhet for fiskere og kjøpere, og gi et bedre grunnlag for prisforhandlingene.

Lagene er bedt av FKD om å disponere midlene slik at de rekker året ut. En ordning med faste refusjonssatser vanskeliggjør regulering av ordningen, og gir risiko for at midlene ikke strekker til. Dette vil spesielt oppstå når enkelte fiskeri øker betydelig, eller foredlingsbedrifter legger ned. Dette kan håndteres gjennom avsetning av et reservebeløp til føring hos FKD, salgslag eller samarbeidsråd, som bare kommer til anvendelse i slike spesielle situasjoner.

I føringen av taskekrabbe, sild, makrell og notsei kreves det i varierende grad inn egenandeler, i form av et trekk i pris til fisker. I et frikonkurransemarked skulle det ikke være nødvendig å kreve inn egenandeler fra fiskerne. Fordelingen av netto transportkostnad (etter tilskudd) blir da en forhandlingssak mellom kjøper og fisker. I de tilfeller der prisen ligger på eller nær minstepris, vil dette systemet kollapse, eller gi incentiver til ulovlige avtaler. Egenandeler for fiskerne vil derfor være nødvendig i mange tilfeller. Så lenge dette er kommunisert til fisker og kjøper, skulle dette være uproblematisk også for tilfellene der prisen er høyere enn minstepris. Satsen for egenandelen bør ses i forhold til de faktiske kostnadene og med en rimelig fordeling mellom kjøper og fisker.

6.3 Forslag til alternative føringsordninger

Salgslagene ble i intervju spurt om de ville prioritere nye føringsordninger ved økte bevilgninger. Bortsett fra Norges Råfisklag, som ville gjeninnføre støtte til kryssføring av hyse og andre arter, ønsket salgslagene heller å øke satsene på allerede eksisterende ordninger. Vi har heller ikke kjennskap til andre fiskeri som med føringstilskudd vil gi god effekt på myndighetenes mål. Men nye fiskerier – etter lite utnyttede arter – kan i en etableringsperiode være avhengig av midlertidige tilskuddsordninger for å underbygge tilstedeværelsen av sentrale foredlingsanlegg – jamfør taskekrabben.

Vi har imidlertid forslag til alternativ innretting og finansiering av enkelte av føringsordningene. Slik situasjonen er i fisket etter NVG-sild, risikerer enkelte fartøy å ikke få omsatt fangsten sin uten føringstilskudd. Mengden sild som føres er svært liten i forhold til den totale fangsten, men vil sannsynligvis øke med økende kvoter. Det er indikasjoner på at fartøy inngår avtaler om avtak av sild, slik at en del fartøy uten slike avtaler har større risiko for å stå uten levering. Likevel er det sannsynligvis relativt tilfeldig hvilke fartøy som "rammes" og blir liggende uten å få levere. Dette, koblet med prisnedgang og behov for å fiske lenge for å

ta kvoten, gjør at fartøyene har små incentiver til å unngå fiske i toppsesongen. Dette betyr at muligheten for tilskudd til føring kan ses på som en forsikring mot manglende leveringsmuligheter som gjelder for stort sett alle fartøyene. En slik forsikring kan finansieres av alle som leverer sild gjennom en egen avgift. Første alternativ bør imidlertid være kjøpefartøy, men det kan likevel bli behov for føring i områder uten kjøpefartøyene. Da kan man benytte midler innhentet gjennom denne avgiften. Basert på et føringsbehov på 5 millioner kroner og kvoten i 2007, ville avgiften være på marginale 0,6 øre/kg.

Når formålet er å opprettholde lokale fiskerimiljø og en variert flåte, kunne man tenke seg en sterkere målretting av midlene, eksempelvis gjennom et tilskudd til fiskere med små fartøy i definerte områder. Det vil imidlertid bli svært vanskelig å gjøre de nødvendige grense-dragninger, ordningen ville fort bli vanskelig å administrere, samt legge opp til uproduktive tilspasninger. Føringstilskuddet gir en god kobling mellom tilskudd og aktivitet, og er – ved sin innretning – en gunstig måte å administrere støtten på. Andre generelle virkemidler, som arbeidsgiveravgift, treffer i liten grad fiskere, som er selvstendig næringsdrivende.

6.4 Finansiering av mottaksstasjoner

Føringstilskuddene betales ut til kjøperen av fisken, i hovedsak som delvis dekning av transportkostnadene. Avhengig av konkurranseforholdene vil denne kostnaden fordeles mellom kjøper og selger. Situasjonen varierer i forskjellige områder av landet, men det er rimelig å anta at kostnaden fordeles relativt likt. Kjøper betaler transporten og selger dekker en andel gjennom redusert pris for fisken. Tilskuddet kjøper mottar vil da øke prisen selger mottar. Slik kan man anta at tilskuddet også vil komme selger (fisker) til gode.

Når mottaksstasjonen drives av kjøperen som mottar føringstilskuddet, kan tilskuddet klart betraktes som en støtte til driften av disse. Eieren vurderer sannsynligvis kostnadene ved mottak som en del av kostnaden ved å skaffe seg råstoff, og tilskuddet bidrar til å redusere denne kostnaden.

Også for eksternt eide mottaksstasjoner kan man anse føringstilskuddet som en støtte til driften. Kjøper og fisker betaler oftest en pris for mottak og pakking av fisken. Slik inkluderes kostnadene i kjøpers vurderinger, og føringstilskuddet reduserer disse. Imidlertid vil det sannsynligvis ikke betraktes slik av interessentene. For mottaksstasjoner som eies av fiskerne og det ikke betales en pris for pakking, vil tilskuddet kunne komme fiskerne, og dermed også mottaksstasjonen, til gode gjennom en høyere pris på fisken enn det ellers ville blitt betalt. Lokale monopoler på kjøpersiden vil sannsynligvis ofte benytte sin markedsrett til å presse prisen ned mot minstepris.

Enkelte mottaksstasjoner mottar tilskudd fra støttefond for mottaksstasjoner. Det ble i 1986 etablert støttefond for mottaksstasjonene i Finnmark, Troms, Nordland og Trøndelag. Midlene kom fra Fiskeridepartementet, Norges Råfisklag og flere kommuner. I 1996 ble fondenes kapital økt med bidrag fra Råfisklaget, fylkeskommunene og kommuner. Avkastningen fra fondene kan anvendes som støtte til drift og delfinansiering av mindre investeringer. Fylkeskommunene har bidratt med årlige midler, i tillegg til fondsavkastningen. Råfisklaget bevilger også støtte til etablering og utbygging av mottaksstasjoner.

Kapitalbasen i fondene for Nordland og Troms, hvor det er mange mottaksstasjoner er relativt liten. Sammen med tilskuddet fra fylkeskommunene på henholdsvis 300 og 100.000 i 2007, gir dette en relativt liten støtte.

I forhold til støttefond, er føringstilskuddene en økonomisk sett bedre måte å støtte mottaksstasjoner. Støtten er mer forutsigbar og krever lite administrasjon. Fisker og kjøper vet på forhånd at transporten vil støttes med en gitt sats. Disse forhandler frem en betaling til

mottaksstasjonen for tjenestene herfra. Støtte via føringstilskudd gjør at tilskuddene går dit det er aktivitet. Slik bevares dynamikken i produksjonsstrukturen bedre, gjennom at stasjoner med svært lave tilførsler av råstoff vil falle fra. Med refusjonsandeler som ikke er svært høye bevares incentivene til kostnadskontroll og minimering av transportforbruket.

7 Referanser

- Brunstad, R.J. (2002). Er landbrukspolitikken god distriktspolitikk? *Horisont*, **2002**: 1, pp. 82–97.
- Brunstad, R.J., I. Gaasland & E. Vårdal (1995). *Utvikling eller avvikling – jordbruket ved enskillevet?* Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Cappelen, Å. & E. Holmøy (2005). Er næringspolitikernes verktøykasse tom? I forhold til hvilke ambisjoner? *Økonomisk Forum*, **59**: 9, pp.15–26.
- Christensen, P. & A. Hallenstvedt (2005). I kamp om havets verdier. Norges Fiskarlags historie. Norges Fiskarlag, Trondheim
- Dewbre, J. (2002) The incidence and income transfer efficiency of farm support measures. OECD Working party on Agricultural policies and Markets. OECD, Paris.
- European Environment Agency (2007). Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe. Technical report no. 3/2007. EEA, Berlin.
- Flaaten, O. (1991). Bioeconomics of sustainable harvest of competing species. *Journal of Environmental Economics and Management*, **20**: 2, pp.1–18.
- Fjellhammer, E. (2007). Fraktordningene 1998–2007. Notat 1/2007. Landbrukets Utredningskontor, Oslo.
- Gould, J.P. & C.E. Ferguson (1980). *Microeconomic theory* (5th Ed.). Irvin: Homewood, Ill.
- Hagen, K.P (1986). Velferdsteoretiske synspunkter på konkurranse reformer. I Brunstad, R.J. & E. Hope (red.) *Næringsstruktur og konkurranse*, Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.
- Henriksen, E. & B.-I. Bendiksen (2008). Rammebetingelser for lønnsomhet i norsk fiskeforedling. Empiriske funn og kunnskapshull. Rapport nr. 7/2008, Nofima, Tromsø
- Hope, E. (red.) (2002). *Næringspolitikk for en ny økonomi*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hannesson (1993). *Bioeconomic analysis of fisheries*. Oxford: Blackwell.
- Johnsen, J.P. (2002). Fiskeren som forsvant? En studie av avfolkning, overbefolkning og endringsprosesser i norsk fiskerinæring. Dr. scient-avhandling. Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.
- Mehl, S., I. Røttingen & P. Sandberg (2006). Beskatningsstrategi for nordøst-arktisk sei. Bør vi ta hensyn til seiens beiting på sild? Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet, Bergen.
- NOU (2004:19). Livskraftige regioner og distrikter. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo
- NOU (2000:21). En strategi for sysselsetting og verdiskaping. Finansdepartementet, Oslo
- NOU (1996:23). Konkurranse, kompetanse og miljø. Næringspolitiske hovedstrategier. Nærings- og energidepartementet, Oslo
- Nøstvold, B.H. & B. Dreyer (2006). Ferskfiskauksjon som virkemiddel for kvalitetsheving og sesongdemping. Arbeidsnotat, Fiskeriforskning, Tromsø
- OECD (1998) Improving the environment through reducing subsidies. Paris: OECD Publications. OECD.
- Paulsen, Y., M. Kristiansen, T. Pedersen & H. Grimstad (2007). Mottaksstasjoner for fisk. Rapport for Norges Råfisklag og Landsdelsutvalget. Barlindhaug Norfico, Tromsø.
- Reve, T. & E.W. Jakobsen (red.) (2001) *Et verdiskapende Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Reve, T., T. Lensberg & K. Grønhaug (1992). Et konkurransedyktig Norge. Oslo: Tano.
- Rødseth, T. (2000). Konkurranseutsette og skjerma næringer. Vedlegg 8 i NOU (2000:21), En strategi for sysselsetting og verdiskaping, Finansdepartementet, Oslo
- Solvoll, G. (2002). Transportstøtteordningene i landbruket – virkemåte og forslag til endringer. NF-rapport nr. 9/2002, Nordlandsforskning, Bodø.
- St meld nr 1 (2007–2008). Nasjonalbudsjettet 2008. Finansdepartementet, Oslo
- St. meld. 51 (1997–98). Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring. Fiskeridepartementet, Oslo.
- St meld nr 66 (1969–70). Om gjennomføring av støtteavtalene 1964–69, Fiskeridepartementet, Oslo.
- St. prp. 1 (2007–08). For budsjettåret 2008. Fiskeri- og kystdepartementet.

- Søilen, E. (2002) *Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Teigen, H. (1999). *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Transportbrukernes fellesorganisasjon (2003) *Industriens logistikk – en studie av logistikk-kostnader og ressursbruk i norsk industri*. Transportbrukernes fellesorganisasjon, Oslo.
- van Beers, C. A. de Moor (2001). *Public subsidies and policy failures*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- van Beers, C. & S. de Moor (1998). *Public subsidies and policy failures: How subsidies distort the natural environment, equity and trade and how to reform them*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Aanestad, S., L.K. Sandal & A. Eide (2007) *Optimal fishing policy for two species in a three-species predator-prey model: The case of capelin, cod and Juvenile herring in the Barents sea*. Discussion paper no. 29, Institutt for foretaksøkonomi, Norges handelshøyskole.

8 Vedlegg

Tabell 42 Utbetalinger av føringstilskudd på hovedordninger (1.000 kr)

	2005	2006	2007	Sum	Andel
Fisk fra mottak	12 514	16 510	17 412	46 436	55 %
Kystreker	1 854	1 954	2 293	6 102	7 %
Krabber	2 715	2 498	2 163	7 376	9 %
Kystsild/brisling	1 650	1 366	1 351	4 367	5 %
Notsei	3 321	4 167	1 069	8 557	10 %
Sild/makrell	4 140	1 938	3 880	9 958	12 %
Annet	510	339	442	1 291	2 %

Tabell 43 Tilskuddsatser for føring av notfanget sei 2005-2007 (kr/kg)

	Sunnmøre og Romsdal			Norges Råfisklag					
	Levende føring			Levende føring			Bulkføring		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
0 – 30 nm	40	30	30	40	40	40	30	30	30
30 – 45 nm	40	40	40	45	45	45	30	30	30
45 – 60 nm	40	40	40	49	49	49	33	33	33
60 – 75 nm	60	50	50	52	52	52	35	35	35
75 – 90 nm	60	50	50	56	56	56	37	37	37
90 – 105 nm	70	60	60	60	60	60	40	40	40
105 – 120 nm	70	60	60	64 ¹	64	64	42 ¹	42	42
120 – 135 nm	70	60	60	68 ¹	68	68	44 ¹	44	44
135 – 150 nm	70	60	60	72 ¹	72	72	46 ¹	46	46
150 – 165 nm	70	60	60	76 ¹	76	76	48 ¹	48	48
Over 165 nm	70	60	60	80 ¹	80	80	50 ¹	50	50

¹ Fra 28. juli 2005

