

NORUT Samfunnsforskning AS
Rapport nr 01/2005

**ET ENKLERE NORGE –
OGSÅ I FISKERI OG HAVBRUK?**

Regelverk, informasjonsplikt og skjemavelde

Anne Katrine Normann, Alf Håkon Hoel, Stein Arne Rånes

NORUT Samfunnsforskning AS
februar 2005

Prosjektnavn Fiskerinæringen og norsk og internasjonalt regelverk		Prosjektnr 4457
Oppdragsgiver(e) Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond		Oppdragsgivers ref
Dokumentnr SF 01/2005	Dokumenttype Rapport	Status Åpen
ISSN 0805-6069	ISBN 82-7697-196-2	Ant sider 51
Prosjektleder Alf Håkon Hoel	Signatur	Dato 28.2.2005
Forfatter (e) Anne Katrine Normann, Alf Håkon Hoel, Stein Arne Rånes		
Tittel Et enklere Norge - også i fiskeri og havbruk? - Regelverk, informasjonsplikt og skjemavelde		
<p>Resyme</p> <p>Fiskeri- og havbruksnæringen er underlagt ulike nasjonale og internasjonale regelverk. Disse innebærer i mange tilfelle omkostninger for næringen, i form av krav til produksjonsprosesser, produkter og rapportering til statlige myndigheter. Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond har finansiert prosjektet "Regelverk og informasjonsplikt". Formålet har vært å vurdere hvordan norsk fiskeri- og havbruksnæring berøres av utvalgte internasjonale regelverk og iverksettelsen av disse på nasjonalt nivå. Den forventede nytteverdien av prosjektet ligger i beskrivelser og analyser av hvordan fiskeri- og havbruksnæringen berøres av komplisert regelverk som følger av internasjonale avtaler, samt en redegjørelse for hva som gjøres for å forenkle regelverk og rapporteringskrav.</p> <p>Denne rapporten er en av tre delprosjekter som tar opp henholdsvis komplisert regelverk og rapportering, iverksettelse av internasjonale avtaler belyst med problematikken rundt opprinnelsesregler, samt utarbeidelsen av ny matlov og prosessen rundt dette. De to første prosjektene har vært utført ved Norut Samfunnsforskning AS, mens det siste har vært lagt til Rogalandsforskning.</p>		
Emneord Fiskeri, havbruk, oppdrett, regelverk, rapporteringsplikt		
Noter		
Postadresse: NORUT Samfunnsforskning Postboks 6434 N-9294 TROMSØ		
Telefon: +47 77 62 94 00	Telefaks: +47 77 62 94 61	E-post: admin@samf.norut.no

FORORD

Forenkling av offentlige reguleringer av næringsvirksomhet er på dagsorden. I Norge har myndighetene i noen år hatt handlingsprogrammet ”Et enklere Norge”. En rekke tilsvarende prosesser skjer i andre land og i EU. Sett i lys av dette var en undersøkelse av omfanget av rapporteringsforpliktelser i norsk oppdretts- og fiskerinæring betimelig, og resultatet foreligger her.

Takk til Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond som finansierte undersøkelsen. Videre retter forskerteamet en stor takk til informantene i forvaltningsapparatet og i oppdretts- og fiskerinæringen. De har vist stor interesse for forenklingsarbeidet og gitt oss rikelig med informasjon.

Tromsø, februar 2005

Alf Håkon Hoel
prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
1 SAMMENDRAG.....	1
2 INNLEDNING.....	3
2.1 Prosjektets mandat	3
2.2 Metodiske forhold.....	5
2.3 Rapportens oppbygging.....	5
3 OPPDRETTSNÆRINGEN.....	7
3.1 Utvikling av oppdrettsnæringen og rapporteringsplikt.....	7
3.2 Rapportering i fiskeoppdrett	8
3.3 Bakgrunnen for forenkling av rapporteringsrutiner for havbruk.....	10
3.4 Havbruksdata.no	12
3.5 Forenkling i praksis: Prøveprosjektet "Ny forvaltningsmodell"	16
3.6 Eksport av sjømatprodukter	18
3.7 Oppsummering oppdrett	19
4 FISKE	21
4.1 Et komplisert regelverk.....	21
4.2 Prosedyrer rundt adgang til og deltakelse i fisket.....	22
4.3 Rapportering i forbindelse med fangst	24
4.4 Rapporteringer i forbindelse med landing og salg.....	25
4.5 Etter landing.....	26
4.6 Arbeid for forenkling.....	27
5 RAPPORTERING OG FORENKLING FOR NORSK NÆRINGS- LIV	
GENERELT	31
5.1 Omfang av rapporteringsforpliktelser.....	31
5.2 Brønnøysundregistrenes rolle i forenklingsarbeidet.....	32
5.3 Prosjektet "Et enklere Norge"	33
5.4 Institusjoner i norsk sjømatnæring og deres rolle i forenklingsarbeidet ..	35
6 KONKLUSJON	39
LISTE OVER INFORMANTER	42
REFERANSER	43

1 SAMMENDRAG

Bakgrunnen for dette prosjektet er en utbredt oppfatning i norsk oppdretts- og fiskerinæring at ulike regelverk kan være en unødig belastning for næringsaktørene: Dels er regelverket som regulerer næringen så omfattende og komplisert at det er vanskelig å ha oversikt over, forstå og etterleve reglene. Dels genererer lover og regler krav om rapportering av ulike opplysninger om virksomheten, noe som krever mye tid og ressurser for bedriftene.

Problemene knyttet til omfattende rapporteringskrav er erkjent også av det offentlige. De siste årene er det satt i gang flere prosjekter i offentlig regi med sikte på å samordne og forenkle regelverk og innrapportering i fiskeri og havbruk, som en del av statens forenklingsprogram "Et enklere Norge". Her har vi sett nærmere på det arbeidet som gjøres i forhold til forenkling av regelverk og rapporteringsrutiner og hvordan dette oppfattes i næringen.

Perspektivet på problemstillingen er ikke det samme i oppdrettsnæringen og den konvensjonelle fiskerinæringen. I de marine fiskeriene er næringsaktørene og forvaltningen først og fremst opptatt av å forenkle regelverket. Problemet er først og fremst omfang og kompleksitet. Dette kan gjøre det vanskelig for den enkelte næringsutøver å vite hvilke regler som gjelder og hvordan gå frem for, for eksempel, å erverve nødvendige tillatelser til å drive fiske. Videre er et viktig argument for forenkling å redusere antall lovbrudd som kan tilbakeføres til et komplisert regelverk.

Dette er noe fiskerimyndighetene har grepet fatt i, blant annet ved å nedsette to Arbeidsutvalg for forenkling av regelverk for konvensjonelt fiske. Utvalgene har gått gjennom mulighetene for å forenkle regelverket og gjøre det lettere tilgjengelig for næringsaktørene.

I havbruksnæringen er rapporteringskravene ansett som hovedproblemet. I 2002 ble det dokumentert et tilfelle der en bedrift fylte ut skjemaer relatert til næringsaktiviteten i overkant av 1300 ganger i løpet av et år, noe som kan anses som typisk for bedrifter i næringen. Rapporteringsbelastningen for oppdrett er imidlertid betydelig redusert som følge av innføringen av Havbruksdata i 2002. Dette systemet medfører en forenkling, men fungerer ikke fullstendig etter planen. Offentlige institusjoner som Fiskeridirektoratet og Mattilsynet er deltakere, og det samme gjelder for produsenter. Men bare fire banker er med, og ingen forsikringsselskaper. Miljømyndighetene deltar heller ikke. Dette betyr at oppdretterne allikevel må rapportere utenom Havbruksdata. Tanken om å rapportere én gang til ett sted, som også er en hovedtanke i regjeringens handlingsprogram "Et enklere Norge", er ikke gjennomført. Det er således et gap mellom planlegging og implementering av et system som i utgangspunktet

representerer en god løsning for næringen. Dette er noe som aktørene bak Havbruksdata har grepet fatt i: Man er i gang med Havbruksdata 2, der innrapporteringen vil skje gjennom AltInn. Det utarbeides løsninger for at blant annet forsikringsselskaper skal kunne delta.

2 INNLEDNING

Norsk næringsliv bruker over 7000 årsverk til å fylle ut statlige skjemaer som følge av pålegg om rapportering i henhold til ulike lover og regler (Brønnøysundregistrene 2003). Dette utgjør rundt gjennomsnittlig 0,6% av årsverkene i næringslivet i Norge og representerer en betydelig kostnad særlig for mindre bedrifter.¹ Store statlige etater som Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Rikstrygdeverket står for over 70% av de innrapporteringer av opplysninger som næringslivet må forholde seg til. I tillegg rapporteres det til rundt 50 andre statlige etater, og til kommunene (Egede-Nissen 2003).

Fiskerinæringen er intet unntak fra denne situasjonen. I tillegg til rapportering til ovennevnte statlige etater, er næringen omgitt av et omfattende regelverk som regulerer nær sagt alle sider ved næringsvirksomheten. Reguleringene er etablert for gode formål; for å begrense adgangen til fiske, styre uttaket av fisk, føre kontroll med uttak og landinger, samt styring av produksjon i oppdrett. Regelverket generer et omfattende rapporteringsbehov, i tillegg til at det også er omfattende krav til erverv av tillatelser for ulike typer av virksomhet. Et komplisert regelverk og omfattende rapporteringsansvar er en belastning for næringen, som bruker mye tid og energi på å oppfylle offentlige etaters informasjonskrav. Områdene det skal rapporteres på er omfattende, og næringsaktørene er ikke alltid overbevist om at innrapporteringen tjener fornuftige formål. Fiskeripressen har oppslag som "*...urimelig og lite fleksibelt regelverk*", "*...vi reguleres bort*", "*...overveier å flagge ut på grunn av regelverk og skjemavelde*" som uttrykk for hvordan næringsaktørene opplever regelverket (Hallenstvedt 2003). Det pågår derfor en rekke prosesser for forenkling av regelverk, som blant annet omfatter forenkling av rapporteringskrav. Dette vil være av stor betydning innen fiskeri og havbruk. Fiskeridepartementets arbeid med modernisering, forenkling og brukerretting er en del av regjeringens moderniseringsprogram og prosjektet "Et enklere Norge".

2.1 Prosjektets mandat

Denne undersøkelsen er et delprosjekt "Regelverk og informasjonsplikt" under "Forprosjekt for å foreta en helhetlig gjennomgang av regelverket på fiskerisektoren", som er finansiert av Fiskeri- og havbruksnærings forskningsfond. Mandatet for dette delprosjektet var uttrykt som følger:

¹ Dette har vi beregnet ut fra følgende: Årsgjennomsnittet for årsverk i Norge for 2003 var 1765000, og 550000 av disse årsverkene var i offentlig sektor (Statistisk sentralbyrå 2004a). Privat næringsliv har da 1215000 årsverk. 7000 årsverk brukt på rapportering tilsvarer 0,6% av dette.

"Det anbefales gjennomført en undersøkelse av det faktiske omfang og ressursbruk vedrørende rapportering. Undersøkelsen bør gjennomføres ved representative utvalg blant fiskefartøyer, fiskeindustri- og oppdrettsbedrifter. Videre bør det bli foretatt en gjennomgang av formålet med innsamlingen av informasjon og anvendelsen av den. Muligheter for samordning og forenkling av informasjonsinnhenting og rapportering vurderes" (Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond 2003: 6) .

Mandatet ber altså om tre ting: 1) en undersøkelse av faktisk omfang og tidsbruk i rapportering basert på et representativt utvalg av bedrifter i næringen, 2) en gjennomgang av formålet med innsamlingen av informasjon og anvendelsen av den og 3) en vurdering av muligheter for samordning og forenkling av informasjonsinnhenting.

Arbeidet med prosjektet har gjort det nødvendig å modifisere disse spørsmålsstillingene. Det viste seg raskt at næringen har sammenfallende oppfatninger av problemet rundt omfang og tidsbruk vedrørende rapportering, og at det derfor ikke hadde noen hensikt å gå til en omfattende undersøkelse basert på et representativt utvalg. En slik undersøkelse ville dessuten gjort prosjektet til en del av det problemet det studerer, ved at næringen måtte forholdt seg til enda et skjema. Vi har derfor konsentrert innsatsen om casestudier. I tillegg er problemene knyttet til omfattende rapporteringskrav også i det store og hele erkjent av det offentlige. Det har derfor de siste årene vært satt i gang flere omfattende prosjekter i offentlig regi med sikte på å samordne og forenkle regelverk og innrapportering i fiskeri og havbruk (Fiskeridirektoratet et al. 2003; Fiskeridirektoratet et al. 1999). Dette gjør at den tredje spørsmålsstillingen i mandatet i betydelig grad allerede er adressert av myndigheter og næringsorganisasjoner. Her har vi valgt å se nærmere på det arbeidet som faktisk gjøres i forhold til forenkling av regelverk og rapporteringsrutiner og hvordan dette oppfattes i næringen. Dette ses i lys av om næringsaktørene opplever at det har vært en faktisk reduksjon av den tid og energi de bruker til rapportering.

Undersøkelsen fokuserer på regelverk, institusjoner og næringsaktører i henholdsvis havbruk og fiskeri. Vi beskriver hva som er hovedproblem og utfordringer med hensyn til rapporteringsplikter for disse. Dette innebærer ideelt sett å anslå omfanget og ressursbruken i forhold til rapportering med en viss presisjon. Dette har vi, av ressursmessige grunner og fordi det hersker bred enighet om at rapporteringskravene er et problem, bare beskrevet på et helt generelt nivå. Det er et skille mellom forenkling av regelverk i seg selv, og forenkling av rapporteringskrav som genereres av regelverket. Dette har vi bare i beskjeden grad drøftet.

2.2 Metodiske forhold

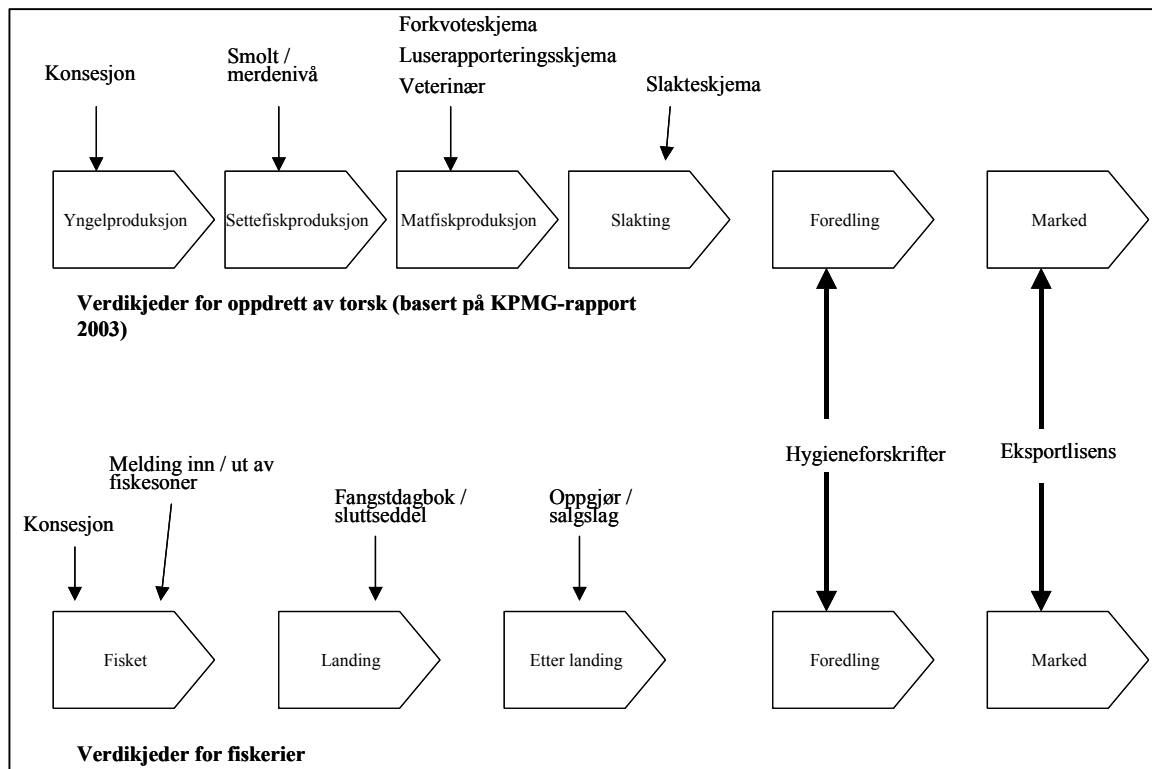
Vi har gått bort fra å gjennomføre en representativ spørreundersøkelse av tidsbruk i forhold til rapportering. I stedet for gjør vi casestudier av situasjonen innenfor henholdsvis havbruks- og fiskerinæringen. En viktig grunn til dette er som nevnt ovenfor at dersom vi hadde sendt ut spørreskjema til et representativt utvalg av næringsaktører, ville de ha fått nok et skjema å forholde seg til.² En casestudie gir rom for å samle inn og sette sammen informasjon fra en rekke kilder.

Informasjonen undersøkelsen er basert på er samlet inn gjennom rapporter, avisartikler, og samtaler med nøkkelaktører i offentlige etater (Fiskeridirektoratet, Fiskeridepartementet, Mattilsynet, Brønnøysundregistrene, Statistisk sentralbyrå), næringsorganisasjoner (Norges Fiskarlag, Troms fiskarfylking, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, Eksportutvalget for fisk, Fiskebåtrederne forbund og Norges Råfisklag), og næringen (aktører i fiske og oppdrett i Finnmark, Troms og Nordland), samt regnskapsførere for fiskeflåten. Noen av informantene var selvskrevne i kraft av sine posisjoner i forvaltning eller næring, mens de fleste informantene har vi kommet frem til ved at de vi snakker med foreslår informanter som kan gi ny eller utfyllende informasjon. Mye av det skriftlige materialet er funnet ved søk på Internett. Telefonintervjuer, og noen ansikt-til-ansikt-intervjuer, er gjennomført. Noen av informantene har sendt oss informasjon i form av rapporter, og henvist til personer eller steder der vi kan finne mer informasjon.

2.3 Rapportens oppbygging

Det er store forskjeller i reguleringer og rapporteringsrutiner mellom fiskeri og havbruk, hvor sistnevnte er industriproduksjon av mat og reguleres av regler i henhold til dette. Dette gjør at kapitlene i undersøkelsen er bygget opp forskjellig. Vi har valgt å behandle de tre problemstillingene gitt i mandatet for henholdsvis havbruks- og fiskerinæringen under ett, det vil si at disse behandles i hvert sitt kapittel, og at de tre problemstillingene adresseres samlet. Samtidig organiserer vi fremstillingen i henhold til et verdikjedeperspektiv (Figur 1). I delen om havbruk er det fokus på det som er gjort med hensyn til forenkling av rapporteringsforpliktelser, så her avviker vi noe fra verdikjedeperspektivet.

² Denne justeringen av mandatet ble tatt opp på prosjektmøter i januar og april 2004.



Figur 1: Verdikjede for fiskeri og havbruk.

Rapporten er organisert på følgende måte: Kapittel 3 tar for seg hvordan de beskrevne problemstillingene arter seg i oppdrettsnæringen. Her går vi i dybden i forhold til konkrete prosjekter for forenkling av rapporteringsrutiner. I kapittel 3.6 behandler vi også rapporteringskrav i forbindelse med eksport, selv om dette er et tema som like mye angår eksport av villfisk. Regelverk og rapportering i forhold til villfisk er behandlet i kapittel 4. Her går vi i dybden i forhold til problematikken rundt erverv av tillatelser for å drive fiske. I kapittel 5 behandles arbeidet med forenkling av regelverk og mer effektiv rapportering på nasjonalt nivå og hvordan dette berører fiskerinæringen på et overordnet nivå. Videre er det en beskrivelse av de viktigste offentlige institusjonene næringsaktørene i oppdrett og fiskeri må forholde seg til. I kapittel 6 foretar vi en oppsummering.

3 OPPDRETTSNÆRINGEN

3.1 Utvikling av oppdrettsnæringen og rapporteringsplikt

Oppdrettsnæringen har vært konsesjonsregulert siden 1973. Næringen har gjennomgått en formidabel utvikling siden da, og i 2002 var det et slaktevolum på 450000 tonn laks og 83000 tonn ørret (Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening 2004b). Det er konsesjoner for blant annet settefisk, stamfisk, matfisk, FoU, og skalldyr. Pr. 31.12.2003 var det 863 kommersielle matfiskkonsesjoner for laks og ørret i Norge, og 291 settefiskkonsesjoner (Fiskeridirektoratet 2003). Hver konsesjon disponerer normalt flere lokaliteter innen det tillatte konsesjonsvolum. I dag tildeles det sjelden nye konsesjoner, men flere lokaliteter kan bli klarert for allerede eksisterende konsesjoner. En rekke lokaliteter er godkjent for samlokalisering av flere konsesjoner. En virksomhet kan således ha flere forskjellige konsesjonstyper i bruk på samme lokalitet (Eterra 2002). Det er imidlertid ikke vanlig at forskjellige arter eller andre typer konsesjoner er i bruk på samme lokalitet.

Med etableringen av norsk oppdrettsnæring har norske myndigheter etablert ordninger for å kontrollere næringen. Den er regulert gjennom en rekke lover, blant andre Plan- og bygningsloven, Forurensningsloven, Dyrevernsloven, Arbeidsmiljøloven, Lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer, og Lov om havner og farvann. Lover som er spesifikke for oppdrettsnæringen er Oppdrettsloven, Fiskesjukdomsloven og Lov om tilsyn med fôrvarer. Med lovene følger en rekke forskrifter. Dyrevernsforskriftene regulerer blant annet tetthet i merd og avstand mellom lokaliteter. Fiskeridirektoratet kontrollerer produksjonen av fisk i merder, og Mattilsynet kontrollerer fiskens helsetilstand og matvarekvaliteten på fisken, i tillegg til grundig kontroll med medisiner i oppdrettsnæringen (Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening 2004b). Oppdretterne er tilknyttet private veterinærtjenester for å utføre internkontroller i henhold til kravene. Videre er den offentlige veterinærtjenesten under Mattilsynet, som tar stikkprøver på at internkontrollene er fulgt.³

På grunn av den sterke produksjonsveksten og den dominerende stillingen norsk oppdrettsnæring har i det europeiske markedet, har produsenter innenfor EU i en årrekke krevd at EU skal begrense markedsadgangen for norsk oppdrettsfisk. Fra norsk side har en dels forsøkt å imøtekomme dette gjennom selvpålagte produksjonsbegrensninger. I 1996 ble derfor en ordning med fôrkvoter etablert, som et virkemiddel for styring av produksjonsveksten.

³ Intervjuer Fiskeridirektoratet, september 2004, og Fiskeridirektoratet, januar 2005.

Oppdrettsnæringen har lenge vært gjenstand for utredninger og undersøkelser med tanke på forenkling av rapporteringsrutinene som næringsaktørene må forholde seg til. Dette er et arbeid som stadig pågår, og det utarbeides nye rutiner for rapportering i og med at fôrkvoteordningen opphører 31.12.2004. Parallelt med avviklingen av fôrkvoteordningen skal det innføres et nytt system (biomassegrense) for regulering av matfiskoppdrett for laks og ørret. Det nye begrensningssystemet trer i kraft fra 1. januar 2005 (Fiskeridepartementet 2004).

3.2 Rapportering i fiskeoppdrett

Oppdrettsnæringens aktører utfører regelmessig, periodisk rapportering, og rapportering av uforutsette hendelser (hendelsesutløst rapportering). Eksempler på jevnlig rapportering er månedlige fôrkvote- og lakselusskjema, og hendelsesutløst rapportering kan være sykdom i en merd.⁴ Antall skjema som skal fylles ut har økt betraktelig over tid. Oppdretterne opplever at rapporteringskravene fra det offentlige krever mye av deres tid og innsats. NHOs magasin Fokus rapporterte således i 2002 om en oppdretter som hadde gjennomgått bedriftens rapporteringsrutiner: Bedriften var pålagt å fylle ut 1335 skjema i løpet av et år, både generelle gjeldende for alle næringsdrivende, og skjema spesifikke for oppdrettsnæringen. Næringsaktørene hevder at det omfattende antall skjema og rapporter tar oppmerksomhet og tid vekk fra produksjonen, og ser mye av dette arbeidet som unødvendig (Fokus 2002).

Eksempelvis måtte den nevnte bedriften sende inn slakteskjema til Fiskeridirektoratet hver fredag, hvis de planlegger å slakte fisk. I dette skjemaet beskrives hvor mye fisk bedriften regner med å slakte i uken som kommer. Når uken er over må bedriften melde inn hvor mye som faktisk er slaktet og pakket. Bedriften må også levere en årlig beregning av slaktevolum. Næringsaktøren sier at: "*Det er mildt sagt utrolig tungvint. Hva skal de med all informasjonen vi sender, dersom de ikke selv klarer å legge sammen opplysningene?*" (Intrafish 2000b). Videre skal et skjema for merdnivå sendes inn månedlig til veterinær, og i følge nevnte næringsaktør tar det en driftssjef to arbeidsdager å fylle ut dette skjemaet. Tabell 1 under viser en oversikt over hyppighet, innhold og mottaker av skjema som bedrift i oppdrettsnæringen er pålagt å fylle ut. Tabellen er som presentert i Fokus (2002) og opplysningene refererer til før det elektroniske innrapporteringssystemet "Havbruksdata" ble operativt.

Hypighet	Innhold	Mottaker av skjema
Tre ganger/dag	Mottakskontroll for pakking av fisk	Egen (pliktig)
Daglig	Temperaturlogg for kjølefasiliteter	Egen (pliktig)
Daglig	Skjema for visuell hygienekontroll	Egen (pliktig)
1-5 ganger/uke	Registreringsskjema vask/desinfisering intern emballasje	Egen (pliktig)
Ukentlig	Kontrollskjema for kalibrering av temperaturmål	Egen (pliktig)
Ukentlig	Skjema for visuell personlig hygiene	Egen (pliktig)
Ukentlig	Bakteriologisk hygienekontroll	Egen (pliktig)
Ukentlig	Innmeldingsskjema for slakting av oppdrettsfisk	Fiskeridirektoratet
Ukentlig	Innmeldingsskjema for slakting / pakking av oppdrettsfisk	Fiskeridirektoratet
V/mottak	Mottakskontroll tilsetningsstoffer	Egen (pliktig)
V/mottak	Mottakskontroll emballasje	Egen (pliktig)
V/avvik	Avviksskjema for feil/avvik i daglig drift	Egen (pliktig)
Ved behov	Bestilling medisiner/avlusningsmiddel	Veterinær
V/endring	Arbeidstakerregistrering, inntak/endring/oppør	Trygdekontoret
Månedlig	Registreringsskjema for skadedyr	Egen (pliktig)
Månedlig	Lusetellingsoversikt	Veterinær
Månedlig	Månedrappporter pr. lokalitet med beholdninger	Forsikring
Månedlig	Månedrappporter pr. lokalitet og merdnivå	Veterinær
Månedlig	Som ovenfor	Banken
Månedlig	Som ovenfor	Fiskeridirektoratet
Årlig	Industristatistikk – strukturstatistikk	Statistisk sentralbyrå
Årlig	Undersøkelse om arbeidskraftskostnader	Statistisk sentralbyrå
Årlig	Lønnsstatistikk for ansatte	Statistisk sentralbyrå
Årlig	Produksjonsstatistikk for industrien	Statistisk sentralbyrå
Årlig	Årskontroll av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner	Trygdekontoret
Årlig	Lønnsomhetsskjema fiskeoppdrett	Fiskeridirektoratet
Årlig	Statistikk fiskeoppdrett matfiskkonsesjon laks/ørret	Fiskeridirektoratet
Årlig	Statistikk fiskeoppdrett matfiskkonsesjon andre arter	Fiskeridirektoratet
Årlig	Rapport oppdrettslakterier og fisktilvirkere	Fylkesmannen
Årlig	Rapport utslippskontroll matfiskanlegg	Fylkesmannens miljøvernnavdeling
Årlig	Sjekkliste for generelle sanitære forhold	Egen (pliktig)
Årlig	Sykefraværstatistikk (folketrygdlovens §25-2 1. ledd)	Egen (pliktig)
I tillegg:		
6 ganger / år	Terminoppgaver forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift	Skatteoppkreveren
6 ganger / år	M.v.a.-oppgaver	Fylkesskattekontoret
1 gang / år	Offisielt regnskap	Brønnøysundregistrene
1 gang / år	Likningsdokumenter	Likningskontoret

Tabell 1: Liste over pliktig rapportering relatert til oppdrett (Fokus 2002: 8).

Gitt at det er 863 kommersielle matfiskkonsesjoner for laks og ørret i drift i norsk oppdrettsnæring, blir det totale antall skjema som fylles ut, samt tid og arbeid som går med til dette, svært omfattende. Det er vanskelig å komme frem til eksakte tall for dette, men det hersker bred enighet hos næringen så vel som hos myndighetene om at omfanget er unødig stort. Dersom vi legger til grunn ovennevnte eksempel (med forbehold om at det kan være andre som opplever informasjonsplikten og rapporteringsrutinene på en annen måte), er et røft anslag er at en bedrift av liknende størrelse som den Fokus refererer til kan bruke opp

⁴ Intervju Brønnøyregisteret, juni 2004.

mot 1,5 månedsverk pr år på rapportering til offentlige myndigheter.⁵ For mindre bedrifter vil dette utgjøre en stor andel av arbeidsbelastningen. En stor andel av innrapporteringsforpliktelsen er generelle, i den forstand at det ikke er fiskerinæringsspesifikt, men er til store statlige etater som Statistisk sentralbyrå og skattemyndigheter.

Eksempelet over var fra 2002. Siden den gang er den elektroniske meldingsformidlingsentralen Havbruksdata tatt i bruk (kapittel 3.4), og har i følge informanter ført til en forenkling av rapporteringsrutiner og redusert tidsbruk på rapportering. Et anslag er at etter Havbruksdata oppdretterne må forholde seg til ca 800 årlige innrapporteringer.⁶

3.3 Bakgrunnen for forenkling av rapporteringsrutiner for havbruk

De omfattende rapporteringskravene for fiskeoppdretterne førte til at Vestnorsk Havbrukslag i 1998 tok initiativ overfor Hordaland fylkeskommune for å få til enklere rapportering. Strategisk næringsplan for Hordaland tok deretter til orde for å effektivisere og forenkle rapporteringen fra oppdrettsbedrifter til offentlig og privat sektor gjennom "ett skjema - ett tidspunkt - ett sted". Bakgrunnen for tiltaket var et ønske om å bygge opp en felles database hvor både det offentlige og næringslivet kunne hente ut opplysninger fra oppdrettsnæringen (Fiskeridirektoratet et al. 1999).

På bakgrunn av dette oppnevnte Fiskeridirektøren i 1999 et "Forenklingsutvalg" som skulle gjennomgå rapporteringsrutinene og rapporteringskravene i oppdrettsnæringen. Utvalget besto av tre representanter fra Fiskeridirektoratet, to fra daværende Norske Fiskeoppdretters Forening (nå FHL Havbruk) og én representant fra hver av følgende institusjoner: Fiskeridirektoratets ytre etat, Statens dyrehelsetilsyn, Statens forurensningstilsyn, Fylkesmannsembetet, og Statistisk sentralbyrå. Disse institusjonene har sektoransvar for næringen og pålegger oppdrettsnæringen å sende inn informasjon.

Forenklingsutvalgets arbeid inngikk i prosjektet "Et enklere Norge" (se kapittel 5.3). Utvalget kartla statlig datainnhenting i havbrukssektoren (rapporteringskrav og skjema fra næringens forvaltningsinstitusjoner), fra matfisk-, stamfisk-, FoU-, settefisk- og skalldyrkonsesjoner. Skjema som skulle vurderes i første fase var

⁵ Dette anslaget har vi kommet frem til på følgende måte: Med utgangspunkt i bedrifter på samme størrelse som den i eksempelet over, vil det med to dager pr måned for å fylle ut skjema for merdnivå tilsvare 24 dager i året. I tillegg kommer andre skjemaer, Fiskeridirektoratet skal ha ukentlige slaktemeldinger og årlige innrapporteringer til Lønnsomhetsundersøkelsen, i tillegg til de ukentlige pålagte egenkontroller bedriftene må gjennomføre.

⁶ Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

begrenset til skjema med relasjon til havbruk, og utarbeidet av Fiskeridirektoratet, Statens dyrehelsetilsyn, Statens forurensningstilsyn eller fylkesmannsembetet, eller deres underliggende organer. På bakgrunn av kartleggingen utredet utvalget muligheter for forenkling og samordning, ved at opplysninger kunne overføres fra ett offentlig organ til et annet, ved at to eller flere offentlige organer gikk sammen om informasjonsinnhenting, eller ved felles tidspunkt for innrapportering. Eventuelle regionale skjema skulle forsøkes eliminert. Pr. 1999 registrerte Forenklingsutvalget 33 skjema som ble benyttet ved statlig datainnsamling om havbruk, og utvalget foreslo en reduksjon og forenkling til 23 skjema.

Rapporten med forenklingsforslag ble sendt på høring i oktober 1999 og alle høringsinstansene svarte innen fristen, med unntak av Fiskeridirektoratet som leverte sin høring nesten ett år forsinket. Dette forsinket Forenklingsutvalgets videre arbeid. Forenklingsutvalgets sluttrapport var kritisk til måten Fiskeridirektoratet forholdt seg til utvalgets arbeid og forslag (Intrafish 2000a).⁷ Fiskeridirektoratet gikk i mot de to endringsforslagene som blant annet Norske Fiskeoppdretteres Forening så som de vesentligste: å omarbeide skjema for fôrkvoterapportering til et samordnet rapporteringsskjema (månedrapporteringsskjema) for flere forvaltningsinstitusjoner med rapportering på lokalitetsnivå, og å etablere et tverrsektorielt registerprosjekt. Forenklingsutvalget var lite tilfreds med Fiskeridirektørens høringsuttalelse, blant annet mente Norske Fiskeoppdretteres Forening at en forenkling av krav til rapporteringsrutiner og digitalisering av rapporteringen ville gitt en betydelig besparelse for både forvaltning og næring (Intrafish 2000a). Det var også misnøye med endrede retningslinjer for utvalgets arbeid: Mandatet ble endret slik at utvalget ikke lenger skulle forholde seg til fôrkvoteskjema. Dersom dette ikke hadde inngått i Forenklingsutvalgets opprinnelige mandat, hadde det sannsynligvis ikke blitt noe Forenklingsutvalg. Utvalget mente at en mulig årsak til Fiskeridirektoratets forsinkede høringssvar og mangel på entusiasme for det arbeidet som var gjennomført, var at enkeltaktører i det offentlige byråkratiet ønsket å beholde det gjeldende systemet.⁸ Dette antyder at prosessens retning og utfall kan være personavhengig. Dersom sentrale aktører i forvaltningen er nølende til forenkling av regler og rapporteringskrav, blir det ikke forenkling i første omgang.

⁷ Sitat fra reportasje i nettavisen Intrafish (2000a): ”Fiskeridirektoratet har vært meget sen i sin behandling av utvalgets forslag og har dermed bidratt til at prosessen har dratt i langdrag. Utvalget var ferdig med sitt utkast til rapport i oktober 1999. Denne ble sendt på høring med ca. en måneds frist for kommentarer. Alle høringsinstanser leverte sine kommentarer innen rimelig tid. Fiskeridirektoratet leverte sitt svar først i begynnelsen av september 2000”.

På den annen side kan det være grunner til at forvaltningen ønsker å opprettholde bestemte rapporteringsrutiner. I Fiskeridirektoratets høringssvar, datert 1. september 2000, påpekes det at Fiskeridirektoratet gjorde muntlig rede for sitt syn på Forenklingsutvalgets arbeid og hovedforslag i henholdsvis desember 1999 og april 2000. Med hensyn til forenkling av førkvoteskjema poengterte Fiskeridirektoratet at ordningen hadde sterke indirekte koplinger til lakseavtalen med EU. Hensikten med førkvoteordningen var å skape en bedre balanse mellom produksjon og marked for oppdrettslaks, og førkvoteskjemaet var viktig for å overvåke hvordan ordningen fungerte. Førkvoteordningen fungerte fordi krav til månedsrapportering ga god kontroll med utviklingen i produksjonsvolum. Med andre ord spilte også utenrikspolitiske hensyn inn. Videre var det ikke gitt at førkvoter ville være et produksjonsregulerende verktøy etter at lakseavtalen med EU gikk ut i 2002. Dersom førkvoteregimet skulle bli videreført, ville det vært naturlig å foreta en revisjon av rapporterings- og kontrollmekanismene da. Det ble også påpekt at det er et omfattende arbeid å lage et rapporteringsskjema med tilhørende database og rapporteringsfunksjoner. Fiskeridirektoratet har begrensede EDB-ressurser og kunne ikke prioritere utviklingen av en ny førkvotedatabase i 2000 (Fiskeridirektoratet 2000).

3.4 Havbruksdata.no

Til tross motstand mot noen av Forenklingsutvalgets forslag ble det oppnådd relativt omfattende resultater basert på Forenklingsutvalgets arbeid. Forslaget om å redusere antall skjema i oppdrettsnæringen og en havbrukspolitisk målsetting om mer bruk av IT i forvaltningen medførte at prosjektet "Havbruksdata" ble initiert av Fiskeridepartementet, Norske Fiskeoppdretteres Forening, Fiskeridirektoratet og Statens dyrehelsetilsyn. I Havbrukspolitisk redegjørelse som ble forelagt Stortinget i januar 2001 ble det bestemt at Havbruksdata skulle etableres (Eterra 2002). Man skulle samarbeide om å etablere en database for elektronisk innsamling og distribusjon av bransjedata innen havbruk.

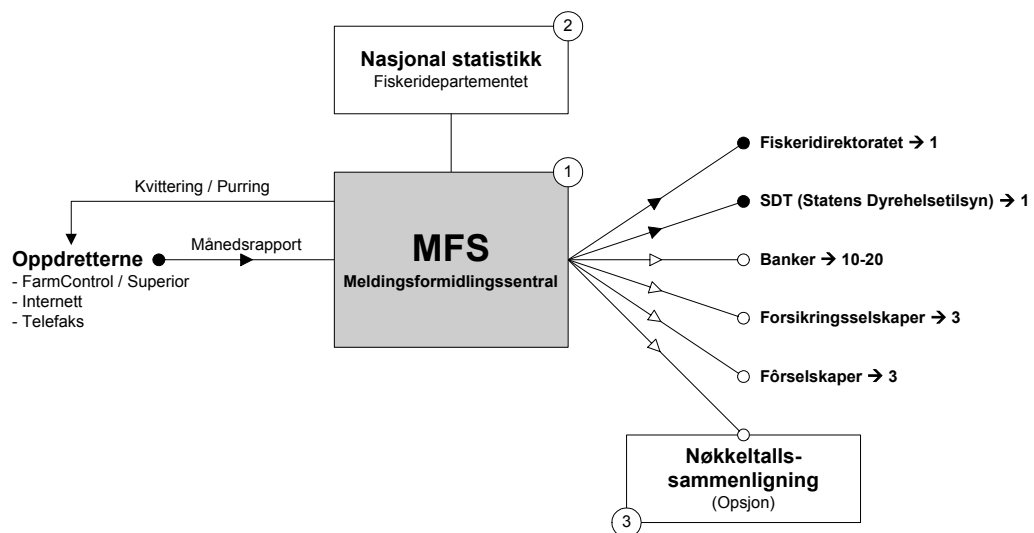
De tre hovedmålene for Havbruksdata var å:

- 1) Forenkle rapportering for oppdretterne
- 2) Effektivisere offentlige og private virksomheter som oppdretterne rapporterer til
- 3) Forbedre statistikken for oppdrettsnæringen.

⁸ Sitat fra reportasje i nettavisen Intrafish (2000b): ”Det er klart de ikke liker at noen utenfra kommer og vil endre noe de endelig har fått til å fungere. Vi må huske at førkvotesystemet kom bardust på... man kan ikke se bort fra at noen har fått ømme tær for ting som er påpekt av utvalget”.

Målene skulle nås gjennom å samordne og forenkle det som skulle rapporteres, og ved å automatisere innsamling og distribusjon ved hjelp av IT. Det ble anslått at det ville være rundt 1000 rapporter som sendes inn månedlig for oppdretterne. 200 av rapportene ville være på faks, resten elektronisk (Eterra 2002). Sett fra et kontrollmessig ståsted kan Havbruksdata også utvikles til å måle og etterkontrollere antall fisk og tetthet i en merd. I tillegg til å finne gode og sikre rapporteringsmåter, er det også et potensial i systemet for utvikling av prognoser for fremtidig slaktevolum. Dette er et område det kan arbeides videre med.⁹

Når det gjelder forenkling av oppdrettsbedriftenes rapporteringsrutiner til offentlige og private institusjoner, ønsket man i første omgang å omarbeide fôrkvote- og luserapporteringsskjema, og å bygge opp et elektronisk rapporteringssystem der oppdrettsbedriftene rapporterer til en meldingsformidlingsentral som automatisk distribuerer tallmaterialet videre til alle institusjoner som skal ha opplysninger, også private institusjoner som etterspør data fra næringen, som banker, forsikringsselskaper og førselskaper (Intrafish 2002). Månedrapportskjemaene for fôrkvoter og lakselus ble slått sammen til ett skjema. Systemet med skjema som sendes på telefaks ble endret til elektronisk rapportering til en meldingsformidlingsentral via Internett, e-post eller på web. Figur 2 illustrerer Havbruksdatas informasjonsstrøm slik den var tenkt i 2002.



Figur 2: Prosjektert informasjonsstrøm i Havbruksdata.no (Eterra 2002: 3)¹⁰

⁹ Intervju Eksportutvalget for fisk, september 2004.

¹⁰ Informasjon som gikk til det tidligere Statens dyrehelsetilsyn går nå til Mattilsynet.

Nettstedet www.havbruksdata.no ble tatt i bruk fra 1.2.2002. Det overordnede målet, i tillegg til å tilrettelegge for elektronisk rapportering, var at det skulle være færre skjema å utfylle og sende inn for oppdretterne hver måned.¹¹ Via Internett var intensjonen at oppdretterne rapporterer månedlig til Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, fôrleverandører, banker og forsikringsselskaper. Figur 2 viser at det var prosjektert at 10-20 banker og tre forsikringsselskaper skulle være med på ordningen. Pr. medio 2004 var deltakerne i Havbruksdata følgende:

- Offentlige instanser: Fiskeridirektoratet og Mattilsynet
- Programvareleverandører: AKVAsmart og FarmControl¹²
- Banker: DnB, Fokus Bank, Nordea og Sparebank 1
- Fôrleverandører: Biomar, Ewos, Skretting.

Forsikringsselskaper deltar foreløpig ikke i Havbruksdata. For å kunne gå over fra manuell til elektronisk rapportering til forsikringsselskaper må det etableres en standard for rapportering av fiskens forsikringsverdi. Det var forventet at i løpet av 2004 skulle bli mulig å rapportere elektronisk også til forsikringsselskapene (Havbruksdata 2004).

Med etableringen av Havbruksdata var det ikke lenger nødvendig å sende inn ett skjema for hver konsesjon, det rapporteres med ett skjema for hver lokalitet. Det er tilstrekkelig med ett skjema pr lokalitet pr selskap pr fôrkvote, noe som har ført til en nedgang i rapportering. Hvis det er flere selskaper på samme lokalitet, sender selskapene hver sin rapport. Opplysningene skulle automatisk kunne viderefremmes etter brukernes ønsker til deres forretningsforbindelser i bank og fôrselskaper. På den måten slipper oppdretterne å sende egne rapporter til dem. Systemet skal også gi besparelser for de offentlig og private virksomhetene oppdretterne rapporterer til. Informasjonen blir hurtig oppdatert, og informasjonsgrunnlaget for beslutninger er bedre enn før elektroniske innrapporteringsrutiner ble innført. Meldingsformidling kan skje ved at oppdretterne rapporterer inn sine fôrkvote- og lusedata på flere måter:

¹¹ ”Havbruksdata skal fremme ’Effektiv informasjonsutveksling i norsk havbruksnæring’, samordne informasjonsinnhenting og dermed kunne bidra til å gi innsamlede data en merverdi, øke konkurransekraften til norsk havbruksnæring ved å legge til rette for en bedre utnyttelse av tilgjengelig informasjon, samt bidra til regjeringens arbeid med modernisering, forenkling og effektivisering.” (Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening 2004a).

¹² AKVAsmart er leverandør av oppdretts- og informasjonsteknologi samt kompetanse til fiskeoppdrettsnæringen; FarmControl er et produksjonsstyringssystem for oppdrettsnæringen (Riksrevisjonen 2004).

- Rapportere direkte fra produksjonsstyringssystemet sitt (AKVAsmart eller FarmControl) ved å sende rapporten som e-post eller som opplasting til havbruksdata via internett
- Fylle inn rapporteringsskjema direkte på internett
- Sende inn rapporteringsskjema på telefaks som tidligere (Eterra 2002).

Intensjonen var at oppdretterne som rapporterer elektronisk skulle få adgang til å sammenligne nøkkeltall for egne anlegg med regionale og nasjonale nøkkeltall. Men det er enda ikke laget et system for sammenligning av nøkkeltall, hovedsakelig fordi det ikke har vært stor nok interesse fra brukerne, og det har dermed vært manglende incentiver for å få det til.¹³ I følge Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening har rapporteringsløsningen Havbruksdata tilbyr ført til en vesentlig forenkling blant annet fordi det er tidsbesparende.¹⁴ Før måtte bedriftene sende en rapport for hver konsesjon som ble benyttet på lokaliteten, nå er det tilstrekkelig med én rapport for hver lokalitet, og man sender inn aggregerte tall fra konsesjonene. Informanter i det offentlige mener at dette har redusert rapportmengden med 50% for de enkelte oppdretterne, med referanse til det tidligere nevnte eksempelet med næringsaktør som fylte ut mer enn 1300 skjemaer årlig. Fiskerimyndigheter anslår i det hele tatt at det brukes mindre tid på rapportering enn det næringsaktørene hevder. Hvis oppdretterne bruker de automatiserte rutineene som ligger i systemene deres, så "bruker de nesten ikke tid i det hele tatt", i følge en informant hos fiskerimyndighetene. Det vurderes at en liten oppdrettsbedrift med to konsesjoner og som rapporterer fra to-tre lokaliteter bruker mellom fem og ti minutter i måneden på rapportering. Dette er i meget sterk kontrast til næringens egen oppfattelse.

Videre skjer rapportering til Statens Dyrehelsetilsyn (nå Mattilsynet) og Fiskeridirektoratet er på én og samme rapport. Oppdretterne skal kunne velge å benytte seg av frivillig viderefremidling slik at de slipper å sende egne rapporter til bank, forsikringselskap og/eller forleverandør. De kan løse all rapportering med å sende inn en rapport til et sted som viderefremidler informasjonen automatisk til mottakerne som kan lese rapportene rett inn i sine systemer (Eterra 2002).

Havbruksdata ble gjennomgått og evaluert sent i 2002, etter at det hadde vært i drift i om lag ti måneder. Evalueringsrapporten slo fast at antall næringsaktører som fortsatt rapporterte på telefaks var høyere enn man hadde forventet. De som fortsatt rapporterer på telefaks blir gebyrbelagt med NOK 250,- av Fiskeridirektoratet.¹⁵ 75 oppdrettsselskaper hadde ikke registrert seg hos

¹³ Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

¹⁴ Intervju Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, juli 2004.

¹⁵ Intervju Fiskeridirektoratet, august 2004.

Havbruksdata. Videre var det bare 17 oppdrettsselskaper som benyttet muligheten til videreformidling av data til private mottakere (Eterra 2002).

Medio 2004 rapporterte 50% av oppdretterne på web og ikke direkte fra sine fagsystemer. Fortsatt var det få som benyttet muligheten for videreformidling til private mottakere, som for eksempel bank. Fire banker hadde tegnet avtale om videreformidling og 47 oppdrettsbedrifter hadde valgt videreformidling til private mottakere. Dette blir ansett som en lav andel (Selnæs et al. 2004). Kostnaden ved å melde seg inn i ordningen er såpass lav at det ikke er sannsynlig at det forklarer hvorfor banker ikke deltar i større grad.¹⁶ Det er mer trolig at det kan tilskrives at nye rutiner enda ikke er på plass; for bankene er det enklest med et tilsendt skjema fra oppdretterne som har lån hos dem. De velger dermed å beholde gamle systemer fremfor å sette seg inn i nye. Bruk av videreformidling avhenger dermed av hvilke bankforbindelser næringsaktørene har.¹⁷ Tidspunktet for innføringen av Havbruksdata var således uheldig, da det var dårlig lønnsomhet i næringen og næringsaktørene var i en ufordelaktig posisjon med hensyn til å påvirke banker og forsikringselskap til å melde seg inn i ordningen.

Dagens fôrkvoteordning opphørte 31.12.2004. Myndighetene vil fortsatt ha behov for informasjon for tilsyn og kontroll av produksjonsmengde, fiskehelse og -velferd, ivaretagelse av miljøhensyn, bruk av data i planlegging, bruk og vern av kystsonen og rømmingsproblematikk (Selnæs et al. 2004). Systemet med Havbruksdata er planlagt utvidet ("Havbruksdata 2") til å omfatte meldinger ved behov, så som melding om rømming, standardresept fra veterinær, slaktemelding og rapporter, og årlig rapportering til Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Statens Forurensningstilsyn og Statistisk Sentralbyrå (Havbruksdata 2004). I Havbruksdata 2 vil månedlig rapportering for oppdretterne videreføres med mindre justeringer for tilpasning av endrede lover og forskrifter (Selnæs et al. 2004). En viktig endring i Havbruksdata 2 er at innrapporteringen vil skje gjennom AltInn. Videre vil rapportering til miljømyndigheter bli et nytt aspekt.¹⁸

3.5 Forenkling i praksis: Prøveprosjektet "Ny forvaltningsmodell"

Fiskeridirektoratet region Trøndelag har gjennomført prosjektet "Ny forvaltningsmodell" for søknad om tillatelser for oppdrettsvirksomhet. Regionkontoret fikk delegert myndighet til å behandle konsesjons- og lokalitetssøknader til oppdrettsvirksomhet. Prøveprosjektet gjaldt for etablering

¹⁶ Kostnaden ved å være med på ordningen er rundt NOK 2000,-/mnd, i følge Fiskeridepartementet, intervju september 2004.

¹⁷ Intervju Fiskeridirektoratet, august 2004.

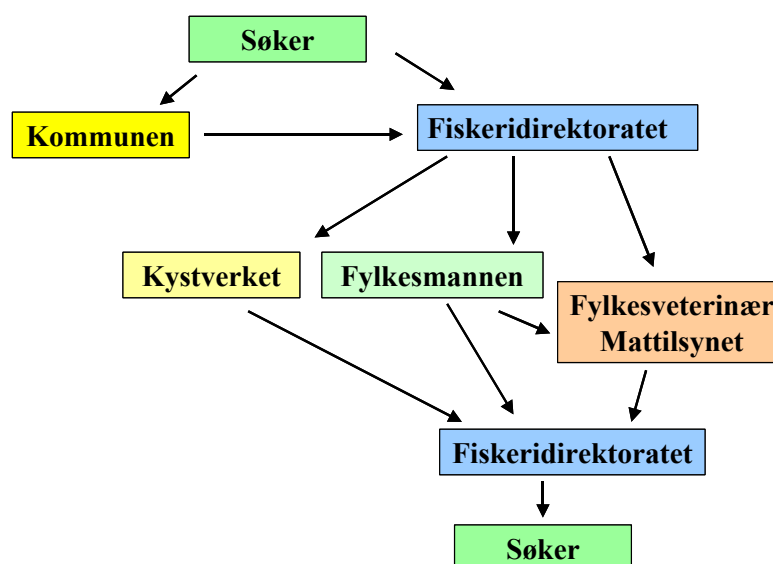
¹⁸ Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

eller utvidelse av lokaliteter for oppdrett av laks og ørret, skalldyr, marin fisk og pigghuder. Områder som ikke inngikk i prosjektet er saker vedrørende landbaserte anlegg, lokaliteter for nye arter, samlokalisering av ulike arter, og lokaliteter for forskningsvirksomhet (Fiskeridirektoratet Region Trøndelag 2004).

Hovedhensikten med prosjektet var å redusere saksbehandlingstiden for søknader om tillatelse til å etablere anlegg for oppdrettsvirksomhet, og bedre samordning og utnyttelse av offentlige ressurser. Dette skulle oppnås ved å samordne vedtaksmyndighet etter fiskeesykdomsloven og matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og oppdrettsloven.

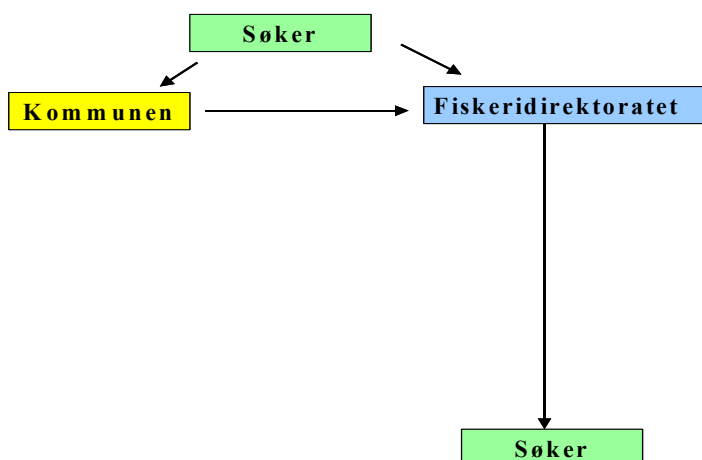
Vanlig klarering av lokaliteter for havbruksvirksomhet etter oppdrettsloven, forurensningsloven, fiskeesykdomsloven og havne- og farvannsloven ble lagt til Fiskeridirektoratet region Trøndelag. Etter at prøveprosjektet kom i gang, har det blitt en betydelig reduksjon i saksbehandlingstiden. I perioden 1.10.2003 til 31.03.2004 var saksbehandlingstiden på gjennomsnittlig 2,5 måneder, og rundt 80% av søknadene ble behandlet på under tre måneder. I perioden 01.04.2004 til 31.08.2004 ble saksbehandlingstiden redusert til gjennomsnittlig 1,5 måned, og 90% av alle søknadene ble behandlet på under tre måneder. For 80% av søknadene ble det fattet vedtak på under to måneder (Fiskeribladet 2004).

Figur 3 illustrerer vanlig søknadsprosedyre for konsesjon eller utvidelser, med de institusjonene som er involvert før en søker får ferdigbehandlet sin søknad.



Figur 3: Vanlig søknadsprosedyre oppdrett, for prosjekt "Ny forvaltningsmodell" (Fiskeridirektoratet Region Trøndelag 2004)

I Figur 4 vises den forenklingen som har skjedd som følge av prøveprosjektet.



Figur 4: Forenklet søknadsprosedyre oppdrett (Fiskeridirektoratet Region Trøndelag 2004)

Antall offentlige institusjoner som er involvert i behandlingen av en søknad er redusert, og med forenklingen har søker om tillatelse for oppdrettsvirksomhet kun Fiskeridirektoratet å forholde seg til. Prosjektet fikk til en forenkling i form av redusert saksbehandlingstid, med tilsvarende hurtigere tilbakemelding til næringsaktørene. Dette er et isolert prøveprosjekt med visse forutsetninger og begrensninger, men det illustrerer at antall offentlige instanser som skal involveres i søknadsskjemaer fra private næringsaktører kan reduseres. Dette blir oppfattet som en forenkling både av offentlige instanser og av næringsaktørene.

3.6 Eksport av sjømatprodukter

I 2003 var det totalt 502 aktive eksportører av sjømatprodukter fra oppdrett og fiskeri av til sammen 208 forskjellige produktspesifikasjoner. Det er én transaksjon (ett dokument) pr produktspesifikasjon, og i 2003 var det 192286 transaksjoner med en total omsetning på NOK 25,1 milliarder. De 40 største eksportørene sto for 70% av transaksjonene, de 20 største eksportørene for 45% av eksportverdien og de 85 største eksportørene for 80% av eksportverdien (Larsen og Myrland 2004).

Arbeidet med eksportdokumenter er omfattende. I forbindelse med eksport av sjømat må eksportørene fylle ut tolldokumenter for hver forsendelse til lokale tollkontorer, som har ansvar for at skjemaene er fylt ut korrekt. Dokumentene

utstedes av produsent eller speditør og er grunnlag for beregning av toll og eksportavgift. Også overholdelse av opprinnelsesregler dokumenteres gjennom disse skjemaene. Dataene overføres elektronisk fra de lokale tollkontorene til Toll- og avgiftsdirektoratet. Toll- og avgiftsdirektoratet sender dataene videre til Statistisk sentralbyrå to ganger i uken. Eksportutvalget for fisk baserer sine periodiske rapporteringer på data fra Statistisk sentralbyrå. Eksportutvalget for fisk krever ett skjema i form av en søknad som gir næringsutøverne en engangsgodkjennelse som eksportør, "Registrering av eksportører av fisk og fiskeprodukter".¹⁹ Utover dette pålegger ikke Eksportutvalget for fisk næringsaktørene å fylle ut skjemaer. Eksportutvalget for fisk er avhengig av at næringsaktørene månedlig innrapporterer priser for produktene de selger til Statistisk sentralbyrå. Denne informasjon er grunnlaget for Eksportutvalgets rapporter til næringen.²⁰

3.7 Oppsummering oppdrett

Konklusjonen i forhold til oppdrettsnæringen og problemer rundt komplisert regelverk og rapportering er at dette er et område der det har skjedd mye. Etableringen av portalen Havbruksdata og prøveprosjektet "Ny forvaltningsmodell" viser betydelige potensialer for effektivisering. Dette er det ikke bare næringen som nyter godt av. Også offentlig forvaltning sparer betydelige ressurser på enklere rutiner og modernisering av informasjonssinnhentings- og håndteringssystemer.

Havbruksdata er lagt opp til å være et informasjonssystem for mange brukere og med mange formål. Et moment som ikke alltid er like synlig for det enkelte næringsutøver er at næringens eksponering for internasjonale handelskonflikter gjør at den tjener på å ha gode informasjons- og dokumentasjonssystemer, slik at pålitelig statistikk kan produseres hurtig. Det samme gjelder i forhold til stadig økende krav i markedet om sporing av produkter. Informasjonssystemet skal også ha en funksjon overfor hvordan man forholder seg til det internasjonale markedet, i form av at Havbruksdata skal kunne utvikle seg til å være et middel for prognostisering av produksjon.

¹⁹ Denne funksjonen flyttes til Fiskeridirektoratet fra juni 2005 dersom Eksportutvalget for fisk blir et statlig aksjeselskap.

²⁰ Intervju Eksportutvalget for fisk, september 2004.

4 FISKE

4.1 Et komplisert regelverk

Forvaltningen av norske fiskerier skjer gjennom forskrifter fastsatt med hjemmel i blant annet deltakerloven og saltvannsfiskeloven. Fiskernes møte med det offentlige regelverket kan deles i tre faser: adgang til å drive fiske, selve fisket, og landing av fangst. Det er et skille mellom utfordringene næringen står ovenfor på grunn av komplisert regelverk på den ene siden, og krav om rapportering generert av regelverket på den annen. Problemer forbundet med et komplisert regelverk for de norske fiskeriene har vært erkjent i mange år, og er dokumentert blant annet i rapportene "Kostnadsdrivende regelverk" (Norges Fiskarlag 1998), "Forenkling av regler for praktisk fiske" (Fiskeridirektoratet et al. 2003), og oppfølgeren "Forenkling av regler for marint fiske" (Fiskeridirektoratet 2004b). Det har vært en betydelig utvikling av regelverk med tilhørende økning av krav til rapportering, blant annet som følge av "lukkingen" av fiskeriene som har krevd omfattende ordninger for adgangsregulering. Også ulike tekniske reguleringer og kvoteordninger, samt kontrollen med etterlevelse av disse, bidrar til kompleksiteten. Myndighetene er klar over problemene dette medfører for næringsaktørene. I følge Fiskeridepartementet (2004) er arbeidet med regelverksforenkling og harmonisering av regelverket en kontinuerlig prosess med høy prioritet, der målet er en betydelig forenkling og effektivisering av fiskeri- og kystforvaltningen.

Rapporteringspliktene for fiske- og fangstfartøy er inntatt i et relativt stort antall forskrifter. For havgående flåte inkluderer det inngangs- og utgangsmeldinger til og fra fiskesoner, posisjonsmeldinger og ulike former for fangstrapporter. Etter forskrift av 30. juni 1999 om registrering og rapportering ved fiske utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon §3 skal inngangs- og utgangsmeldinger sendes senest seks timer før fartøyet går inn i eller ut av områder utenfor noen stats jurisdiksjon (NEAFC-området og fiskevernsonen ved Svalbard).

Det er årlige og separate forskrifter for hvert fiskeri. Det enkelte fartøy må forholde seg til mange ulike regelverk. Fiskerne har plikt til å holde seg orientert om relevante regler for de fiskeriene de deltar i, og de holdes orientert via fiskeripressen, radio og Internett. Reglene er mange og kan være forvirrende, både for kystflåten og havgående flåte. Kompleksiteten i fiskerilovgivningen er synliggjort blant annet i debatten om mangel på etterlevelse av regelverk fra fiskerne sin side. Næringsutøvernes hovedkritikk av regelverket er at det er så komplekst at det er vanskelig for dem å holde seg orienterte om hvilke regler som gjelder når og hva de innebærer. Dermed er det fare for at man utilsiktet bryter lover og regler.

4.2 Prosedyrer rundt adgang til og deltakelse i fisket

Det er i dag komplisert å erverve rett til å delta i fiske og fangst. I løpet av de siste femten årene har det blitt innført adgangsbegrensninger i de fleste fiskerier av betydning. Resultatet er at adgang til å delta i fiske og fangst i dag ikke bare krever ervervstillatelse til et fiskefartøy, men også konsesjoner og/eller årlige deltakelsestillatelser. Dette har ført til at prosessen rundt det å skaffe seg rett til å delta i fiske har blitt betydelig mer komplisert. Det kreves konsesjon for fartøy som fisker med ringnot, industritrål, norsk vårgytende sild med trål, makrelltrål, loddetrål, torsketral, reketral, snurpenot etter sei, not etter brisling, kolmuletrål, nordsjøtrål, snurrevad, og vassild trål (Riksrevisjonen 2004).

For at en fisker skal kunne kjøpe seg et fiskefartøy og få adgang til å delta i deltakerbegrensede fiskerier må han/hun i første omgang søke om ervervstillatelse til et bestemt fartøy. Denne søknaden sendes til Fiskeridirektoratet gjennom det lokale fiskerikontoret. Ved behandlingen av søknaden legger man her først og fremst vekt på om søker oppfyller det såkalte aktivitetskravet: at man har drevet ervervsmessig fiske tre av de siste fem årene. Hvis søkeren er et selskap må den aktive fiskeren eie og kontrollere minst 50% av eierinteressene. Dersom vedkommende har stått i fiskermanntallet i denne perioden legges det til grunn at vedkommende søker tilfredsstillende deltakerlovens aktivitetskrav.²¹ Dersom søkeren ikke står i Fiskermanntallet, men likevel hevder å være aktiv fisker, må dette dokumenteres på annet vis.²² Hvis søkeren oppfyller kravene vil vedkommende få et forhåndstilsagn for erverv av det omsøkte fartøy.²³ Når forhåndstilsagn om erverv er gitt kan fartøyet bli registrert i Merkeregisteret. For at dette skal skje må imidlertid følgende skjema være utfyllt:

- Registreringsskjema
- Tilleggsskjema for registreringsskjema
- Kopi av kvittering for innbetalt gebyr
- Søknad om adgang i deltakerregulerte fiskerier i forbindelse med eierskifte eller utskifting av fartøy
- Slettemelding (gjelder bare hvis fartøyet er fiskeriregistrert, eller kjøpt fra annen kommune)
- Bekreftelse fra Skipsregistrene på at skipsskjøte er registrert (Gjelder bare dersom fartøyet skal registreres i Skipsregisteret)
- Firmaattest (Bare hvis søker er registrert i Enhetsregisteret)
- Oppdatert aksjebok som ikke er eldre enn seks måneder
- Målebrev/identitetsbevis dersom fartøyet har slikt.

²¹ Det kan gjøres unntak for aktivitetskravet. For fartøy under 50 fot (eller 15,68 meter) gis det generell dispensasjon, mens øvrige dispensasjoner i første rekke har blitt gitt til fiskeindustrien.

²² Vanligvis gjennom en attest fra arbeidsgiver (rederi), samt med en kopi av for eksempel selvangivelsen som viser inntekt fra fiske og fangst.

²³ Forhåndstilsagnet gjelder i seks måneder fra tilsagnet blir gitt.

Hvis søknaden omfatter overføring av konsesjoner mellom fartøy blir den behandlet sentralt i Fiskeridirektoratet i Bergen. Hvis den bare omfatter årlig deltakeradgang(er) blir den behandlet av det respektive regionkontor. Den endelige innføringen i de respektive registrene skjer sentralt. Hvis de nødvendige opplysninger er gitt i de nevnte skjema, og de er korrekte, og den omsøkte overføringen av deltakerrettigheter er innenfor de begrensninger som gjelder, tar prosessen normalt inntil to uker.

Tidligere kunne fiskerne henvende seg til fiskerirettlederne som var ansatt i Fiskeridirektoratet i forbindelse med utfylling av skjemaer, for eksempel vedrørende konsesjonssøknader. Dette kostet ikke fiskerne noe. Da Lov om rettleiding ble opphevet 01.07.1998, forsvant ordningen med fiskerirettledere. Fiskerne kan fortsatt henvende seg til Fiskeridirektoratet for å få assistanse til å fylle ut skjema. I og med at prosedyrene rundt konsesjonssøknader er blitt mer kompliserte og krevende, henvender næringsaktørene seg i økende grad til advokater, regnskapsførere eller andre rådgivere for å få hjelp med å fylle ut konsesjonssøknader. De siste 6-7 årene har næringsaktørene sett et økende behov for advokatbistand i arbeidet med konsesjonssøknader. Eksempelsvis hadde en informants fiskeribedrift brukt NOK 200000,- i 2003 på advokattjenester i forbindelse med konsesjonssøknader, men en annen bedrift hadde brukt rundt NOK 100000,-. Bruk av juridiske tjenester anses som nødvendig for å kunne møte kravene som stilles til skjemaene og tolkning av regelverket. Informanter hevder at man må bruke advokat for nesten alt de skal med til Fiskeridirektoratet, og en av dem sier: *"Myndighetene har sitt eget språk og man snakker ikke alltid samme språk, men advokater og myndigheter forstår hverandre"*.

Fra høsten 2004 har Fiskeridirektoratet tilrettelagt for at søknad om adgang til å delta i adgangsregulerte fiskerier ved utskiftning, salg av fartøy eller endring i eiersammensetning kan gjøres elektronisk på internett. Ved at søknadsprosessen kan gjennomføres elektronisk kan stor del av de nødvendige opplysninger som kreves ved en slik søknad, og som allerede er registrert i ulike registre, hentes automatisk inn i skjemaet når en har registrert hvilket fartøy søknaden gjelder. Overgangen til elektronisk registrering av søknad om adgang til å overføre adgangsrettigheter er et godt eksempel på hvordan kompliserte og detaljerte prosesser kan forenkles uten at det går på bekostning av de opplysninger som er nødvendige i selve saksbehandlingsprosessen. Det er mulig å utvile tilsvarende elektroniske registreringer for søknadene knyttet til erverv og til innføring i merkeregisteret (Rånes 2004).

Til tross for det, er et inntrykk fra undersøkelsen at ikke alle næringsaktørene opplever at forenklingsprosessene gjenspeiles i deres arbeidshverdag, og at prosessene forbundet med erverv og konsesjoner forblir kompliserte. Noen

informanter i fiske opplever at det blir stadig flere og nye skjema relatert til utøvelse av yrket, og at vanskelighetsgraden i dem øker:

"Et enklere Norge må ha oversett fiskeriene. Det er stadig nye krav til dokumentasjon, og det betyr nye skjema."

"Det kommer stadig nye ting. Noe blir enklere og noe blir vanskeligere. Det kommer stadig vekk nye gebyrer dalende ned fra himmelen."

Omfanget av gebyrer ble påpekt av flere informanter. Dette er et område som myndighetene ønsker å gjøre noe med, og høsten 2004 ble det igangsatt en studie for å kartlegge omfanget av gebyrene. Studien gjennomføres av Sintef fiskeri og havbruk.

Selv om prosessen rundt det å få adgang til å eie fiskefartøy og delta i fiske kan sies å være svært komplisert, er det ikke nødvendigvis slik at den kan eller bør forenkles. For det første er det slik at de opplysningene som etterspørres i de ulike skjemaene i stor grad berører forskjellige forhold. For det andre er det slik at det gjennom disse prosessene foregår en omsetning av fartøyer og deltakerrettigheter som representerer til dels svært store verdier. Både av hensyn til kjøper og selger, og ikke minst i forhold til finansierer og fordringshavere, samt samfunnet rundt, kan det være betryggende at denne prosessen finner sted på en formelt korrekt og grundig måte (Rånes 2004).

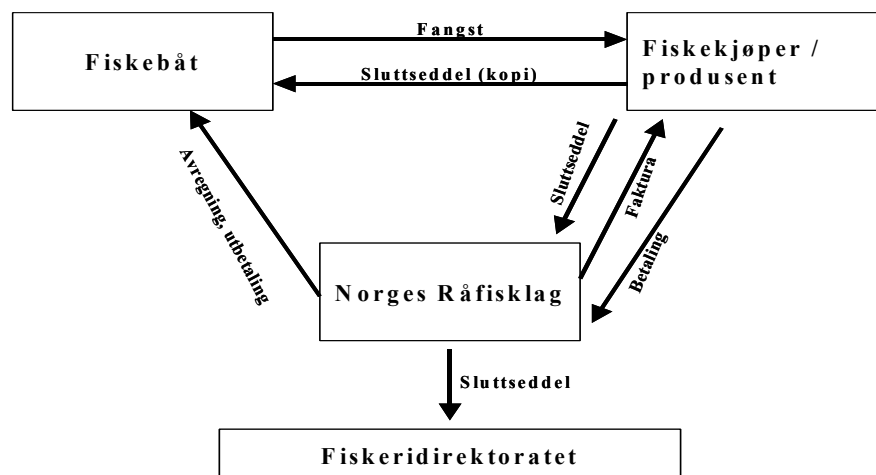
4.3 Rapportering i forbindelse med fangst

Forenklet fangstdagbok ble introdusert som en prøveordning 26.07.1993, for båter over ti meter. Fra 1997 ble grensen for å føre fangstdagbok hevet til å gjelde for båter over 13 meter.²⁴ Fangstdagboken skal føres mens fartøyet er til sjøs, det skal føres anslag for hvor mye fangst det er, og det kontrolleres mot sluttseddel (kapittel 4.4). Fangstdagbok sammen med sluttseddel utgjør de sentrale dokumentene ved kvotekontroll. Fysisk kvotekontroll skjer i form av stikkprøver. Bare en liten del av landingene fra fartøygruppen som fører forenklet fangstdagbok blir kontrollert. Alle fartøyer over 13 meter har plikt til å føre fangstdagbok under fangst. Den kontrolleres mot veiing ved landing. Det norske systemet kan oppfattes som strengere enn andre lands systemer: Mens EU fritar fartøyer under 17 meter fra plikten til å føre fangstdagbok når de har turer under ett døgn, har ikke Norge tilsvarende unntak. Overtredelser av forskriften om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøyer forekommer ofte sammenlignet med

andre typer overtredelser av utøvelsesreglene for fiske. I de fleste tilfellene skyldes det manglende føring av fangstdagbok i form av underrapportering av fangst. Forskriftsmessig føring av fangstdagbok og etterlevelse av regler om bifangst har tradisjonelt fremstått som vanskelige regelområder, og de relativt mange overtredelsene av fangstdagbokplikten indikerer at riktig føring av fangstdagbok kan være vanskelig (Fiskeridirektoratet et al. 2003). Dersom det er avvik mellom anslag og faktisk fangst på +/- 10%, blir fartøyseier anmeldt for lovovertrødelse. Myndighetene ser at dette er et problem for næringsaktørene, men det mangler gode alternativer.

4.4 Rapporteringer i forbindelse med landing og salg

Etter Råfisklovens §2 kan ingen selge råfisk uten at den er omsatt gjennom eller med godkjenning fra et salgslag. Norges Råfisklags område er fra grensen mot Russland til Nordmøre, de andre salgslagene er Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag, Vest-Norges Fiskesalslag, Rogaland Fiskesalslag S/L, Skagerakfisk S/L, og Norges Sildesalgslag. Salgslagene er næringseide, men er en del av den offentlige ressurskontrollen ved at de ved lov er pålagt kontrollansvar (Riksrevisjonen 2004). Kjernen i salgslagenes kontrollvirksomhet er sluttseddelen, som utstedes av fiskekjøper og underskrives av kjøper og skipper. Figur 5 under viser krav til informasjon og informasjonsflyt mellom aktørene som følger med sluttseddelsystemet.



Figur 5: Sluttseddel

Sluttsedlene rapporterer detaljer om fangst, og er hovedinformasjonskilden til salgslagene. De er derfor vitale dokumenter som underlagsmateriale for

²⁴ Intervju Fiskeridirektoratet, januar 2005.

statistikk, kontroll og biologisk forskning. Det er også salgslagenes informasjonsgrunnlag for betaling til fisker for fangsten, og er dermed betalings- og oppgjørsdokumentasjon mellom fisker og salgslag. Elektronisk innrapportering og sluttsedler ble påbegynt i første halvdel av 1990-tallet, og dette har vært gradvis økt. I dag innrapporteres 90% av sluttsedlene elektronisk.²⁵ Tabellen under viser utvikling i totalt antall sluttsedler, og andel elektronisk innrapporterte sluttsedler i kolonnen til høyre.

År	Elektronisk	Papir	Totalt antall sluttsedler	Andel elektronisk
2000	104065	25220	129285	80,4%
2001	104731	21641	126372	82,8%
2002	120092	18627	138719	86,5%
2003	136716	15395	152111	89,8%
2004	136179	14882	151061	90,1%

Tabell 2: Utvikling i andel elektroniske sluttsedler, Norges Råfisklag 2004²⁶

En ny type sluttseddel ble innført fra og med 2004, sammen med en veiledning i hvordan den skulle utfylles. Da den nye sluttseddelen ble utarbeidet, ønsket Fiskeridirektoratet å ha med flere felter for mer informasjon enn det som ble sluttresultatet. Norges Råfisklag så ikke hensikten med alt av informasjon som Fiskeridirektoratet ville hente ut av sluttseddelen, og kom til enighet med Fiskeridirektoratet om den endelige sluttseddelen. I og med at det er omfattende informasjon som skal fylles inn i sluttseddelen, hender det at felter i sluttseddelskjemaet ikke blir fylt inn, eventuelt at felter blir fylt inn feil.²⁷

4.5 Etter landing

Rapporteringsrutiner relatert til eksport er de samme som for havbruk, jf avsnitt 3.6.

Det skal betales en matproduksjonsavgift for alt landet råstoff. Fiskeforedlingsbedrifter gjennomfører egenkontroller etter krav fra Mattilsynet, der det blant annet foretas hygienepøver av vann og råstoff. Dersom prøvene er underkjente, skal dette rapporteres til Mattilsynet. Mattilsynet kan foreta uanmeldte inspeksjoner, eller forhåndsannmeldte revisjoner av ovennevnte dokumentasjon.²⁸

²⁵ Intervju Norges Råfisklag, juli/september 2004.

²⁶ Pr. 06.09.2004. Estimat for 2004: 200000 sluttsedler.

²⁷ Intervju Norges Råfisklag, juni/september 2004.

²⁸ Intervju næringsaktør, foredlingsbedrift, Nord-Troms.

Det skal fylles ut åtte-ti skjemaer i forbindelse med årsoppgjøret for fiskerne, uavhengig av fartøyenes størrelse. Dette anses som svært omfattende: "*I alle fall for de minste båtene blir det hevdet at rapporteringen er unødig omfattende og i mange tilfeller dobbelt. Ved å forbedre skjemaene og foreta forenklinger burde en komme ned i 2-3 skjema*" (Norges Fiskarlag 1998). Fra 2004 er også deltakerselskaper oppgavepliktige til Brønnøysundregistrene, det vil si at de er pliktige til å levere regnskaper, noe som er kompliserende for mange fiskere.²⁹

Næringsaktørene skal sende inn opplysninger til Fiskeridirektoratet, som skal brukes i den årlige Lønnsomhetsundersøkelsen. Lønnsomhetsundersøkelsen ble til som et resultat av Hovedavtalen av 1964 mellom myndighetene og Norges Fiskarlag, hvor fiskernes organisasjoner er deltakere i en budsjettmyndighet som blant annet skulle fastsette kvoter. Dermed har Lønnsomhetsundersøkelsen et bredere grunnlag enn rapportering, i og med at det er bygget på en avtale for å fastsette kvoter.³⁰ Lønnsomhetsundersøkelsen anses som positiv. Informantene sier at den aktuelle innrapporteringen er en tidkrevende oppgave, men det fremheves som nyttig å kunne anvende resultatet til blant annet å sammenligne hvordan egen bedrift gjør det i forhold til andre næringsaktører i samme kategori.

4.6 Arbeid for forenkling

I henholdsvis 2002 og 2004 etablerte Fiskeridirektoratet to forskjellige arbeidsgrupper for å se på forenkling av regler for fiske og formidling av kunnskap om regelverket.³¹ Områder for forenkling som arbeidsgruppene adresserte omfatter standardisering av rapporter, harmonisering av rapporteringsforpliktelser mellom ulike land i Nordøst-Atlanteren, og økt bruk av elektroniske rapporteringssystem. Fiskerimyndighetene startet for flere år siden arbeidet med å etablere et elektronisk rapporteringssystem i samarbeid med andre land. Målet er å utvikle et felles system for fiskerinasjonene ved det nordøstlige Atlanterhav (Fiskeridirektoratet et al. 2003).³² Samarbeid og samkjøring med

²⁹ Intervju med regnskapsfører for fiskebåter, august 2004.

³⁰ Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

³¹ Deltakerne i Arbeidsgruppen 2002 var fra Fiskeridirektoratet (Arne Wåge leder, Einar Ellingsen, Robert Misund, Stein-Åge Johnsen, Paul Oma, Ernst Inge Dahl Espeland/Hanne Østgård sekretærer), Norges Fiskarlag (Knut Werner Hansen, Jan Ivar Maråk, Jan Birger Jørgensen, Jakob M. Jakobsen vara, Webjørn Barstad vara, Ståle Hellestø vara), Norges Kystfiskarlag (Willy Arntzen, Geir-Olaf Sørensen), og Norsk Sjøoffisersforbund (Egil Skarbøvik).

Deltakerne i Arbeidsgruppen 2004 var utelukkende fra Fiskeridirektoratet: Arne Wåge (leder)/Utviklingsseksjonen; Terje Halsteinsen, Hanne Østgård, Elisabeth Borthen / Reguleringsseksjonen. Arbeidsgruppen 2004 skulle innkalle representanter fra berørte fagfelt / avdelinger / seksjoner i Fiskeridirektoratet ved arbeid med de enkelte regelområdene.

³² De første reglene om satelittovervåking av fiske- og fangstfartøy ble innført i Norge i april 1999, og innebærer at alle fartøy over 24 meter er pålagt å installere satelittsporingssystem og la seg spore. Det samme gjelder norske fartøy uansett størrelse når det skal fiskes i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, og når påbud om satelittsporing følger av internasjonale forpliktelser. Sporingssystemet

andre land i forhold til elektronisk sporing og rapportering er viktig, også ut fra en logikk om at et lands fartøyer ikke vil spores mer enn andre landsfartøyer.

Arbeidsgruppen i 2002 gikk gjennom regler på områder den så som særlig viktig i et lovlydighetsperspektiv. Mandatet til denne arbeidsgruppen var å kartlegge regler som kan fremstå som vanskelige å forstå eller å overholde. Utformingen av reglene skulle ikke være årsak til regelbrudd, og ved å foreslå forenklinger av slike regler, skulle Arbeidsgruppen bidra til at det blir lettere å overholde regelverket. Arbeidsgruppen skulle også vurdere regler om levering av fangst, hvordan myndighetene formidler kunnskap om regelverk og eventuelt foreslå tiltak som kan styrke slik formidling. Videre skulle Arbeidsgruppen vurdere hvordan det tekniske regelverket kunne struktureres på en mer hensiktsmessig måte. Teknisk regelverk inkluderer regler som gjelder fangstdagbok og rapportering. Arbeidsgruppen fokuserte på følgende forenklingsformer: Endring av realinnholdet i regelen; Omformulering av regelen uten å endre realinnholdet i regelen; Omplussere regelen i forskriftsverket; Endre kontroll- og håndhevingspraksis av regelen; og Oppheve regelen (Fiskeridirektoratet et al. 2003: 11).

Etter at Arbeidsgruppen i 2002 ble nedsatt ble det foretatt endringer i regelverket som har medført enklere regler. Dette ga seg blant annet utslag i innføring av ordningen med samlekvoter for fartøy under 15 meter i gruppe I og fartøy i gruppe II i torskesektoren. Denne ordningen har forenklet bifangstproblemet som disse fartøygruppene hadde. Forenklinger har vært foretatt også i forhold til søknadsordningen for kvoter i trålfiske etter torsk, og i periodisering av fisket i torskesektoren for havfiskeflåten.

Mandatet for Arbeidsgruppen i 2004 var å gjennomgå forskrifter om utøvelse av fiske og fangst med norske fartøy. Pr. 30. juni 2004 inneholdt Fiskeridirektoratets J-meldingsdatabase ca. 330 slike forskrifter. Forskriftene som regulerer fisket kan inndeles i følgende grupper: Årlige reguleringsforskrifter; Teknisk regelverk; Forskrifter om rapportering fra fiskefartøy; Forskrifter om tang- og tareforvaltning; og Forskrifter om sel- og hvalfangst og lokale reguleringsforskrifter. Fokus for Arbeidsgruppen i 2004 var på teknisk regelverk, som for eksempel bifangst og maskestørrelse (Fiskeridirektoratet 2004b). Arbeidsgruppen i 2004 foreslo at det tekniske regelverket samles i én forskrift, og at tekniske bestemmelser som i dag ligger under de årlige reguleringsforskriftene tas inn i den nye forskriften: *"Dette vil medføre at 21 forskrifter med til sammen 175 paragrafer på 86 sider vil kunne oppheves. Forslaget til ny forskrift er på 35 sider og inneholder 81 paragrafer"*

skal automatisk sende geografisk posisjon, kurs og fart en gang pr time, 24 timer i døgnet, og ved inngang og utgang av andre lands soner (Fiskeridirektoratet 2004b).

(Fiskeridirektoratet 2004b). Foreslått navn på den nye forskriften er "Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen".³³ Dette forenklingsarbeidet ble presentert av Fiskeri- og kystminister Ludvigsen på Nor-Fishing messen i Trondheim den 10. august 2004. Han poengterte at fiskeriforvaltningen skal ligge i tet når det gjelder elektronisk forvaltning, og lovet at det i løpet av 2005 skal bli mulig med elektronisk aktivitets- og fangstrapportering fra norsk farvann. Fiskeriforvaltningen skal således være raskt ute med tilbud om elektronisk innsending av ulike søknadsskjema på Internett når elektronisk signatur innføres i Norge i 2006. Forslagene fra Arbeidsgruppen i 2004 ble sendt ut til høring med høringsfrist 22. oktober 2004, og ble vedtatt av Fiskeridepartementet i slutten av 2004 (Fiskeridirektoratet 2004a).

Fiskeridirektoratet har prøvd ut et system for elektronisk fangst- og aktivitetsrapportering. Fartøyer skal kunne sende fangstmeldinger og annen pålagt rapportering via satellitt, og for fiske i norske og internasjonale farvann vil dette bli mulig fra 2005. For å kunne rapportere fra andre lands økonomiske soner, må kravene til rapportering bli harmonisert med de berørte lands tilsvarende systemer. I dag gjelder ni ulike forskrifter om satellittsporing, og regelverket her fremstår som lite oversiktlig. Arbeidsgruppen i 2004 mener det bør vurderes å redusere antall forskrifter som omhandler satellittsporing (Fiskeridepartementet 2004).

Videre er det gjort forsøk på bruk av SMS i reguleringen: Salgslagene har fått delegert myndighet til å regulere fisket i visse situasjoner. Et eksempel er fisket etter sei: Dersom det fiskes for mye sei i forhold til det mottaksanleggene kan ta mot og hva markedet kan absorbere, kan Norges Råfisklag instruere fiskerne hvor og når de skal levere fangsten. Norges Råfisklag har testet ut et system for regulering av seinotflåten ved hjelp av SMS. I begynnelsen av september 2004 hadde dette systemet hatt en prøvefase på én måned. De ca 20 fiskerne som var med i prøvefasen virket i følge Norges Råfisklag tilfredse med prøveordningen.³⁴

³³ Kapittelinnndeling i den foreslåtte forskriften: I Virkeområde, II Maskeutforming og maskevidde i trål og snurrevad, III Seleksjon i trål og snurrevad, IV Begrensninger i bruk av trål og snurrevad, V Begrensninger i bruk av not, garn, liner og teiner, VI Forbud mot å fiske bestemte arter til bestemte tider, VII Bifangst ved fiske utenom Skagerrak, VIII Bifangst ved fiske i Skagerrak, IX Minstemål og tiltak for å begrense fangst av fisk under minstemål, X Forbud mot utkast og oppmaling, XI Forbud mot å drive trålfiske utenfor 12 nautiske mil (trålfrie soner og fleksible områder), XII Adgang til å drive trålfiske innenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjene utenfor det norske fastland, XIII Beskyttelse av korallrev, XIV Kalibreringsdokument og lasteromstegninger, XV Retroreflekterende merker på fiskefartøy, XVI Merking av fiskeredskaper, XVII Reguleringsfullmakt, straff og ikrafttredelse (Brønnøysundregistrene 2004b).

³⁴ Intervju Norges Råfisklag, september 2004.

I likhet med for oppdrett, er konklusjonen i forhold til konvensjonelt fiske og problemer rundt et komplisert regelverk at dette er et område der det har skjedd, og skjer, mye. Det gjenstår å se om de gjennomførte og foreslåtte regelforenklingene leder til færre regelovertredelser, og hvorvidt elektroniske rapporteringsrutiner reduserer tid og belastning brukt på rapportering for næringsutøverne.

5 RAPPORTERING OG FORENKLING FOR NORSK NÆRINGS LIV GENERELT

5.1 Omfang av rapporteringsforpliktelser

I utgangspunktet er datamateriale som genereres ved at næringsutøverne oppfyller rapporteringsplikter nødvendige for en rekke formål, blant annet som grunnlag for statistikkproduksjon, ressursforvaltning, og for å kontrollere at regelverk overholdes. Mens slik regelbasert informasjonsinnhenting i utgangspunktet ofte har gode grunner, blir slike systemer over tid og i sum ofte uhensiktmessige og dyre både for samfunnet og for bedriftene. Blant utfordringene for myndighetene er ikke å kreve den samme opplysningen mer enn en gang, og å drive aktivt gjenbruk av informasjon. Det er omfattende prosesser i gang for å institusjonalisere dette.

Som nevnt innledningsvis, står Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Rikstrygdeverket for over 70% av de innrapporteringer av opplysninger som næringslivet må forholde seg til. I tillegg rapporteres det til rundt 50 andre statlige etater, og kommunene (Egede-Nissen 2003). I 2003 var det 677 statlige skjema varianter (Bedriftsforbundet 2004). 85% av Bedriftsforbundets medlemmer mener at tiden som går med til utfylling av offentlige skjemaer påvirker bedriftens lønnsomhet i negativ retning. Mange næringsaktører opplever rapporteringen som en stadig voksende byrde, og dette er særlig et problem for små og mellomstore bedrifter. 80% prosent av norske bedrifter har færre enn fem ansatte. Småbedriftene opplever rapporteringskravene som blant de tre største problemene næringslivet sliter med (Bedriftsforbundet 2000). I en undersøkelse foretatt i små og mellomstore bedrifter sier fire av ti ledere at de har vurdert å legge ned på grunn belastninger på virksomheten som følge av lover og regelverk (Bedriftsforbundet 2003).

Beregninger utført av Bedriftsforbundet viser at etterlevelse av lover og regler, og tid brukt på rapportering, koster næringslivet NOK 30 milliarder i året. Mye av tiden som bedriftene bruker på skjemaarbeid går på bekostning av tid og ressurser som bedriftene i stedet kunne bruke på å skape verdier (Bedriftsforbundet 2002). Rapporteringen er imidlertid en nødvendighet, og danner ofte grunnlag for statistikker. Et eksempel fra fiske er sluttседler som blir fylt ut ved oppgjør til fisker, som er grunnlaget for løpende oversikter over fangst. Denne har også et internasjonalt og politiske formål, i og med at statistikken blir brukt når flere land hvert år skal inngå avtaler om kvoter og fangstreguleringer (Statistisk sentralbyrå 2004b). På grunnlag av rapportering kan også hver enkelt bedrift sammenligne hvordan de gjør det i forhold til andre bedrifter innenfor samme næringsgruppe, i form av Lønnsomhetsundersøkelsen.

5.2 Brønnøysundregistrenes rolle i forenklingsarbeidet

Brønnøysundregistrene er en forvaltningsetat med ansvar for en rekke nasjonale kontroll- og registreringsordninger for næringslivet, og er en sentral aktør i forenklingsarbeidet som en av de store mottakerne av informasjon fra næringslivet. Brønnøysundregistrene arbeider for å samordne næringslivets oppgaveplikter. Målet er å hindre overflødig innsamling og registrering av opplysninger. Enhetsregisteret og Oppgaveregisteret skal blant annet redusere rapporteringsbyrden for næringslivet overfor offentlige myndigheter (Brønnøysundregistrene 2004a).

I Enhetsregisteret finnes organisasjonsheter som er registrert for momspiktig virksomhet, har registrerte ansatte, eller er med i Foretaksregisteret. Foretaksregisteret har ansvaret for registrering av alle norske og utenlandske foretak i Norge. Registeret skal sikre rettsvern og økonomisk oversikt, og er en viktig kilde for alle som trenger opplysninger om aktørene i norsk næringsliv.³⁵ Det finnes også næringsdrivende enkeltpersonforetak, foreninger og andre økonomiske enheter uten registreringsplikt som har valgt å registrere seg i Enhetsregisteret. Enhetsregisteret inneholder også alle enheter som er registrert i fylkesmennenes stiftelsesregistre og skattemanntallet for etterskuddspliktige. Enhetsregisteret tar vare på nøkkelopplysninger om enhetene på vegne av mange andre offentlige registre (Brønnøysundregistrene 2004a).³⁶ Fra 1. mars 1995 skulle de mest grunnleggende opplysningene om næringsdrivende og andre juridiske personer samles i Enhetsregisteret og stilles til rådighet for andre, og fungere som et knutepunkt for offentlige og private registre (Fiskeridirektoratet et al. 1999).

Oppgaveregisteret skal vise hva slags opplysninger som finnes i de ulike registrene og etatene. Registeret er begrenset til statlige oppgaveplikter, og etter planen skal skjemaer fra fylkeskommunale og kommunale myndigheter komme med etter hvert. Registeret ble formelt åpnet i november 1997, og startet med en oversikt over nærmere 600 statlige skjemaer. Ett av formålene med Oppgaveregisteret er å holde løpende oversikt over næringslivets oppgaveplikter og finne muligheter for forenkling, ved å fjerne overflødig innsamling og registrering av opplysninger. Dette er spesielt av hensyn til små og mellomstore bedrifter. Rapporteringsplikten anses som ganske lik uavhengig av

³⁵ Alle næringsdrivende foretak plikter å registrere seg i Foretaksregisteret. Det samme gjelder enkeltpersonforetak som driver handel med innkjøpte varer eller har mer enn fem ansatte i hovedstilling. Andre enkeltpersonforetak kan registrere seg på frivillig basis. De fleste opplysningene i Foretaksregisteret er offentlige, og dermed en viktig opplysningskilde for den som trenger sikker informasjon om nøkkelopplysninger i et foretak.

³⁶ Den enkelte bedrift slipper å melde fra om ny adresse og andre endringer til hver enkelt myndighet. Alle enheter registrert i enhetsregisteret har hvert sitt organisasjonsnummer, som blir stadig viktigere i kommunikasjon mellom bedriftene, og mellom myndighetene og den enkelte næringsdrivende.

bedriftsstørrelse, og de små og mellomstore bedriftene rammes dermed uforholdsmessig sterkt i forhold til hva som kreves av ressurser for å forholde seg til papirarbeid og administrasjon. På Brønnøysundregistrenes hjemmeside oppfordres det til å tipse om skjemaer som oppfattes som urimelige (Brønnøysundregistrene 2004c).

Selv om Oppgaveregisteret arbeider for å fjerne unødvendige oppgaveplikter, betyr det ikke nødvendigvis færre skjemaer. Skjemamengden vil sannsynligvis øke i fremtiden: antall lover og forskrifter er økende, og det er en tendens til at reglene blir mer komplekse og detaljerte. Denne utviklingen forsterkes ved at EØS-samarbeidet og den økningen i regelverk det medfører gjennom implementering av EU-lovgivningen i norsk lovverk, stiller krav om mer detaljert informasjon (Brønnøysundregistrene 2004d).

5.3 Prosjektet "Et enklere Norge"

Det er alminnelig erkjent at omfanget av rapporteringsplikter kan være belastende for næringslivet, og det er fokus på hvordan man skal løse det på den politiske dagsorden både nasjonalt og internasjonalt. Nærings- og handelsdepartementet har hovedansvaret for å koordinere moderniserings- og forenklingsarbeidet overfor næringslivet. Regjeringens handlingsplan "Et enklere Norge" ble lagt frem i oktober 2002, og omfatter 122 konkrete tiltak som blant annet skal bidra til å gjøre det enklere å starte og drive egen bedrift. Hovedhensikten er å redusere innrapporteringsbyrdene for næringslivet, basert på følgende prinsipper:

- Det offentlige skal ikke be om flere opplysninger enn de som faktisk brukes
- De næringsdrivende skal ikke måtte rapportere samme opplysning mer enn én gang
- Det offentlige skal tilby de næringsdrivende enklest mulig rapporteringsmåte
- Det skal være et rimelig forhold mellom den nytten det offentlige har av rapporteringen og den byrden som blir pålagt de næringsdrivende.

Et grunnprinsipp er at den samlede samfunnsnyttens av et regelverk skal være større enn kostnaden som reguleringen påfører næringslivet. Regelverket skal være forståelig, entydig og enkelt å etterleve, og det skal være oppdatert og gi uttrykk for reelle behov. Det er et mål at næringslivet skal oppleve offentlig forvaltning som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteyting skal være så effektiv at den er et internasjonalt konkurransefortrinn for norsk

næringsliv. Et annet mål er at det skal være best mulig samspill mellom offentlig sektor og næringslivet, og at initiativene i stat og kommune samordnes (Bedriftsinformasjon 2003; Nærings- og handelsdepartementet 2003).

En forutsetning for forenklingsarbeidet er implementering av elektroniske rapporteringsrutiner (Egede-Nissen 2003). Som en del av "Et enklere Norge" er intensjonen at alle offentlige etater skal kunne motta elektroniske rapporter fra næringslivet innen utgangen av 2004 gjennom AltInn-prosjektet. Hensikten er å etablere en felles nettbasert løsning for innrapportering av økonomiske data fra næringslivet til Skatteetaten, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene (Nærings- og handelsdepartementet 2003). Medio 2004 var Statens lånekasse for utdanning og Konkurransetilsynet også deltakeretater i AltInn (AltInn 2004). Næringslivet er imidlertid avventende. Bedriftsforbundet er skeptisk til at elektronisk innrapportering vil gi merkbare uttelling i første omgang. Slik innrapportering vil ikke gi mindre belastning for bedriftene hvis den eneste forskjellen er at man skriver på nettet i stedet for på papir. Dersom det skal fungere med elektronisk innrapportering, anser Bedriftsforbundet det som viktig at man rapporterer opplysningene én gang og på ett sted (Bedriftsforbundet 2004; Egede-Nissen 2003). Dette er også hensikten. Regjeringen la i juli 2004 frem et forslag til lovendring som pålegger offentlige etater å bruke opplysningene fra Enhetsregisteret der det er praktisk mulig, og ikke gå til den enkelte bedrift for å innhente den samme informasjonen. Enhetsregisteret skal samordne opplysningene fra forskjellige registre. En potensiell effekt av den foreslåtte lovendringen er kvalitetsforbedring i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, og det vil bli tilrettelagt for bedre samordning og gjenbruk av opplysningene og dermed mer effektive registre (Nærings- og handelsdepartementet 2004).

Forenkling av regelverk og rapporteringsrutiner står høyt på dagsorden også internasjonalt. I 2000 vedtok Det europeiske råd i Lisboa strategier for å gjøre Europa til verdens mest dynamiske, konkurransedyktige og bærekraftige kunnskapsbaserte økonomi, med mål om full sysselsetting og styrket økonomisk og sosial utjevning. Strategiene som ble vedtatt i Lisboa utgjør samlet et tiårig program 2000-2010 (Europakommisjonen 2002). Blant tiltakene for å stimulere til økt verdiskapning i næringslivet er tilrettelegging for et godt regelverk, noe som ses i sammenheng med forenkling av rapporteringsordninger for næringslivet og en offentlig sektor som er en god tjenesteyter for næringslivet (Nærings- og handelsdepartementet 2003). I det danske Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri pågår det en regelforenklingsprosess som del av et mål om å redusere det offentlige byråkratiet. Handlingsplanen heter "Færre regler - flere muligheter". Lover og regler skal forenkles, unødvendige administrative prosedyrer skal fjernes og den offentlige administrasjonen skal effektiviseres ved hjelp av digitale løsninger (Ministeriet for Fødevarer 2004).

5.4 Institusjoner i norsk sjømatnæring og deres rolle i forenklingsarbeidet

Forskjellige former for forenklingsprosesser er i fokus i Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet og Havforskningsinstituttet. Sentrale virkemidler i denne prosessen er elektronisk arkiv og saksbehandling. Det innebærer at saksbehandling skal kunne gjøres relativt uavhengig av tid og sted, fordi det vil gi mulighet til at relevante data er tilgjengelig uavhengig av hvor kontoret er lokalisert. IT-systemene skal støtte opp under mulighetene som ligger i en effektiv organisering av oppgaver med for eksempel å utføre arbeidsoppgaver der det er kompetanse og kapasitet til å påta seg oppgavene (Fiskeridepartementet 2004). To viktige institusjoner som næringsaktørene i oppdrett og fiskeri må forholde seg til, er Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, sistnevnte ble operativt fra 1.1.2004.

Fiskeridirektoratet overtok utarbeidelsen av statistikken i 1900, og fra og med 1977 ble publikasjonen NOS Fiskeristatistikk gitt ut i samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet er ansvarlig for å samle inn informasjon som brukes av Statistisk sentralbyrå, hjemlet i lov om omsetning av fisk, lov om saltvannsfiske og lov om offentlig statistikk. Statistisk sentralbyrå får elektroniske data i form av ferdige tabeller utarbeidet av Fiskeridirektoratet. Kontroll og revisjon av datamaterialet blir gjort i Fiskeridirektoratet. Statistikken bygger på sluttседler som blir fylt ut ved oppgjør til fisker. Formålet med statistikken er å skaffe en løpende oversikt over fangstmengde av sjøfisk, og materialet blir brukt i økonomiske analyser. Statistikken blir brukt når flere land hvert år skal inngå avtaler om kvoter og fangstreguleringer. Forskere bruker statistikken til å vurdere bestandsutvikling, og den har allmenn interesse for studenter, media og nasjonale og internasjonale organisasjoner. Statistikken blir produsert i Dagens statistikk, Statistisk årbok og NOS Fiskeristatistikk (Statistisk sentralbyrå 2004b). Fiskeridirektoratet samler også inn informasjon fra næringsaktørene som publiseres i den årlige Lønnsomhetsundersøkelsen.

Som en del av forenklingsprosessene har Fiskeridirektoratet gjennomført en omorganisering av virksomheten, både sentralt og regionalt. I følge Fiskeridepartementet er målet med omorganiseringen å sikre en optimal ressursutnyttelse med en organisering tilpasset etatens fremtidige oppgaver og utfordringer. Det satses på å styrke brukervennlighet, effektivitet, kvalitet og kompetanse gjennom delegasjon og desentralisering. I og med at et mer kompleks og omfangsrikt regelverk enn tidligere krever større tverrfaglige kompetansesentre, har Fiskeridirektoratet delegert oppgaver til regionkontorene, slik at enkelte regionkontorer blir ressurskontorer for spesialiserte oppgaver.

Eksempelvis er regionkontoret i Tromsø tillagt særskilt ansvar for kontrollopgaver (Fiskeridepartementet 2004).

I Brønnøysundsregistrenes oversikt over registre knyttet til oppgaveplikter, fremkommer det at Fiskeridirektoratet er ansvarlig for i alt 17 registre i Oppgaveregisteret (Brønnøysundregistrene 2004e), som er følgende:

- Budsjettmyndens lønnsomhetsundersøkelser
- Fartøykvoteregisteret
- Fiskeridepartementets register over godkjente tilvirkningsanlegg for fisk og fiskevarer
- Havbruksregisteret
- Lisensregisteret
- Register over førstehåndskjøpere av råfisk m.v.
- Sentrale personregister over fiskere (Fiskermanntallet)
- Søknadsregister
- Konesjonsregisteret
- Lønnsomhetsundersøkelse for matfiskanlegg
- Lønnsomhetsundersøkelse for settefiskanlegg
- Medisinregisteret
- Merkeregisteret
- Fiskeoppdrettsanlegg
- Slakteregister
- Sluttsedelregisteret (basert på oppgjørskommunikasjon mellom salgslag og fiskere, deretter blir opplysningene elektronisk overført til myndighetene)
- Statistikk fiskeoppdrett (Brønnøysundregistrene 2004e).

Denne listen var pr. 5. januar 2005 ikke oppdatert, og Brønnøysundregistrene jobber med å oppdatere registeroversiktene. Av ovennevnte registre vil Fiskeridepartementets register over godkjente tilvirkningsanlegg for fisk og fiskevarer, Medisinregisteret og Slakteregisteret være overført til Mattilsynet.³⁷ Fiskeridirektoratet skal fortsatt godkjenne slakteanleggene.³⁸

Det er et skille mellom "tillatelse" og "skjema", der tillatelse dreier seg om søknadsskriving, mens skjema refererer til innrapportering i forhold til et regelverk.³⁹ Fra Fiskeridirektoratets hjemmeside kan det lastes ned elektroniske skjemaer. En oversikt over tillatelser, "Fiske, fangst og fiskeoppdrett. Tjenester

³⁷ Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

³⁸ Intervju Fiskeridirektoratet, januar 2005.

³⁹ Intervju Brønnøysundregistrene, juni 2004.

tilknyttet fiske, fangst og fiskeoppdrett”, finnes på Brønnøysundregistrenes hjemmeside (www3.brreg.no/oppslag/tillatelser).

Mattilsynet var operativt fra årsskiftet 2003/2004. Det ansvaret Mattilsynet nå har, var tidligere spredt mellom Fiskeridirektoratet, Statens næringsmiddeltilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene. I forbindelse med etableringen av det nye Mattilsynet ble regelverket på matområdet gjennomgått. Tretten lover ble samlet til én ny lov, Matloven (Fiskeridepartementet 2004). Fra Mattilsynets hjemmeside relatert til fisk kan det lastes ned elektroniske skjema for omsetning av fisk, helsesertifikater akvatiske dyr, slaktemeldinger, oppdrett, fiske og fangst, eksport av fisk og fiskevarer, og transportdokumenter (Mattilsynet 2004).

Mattilsynets hovedkontor i Oslo er ansvarlig for regelverksutvikling, tilsynspolitik og overordnet koordinering av virksomheten. 64 distriktskontorer utfører tilsyn og utgjør grunnpilaren i Mattilsynets virksomhet. Åtte regionkontorer koordinerer arbeidet ved distriktskontorene. Tre av regionkontorene har oppgaver som nasjonale kompetansesentre: Fisk og sjømat (Bergen); Planter og vegetabilsk mat (Ås); og Dyr og animalsk mat, for eksempel kjøtt, melk, ost, egg (Sandnes) (Mattilsynet 2004). Mattilsynets avdeling i Bergen, som har ansvarsområde for fisk og sjømat, utfører blant annet tilsynsbesøk på fiskefartøyer og kontrollerer fiskehelse i henhold til regelverket. Krav om rapportering til oppdrettere inkluderer slaktemeldinger og meldinger om medisinbruk. Videre skal det rapporteres til myndighetene om sykdom og om rømning.⁴⁰

Mattilsynet har vært kritisert i fiskeripressen for å være lite i takt med fiskeri- og oppdrettsnæringens virkelighet. Dette kan delvis skyldes overgangsproblemer, i og med at systemer fra de etatene som er slått sammen i Mattilsynet er videreført i den nye etaten. Man har ikke rukket å få et nytt system på plass og må bruke de gamle.⁴¹

⁴⁰ Intervju Mattilsynet, august 2004.

⁴¹ Intervju Mattilsynet, august 2004.

6 KONKLUSJON

Bakgrunnen for dette prosjektet er at det har vært en utbredt oppfatning i norsk fiskerinæring om at regler kan være en belastning for næringsaktørene: Dels er regelverket som regulerer næringen så omfattende og komplisert at det ikke er menigmann gitt å holde oversikt, forstå og etterleve reglene. Dels er problemet at en rekke lover og regler genererer krav om rapportering av ulike opplysninger om virksomheten, noe som krever mye tid og ressurser for bedriftene. På bakgrunn av dette ble et igangsatt et "Forprosjekt for å foreta en helhetlig gjennomgang av regelverket på fiskerisektoren", der mandatet var å se på tidsbruk og omfang i forbindelse med rapportering, formål med dette og foreslå endringer.

Det ble i en tidlig fase av prosjektet klart at mandatet måtte justeres, av to grunner: Den ene var at næringen har sammenfallende oppfatninger av problemet rundt rapportering. En omfattende undersøkelse basert på et representativt utvalg var derfor ikke hensiktsmessig og ville gjort prosjektet til en del av det problemet det studerer. Innsatsen ble derfor konsentrert om en verdikjedebasert gjennomgang av henholdsvis oppdretts- og fiskerinæringen. Den andre grunnen var at problemene knyttet til omfattende rapporteringskrav er erkjent også av det offentlige. De siste årene er det satt i gang flere prosjekter i offentlig regi med sikte på å samordne og forenkle regelverk og innrapportering i fiskeri og havbruk, som en del av "Et enklere Norge". Her har vi sett nærmere på det arbeidet som faktisk gjøres i forhold til forenkling av regelverk og rapporteringsrutiner og hvordan dette oppfattes i næringen.

Perspektivet på forenkling er ikke det samme i oppdrettsnæringen og den konvensjonelle fiskerinæringen. Den konvensjonelle fiskerinæringen er gjennomregulert, og reguleringene anses for vanskeligere enn for oppdrettsnæringen, som oppfattes som en oversiktlig næring.⁴² I de marine fiskeriene er aktørene og forvaltningen mer opptatt av å forenkle regelverk. Problemet er først og fremst omfang og kompleksitet. Dette kan gjøre det vanskelig for den enkelte næringsutøver å vite hvilke regler som gjelder og hvordan han skal gå frem blant annet for å erverve nødvendige tillatelser. Videre er et viktig argument for forenkling å redusere antall lovbrudd som kan tilbakeføres til et komplisert regelverk.

Kompleksiteten har medført en økende bruk av advokat- og konsulenttenester, noe som er et fordyrende aspekt ved å være næringsutøver. Et annet aspekt ved

⁴² Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

den omfattende bruken av advokat- og konsulenttenester er det stiller også nye krav til forvaltningen, i den forstand at den kan utsettes for advokatsøksmål.⁴³

Fiskerimyndighetene har grepet fatt i kompleksiteten næringsutøverne i konvensjonelt fiske eksponeres for, blant annet ved å nedsette to Arbeidsutvalg for forenkling av regelverk for konvensjonelt fiske. Utvalgene gikk gjennom mulighetene for å forenkle regelverket og gjøre det lettere tilgjengelig for næringsaktørene. Arbeidsgruppen av 2004 foreslo at det tekniske regelverket samles i én forskrift, og at tekniske bestemmelser i de årlige reguleringsforskriftene tas inn i den nye forskriften. Dette ville medføre at 21 forskrifter med til sammen 175 paragrafer kan oppheves og erstattes av en med 81 paragrafer, og det ble vedtatt av Fiskeridepartementet sent i 2004.

I havbruk er rapporteringskravene ansett som hovedproblemet. Rapporteringen gjelder ikke bare det næringsspesifikke, men også til store statlige etater i forhold til blant annet skatt og statistikk. I 2002 ble det dokumentert et tilfelle der en bedrift fylte ut skjemaer relatert til næringsaktiviteten i overkant av 1300 ganger i løpet av et år. Dette var før Havbruksdata ble tatt i bruk. Havbruksdata har oppnådd å tilrettelegge for elektronisk rapportering. I følge fiskerimyndighetene er dette blitt en svært forenklet prosess ("*I prinsippet kan brukerne lage rapporter ved å trykke på en knapp*"), men en stor andel av næringsutøverne velger fortsatt å bruke web. Her er det forenklingspotensialer. Rapporteringsbelastningen for oppdrett er halvert som følge av Havbruksdata, i følge informanter i det offentlige. Havbruksdata har vært operativ siden 2002. Selv om systemet medfører en forenkling, fungerer det ikke fullstendig etter planen. Offentlige institusjoner som Fiskeridirektoratet og Mattilsynet er deltakere, og det samme gjelder fôrprodusenter. Men bare fire banker er deltakere, og ingen forsikringselskaper. Banker og forsikringsbransjen er enda ikke tilstrekkelig oppdaterte i forhold til prosedyrer for å kunne være deltaker i Havbruksdata, og med Havbruksdata 2, deltaker i AltInn. Dette betyr at oppdretterne allikevel må rapportere utenom Havbruksdata, slik at tanken om å rapportere én gang til ett sted ikke er gjennomført. Det er således et gap mellom planlegging og implementering av et system som i utgangspunktet representerer en god løsning for næringen. Dette er igjen med på å skape skepsis til systemet, og er noe som aktørene bak Havbruksdata har grepet fatt i: Man er i gang med Havbruksdata 2. Med innrapportering til AltInn oppfordres det til at alle relevante aktører deltar, og i Havbruksdata 2 utarbeides det løsninger for at blant annet forsikringselskaper og miljømyndigheter skal kunne delta. På sikt er det potensialer for at flere skjemaer blir elektroniske, som for eksempel opplysninger innrapportert til Lønnsomhetsundersøkelsen. Videre er det viktig at alle statlige

⁴³ Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

etater som næringen rapporterer til gjør et felles forsøk på å redusere rapporteringskravene overfor næringen.⁴⁴

Anbefalinger:

Det har skjedd mye i forhold til forenkling av regelverk og rapporteringsrutiner for aktører i oppdrett og fiskeri de senere årene. Generelt er det slik at næringen opplever det enklere å forholde seg positiv til rapporteringsforpliktelsene der en ser nytten av informasjonen en sender inn. Men en slik nytteverdi er ikke alltid synlig for den enkelte næringsutøver. Et eksempel er at næringens eksponering for internasjonale handelskonflikter gjør at den tjener på å ha gode informasjons- og dokumentasjonssystemer, jfr de stadig økende krav til sporing av produkter. Ut fra det dette prosjektet har brakt på bane, kan følgende momenter være betimelige innsatsområder for fortsatt arbeid med forenkling.

- Informasjon til næringsaktørene om hensikten bak rapporteringskrav og skjema må forbedres. Det må forklares hvordan innrapportert informasjon bearbeides, og tydeliggjøres hvordan det direkte eller indirekte kommer næringsaktørene til gode. Ofte vil det være hensiktsmessig å involvere næringsutøvere i prosesser som leder frem til rapporteringskravene, for slik å forankre en forståelse for nødvendigheten av dem i næringen.
- Brønnøysundregistrene oppfordrer næringsaktører om å tipse om rapporteringskrav som oppfattes som overflødige. Det bør vurderes å gjøre noe lignende i regi av fiskerisektoren, for eksempel ved at Fiskeridirektoratet systematisk tester sine rapporteringskrav hos næringen, for at næringen skal få prøvd sine argumenter for forenkling i et helhetlig perspektiv.
- I næringsutøverens perspektiv har forenkling ofte å gjøre med tiden forvaltningen bruker på saksbehandling. Prøveprosjektet fra Trøndelagsfylkene (kap. 3.5) viser at en forenkling av offentlige saksbehandlingsrutiner er mulig. Andre regionale avdelinger av Fiskeridirektoratet bør vurdere å gjennomføre tilsvarende prosjekter, for eksempel ved at prøveprosjektet blir utvidet til flere fylker.
- Overgangen til elektronisk registrering om adgang til å overføre adgangsrettigheter er et godt eksempel på hvordan kompliserte søknadsprosesser kan forenkles. Det bør være mulig å utvikle tilsvarende elektroniske registreringer for søknader tilknyttet erverv av fartøy og innføring i merkeregister.
- Elektronisk rapportering står sentralt i det nasjonale forenklingsarbeidet, og arbeidet på området bør forseres. Hvis dette fungerer, vil det føre til en betydelig forenkling og gi mer pålitelig statistikk. For eksempel, elektroniske sluttседler vurderes som en forbedring av salgslagene, fordi det gir mulighet til hurtig oppdatering av statistikker.

⁴⁴ Intervju Fiskeridepartementet, september 2004.

LISTE OVER INFORMANTER

Listen viser offentlige institusjoner og enkeltaktører som er kontaktet. De fleste institusjonene ble kontaktet flere ganger i løpet av prosjektet, og vi har snakket med forskjellige personer i forskjellige avdelinger i de forskjellige institusjonene.

Brønnøysundregistrene
Eksportutvalget for fisk, Tromsø
Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, Trondheim
Fiskeridepartementet, Oslo
Fiskeridirektoratet, Bergen
Fiskeridirektoratet, Trondheim
Mattilsynet, Bergen
Nord-Norges rederiforening, Tromsø
Norges Fiskarlag, Trondheim
Norges Råfisklag, Tromsø
Statistisk Sentralbyrå, Kongsvinger
Troms Fiskarfylking, Tromsø

Næringsaktør oppdrett, Finnmark
Næringsaktør oppdrett, Nordland
Næringsaktør oppdrett, Nord-Trøndelag
Næringsaktør trål (reke, torsk), Troms
Næringsaktør, Nord-Troms
Regnskapsfører for fiskeflåte, Lofoten
Regnskapsfører for fiskeflåte, Vesterålen

REFERANSER

AltInn. 2004. Deltakeretatene i Altinn. www.altinn.no.

Bedriftsforbundet. 2000. Pressemelding fra Bedriftsforbundet: Sponheims forenklingsarbeid fungerer ikke: Skjemaveldet øker fortsatt. *Bedriftsforbundet*. 13.01.2000.

—. 2002. Pressemelding fra Bedriftsforbundet: Løber reduksjon av skjemaveldet. *Bedriftsforbundet*.

—. 2003. Skjemavelde og regelverk tar knekken på bedrifter. *Bedriftsforbundet*. 9. januar 2003.

—. 2004. Pressemelding fra Bedriftsforbundet: Skjemareduksjon bak skjema. *Bedriftsforbundet*. 20. januar 2004.

Bedriftsinformasjon. 2003. Et enklere Norge. www.bedin.no.

Brønnøysundregistrene. 2003. Oppgaveregisteret. Belastningsstatistikk ved statlige oppgaveplikter (oppdatert pr 31.12.2003). www3.brreg.no/oppslag/oppgaveregisteret/belastningsstatistikk.jsp.

—. 2004a. Enhetsregisteret. http://www3.brreg.no/oppslag/enhet/om_enhet.jsp.

—. 2004b. Foretaksregisteret. <http://www.brreg.no/registrene/foretak>.

—. 2004c. Homepage Brønnøysundregistrene. www.brreg.no.

—. 2004d. Oppgaveregisteret - et middel mot offentlig skjemavelde. www.brreg.no/registrene.

—. 2004e. Oppgaveregisteret. Oversikt over registre tilknyttet oppgaveplikter. www3.brreg.no/oppslag/oppgaveregisteret/registerliste.jsp.

Egede-Nissen, Heidi. 2003. Småbedriftene frykter rapport-kaos. *Dagens Næringsliv*. Oslo. 16./21. april 2003.

Eterra. 2002. *Sluttrapport. Havbruksdata. Elektronisk informasjonsutveksling i norsk havbruksnæring*. FHL.

Europakommisjonen. 2002. "Barcelonatoppmøtet: EU setter fart på Lisboa-prosessen." i *Nytt fra EU. Nyhetsbrev fra Europakommisjonens delegasjon for Norge og Island*.

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond. 2003. *Forprosjekt for å foreta en helhetlig gjennomgang av regelverket på fiskerisektoren. Rapport fra forprosjekt*.

Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening. 2004a. FHL Havbruk. www.fiskeoppdrett.no/relevantesider.php3.

—. 2004b. Havbruksnæringa i Norge. En statistisk oversikt. www.fiskeoppdrett.no/akvakultur.

Fiskeribladet. 2004. Kortere saksbehandling. www.fiskeribladet.no.

Fiskeridepartementet. 2004. *Enklere hverdag. Modernisering og forenkling i fiskeri- og kystforvaltningen*. Fiskeridepartementet. www.fid.dep.no.

Fiskeridirektoratet. 2000. "Fiskeridirektørens styringssignaler og kommentarer til arbeidet i Forenklingsutvalget." s.7. Bergen: Fiskeridirektoratet.

—. 2003. *Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring*. Bergen: Fiskeridirektoratet.

—. 2004a. Foreslår forenklet rapportering for fiskeflåten. www.fiskeridirektoratet.no.

—. 2004b. *Rapport fra en arbeidsgruppe for forenkling av regler for marint fiske*.

Fiskeridirektoratet, Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, og Norsk Sjøoffisersforbund. 2003. *Rapport fra en arbeidsgruppe for forenkling av regler for praktisk fiske*.

Fiskeridirektoratet, Fylkesmennene, Statistisk sentralbyrå, Statens dyrehelsetilsyn, og Statens forurensningstilsyn. 1999. *Kommentarrapport fra Forenklingsutvalget*. Fiskeridirektoratet, Fylkesmennene, Statistisk sentralbyrå, Statens dyrehelsetilsyn, SFT.

Fiskeridirektoratet Region Trøndelag. 2004. "Ny forvaltningsmodell i Trøndelag." Trondheim: Fiskeridirektoratet Region Trøndelag.

Fokus. 2002. "En sint laks. Fiskeoppdretter forferdet over offentlig skjemavelde." S.6-8 in *Fokus. Medlemsinformasjon fra Næringslivets Hovedorganisasjon*.

Hallenstvedt, Abraham. 2003. Regelverket under lupen. *Fisk og marked*.

Havbruksdata. 2004. Homepage Havbruksdata. www.havbruksdata.no.

Intrafish. 2000a. NFF refser Fiskeridirektøren. *Intrafish*. Bodø. 20. oktober 2000.

—. 2000b. Skuffet over Fiskeridirektørens svar. *Intrafish*. Bodø. 23. oktober 2000.

—. 2002. Det blir lettere å være oppdretter. *Intrafish*. Bodø. 14. januar 2002.

Larsen, Thomas A., og Øystein Myrland. 2004. "Prisdannelsen på eksportørleddet i norsk fiskerinæring 2000-2003."

Mattilsynet. 2004. Homepage Mattilsynet. www.mattilsynet.no.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. 2004. Regelforenkling i Fødevareministeriet. www.fvm.dk.

Norges Fiskarlag. 1998. *Kostnadsdrivende regelverk for norsk fiskeflåte*. Norges Fiskarlag.

Nærings- og handelsdepartementet. 2003. *Forenkling og tilrettelegging for næringslivet. Regjeringens handlingsplan for Eit enklare Norge*. Nærings- og handelsdepartementet.

—. 2004. Pressemelding 4. juni 2004: Lovendring forenkler næringslivets innrapporteringsbyrder. <http://odin.dep.no/odinarkiv>.

Riksrevisjonen. 2004. *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene. Hovedanalyserapport*.

Rånes, Stein Arne. 2004. *Prosedyrer rundt adgang til og deltakelse i fiske*. Fiskeriforskning.

Selnæs, John H., Jon Arne Grøttum, Knut Johan Johnsen, og Målfinn Almklov. 2004. *Havbruksdata. Effektiv informasjonsutveksling i norsk havbruksnæring. Beslutningsgrunnlag*. FHL.

Statistisk sentralbyrå. 2004a. Arbeidskraftundersøkelsen. Tabell 9: Utførte ukeverk (a 37,5 timer) etter næring. www.ssb.no/aku/tab-2004-08-04-09.html.

—. 2004b. Om statistikken.