

Bent Dreyer

tar ordet!

Kapitalens velsignelse og forbannelse

ETTER AT RØYKEN på Stortinget hadde lagt seg, og kvotemeldingen var behandlet, har tittelen på denne kronikken plaget meg. Dels har jeg lurt på hvor den kom fra, og dels hva den har med kvotemeldingen å gjøre. Jeg tror jeg har funnet svaret på begge spørsmålene.

Tittelen stammer fra et foredrag jeg holdt for 25 år siden — på «Norsk Fiskerinæring»s årskonferanse på Holmenkollen. Temaet var den gang «Vekstnæring på kapitaljakt». Jeg advarte forsamlingen mot å pøse inn mer kapital i fiskerinæringen. Utfordringen var snarere å ta ut kapital og aktører for å tilpasse fangstkapasiteten til fiskebestandenes bæreevne.

På det tidspunktet var aktørene på jakt etter mer kapital på grunn av svak lønnsomhet. De hadde tidligere blitt hørt av myndighetene, som gjennom Hovedavtalen hadde bidratt med kapital for å øke lønnsomheten. Men det var kraftige signaler om at avtalen skulle helt bort og at næringen snart måtte stå på egne økonomiske ben. Også den gang var argumentet for mer kapital at næringen hadde behov for innovasjon for å øke lønnsomheten — altså kapitalens velsignelse.

Min skepsis til å bringe mer kapital fra offentlige midler og rike onkler inn i næringen var det jeg kalte «kapitalens forbannelse». På den tiden hadde vi en næring med alt for høy kapasitet og for

Bent Magne Dreyer er forskningssjef for faggruppen Næringsøkonomi ved Nofima i Tromsø og professor II ved UiT Norges arktiske universitet.

mange aktører. Næringen trengte ikke kapital for å bringe inn flere aktører og mer overkapasitet.

Fra støttetrengende til bidragsyter

Det har rent mye vann i havet i løpet av 25 år. Antall fiskere med fiske som hovedinntekt er redusert fra 17 tusen til knappe 10 tusen. Resultatgraden blant helårsdrevne fiskefartøy har økt fra 7 prosent til 20 prosent. Lottene har for lengst passert Stortingets ønske om at de i det minste skulle følge lønningene til den norske industriarbeideren. En ting har imidlertid ikke endret seg mye. I 1995 ble det landet 2,5 millioner tonn,

Mye har endret seg, men noe er det samme. Vi fisker like mye i dag som for 25 år siden — ca. 2,5 millioner tonn på årsbasis. Men båtene har endret utseende. Alle hadde fått hakeslipp i 1995 over «Stormhav», en av de aller siste tilvekstene til fiskeflåten. Den er 28 meter lang og nesten ti meter bred. (Foto: Stormhav)



Blakstad



Ystmark



Vassbotn



Uksnøy



Enkelte vil si at hundre tusen tusenlapper er et veldig puslete beløp. Andre at disse pengene ville kommet vesentlig bedre til nytte i næringen enn øverst i en allerede vellyllt statskasse.

mens tilsvarende tall i 2019 var — 2.5 millioner tonn!

En viktig pådriver for strukturutviklingen var at Hovedavtalen ble fjernet. I stedet fikk næringen ulike strukturkvoteordninger. Antall fiskefartøy i de gruppene som har hatt tilgang på strukturingsverktøy har blitt redusert fra ca. 1.800 til knappe 1.150 fartøy fra 2004 til i dag. Disse fartøyene landet i 2019 95 prosent av norsk fangst.

Kanskje var det de høylytte protestene mot ressursrenteskatten som førte meg 25 år tilbake i tiden? Denne gangen er det ikke fjerning av Hovedavtalen som er på agendaen, men om det fortsatt er behov for å trekke mer kapital ut av næringen. Nå i form av en ressursrenteskatt. Argumentet for en slik skatt har imidlertid vært at struktureringen var gått for langt — at det er blitt for få aktører med for store kvoterettigheter. I liten grad har argumentet vært at en slik skatt ville dempe investeringslysten i unødvendig kapasitet — kapitalens forbannelse.

Om jeg har forstått Stortingsbehandlingen rett, ble en slik skatt vedtatt. Riktig nok i en sterkt modifisert form av det som i utgangspunktet ble foreslått i Stortingsmeldingen. Fra før trekkes det ut kapital fra næringen for å finansiere deler av næringens FOU og markedsarbeid. På toppen av dette kommer det nå en ressursrenteskatt, beregnet til

Fangsteffektiviteten har økt jevnt og trutt de siste 50 årene. Det har blitt færre og større båter og færre fiskere. I dag tar hver fisker på land over 200 tonn, omtrent dobbelt så mye som for 25 år siden. Alt tyder på at denne utviklingen vil fortsette, mener Bent Dreyer.

ca. 100 millioner kroner per år. Mange mener at beløpet er puslete. Aktørene innenfor er derimot oppgitte. De mener at disse midlene vil ha større nytte i næringen for å investere i sårt tiltrengt innovasjon — kapitalens velsignelse.

Nærings- og samfunnsnyttene

For 25 år siden var frykten at samfunnet skulle pøse inn mer kapasitetsoppbyggende kapital. Når næringen nå har lyktes med å redusere antall aktører som skal dele på kvotekaken, handler kanskje ordvekslingen om hvordan de overskuddene som nå er blitt synlige i rederiene best skal anvendes. Bli det kapitalens velsignelse eller forbannelse; det er det store spørsmålet.

Svaret handler om hvilke rammer samfunnet gir for investeringer i fiskeflåten, og hva som innenfor disse ramme-

ne gir de mest lønnsomme investeringene. Fra 1995 til i dag har vi høstet mye lærdom om hva vi kan forvente både om retningen på investeringene og effekten. For eksempel er det sånn at hver fisker i 1995 i gjennomsnitt landet nesten 110 tonn fisk. I 2019 var tilsvarende tall ca. 210 tonn fisk. Det samme bildet tegnes dersom vi ser på utviklingen i landinger per fartøy. Hovedkonklusjonen er at effektiviteten har forbedret seg kraftig. Dette har skjedd ved at gjenværende kapasitet har blitt bedre utnyttet. Dette har vært mulig ved å utvikle en investeringsstrategi innenfor offentlige rammer som har økt kvotegrnlaget gjennom å kjøpe ut yrkesbrødre — kapitalens velsignelse.

Veiskillet i 2020 bærer imidlertid bud om at pusterommet og overskuddene som dette har gitt, også har blitt benyttet til kapasitetsoppbygging — kapitalens forbannelse. Ser vi på dagens flåte, består den av langt færre fartøy enn i 1995. Bekvemmeligheten til mannskapet er kraftig forbedret. Den tekniske kapasiteten til fartøyene har økt. Fartøyene er blitt lengre, bredere, høyere og har større motorkraft. Denne investeringsstrategien har bidratt til at den samlede fangstkapasiteten i dagens norske fiskeflåte sannsynligvis er større i dag enn i 1995 — til tross for at antall fartøy er mer enn halvert.

Ministerens bremsepedal

En forutsetning for suksess med en slik investeringsstrategi er at det er flere aktører som kan kjøpes ut og som er villige til å selge. Samtidig må det være lov. Her er Stortinget presis: Kvote-





Ingen ting er skrevet i stein. Det gjelder også strukturordninger og kvotetak. Hva landsmøtet i Norges Fiskarlag til enhver tid måtte mene om dette vil selvfølgelig påvirke fiskeripolitikken og de valgene fiskeriministeren tar. (Foto: Thv Tande)

takene skal ligge fast. Vedtaket setter bare en tilsynelatende stopper for økt konsentrasjon av kvoterettigheter. Dette har ikke næringsaktørene protestert mot fordi det fortsatt er høyt under kvotetakene i de fleste fartøygruppene.

Kvotetakene er viktige for å forklare strukturelle endringer. I Riksrevisjonnens melding blir det gjort et poeng av at dagens kvotetak har potensial til å redusere den norske flåten ytterligere. Revisoren kritiserte derfor at konsekvensene av å endre kvotetakene i liten grad har vært utredet. Kvotemeldingen sier ikke noe om prinsippene for å heve kvotetakene. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at takene kan senkes. Så, hva skal til for at de heves?

Vel, om vi følger oppskriften på tidligere hevinger av kvotetakene, kan sittende minister finne ut at takene bør heves — og gjøre det. Han kan lytte til næringsaktørene, f.eks. Norges Fiskarlag, Fiskarlaget Nord, Fiskebåt, Kystfiskarlaget eller et enkelt rederi — som ber om at kvotetakene må heves. Kanskje først gjennom en aldri så liten uskyldig dispensasjon. Argumentene kan f.eks. være at et rederi har et fantastisk fartøy de ønsker å bygge, men det trengs litt større kvotegrunnlag for å få det finansiert. Det kan være at en pandemi har ført til at fiskeprisene faller til et nivå som gjør at kvotegrunnlaget må økes. Det kan være at den norske kronen har styrket seg så mye at fiskeprisene må ned, eller at en av nøkkelbestandene er i en så dårlig forfatning at kvotene må reduseres til et nivå som gjør at antall aktører må reduseres. Det kan være fordi banken trenger større sikkerhet

for ikke å øke rentene. Eller, kanskje det mest sannsynlige, den årlige effektivitetsforbedringen bidrar til at antall aktører kan reduseres.

La oss ta et lite regneeksempel. Alle fartøy over 11 meter har hatt tilgang til strukturkvoter siden 2007. Reglene har vært ulike gjennom denne perioden om viktige dimensjoner som kvotetak, avkorting og varighet. Stortingets behandling av kvotemeldingen ga tilsynelatende en avklaring på dette. Kvotetak skal ligge fast. Avkorting skal være lik for alle — 10 prosent. Tilbakefallet skal skje innen 20 år.

Likning med mange ukjente

Hvilke konsekvenser får så dette? Vel, 2027 ser ut til å bli et nytt viktig veiskille. Da begynner strukturkvotene å falle tilbake. Hvor de faller, er vel egentlig litt usikkert. Om vi forutsetter at struktureringen fortsetter som før, vil ca. 300 fartøy fra lukket gruppe bli kjøpt ut frem til 2027. Det innebærer f. eks. at «Finnmarksmodellen» knuses. Fartøyene mellom 15 og 21 meter blir borte. I 2004 hadde vi 413 fartøy i denne gruppen. Også fartøygruppen mellom 21 og 28 meter blir kraftig redusert. Mens vi i 2004 hadde 267 av disse fartøyene, vil



Antall fiskefartøy mellom 21 og 28 meter er kraftig redusert, først og fremst ved at grensen på 28 meter er fjernet slik at mange har skaffet seg større båter. «Ballstadværing» ble bygget i 2017 og måler 24,5 meter. Om reder Tor Inge Nilsen i dag angrer på at han ikke bygde større, vet vi ikke. (Foto: Ballstadværing)

vi i 2025 ha vel 20 fartøy når tilbakefallet starter.

Dette er selvfølgelig et regnestykke med mange ukjente. Flere forhold taler for at investeringene i strukturkvoter vil avta frem mot 2027. Det skyldes først og fremst at erfaringene tilsier at incentivene er sterkest i en tidlig fase, for så å avta med økende lønnsomhet i flåten. Det er imidlertid kommet ny usikkerhet inn i kalkylen; hvor skal avkortingen og strukturkvotene fra ulike hjemmelsgrupper plasseres ved tilbakefall? Og når det er usikkerhet i kalkylen, setter sannsynligvis bankene mange prosjekter på vent. Stortinget har trolig sagt at kvotene skal tilbake til den gruppen avgivende fartøy befinner seg i ved utløpsdato. Vedtakets utforming gir imidlertid rom for ulike tolkninger, som aktørene nok begjærlig vil tolke i tråd med egne interesser.

Mange sitter nå og lurer på hva dette innebærer for eget rederi. De har fått tre år på å bestemme seg for hva de ønsker. Det kan meget vel hende at mange finner det opportunt å bytte til et fartøy med strategisk «riktig» lengde like før tidsfristen for å bestemme seg går ut. Meglerne, som tidligere har vist

seg å være i front med å gi gode råd i et komplisert investeringslandskap, vil sikkert komme opp med et nytt tilbud: Vi kan hjelpe deg med å finne hvilken faktisk lengde som vil være mest gunstig for ditt fartøy i 2026. Produktet kan inneholde en garanti om at et nytt fartøy med «riktig» lengde skal være klart for fiske før skjæringsdatoen går ut. De kan sågar undersøke i sin kundeportefølje hvem som kan ha størst nytte av det fartøyet som eventuelt skiftes ut.

Det er også ting som taler for at reduksjonen i antall aktører kan fortsette i samme tempo. Det er ennå høyt under kvotetaket. Stortinget reduserte regionale sperringer for kjøp av kvoter og avkortingen til 10 prosent i mange grupper. I tillegg ble kravet om kondemnering fjernet. Samtidig kan det være at noen rederier kommer til å bruke strukturvirkemidlet til å posisjonere seg i forhold til hvilke konklusjoner som trekkes om tilbakefall og fordeling av strukturgevinsten. I tillegg er det usikkert hvordan rederiene som har fått samfiske med seg selv vil posisjonere seg i løpet av de fem årene de har fått til å tenke seg om hvor de vil være. Uansett hva de faller ned på, vil det

være stort rom for ytterligere strukturering som kan bidra til at mange av fartøy forsvinner ut av fiske.

Konsekvensene av tilbakefall

Til syvende og sist er det vel egentlig et spørsmål om hva som er politisk akseptabelt. Ministeren fikk beskjed fra Stortinget om å utrede konsekvensene av tilbakefallet grundig. Det er uklart om han må til Stortinget for å redegjøre for hvilke konsekvenser ulike tolkninger av vedtaket vil gi. Det blir uansett en vanskelig oppgave. Dels fordi rederiene er ulikt posisjonert og dels fordi de fleste partiene har forpliktet seg til at strukturen vi hadde i 2004 skal ligge fast. Flere forhold tyder på at oppryddingen i hjemmelslengde og faktisk lengde, kombinert med avkortning og tilbakefall av strukturkvoter, nødvendigvis må innebære store strukturelle endringer. Slaget kommer nok til å stå om hvor store endringer som kan tillates i fartøygruppen «lukket kyst». I min glasskule ser det ut til at kystflåten etter 2026 nødvendigvis må få en form som et timeglass — med langt færre fartøy og fangstkapasitet i kystflå-



Som nf's blå alt har vært inne på, lurer også Bent Dreyer på hva det egentlig var Stortinget vedtok om tilbakefall av strukturkvoter. Debatten og Næringskomitéens innstilling var rimelig klar, selve vedtaket kan tolkes på ulike måter. (Foto: Therese Tandø)



Bent Dreyer tror utviklingen vil fortsette; vi får stadig færre båter mellom 15 og 28 meter. Det vil gi fiskeflåten utseende som et timeglass. Mange små og mange store - nesten ingen i midten.

ten mellom 15 og 28 meter enn hva vi hadde i 2004.

Hittil har det vært en vellykket strategi å legge forholdene til rette for å kjøpe ut aktører. Aktørene som har kjøpt strukturkvoter er fornøyde, de som er kjøpt ut er fornøyde og bankene er fornøyde. Nå går imidlertid kalkulatoren varme hos forvaltningen, rederiene, finansinstitusjonene og ulike deler av organisasjonene som organiserer redere og fiskere. Alle regner på hva

som skjer etter tilbakefallet. At til og med meglerne har konkludert med at det er for mange ukjente størrelser, viser kompleksiteten. Mye tyder på at dispensasjoner og krav om likebehandling nok en gang kan bli nyttige retoriske grep for å finne gode praktiske løsninger.

Status i dag er at det akkumuleres kapital i rederiene. Usikkerheten rundt hva som vil bli de mest vellykkede investeringene har økt. Det er fortsatt mulig å benytte akkumulert kapital til

å kjøpe ut flere aktører for å redusere antallet som skal dele på den årlige kvotekaken. Det er fortsatt mulig å benytte akkumulert kapital til å bygge et nytt fartøy med større kapasitet enn det gamle. Det er fortsatt mulig å investere i ny teknologi som øker verdien av en knapp kvote.

Kvotemeldingen, og Stortingets mange vedtak, vil nok i ettertid bli evaluert på om den bidro til å øke effektiviteten, redusere overkapasiteten og utnytte markedspotensialet til en knapp kvote bedre enn i dag. De som hadde ønsket seg nødvendige avklaringer for sine fremtidige investeringer er nok skuffet. Flere av de ukjente variablene i kalkylene er ikke tilgjengelig før konsekvensene av potensielle metoder for tilbakefall er grundig utredet. Regjeringen hadde ambisjoner om å fjerne usikkerheten ved å tilby forlenging av strukturkvotene mot at det ble etablert en kvotebank. Næring og Storting ønsket det annerledes. Dermed er det meste satt på vent. 



Salmosped as

Energivegen 7
2069 Jessheim
Telefon: 67 91 18 00
E-post: firmapost@salmosped.no
www.salmosped.no

*Vi sørger for
fersk fisk
over hele verden*