

Min båt er så liten - og havet så stort

Myndighetene har gjennomført tre sentrale tiltak for å beskytte bestandene mot overbeskatning, fastsettelse av årlige totalkvoter, begrenset antall fartøy som får delta i fiske og en markedsarena for å kjøpe ut overflødig kapasitet. Likevel sliter vi med å tilpasse kapasiteten i fiskeflåten til ressursgrunnlaget. Fortsatt er det sånn at de fleste av dagens fartøy har kapasitet til å fange langt mer enn kvotene de har. Hvorfor er det slik – og er det et problem?

Overkapasitet, kapasitet til å fange mer fisk enn en bestand tåler, har vært ei stor utfordring, både for forvaltning og næring. Det har gitt knuste bestander og røde tall på bunnlinjen i regnskapene til fartøyene. Kapasitetstilpasning har derfor vært høyt prioritert av myndighetene og næring. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å tilpasse kapasitet selv med totalkvoter, lukking, strukturkvoter og rasjonelle økonomiske aktører.

Det skyldes dels at ressursgrunnlaget har naturlige svingninger. Selv for våre mest overvåkede bestander svinger totalkvotene som en berg- og dalbane. Torskekvoten, for eksempel, var i 2008 under 200 tusen tonn, i 2014 over 450 tusen tonn og i 2022 ser den ut til å bli vel 320 tusen tonn. De store pelagiske bestandene tenderer til å svinge enda mer. Sånn har det vært, og sånn ser det ut til å fortsette. Det viser at overkapasitet må vurderes over en periode som er lengre enn ett kvoteår.

Vanskelige kapasitetsvalg

Svingende ressursgrunnlag stiller myndigheter og næring over for vanskelige kapasitetsvalg. Hvor stor fangstkapasitet skal mitt fartøy ha, og hvor stor fangstkapasitet ønsker myndighetene at den norske flåten skal ha? Kanskje har myndighetene andre mål for næringen som krever en annen tilpasning enn næringsaktørene vil velge. Om vi har en flåte som i 2014 hadde få problemer med å lande 450 tusen tonn torsk, vil den samme torskeflåten i 2022 ha langt større kapasitet enn nødvendig for å ta årets kvote.

Teknologien som utvikles for å fange fisken åpner dessuten for at stadig mer effektive løsninger blir tilgjengelige. De nye løsningene som kan gi størst mulig fangst med minst mulig innsats blir naturlig nok ofte foretrukket og raskt tatt i bruk. Det gjør at vi får en stadig mer effektiv fiskeflåte. I 1990 landet hver fisker om lag 60 tonn pr år, mens vi i de siste årene har sett tall som nærmer seg firegangen av dette nivået. Selv om vi i dag har langt færre fiskere, har kapasitetsutviklingen til den enkelte fisker mer enn kompensert for dette. Akkurat samme bilde ser vi om vi teller antall fartøy. Antallet har gått kraftig ned, særlig i etterkant av at strukturordningene ble innført, samtidig som fangst per fartøy øker.

Om vi ønsker å spå om hvor dette fører oss, vil samme effektivisering innebære at fiskerne om 10 år klarer å fange om lag 300 tonn pr fisker. Det vil gjøre mange av dagens fiskere overflødig. Modellen er naiv i sin forenkling, men er kanskje egnet til å illustrere ett viktig poeng. Teknologiske endringer vil i seg selv gjøre det nødvendig å redusere antall fiskere og fartøy for ikke å øke overkapasiteten.

Biologi, teknologi og fangstreguleringer påvirker fangstevne

I jakten på optimal kapasitet sliter forskere, næring og forvaltning med hvordan fangstkapasitet skal måles. Antall fartøy eller antall fiskere er ikke gode mål. Rett og slett fordi biologi, teknologi og økonomi bidrar til å endre forutsetningene for kapasiteten til fartøy og fisker. Kraftblokka og ekkoloddet er historiske eksempler på innovasjoner som endret kapasiteten dramatisk. Gunstige biologiske forhold med store bestander og god tilgjengelighet nært kysten i perioder med godt vær forteller hva fangstkapasiteten kan være når det meste klaffer. Under ugunstige forhold vil selvsagt kapasiteten til samme flåte, målt i faktisk fangst, være på et langt lavere nivå.

I tillegg forstyrrer myndighetenes reguleringer vår forståelse av størrelsen på fangstkapasiteten. Kapasiteten vil være en helt annen under et regime med fritt fiske enn under et regime med en begrenset kvote. Om myndighetene i tillegg legger føringer på fartøyutforming, fangstmønster og redskapsvalg, vil selvsagt også dette påvirke kapasitet og kapasitetsutnyttelse.

Ulike mål gir forvirrende svar

Til tross for utfordringer med å måle fangstkapasiteten, er det noen som ikke har gitt opp. Noen har for eksempel erkjent at fartøyets bredde, lengde og motorkraft må tas hensyn til. De kombinerer alle disse i en indikator – VCU (Vessel Capacity Unit). Denne indikatoren gir ofte andre konklusjoner enn når vi bare teller antall fartøy. Med antall fartøy som mål på kapasitet, finner vi at kapasiteten har stabilisert seg fra 2014 og frem til i dag. Om vi teller antall hestekrefter, indikerer det at kapasiteten har økt med mellom 5 og 10 % i samme periode. Om vi teller antall driftsdøgn, er den overordnede konklusjonen at flåten ligger ved kai i stadig flere døgn. Det kan være en indikasjon på at overkapasiteten øker.

En annen indikator på kapasitet kan være kapitalmengden i flåten som skal ha avkastning. Vi vet fra perioden med Hovedavtalen at billig kapital bidro til å blåse opp kapasiteten raskt og ødeleggende. Offentlig og subsidiert kapital er ikke lengre et problem, men høy lønnsomhet og lavt rentenivå kan ha bidratt til unødvendig mye kapital, og dermed unødvendig overkapasitet i dagens flåte.

Vi har vært gjennom en gledelig bølge av fornying i den norske fiskeflåten. Dette ser vi konsekvensene av i rederienes regnskap. Mens totalkapitalen i den norske fiskeflåten i 2015 var på knappe 50 milliarder, var kapitalmengden langt over 60 milliarder i 2019. Selv om de nye fartøyene er både høyere, bredere og lengre enn de som ble skiftet ut, var ikke all økning av kapitalmengden knyttet til å øke kapasiteten. Noe er brukt til bedre fasiliteter til mannskap. Mye er brukt på å øke kvotegrunnlaget gjennom å kjøpe ut overflødig kapasitet. Om vi bare ser på den bokførte verdien av fartøyene, har den økt fra 20 til 26 milliarder. Uansett, det er langt mer kapital som skal ha sin avkastning i dag enn tidligere.

Rederne bestemmer altså sin fangstkapasitet i skjæringspunktet mellom biologi, teknologi, kompetanse og institusjonelle rammer. I så måte er konklusjonen at rederne over tid har valgt å kontrahere nye fartøy som blir lenger, bredere, høyere, tyngre og har større motorkraft enn gammelbåten. Samtidig blir landingene til de nye fartøyene større og færre. VCU-en øker altså, samtidig som antall døgn på havet reduseres.

Sannsynligvis er den viktigste indikatoren på for lav kapasitet at kvoter ikke blir fisket. I årets sildefiske, makrellfiske og torskefiske fanget ikke den norske fiskeflåten sine tildelte kvoter, en sterk indikasjon på at flåten har for lav kapasitet. Eller er det andre forhold enn fangstkapasiteten, for eksempel kvotefastsettelsen, muligheten til å overføre kvoter mellom år eller pandemien, som forklarer at kvoter ikke ble fisket i 2021?

Uproblematisk overkapasitet

Dagens kapasitet ser imidlertid ikke ut til å plage flåtens økonomi. En indikasjon på dette finner vi i rederienes regnskap. Her ser vi at selv i perioder med lave kvoter er lønnsomheten god, og selv i perioder med høye kvoter blir kvotene tatt. I tillegg ser vi et merkelig fenomen: Til tross for flere dager ved kai, øker lønnsomheten i flåten. Det tyder på at flåten har råd til dagens nivå på overkapasiteten. Den er nyttig ved høye kvoter og god tilgjengelighet, samtidig som det ikke har vært nødvendig å bli stresset av kvotenedgang og lave fangstrater.

Myndighetene har uansett lagt til rette for at fartøyene kan øke sitt kvotegrunnlag gjennom strukturkvoteordningen som har gitt færre som skal dele totalkvoten. Svært lave renter på kapital har nok også bidratt til natteroen.

Det merkelige systemet vi har for avlønning i fiskeflåten, lottsystemet, gjør at de ansatte tar store deler av risikoen ved nedturer samtidig som de tar sin del av gevinsten ved oppturer. Det demper sannsynligvis kapasitetskostnadene og motiverer for effektivitet som gir mer fritid. I en situasjon der lønnsomheten og antall feriedager øker, er det ikke rart at problemet med overkapasitet går under radaren både hos næring og myndigheter.

Hjelp fra oven

For første gang på lenge klarte altså ikke den norske flåten i fjor å ta sine kvoter på viktige bestander. Det kan indikere at flåten *mangler* kapasitet. Det er imidlertid åpnet for at ufiskede kvoter fra i fjor blir overført til i år, og dermed blir den tillyste kvotenedgangen i år dempet.

Samtidig kan ufiskede kvoter være en indikasjon på at kvotene ble satt for høyt i 2021. Selv om en pandemi og muligheten til å overføre kvoter nok bidro til at kvotene ikke ble tatt i fjor, gikk sannsynligvis fangstratene i enkelte fiskerier og flåtegrupper ned. Altså en indikasjon på mindre fisk i havet. Flere sentrale norske fiskerier har mistet MSC-godkjenningen i 2021. Også det forsterker inntrykket av at kvotene har ligget helt opp mot bestandenes tåleevne over tid.

Skulle det over tid vise seg at vi har presset kvotene for høyt, dels på grunn av overkapasitet, er det fortsatt verktøy tilgjengelig for å ta ut brysom overkapasitet og rom for å ta i bruk nye teknologiske løsninger som øker fangsteffektiviteten. Strukturkvoteordningen og romslige kvotetak gjør det fortsatt mulig å ta ut mange fartøy i de fleste flåtegrupper. Og i de flåtegruppene hvor taket nærmer seg, vil svekket lønnsomhet være et godt argument for nok en gang å heve taket litt. Dette kan fort skje dersom den forventede renteøkningen og den høye prisen som er betalt for strukturkvoter blir for plagsom.

Men, som så mange år tidligere, blir vel også 2022 et år der utfordringene med overkapasitet i flåteleddet blir overskygget av fiskerienes første lov: Når kvotene går ned, og antall dager ved kai øker, holder fangstverdien seg sånn noen lunde konstant på grunn av økte fiskepriser. En lov som kanskje illustrerer at landindustrien har et større problem med sin overkapasitet enn flåteleddet. Denne delen av næringen får ikke hjelp fra myndighetene med eksklusive årlige produksjonskvoter til egen bedrift, utestenging av brysomme konkurrenter eller strukturordninger for å kjøpe ut ødeleggende overkapasitet hos konkurrenter.

Og skulle det vise seg, mot formodning, at fangstkapasiteten blir for lav, er det mange nye aktører som ivrig banker på døren og vil inn med ny fangstkapasitet.