



Innst. S. nr. 100

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:13 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Fiskeriforvaltningens overordnede mål er å føre en fiskeri- og havbrukspolitikk som skal bidra til økt verdiskaping i en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring som igjen skal gi grunnlag for bosetting, sysselsetting og utvikling langs kysten. Stortinget har understreket at fiskerinæringen er viktig i mange samfunn langs hele kysten og at dette må ligge til grunn når virkemidlene utformes. I ressursforvaltningen er det et mål å legge til rette for et bærekraftig ressursuttak som en forutsetning for å oppnå de øvrige målene for fiskerisektoren. Ressurskontroll er et virkemiddel og en grunnleggende forutsetning.

Fiskebestandene representerer viktige nasjonale og internasjonale naturressurser som Norge har et medansvar for å forvalte på best mulig måte.

Fiskeridepartementets budsjett er relativt lite, men næringen som reguleres er av stor økonomisk betydning. Fiskeri- og havbruksnæringen er Norges nest største eksportnæring etter olje og gass med en eksportverdi i 2002 på 28,7 mrd. kroner.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om forvaltningen av fiskeressursene er i overensstemmelse med målet om å sikre rammebetingelser for en bærekraftig og lønnsom fiskerinæring. Følgende fire hovedproblemstillinger er belyst:

- hvorvidt ressursforvaltningen er i overensstemmelse med målet om å sikre bærekraftige fiskebestander og høyt varig utbytte fra ressursene

- i hvilken grad forvaltningens bruk av virkemidler ivaretar målene om en lønnsom, geografisk fordelt og variert fiskeflåte
- i hvilken grad myndighetenes kontrollvirksomhet bidrar til målet om en mer effektiv ressursforvaltning
- hvordan departementet har fulgt opp økonomireglementets krav om å fastsette mål og resultatkrav og innhente rapporter om oppnådde resultater og effekter, i forhold til virksomhetsområdene ressursforvaltning, ressursfordeling og kontroll.

Revisjonskriterier ble lagt frem for departementet og det foreslo flere endringer til kriteriene. Disse er i det vesentlige tatt hensyn til. Utkast til rapport ble forelagt Fiskeridepartementet til uttalelse. Mottatte merknader er vurdert og innarbeidet i den grad de har vært i samsvar med undersøkelsens problemstillinger og gjennomføring for øvrig.

2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

2.1 Ressursforvaltning

Forvaltningen av fiskeressursene skal ta utgangspunkt i vitenskapelige tilrådinger når ulike hensyn veies mot hverandre. En sammenlikning av kvotene med de biologiske anbefalingene fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) for de seks økonomisk viktigste fiskebestandene, viser et blandet bilde. Estimaten fra ICES tyder på at alle de seks fiskebestandene som omfattes av undersøkelsen, er i en biologisk bærekraftig tilstand.

I undersøkelsen er det lagt til grunn at forvaltningen må ta hensyn til vitenskapelig usikkerhet og uforutsigbare naturlige svingninger i bestandsstørrelser når totalkvotene vedtas. Selv om kvotevedtakene for flere bestander har ligget over det biologisk anbefalte maksimaluttaket ved beslutningstidspunktet, viser ettertidsberegninger av bestandsstørrelsene at de seks bestandene har vært over føre-var-grensene. Det er

også et mål at rådgivning og forvaltning skal ta hensyn til at bestander påvirker hverandre, og at en skal ta utgangspunkt i flerbstandsanalyser. Dette målet er i liten grad oppnådd.

Undersøkelsen viser at den norske forvaltningen i stor grad har fulgt opp FN-konvensjonens bestemmelser om å utvikle og delta i internasjonale forvaltningsregimer. Det er etablert et forpliktende samarbeid med felles forvaltningsstrategi og omforent fordelingsnøkkel for tre av de seks bestandene som dekkes av undersøkelsen. For de to andre bestandene er partene enige om forvaltningsstrategien, men en fast fordelingsnøkkel er ikke avklart og blir derfor forhandlet fra år til år.

Undersøkelsen viser at forvaltningen i liten grad har prioritert arbeidet med oppdaterte analyser som inkluderer sammenhengen mellom biologiske og økonomiske forhold.

Undersøkelsen viser at det ikke er en klar sammenheng mellom fangstmengde og førstehåndsinntekt for norske fiskere. Fiskeridepartementet legger til rette for å nå målet om høyt utbytte gjennom høyt kvantum når kvotene fastsettes. Kvotene vedtas likevel uten analyser av hvordan vedtatt kvantum vil påvirke det økonomiske utbyttet til næringen. Det er dermed vanskelig å vurdere i hvilken grad målet om utbytte blir oppnådd.

2.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Selv om det i mange år har vært et mål å redusere kapasiteten i fiskeflåten, viser undersøkelsen at kapasiteten har økt. Selv om det er innført kvoter som begrenser fangsten, har fartøyeierne likevel valgt å bygge ut fangstkapasiteten. Det synes som om virkemidlene for å redusere antall fartøy og begrense fartøyutbygging ikke har vært tilstrekkelige, eller har vært praktisert på en slik måte at målet om redusert kapasitet ikke er oppnådd. Funnene kan indikere at departementet har lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasiteten, fremfor andre kapasitetsfaktorer. Fiskeridepartementet uttaler at regelverket er utformet slik at fiskerne må være økonomiske, rasjonelle aktører som bygger fartøyene etter egen inntjeningsmulighet. Det kan stilles spørsmål ved om virkemidlene og regelverket tar tilstrekkelig hensyn til avviket mellom individuell og samfunnsmessig lønnsomhet.

Strukturen i norsk fiskerinæring er preget av små og mellomstore enheter. Det er et mål å opprettholde og legge til rette for en variert struktur innenfor fiskerinæringen. Selv om antall fartøy i både kystfiskeflåten og havfiskeflåten har gått ned i perioden 1990-2002, har den relative fordelingen vært stabil. Havfiskeflåten utgjorde 2-3 pst. av hele flåten i perioden.

Undersøkelsen viser at den prosentvise fordelingen av fangst mellom kyst- og havfiskeflåten har vært relativt stabil i perioden 1990-2002. Havfiskeflåten tar opp i underkant av 80 pst. av samlet fangst, og kystfiskeflåten vel 20 pst. Totalfangsten økte med 72 pst. i samme periode.

Det benyttes ulike virkemidler for å ivareta målet om en geografisk fordeling, og i dagens system er det gjennom adgangsreguleringene at hensyn til geografisk fordeling kan ivaretas. Undersøkelsen viser et sammensatt

bilde av utviklingen i den geografiske fordelingen. Det synes likevel som om utformingen og praktiseringen av virkemiddelapparatet har kommet kystdistriktene til gode i ulik grad.

Regelverket for deltakelse i fiskeriene viser i flere sammenhenger til distriktsmessige hensyn, men departementet har i liten grad konkretisert hva som ligger i dette begrepet under de ulike ordningene. Fiskeridirektoratet har blant annet tolket deltakerlovens formålsparagraf slik at adgang til fiskerier først og fremst skal gis uavhengig av hvor fiskeren kommer fra, eller hvor båten er registrert. Det kan ut fra dette stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har klargjort premisene for forvaltningens praktisering av regelverket på dette området. Videre kan det stilles spørsmål ved om det burde vært gjennomført evalueringer av konsekvensene praktiseringen av regelverket har for den geografiske fordelingen av fiskeflåten.

2.3 Ressurskontroll

Undersøkelsen viser at direktoratet ikke har utarbeidet felles overordnede risikokriterier som sikrer at kontrollinstansene har en felles referanseramme ved vurdering og håndtering av risiko. Direktoratet gjennomfører risikoanalyse hovedsakelig som en muntlig og uformell prosess i form av kontakt på ledernivå i etaten. Fiskeridirektoratet har ingen faste prosedyrer for hvorvidt og på hvilken måte avdekket risiko skal håndteres.

Systematiske risikovurderinger er spesielt viktig for Fiskeridirektoratet sentralt, som både skal gi råd til og koordinere regionkontorene og de øvrige kontrollinstansene. Direktoratet har utarbeidet en omfattende manual for de enkelte kontrollaktivitetene, men denne kan ikke erstatte behovet for systematiske planer og tiltak på overordnet nivå for å samordne de ulike kontrollaktivitetene i en større sammenheng. Det stilles spørsmål ved om direktoratets risikovurderinger gir tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å prioritere kontrolloppgaver og ivareta målet om en effektiv ressurskontroll herunder utnyttelse av det potensialet som ligger i all den informasjonen og kompetansen som direktoratet innehar.

Salgslagene inndrar hvert år betydelige beløp i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter. I 2001 utgjorde dette 76 mill. kroner. Salgslagene har en lovpålagt plikt til å rapportere til departementet hvor store beløp de har inndratt, og hvordan de er benyttet. Det kan stilles spørsmål ved om departementets oppfølging av salgslagenes rapporteringsplikt og disponering av inndratte midler er tilstrekkelig. Statsråden orienterte Stortinget i 2001 om at salgslagene skulle pålegges å anvende de inndratte midlene utelukkende til å styrke ressurskontrollen. Denne redegjørelsen ble fulgt opp i forbindelse med Fiskeridepartementets tiltakspakke for styrket ressurskontroll i St.prp. nr. 1 (2001-2002) der Stortinget ble informert om at salgslagene skulle pålegges å anvende de inndratte midlene til styrket kontrollinnsats. Per desember 2003 var pålegget ennå ikke iverksatt.

2.4 Etatsstyring

Undersøkelsen viser at de resultatkravene som finnes i styringsdokumentene, er av kvalitativ karakter og inneholder få konkrete måltall. Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet bruker i liten grad resultatindikatorer.

Undersøkelsen viser videre at rapporteringen fra underliggende etater i større grad fokuserer på å gi beskrivelser av hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført, enn på resultater og måloppnåelse. Departementet bør i større grad legge vekt på å konkretisere målene i sine styringsdokumenter, jf. Bevilgningsreglementet.

Undersøkelsen viser at departementet i liten grad har evaluert regelverk og ulike ordninger. Det er ikke gjennomført systematiske og dokumenterte evalueringer av ressurskontrollen. Når det gjelder ressursfordelingen, er det ikke foretatt systematiske analyser av om forskriftene og andre reguleringer virker som forutsatt. Departementet har heller ikke evaluert de kapasitetsreducerende ordningene for fiskeflåten. Departementet har dermed lite dokumentert og systematisert kunnskap om effekten av sentrale virkemidler som skal bidra til en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Departementet bør styrke sin styringsinformasjon ved mer systematisk bruk av evalueringer som supplement til den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes i fiskeriforvaltningen.

3. FISKERIDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Rapporten gir i hovedsak en god beskrivelse og analyse av norsk fiskeriforvaltning, selv om den etter departementets mening blir noe snever i forhold til fiskeriforvaltningskomplekset som helhet. Rapporten kan få status som et viktig arbeidsverktøy for forvaltningen fremover. Departementet ser behovene for å avgrense undersøkelsen, men peker på risikoen for at en overser viktige og relevante temaer, og mener rapporten må leses med de begrensningene dette medfører.

Analysen beskriver at Norge deler sine viktigste ressurser med andre land, men legger etter departementets mening i liten grad vekt på de konsekvenser, utfordringer og avveininger dette innebærer på norsk side med hensyn til mulighetene for å fastsette, gjennomføre og kontrollere omforente forvaltningsvedtak. Rapporten burde, etter departementets mening, også fokusere på hvordan andre land som vi deler ressursene med, utøver sin kontroll med fiskeressursene.

Departementet mener at rapportens del om ressursforvaltning i større grad burde drøfte forvaltningstiltak som retter seg mot å bedre beskatningsmønsteret. Tekniske reguleringstiltak og en aktiv politikk vedrørende beskatningsmønster og utkast av fisk er sentrale elementer i norsk ressursforvaltning. Departementet viser også til samarbeidet om kontroll på fellesbestander mellom Norge og nabolandene.

Forvaltning av fiskeressursene er en disiplin som i hovedsak har utviklet seg etter utvidelsen til 200 mils

økonomiske soner i 1977. Dette har vært en periode med en rivende utvikling hvor mange problemstillinger har funnet en endelig eller eventuelt midlertidig løsning, men hvor stadig nye utfordringer dukker opp og vil dukke opp fremover. Riksrevisjonens undersøkelse er tilbakeskuende og fanger i liten grad opp den dynamikken som forvaltningssystemet hele tiden utsettes for. Departementet mener en sammenlignende analyse av ressursforvaltningen i utvalgte land kunne ha belyst denne typen problemstilling bedre.

Etter departementets syn er det forståelig at Riksrevisjonen har valgt å avgrense rapportens tema til sjøsiden og forvaltningstiltakene som retter seg mot utøvelsen av fiske. Ifølge departementet blir bildet imidlertid ufullstendig når landsiden og strukturen i foredlingssektoren utelates, særlig når rapporten legger så stor vekt på økonomisk verdiskaping.

Departementet viser til rapportens innledende omtale av vesentlighet og risiko ved fiskeriforvaltningen og synes det er en viktig observasjon at fiskeriforvaltningen har små ressurser sammenlignet med andre forvaltningsområder.

Departementet peker på at begrepsapparatet innen havforskning og fiskeriforvaltning ofte er uklart og begrepet "forvaltning" nevnes spesielt.

3.1 Ressursforvaltning

Departementet mener rapportens vurderingsdel ikke legger tilstrekkelig vekt på at fiskeriforvaltning og fastsettelse av totalkvoter i stor grad er et resultat av internasjonale forhandlinger om fellesbestander som Norge deler med andre stater.

Undersøkelsen av ressursforvaltningen er avgrenset til de seks viktigste bestandene for norsk fiskerinæring og må etter departementets syn kunne konkludere med at forvaltningen av disse ressursene har vært relativt vellykket. Hvis en ser på andre enn de seks økonomisk viktigste bestandene, finner en likevel en rekke eksempler på bestander som ikke er i samme gode forfatning.

Når det gjelder målet om høyt varig utbytte, viser departementet til at det er beregnet optimal beskatningsgrad for tre av bestandene: norsk arktisk torsk, norsk arktisk sei og norsk vårgytende sild. Kvotevedtak vil i tillegg avvike fra optimal beskatningsgrad fordi vedtakene er et resultat av internasjonale forhandlinger. I beskatningsstrategiene for norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild er det tatt hensyn til at økende fangstmengde kan føre til fallende priser og at reduserte kvoter kan gi en prisøkning som gir like stor eller større inntekt som ved høyere kvoter.

3.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Departementet trekker særlig frem Riksrevisjonens beskrivelse og vurderinger av de ulike ordninger og tiltak knyttet til fangstkapasiteten. Departementet viser til at det har vært et politisk mål å gi større frihet til den enkelte utøver med hensyn til å tilpasse sitt driftsmiddel. Den tekniske kapasiteten har økt til tross for at antall driftsenheter er redusert gjennom de ordninger myndighetene har introdusert.

Det vises også til avviket mellom individuell og samfunnsøkonomisk lønnsomhet og påpekes at en ressursavgift kan være et egnet virkemiddel for å oppnå en kapasitetstilpasset flåte.

Viktige nyanser med hensyn til ressursfordelingen og utviklingen i denne, både mellom flåtegrupper og mellom regioner, går etter departementets mening tapt ved at rapporten ikke har skilt mellom pelagisk fisk og bunnfisk. Man mister effekten med hensyn til fordeling som konsekvens av at ulike bestander har utviklet seg ulikt i sammenligningsperioden, og det trekkes konklusjoner der viktige elementer ikke er belyst.

Når det gjelder den geografiske fordelingen av fangst og fangstverdi påpeker departementet at fangstrettighetene på de ulike artene er ulikt fordelt på fylkene og vil derfor gjenspeile endringer i kvotenivå på de ulike artene. Dette har betydning for de sammenligningene mellom 1990 og 2002 som er gjort i rapporten.

Departementet mener at tabellene over hvordan økningen i totalfangst og totalverdi er fordelt, har begrenset verdi i revisjonssammenheng, fordi hele fordelingsystemet bygger på en fordeling av kvoteandeler av de ulike bestandene på fartøygrupper, der andelen bare unntaksvis og i marginal grad påvirkes av totalkvotens størrelse. Fordelingen av total fangstverdi mellom Nord-Norge og Sør-Norge har vært uendret i perioden fra 1990 til 2002.

3.3 Ressurskontroll

Departementet erkjenner for lite skriftlighet og dokumentasjon i arbeidet med ressurskontroll. Dette har vært en bevisst prioritering fra departementets side ut fra tilgjengelige ressurser.

Riksrevisjonens undersøkelse fokuserer sterkt på risikobasert kontrollinnsats. Etter departementets oppfatning blir fokuset på manglende formalitet og skriftlighet i kontrollarbeidet så dominerende at andre sider ved ressurskontrollen belyses dårlig. Departementet vurderer det slik at forvaltningen totalt sett har hatt et smidig og raskt system for oppfølging og håndtering av risiko, selv om det hittil ikke har hatt ordninger som systematisk har dokumentert håndteringen slik at denne kunne evalueres i ettertid.

Fiskeridirektoratet startet i 2003 et prosjekt med det formål å utforme et system som kan dokumentere risikovurderingene og departementet planlegger å ta systemet i bruk i 2005.

I 2002 ble det utført vel 18 årsverk mer til oppgaver innen ressurskontroll og kvalitetskontroll i direktoratet enn året før. I perioden 2001-2003 var det også et særlig behov for å øke innsatsen på kvalitetsområdet i forbindelse med implementering av EU-regelverk og etablering av det nye Mattilsynet. Departementet mener at de samlede kontrollressursene har vært utnyttet med fleksibilitet mellom de to virksomhetsområdene, og at det i hele perioden har vært god overensstemmelse mellom faktisk ressursbruk og prioriteringer gitt i St.prp. nr. 1 og årlige tildelingsbrev.

3.4 Etatsstyring

Undersøkelsen gir en oversiktlig fremstilling av status i Fiskeridepartementets og Fiskeridirektoratets arbeid med hensyn til mål, resultatkrav, rapportering og evaluering. Departementet mener at mangel på resultatindikatorer skyldes komplekse politiske mål som gjør det vanskelig å finne frem til gode indikatorer det kan knyttes konkrete resultatkrav til og er viktigste årsak til manglende slutføring når det gjelder resultatindikatorer utviklet i de målstyringsprosjekter som har vært gjennomført i regi av departementet.

Departementet har utfordret etatene til å spille inn konkrete resultatmål og indikatorer, noe som også har vært tatt opp i styringsdialogen. Departementet konstaterer imidlertid at dette til nå ikke har gitt de ønskede resultatene.

Fiskeridepartementet er for øvrig enig i undersøkelsens påpekning av at bruken av resultatindikatorer er mangelfull, og at det i noen tilfeller ikke er god nok direkte kobling mellom rapporteringen og de enkelte målene. Departementet er videre enig i at rapporteringen i stor grad omhandler aktiviteter som skal bidra til å nå målene, og i mindre grad hvorvidt målene er nådd. Departementet viser til at denne problemstillingen har vært gitt oppmerksomhet i styringsdialogen og utarbeidelsen av St.prp. nr. 1 de siste årene. Det har vært en positiv utvikling, men at det fortsatt er et klart forbedringspotensial.

Den største utfordringen når det gjelder målstyring på ressursforvaltningsområdet, er om det er mulig å finne frem til målekriterier som skiller mellom politikk og fag, men peker på at det i undersøkelsen er valgt indikatorer som ikke skiller mellom disse forholdene.

Undersøkelsen påpeker manglende systematiske, dokumenterte evalueringer i fiskeriforvaltningen. Departementet er enig i at slike evalueringer er viktige som et supplement til den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes, men at den erfaringsbaserte kunnskapen i forvaltningen ikke må undervurderes.

3.5 Sammenhengen mellom temaene

Departementet presiserer at det er en tett sammenheng mellom ressursforvaltning, ressursfordeling, kapasitetsreduksjon og ressurskontroll selv om de behandles separat i undersøkelsen, jf. spørsmålet om overkapasitet i den norske fiskeflåten. Sammenhengen mellom de ulike områdene er sentral og viktig å vektlegge ved utformingen av framtidens fiskeripolitikk. Departementet viser til at nøkkelen til å realisere næringens verdiskapingspotensial - samtidig som en bidrar til en fornuftig og bærekraftig ressursforvaltning, et enklere regelverk og gjennom dette god kontroll - i første rekke ligger i kapasitetsreduksjon.

Kompleksiteten i fiskeriforvaltningens oppgaver og utfordringer har økt betydelig de senere årene. Departementet mener undersøkelsen i liten grad tar opp og problematiserer hvordan klare fiskeripolitiske målkonflikter har medvirket til å innsnevre handlingsrommet i forvaltningen av fiskeressursene. Avveiningen mellom de ulike målene innebærer en betydelig og vedvarende

utfordring for forvaltningen. Forvaltningen må derfor ha et utvidet bærekraftsperspektiv der både biologiske, økonomiske og sosiale mål er bygd inn i bærekraftsbegrepet.

4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Det redegjøres her igjen for formålet med og avgrensinger av undersøkelsen, jf. pkt. 1 Innledning. Det er tatt utgangspunkt i det totale ressursuttaket som foretas ved fastsettelsen av totalkvoter, fordi dette er ansett for å være avgjørende for bestandsutviklingen. Reguleringer som er rettet mot beskatningsmønster, som redskapsbruk og sesongreguleringer, behandles ikke.

For å få et bilde av det samlede resultatet av adgangs- og uttaksreguleringene på fordelingen av fiskeressursene mellom flåtegrupper og fylker, legger undersøkelsen til grunn tall for totalfangst ut fra Stortingets forutsetning om at fiskerinæringen er viktig i mange samfunn langs hele kysten, geografisk ressursfordeling. Fangsttall som skiller mellom bunnfisk og pelagisk fisk, er etter Riksrevisjonens vurdering mindre relevant for de problemstillingene undersøkelsen omfatter.

Forvaltningen av fiskeressursene er et omfattende sakskompleks, og kvotene som fastsettes ofte er et resultat av internasjonale forhandlinger. Andre forhold enn de som er omtalt i undersøkelsen, kunne vært vurdert for å gi en mer helhetlig beskrivelse av området. Riksrevisjonen mener likevel at undersøkelsen omhandler og avdekker vesentlige forhold ved forvaltningen av fiskeressursene.

Riksrevisjonen er innforstått med at fiske er én av flere faktorer som påvirker utviklingen i en bestand, naturlige svingninger er annen faktor. Riksrevisjonen vil presisere at prinsippet om føre-var-tilnærming innebærer at forvaltningen også må ta hensyn til uforutsigbare naturlige svingninger når totalkvotene vedtas, jf. St.meld. nr. 51 (1997-1998). En slik tolkning av forvaltningsbegrepet innebærer at det er ressursen som skal forvaltes og ikke selve fiskeriet i snever forstand.

4.1 Ressursforvaltning

Undersøkelsen av bestandsestimater for de seks utvalgte bestandene tyder på at de er i en biologisk bærekraftig tilstand, og at de med unntak av torsk også har vært forvaltet i henhold til en føre-var-tilnærming. Riksrevisjonen registrerer at Fiskeridepartementet mener resultatet tyder på at forvaltningen av disse bestandene har vært relativt vellykket.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at kvotevedtakene for norsk arktisk torsk og hyse har ligget systematisk over anbefalingene om maksimalt uttak. Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet er enig i at dette øker faren for at bestandene ikke blir bygd tilstrekkelig opp, samt øker sårbarheten i forhold til naturlige svingninger i gytebestanden og usikkerheten knyttet til biologisk rådgivning. Riksrevisjonen er klar over at det alltid vil knytte seg en viss usikkerhet til bestandsanslagene. Den vitenskapelige rådgivningen er imidlertid basert på beste, tilgjengelige informasjon,

og føre-var-kriteriet innebærer at forvaltningen også må ta hensyn til vitenskapelig usikkerhet ved fastsettelsen av totalkvotene.

Undersøkelsen viser at kvotene som er vedtatt av Norge i samarbeid med andre land eller alene, ligger over de biologiske rådene for tre av de seks undersøkte bestandene i nesten hele analyseperioden. I undersøkelsen er imidlertid kvoteråd for en bestand for et gitt år sammenliknet med vedtaket som ble fattet dette året. Riksrevisjonen mener derfor at varierende rådgivning gjennom perioden ikke alene kan forklare store deler av avviket mellom råd og vedtak, slik departementet antyder.

Undersøkelsen viser at Fiskeridepartementet ikke har fulgt opp egne prioriteringer om å revidere beskatningsstrategiene som angir optimale beskatningsgrader for de kommersielt viktigste fiskeslagene, hvert år. Kvotevedtakene som fastsettes i internasjonale forhandlinger, gjøres uten noen analyser av hvordan vedtatt kvantum vil påvirke det økonomiske utbyttet. Vedvarende høyt økonomisk utbytte er et sentralt fiskeripolitisk mål. Eksempler viser at reduserte årsfangster av torsk, hyse og sild kan gi økt fangstinntekt fordi enhetsprisen stiger. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å stille spørsmål ved årsaken til at slike bioøkonomiske analyser ikke foretas i større grad når det har vist seg at både biologisk og økonomisk bærekraft kan styrkes ved lavere ressursuttak.

4.2 Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling

Undersøkelsen viser at den tekniske kapasiteten i fiskeflåten har økt vesentlig selv om antall fartøy er redusert. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om virkemidlene er hensiktsmessige i forhold til målet om å redusere kapasiteten i fiskeflåten. Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet mener at ressursavgift kan være et egnet virkemiddel i forhold til å oppnå en kapasitetstilpasset flåte.

Ett av målene i undersøkelsen har vært å vurdere utfallet av reguleringene som helhet i forhold til geografisk fordeling av samlet fangst og fangstøkning. Fordelingssystemet bygger ifølge departementet på en fordeling av kvoteandeler av de ulike bestandene på fartøygrupper, der andelene i liten grad påvirkes av totalkvotens størrelse. De enkelte fartøygruppene har svært ulik geografisk fordeling. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om fordelingssystemet, hvor den relative fordelingen ligger fast, ivaretar målet om en geografisk fordeling av samlet fangst langs hele kysten.

4.3 Ressurskontroll

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet erkjenner for lite skriftlighet og dokumentasjon i fiskeriforvaltningens arbeid med risikovurderinger i kontrollarbeidet og er positiv til at Fiskeridirektoratet har satt i gang et arbeid for å dokumentere risikovurderingene. Den store graden av muntlighet og manglende systematikk i direktoratets risikovurderinger gjør det vanskelig å dokumentere og vurdere om direktoratets

ressurskontroll er effektiv, og om ressursene faktisk blir fordelt i samsvar med resultatet av risikovurderingene.

Riksrevisjonen konstaterer at salgslagene gjennomgående ikke har overholdt sin lovpålagte årlige plikt til å gi departementet rapport om de inndratte midlene og at departementet ikke kan gjøre rede for hva som skjer med midlene dersom de ikke blir utbetalt i overensstemmelse med formålene og tidsfristene i regelverket. Fiskeridepartementets oppfølging av salgslagenes rapporteringsplikt og disponering av inndratte midler, synes ikke tilstrekkelig.

Riksrevisjonen vil bemerke at salgslagene ikke er pålagt å anvende de inndratte midlene til å styrke kontrollinnsatsen slik Stortinget ble informert om av fiskeriministeren i 2001 og senere i forbindelse med tiltakspakken for styrket ressurskontroll, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002).

4.4 Etatsstyring

Riksrevisjonen registrerer at Fiskeridepartementet mener undersøkelsen gir en oversiktlig fremstilling av status i departementet og Fiskeridirektoratets arbeid med hensyn til mål, resultatkrav, rapportering og evaluering. Riksrevisjonen registrerer videre at arbeidet med å fastsette resultatkrav og indikatorer til nå ikke har gitt de ønskede resultater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at bruken av resultatindikatorer er mangelfull, og at det i liten grad rapporteres om grad av måloppnåelse slik Bevilgningsreglementet forutsetter.

Undersøkelsen har avdekket at det ikke i tilstrekkelig grad foretas systematiske og dokumenterte evalueringer i fiskeriforvaltningen. Under henvisning til at opprettholdelse av fiskeressursene i fremtiden avhenger av et bærekraftig ressursuttak, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved at det ikke i større grad foretas systematiske evalueringer av effekten av sentrale virkemidler.

5. FISKERIDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Innledningsvis vil jeg gjenta departementets kommentarer knyttet til bruk av begrepene fiskeriforvaltning, ressursforvaltning og bestandsforvaltning. Det er fundamentalt viktig at begrepsapparat og definisjoner er ryddige. Riksrevisjonen synes å akseptere tolkingen av forvaltningsbegrepet til å gjelde forvaltning, styring og regulering av menneskelig aktivitet, men fortsetter likevel gjennomgående å bruke begrepet "ressursforvaltning", "bestandsforvaltning" etc. Forvaltningen kan gjennom tiltak ha direkte og til dels betydelig påvirkning på en bestand - men kan ikke forvalte eller kontrollere bestandsutviklingen som sådan. Førtevar-tilnærmingen er ikke rettet mot uforutsette naturlige svingninger, men mot usikkerheten i bestandsberegninger og prognoser. Forvaltningen har kun direkte påvirkning på bestanden gjennom regulering av og kontroll med fiske - og en viss, men ukontrollert indirekte påvirkning av de andre faktorene, som styres av naturgitte ukontrollerbare forhold.

Jeg vil også trekke frem forholdet mellom kvotefastsetting og bærekraftighetsprinsippet. I fremstillingen savner jeg forpliktelsen til å holde seg til bærekraftighetsprinsippet. Dokumentene omtaler blant annet for-

holdet mellom fastsatt årlig totalkvote og de biologiske anbefalingene som kommer fra havforskerne (ICES). Dette er et viktig vurderingstema, men dokumentutkastet og rapporten synes i for liten grad å få frem at anbefalingene fra havforskerne bygger på ulike og over til varierende forutsetninger. Avvik i kvotefastsettingene i forhold til anbefalingene kan således være fullt ut biologisk og forvaltningsmessig forsvarlig. Under dette punktet kan det for øvrig være nyttig å minne om at Norge i de årlige kvoteforhandlingene ikke er kjent med forhandlingsmotpartens (samarbeidpartenes) mandat, samt at det kan være ulike prioriteringer og forskjellige avveininger mellom langsiktige og kortsiktige interesser, både i Norge og blant våre samarbeidspartnere. En fyldigere beskrivelse av disse forholdene ville etter Fiskeridepartementets oppfatning ha styrket rapporten. Jeg viser i denne sammenheng til Fiskeridepartementets merknader i brev av 28. april 2004 til Riksrevisjonen, (...), som ikke er tatt med i den endelige rapporten fra Riksrevisjonen. (...) "Her burde det vært presisert at prinsippene for den biologiske rådgivningen har variert gjennom perioden. Dette forklarer store deler av forskjell mellom vedtatt kvote i forhold til anbefalt kvote på torsk i 2000 på 255 pst."

Begrepet "utenfor sikre biologiske grenser" kan videre lett misforstås til å bety at bestanden er i biologisk fare eller utrydningstruet. Fra norsk side har vi derfor satt ned en arbeidsgruppe for å gjennomgå og komme med tilråding til å utforme et begrepsapparat som vil innebære mindre fare for misforståelser. ICES har nå, blant annet etter innspill fra Norge, endret begrepet til at "gytebestandsnivået har risiko for redusert reproduksjonsevne". Dette nye begrepsapparatet vil etter min mening gi en mer nyansert og riktigere beskrivelse av tilstanden for gytebestanden.

Når det gjelder geografisk fordeling av deltakeradganger (...), finner departementet det nødvendig å presisere at lovverket både har nødvendige hjemler og at disse brukes når det gjelder geografisk fordeling av konsesjoner og spesiell tillatelse gitt med hjemmel i deltakerlovens § 12. Muligheten for å ta regionale hensyn er ikke tilsvarende tilstede når det gjelder tildeling av årlige deltakeradganger gitt med hjemmel i deltakerlovens § 21.

Under pkt. 5.4.2 som viser fylkesvis andel av fangst, er det etter min mening viktig å få frem at de fylkesmessige andelene også gjenspeiler endringene i kvotenivå på de ulike bestandene. Uten slike utdypende merknader kan tabellene lett bli misvisende. En av departementets kommentar til punkt 5.4.2 var som følger: "I forhold til den geografiske fordelingen av fangst og fangstverdi er det verdt å merke seg at fangstrettighetene på de ulike artene er ulikt fordelt på fylkene. Endring i fangstmengde og fangstverdi på de ulike fylkene vil derfor gjenspeile endringer i kvotenivå på de ulike arter. Dette har betydning i forhold til de sammenligningene mellom 1990 og 2002 som er gjort i rapporten(...)"

Jeg føler videre behov for å bemerke forholdet mellom pelagisk fisk og bunnfisk. Som det heter i departementets brev av 28. april 2004: "Fiskeridepartementet vil videre peke på at viktige nyanser mht. ressursfordelingen og utviklingen i denne både mellom flåtegrupper og regioner går tapt ved at rapporten ikke har skilt mellom pelagisk fisk og bunnfisk. Ved at man slår disse sammen mister man effekten mht. fordeling som konsekvens av at ulike bestander har utviklet seg ulikt i sammenligningsperioden, og kan trekke konklusjoner der viktige elementer ikke belyses".

(...)

6.2.3. Jeg vil anføre at tilbakeføring av inndrattemidler med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 7 i form av prisutjevning, pris- eller frakttilskudd kan være hensiktsmessig i en reguleringssammenheng, og at dette

hensynet særlig gjør seg gjeldende der fiskeriene er underregulert i forhold til fastsatte gruppekvoter.

Jeg vil bemerke at dette er et system som er innført av forvaltningen som en ordning for å hindre overfiske av fastsatt totalkvote, samtidig som deler av verdien av overfisket kvote på et fartøy fordeles og tilbakeføres på de øvrige fartøy i gruppen. Resterende verdi av fangst utover kvote tilfaller salgslaget for bruk blant annet til kontrollformål.

(...)

Fiskeridepartementet har nå fått oppdaterte rapporter fra salgslagene vedrørende inndratte midler og bruken av disse for årene 1999 til og med 2003. Gjennomgangen viser at 96,4 pst. av all inndragning er gjort etter saltvannsfiskekloven § 7, fangst utover kvote. Til sammen har salgslagene i samme periode anvendt 17,9 % av inndratte midler til kontroll, med andre ord også en del midler inndratt etter § 7.

Når det gjelder pkt 8.1.5 er det riktig at fiskeriforvaltningen hadde kunnet ønske å legge inn mer ressurser i arbeidet med bioøkonomiske analyser. Jeg vil likevel bemerke at det er utarbeidet beskatningsstrategier både for norsk-arktisk torsk, norsk vårgytende sild, lodde i Barentshavet og norsk-arktisk sei. For torsk, sei og norsk vårgytende sild er det også beregnet optimal beskatningsgrad. Jeg vil videre anføre at det ikke er nødvendig med en årlig revisjon/oppdatering, da forutsetningene i analysene ikke endrer seg dramatisk fra år til år. Det må også fremholdes at det norske arbeidet med beskatningsstrategier er blitt anvendt i forhandlinger om de årlige kvoteavtalene. Samtidig må en ha i minnet at de økonomiske parametrene varierer fra land til land.

Når det gjelder fremstillingen av Fiskeridirektoratets ressurskontroll, må jeg erkjenne at dokumentasjonen og skriftligheten burde vært bedre, noe som også er uttalt i Fiskeridepartementets brev av 28. april 2004. Det må likevel i denne sammenheng bemerkes at Fiskeridirektoratet tidligere fant det nødvendig å prioritere de operative kontrolloppgavene fremfor å bruke sine begrensede ressurser til skriftlig rapportering og statistikkføring av virksomheten. Fiskeridirektoratet har imidlertid i den senere tid lagt større vekt på å utvikle og forbedre rutineene på dette området.

Fiskeridepartementet er som det framgår av Fiskeridepartementets kommentarer i brev av 28. april 2004, i stor grad enig i den beskrivelsen Riksrevisjonens rapport gir av etatsstyring, rapportering og evaluering. Fiskeridepartementet har derfor ingen vanskeligheter med å si seg enig i at det bør legges enda større vekt på:

- utvikling av (mål og) delmål som i større grad enn i dag kan operasjonaliseres ved bruk av indikatorer
- systematisering og dokumentasjon av risikovurderinger, evalueringer og erfaringsbasert kunnskap
- mer fokus på måloppnåelse og resultater enn aktivetsbeskrivelser i rapporteringen.
- mer fokus på bruk av evalueringer som supplement til den løpende erfaringsbaserte kunnskapen.

Riksrevisjonens rapport vil være et godt verktøy i Fiskeridepartementets arbeid med å bedre våre rutiner og praksis med hensyn til etatsstyring, rapportering og evaluering. Den økte oppmerksomheten på disse områdene de senere år har også gitt en positiv utvikling i perioden etter 2001, men Fiskeridepartementet konstaterer at det fortsatt er et klart forbedringspotensial. Det er også satt ytterligere fokus på dette i forbindelse med arbeidet med 2005-budsjettet og St.prp. nr. 1 (2004-2005).

Samtidig mener Fiskeridepartementet at det er viktig å påpeke at forvaltningen, til tross for de funn og svakheter Riksrevisjonens rapport frembringer, i all hovedsak gjør et meget godt, samvittighetsfullt og faglig

grundig arbeid. Det er også viktig at den erfaringsbaserte kunnskapen i forvaltningen ikke undervurderes.

Som Riksrevisjonen har påpekt har fiskeriforvaltningen små ressurser sammenlignet med andre forvaltningsområder. Sett i lys av dette, og økende krav til en presis og effektiv forvaltning av ressurser og næring, vurderer jeg det slik at fiskeriforvaltningen har benyttet tilgjengelige ressurser på en god måte."

6. RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at rapporten vil være et godt arbeidsverktøy for forvaltningen fremover og nyttig i Fiskeridepartementets arbeid med å forbedre rutiner og praksis med hensyn til etatsstyring, rapportering og evaluering.

Departementet påpeker at anbefalingene fra havforskerne bygger på ulike og over tid varierende forutsetninger, og at avvik i kvotefastsettingene i forhold til anbefalingene derfor kan være fullt ut biologisk og forvaltningsmessig forsvarlig. Siden kvotene skal ta utgangspunkt i vitenskapelig rådgivning, jf. rapportens revisjonskriterier og St.prp. nr. 1 (2003-2004), har Riksrevisjonen lagt til grunn at fastsatte kvoter kan sammenlignes med de til enhver tid gjeldende anbefalinger. Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at begreper som "fiskeriforvaltning", "bestandsforvaltning" og "ressursforvaltning" er vel innarbeidede begreper som forvaltningen selv benytter, også i stortingsdokumentene.

Riksrevisjonen konstaterer at Fiskeridepartementet ikke årlig har revidert beskatningsstrategiene som angir optimale beskatningsgrader for de kommersielt viktigste fiskeslagene. Riksrevisjonen ser imidlertid positivt på at departementet vil arbeide mer med bioøkonomiske analyser, og viser til at oppdaterte analyser er viktige for å kunne vurdere om målet om optimal samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk avkastning nås.

Fiskeridepartementet uttaler at det ikke er nødvendig med en årlig oppdatering av beskatningsstrategiene som angir optimal beskatningsgrad, siden forutsetningene i analysene ikke endrer seg dramatisk fra år til år. Riksrevisjonen vil bemerke at det for nesten alle de undersøkte bestandene finnes eksempler på vesentlige endringer i prognosen for gytebestanden fra ett år til det neste, og understreker betydningen av at beskatningsstrategiene justeres for endrede forutsetninger.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det likevel har vært en betydelig og vedvarende vekst i den tekniske kapasiteten selv om antall fartøy er redusert. Dette viser at virkemidlene for å redusere kapasiteten ikke har fungert etter intensjonen. Riksrevisjonen har merket seg at nøkkelen til å realisere næringens verdiskapingspotensial i første rekke ligger i kapasitetsreduksjon.

Undersøkelsen dokumenterer et sammensatt bilde av den geografiske fordelingen av tillatelser, fangst og fangstøkning og stiller spørsmål ved om fordelingssystemet i tilstrekkelig grad ivaretar målet om at samlet fangst skal fordeles langs hele kysten, jf. Innst. S. nr. 93 (1998-1999). Riksrevisjonen vil i denne forbindelse understreke at den distriktsmessige fordelingen av

fangstrettighetene har betydning for den geografiske fordelingen av fangsten.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Fiskeridirektoratet i den senere tid har lagt større vekt på å utvikle og forbedre rutinene på kontrollområdet. Departementet uttaler at skriftlighet og dokumentasjon tidligere har vært en nedprioritert oppgave til fordel for operative kontrolloppgaver.

Riksrevisjonen forutsetter at salgslagene er blitt pålagt å bruke inndratte midler til styrket kontrollinnsats slik Stortinget ble informert om i 2001 og senere i forbindelse med tiltakspakken for styrket ressurskontroll, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002). Riksrevisjonen forutsetter videre at Fiskeridepartementet følger opp salgslagenes lovpålagte rapporteringsplikt for de inndratte midlene, og at departementet vil kunne redegjøre for hva som skjer med inndratte midler dersom de ikke blir disponert i samsvar med de formål og tidsfrister regelverket angir.

Riksrevisjonen registrerer at Fiskeridepartementet i stor grad er enig i den beskrivelsen Riksrevisjonen gir av etatsstyring, rapportering og evaluering. Departementet erkjenner at det bør legges større vekt på utvikling av mål og delmål som i større grad enn i dag kan operasjonaliseres ved hjelp av resultatindikatorer. Videre erkjenner departementet at det bør fokuseres sterkere på måloppnåelse og resultater i rapporteringen, og at virkemidlene i større grad bør evalueres. Riksrevisjonen ser det som positivt at Fiskeridepartementet arbeider med å forbedre rutiner og praksis på dette området.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Dokument nr. 3:13 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene, og er kjent med at formålet med denne undersøkelsen var å vurdere om forvaltningen av fiskeressursene er i overensstemmelse med målet om å sikre rammebetingelser for en bærekraftig og lønnsom fiskerinæring.

Fiskeridepartementets budsjett er relativt lite, men næringen har stor økonomisk betydning. Fiskerisektoren er et svært viktig forvaltningsområde. Fiskebestandene representerer viktige nasjonale og internasjonale naturressurser som Norge har et medansvar for å forvalte på best mulig måte. Bevaring av natur- og miljøverdier i tillegg til opprettholdelse av inntekts- og sysselsettingspotensialet er sentrale hensyn som må ivaretas.

Komiteen er også kjent med at det fra Riksrevisjonens side har vært nødvendig å foreta enkelte avgrensninger ut fra undersøkelsens mål, problemstillinger, revisjonskriterier og datatilfang. Det er derfor tatt

utgangspunkt i de seks kommersielt viktigste bestandene i tillegg til det totale ressursuttaket som foretas ved fastsettelsen av totalkvoter fordi dette er ansett for å være avgjørende for bestandsutviklingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ser også at denne avgrensningen kan gi et snevert og ufullstendig bilde av en stadig mer kompleks forvaltning, i tillegg til at det ikke blir fokusert på helheten i forvaltningen. Det vil ved en avgrensning være en viss sannsynlighet for å overse viktige og relevante temaer, og rapporten må leses med de begrensningene dette medfører. Disse medlemmer er også enig i at det blir noe underlig, i et verdiskapingsperspektiv, å utelate fokus på den landbaserte del av industrien.

Disse medlemmer ser også at det er svært viktig at begrepsapparat og definisjoner er ryddige slik at det er minst mulig variasjon i forståelse og bruk av begrepene fiskeriforvaltning, ressursforvaltning og bestandsforvaltning. Tolkningen av forvaltningsbegrepet gjelder forvaltning, styring og regulering av menneskelig aktivitet. Forvaltningen kan gjennom tiltak ha direkte og til dels betydelig påvirkning på en bestand, men kan ikke forvalte eller kontrollere bestandsutviklingen som sådan. Disse medlemmer ser at presisering og klar og tydelig forståelse er helt avgjørende. Videre er det viktig å presisere at en føre-var-tilnærming ikke er rettet mot uforutsette naturlige svingninger, men mot usikkerheten i bestandsberegninger og prognoser. Forvaltningen har kun direkte påvirkning på bestanden gjennom regulering av og kontroll med fisken - og en viss, men ukontrollert indirekte påvirkning av de andre faktorene som styres av naturgitte ukontrollerbare forhold. Når det gjelder kvotefastsetting og bærekraftighetsprinsippet, er det viktig å presisere at anbefalingene fra havforskerne bygger på ulike og over tid varierende forutsetninger. Disse medlemmer ser dermed at det kan være avvik i kvotefastsettingene i forhold til anbefalingene og likevel være fullt ut biologisk og forvaltningsmessig forvarlig. Dette viser litt av kompleksiteten i problematikken rundt fiskeriforvaltning. Disse medlemmer ser også at det kan være behov for nærmere presisering av begrepet "utenfor sikre biologiske grenser". Dette begrepet kan lett misforstås til at bestanden er i biologisk fare eller utrydningstruet. Disse medlemmer ser nytteverdien av at det fra norsk side er satt ned en arbeidsgruppe for å gjennomgå og komme med tilrådning til å utforme et begrepsapparat som vil innebære mindre fare for misforståelser. Disse medlemmer finner det også interessant at ICES har, blant annet etter innspill fra Norge, endret begrepet til at "gytebestandsnivået har risiko for redusert reproduksjonsevne". Disse medlemmer er enig i at dette begrepet vil gi en mer nyansert og riktigere beskrivelse av tilstanden for gytebestanden.

Alle begrensninger til tross, så mener disse medlemmer at undersøkelsen er en nyttig gjennomgang som gir dekkende beskrivelser og relevante vurderinger av viktige forhold knyttet til forvaltningen av fiske-

ressursene, og at rapporten derfor bør kunne få status som et viktig arbeidsverktøy for forvaltningen framover.

Konkret om selve undersøkelsen

Komiteen viser til at målene ved fiskeriforvaltningen er å føre en fiskeri- og havbrukspolitikk som skal bidra til økt verdiskaping i en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring, og samtidig gi grunnlag for bosetting, sysselsetting og utvikling langs kysten.

Komiteen er enig i at det i ressursforvaltningen skal legges til rette for et bærekraftig ressursuttak. Dette er en forutsetning for å oppnå øvrige mål med fiskeriforvaltningen. Ressurskontroll er et virkemiddel og en grunnleggende forutsetning for å nå målet om en lønnsom og bærekraftig forvaltning av ressursene. Samtidig blir det fra departementets side hevdet at det i ressursforvaltningen i større grad burde drøftes forvaltningstiltak som rettes mot å bedre beskatningsmønsteret. Her vil tekniske reguleringstiltak og en aktiv politikk vedrørende beskatningsmønster og utkast av fisk, være sentrale elementer. I tillegg vil noen av de viktigste kontrollutfordringene ligge i å avdekke og etablere tiltak mot manglende kontroll med omlasting fra russiske fiskefartøy.

Komiteen viser til de fire hovedproblemstillinger som er belyst i undersøkelsen, og vil i det videre gå systematisk gjennom disse:

- Hvorvidt ressursforvaltningen er i overensstemmelse med målet om å sikre bærekraftig fiskebestander og høyt varig utbytte fra ressursene.
- I hvilken grad forvaltningens bruk av virkemidler ivaretar målene om en lønnsom, geografisk fordelt og variert fiskeflåte.
- I hvilken grad myndighetenes kontrollvirksomhet bidrar til målet om en mer effektiv ressursforvaltning.
- Hvordan departementet har fulgt opp økonomireglementets krav om å fastsette mål og resultatkrav og innhente rapporter om oppnådde resultater og effekter, i forhold til virksomhetsområdene ressursforvaltning, ressursfordeling og kontroll.

Ressursforvaltning

Komiteen legger til grunn at en bærekraftig ressursforvaltning både er en internasjonal forpliktelse og en nødvendig forutsetning for en lønnsom fiskerinæring.

Komiteen merker seg at for torsk, hyse og sei har kvotene vært satt høyere enn de biologiske anbefalingene om maksimaluttak i hele eller nesten hele analyseperioden 1998-2003. For torsk har vedtakene tidvis ligget betydelig over anbefalingene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, ser det som svært viktig at det legges vekt på tilrådninger fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES) ved kvotefastset-

telser. Flertallet antar at utveksling av erfaringer og funn mellom næringen og forskermiljøet med fordel bør kunne styrkes.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti ser det som svært viktig at det legges betydelig vekt på tilrådninger fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES) ved kvotefastsettelser. Disse medlemmer antar at utveksling av erfaringer og funn mellom næringen og forskermiljøet med fordel bør kunne styrkes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det av flere grunner alltid vil være knyttet usikkerhet til vurderingen av størrelsen på fiskebestander. For det første er det vanskelig å telle fisk. De vandrer over store områder, og vandringsmønstrene kan forandre seg fra år til år. For det andre varierer individuell vekst med havtemperatur og mattilgang. For det tredje vil det alltid være usikkerhet knyttet til vurderingen av hvor stor dødelighet fisket påfører en bestand. I tillegg til den fisken som tas på land, kommer den fisk som går tapt ved utkast på havet, fisk som tas i tapte fiskeredskaper, fisk som blir ødelagt i sorteringsrist og trålmasker og er gjenstand for svart omsetning. Likeledes er bestanden av sjøpattedyr i stor grad med på å påvirke fiskebestanden. Flertallet ser det som meget viktig at beskatningen skjer på en måte som ivaretar bestandene både av fisk og sjøpattedyr.

Flertallet vil derfor presisere at en bærekraftig forvaltning forutsetter at man følger de føre-var-grensene som er fastsatt av ICES. Dette er også en folkerettslig forpliktelse. FN-avtalen om fiske på vandrende bestander (FN 1995) etablerer føre-var-prinsippet som en forpliktelse for fiskeriforvaltningen, også for bestander innenfor kyststatenes 200 miles økonomiske soner. Det er derfor viktig at de vitenskapelige anbefalingene følges både for bestander Norge forvalter alene og bestander vi deler med andre land.

Flertallet erkjenner at Stortinget kun kan bedømme dette *etter* resultatet av forhandlingene, siden verken Norges eller motpartens mandat er kjent for Stortinget. I denne sammenhengen har flertallet merket seg Riksrevisjonens bemerkning om at det i liten grad går fram av forhandlingsprotokollene hvilke avveininger som er gjort mellom økologiske, økonomiske og sosiale hensyn.

Flertallet viser til at bestandene skal forvaltes slik at de gir et høyt og varig utbytte av ressursene, i tillegg til målet om bærekraft. For torsk har Fiskeridirektoratet utarbeidet bioøkonomiske forvaltningsmodeller. Konklusjonen var at en optimal beskatning i et langsiktig perspektiv burde baseres på en fast fiskedødelighet i intervallet 0,2-0,4. Flertallet merker seg at hensynet til lønnsomhet peker i retning av et mer forsiktig uttak enn det som kreves for å følge føre-var-prinsippet, og at det derfor ikke er noen målkonflikt mellom lønnsomhet og biologisk bærekraft.

Flertallet har videre merket seg at departementet mener at rapportens del om ressursforvaltning i større

grad burde drøfte forvaltningstiltak som retter seg mot å bedre beskatningsmønsteret. Flertallet er enig i at beskatningsmønster er vesentlig i utforming av strukturtiltak og kapasitetsreducerende mekanismer.

Flertallet har merket seg at bestandene av både torsk, sei og hyse har styrket seg de siste årene, på tross av et fiske som til dels har ligget betydelig over anbefalt nivå. Høy temperatur og god mattilgang i Barentshavet kan være en hovedårsak til dette. Flertallet er fornøyd med at kvotefastsettelsene i Barentshavet for 2005 er i tråd med de vitenskapelige anbefalingene, og forutsetter at dette er en praksis Norge og Russland vil fortsette å følge.

Vitenskapelige tilrådninger og biologisk bærekraftig tilstand

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at historikk og statistikk viser at uttaket for enkelte bestander har overskredet et langsiktig bærekraftig nivå. Disse medlemmer synes dette er alvorlig, da det årlige uttaket fra bestanden ikke bør overstige tilveksten siden dette over tid svekker bestanden. Samtidig ser disse medlemmer at dette ikke er noen enten/eller-situasjon, men uttrykk for en svært kompleks situasjon. Vi kan ha situasjoner med avvik i kvotefastsettingen i forhold til anbefalingene som samtidig er fullt ut biologisk og forvaltningsmessig forsvarlig. Disse medlemmer ser også at totalt sett er det mange bestander som er svært bærekraftige.

Det er viktig å relatere seg til at det er mange forhold som påvirker hvor bærekraftig en bestand vil være. Om Norge forvalter en bestand alene eller i samråd med andre land er et slikt forhold, og hvordan ulike bestander påvirker hverandre vil være et annet slikt forhold. I denne forbindelse synes disse medlemmer det er viktig å vise til departementets arbeid med å komme fram til en økosystembasert forvaltning av våre marine ressurser. Disse medlemmer konstaterer at undersøkelsen tar i liten grad opp og problematiserer hvordan klare fiskeripolitiske målkonflikter har medvirket til å innsnevre handlingsrommet i forvaltningen av fiskeressurser. Forvaltningen må derfor ta et utvidet bærekraftsperspektiv der både biologiske, økonomiske og sosiale mål er bygd inn i bærekraftsbegrepet. Dette er i samsvar med målene fra Toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 om at økosystembasert forvaltning av fiskeriene skulle implementeres innen 2010. En økosystembasert forvaltning vil ta hensyn til hvordan ulike bestander påvirker hverandre. Disse medlemmer synes det virker fornuftig når Regjeringen ønsker en mer aktiv forvaltning av sjøpattedyr, og foreslår å styrke vern av truede og sårbare bestander, øke utnyttelsen av høstbare bestander og forberede overgangen til økosystembasert forvaltning, jf. Innst. S. nr. 180 (2003-2004).

Disse medlemmer ønsker også å peke på et annet arbeid som ser på ulike forhold og rammevilkår for fiskeriene og de marine næringenes betydning og utviklingspotensial når det gjelder øket verdiskaping og bosetning langs kysten, nemlig den bebudede kyst-

meldingen, Stortingsmeldingen om marin næringsutvikling.

INTERNASJONALT SAMARBEID OG HØYT VARIG UTBYTTE

Disse medlemmer mener forpliktende internasjonalt samarbeid er avgjørende for muligheten til å forvalte ressursene på en bærekraftig måte og for å holde kontroll med det totale uttaket av fisk. Det er viktig at de vitenskapelige tilrådninger prioriteres sterkt, uavhengig av om det gjelder en bestand vi forvalter alene eller en bestand vi forvalter i samråd med andre land. Disse medlemmer mener departementet setter klare prioriteringene på dette, og fokus på langsiktig bærekraft av ressursene. I denne forbindelse er det viktig å peke på arbeidet med flerårige avtaler på de store bestandene. Disse medlemmer mener dette samtidig vil kunne være viktig for næringens forutsigbarhet.

Disse medlemmer har merket seg undersøkelsens innvendinger i forhold til målet om å legge til rette for høyt varig utbytte. Det blir pekt på at det ikke trenger å være høyest varig utbytte som gir størst verdiskaping på lang sikt. Disse medlemmer tror overgangen til økosystembasert forvaltning vil kunne sette disse forhold bedre i relasjon til hverandre slik at et mål om høyt varig utbytte også på sikt vil gi størst mulig verdiskaping.

Kapasitetsreduksjon og ressursfordeling *Redusert kapasitet*

Komiteen viser til at målet i mange år har vært å redusere kapasiteten i fiskeflåten, selv om undersøkelsen viser at kapasiteten har økt. Til tross for at det er innført kvoter som begrenser fangsten, har fartøyeierne valgt å bygge ut fangstkapasiteten. Undersøkelsen stiller spørsmål ved om optimalt investeringsnivå for den enkelte fartøyeier kan være ulikt det som er optimalt for fiskeflåten som helhet. Det påpekes også at departementet kan ha lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasiteten framfor andre kapasitetsfaktorer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, legger vekt på at fiskeflåten utnytter felles, fornybare ressurser, og legger derfor til grunn at rammevilkårene for næringen utformes slik at de stimulerer til valg som er optimale for forvaltningen av ressursene og for fiskeflåten som helhet. Gjennom enhetskvoteordninger og fartøykvoteordninger som er innført for å redusere kapasiteten, er fiskerne blitt invitert til å betale for retten til å fiske. Disse investeringene har kommet på toppen av investeringene i fartøy og bruk. Den totale gjelden i den norske fiskeflåten har med dette økt fra 9 mrd. kroner i 1998 til 16 mrd. kroner i 2002, mens samlet fangstverdi økte med 5 pst. Dette kan tyde på at fiskeflåten, i tillegg til å ha økt sin tekniske fangstkapasitet, også har et fangstbehov som overgår det de tilgjengelige fiskeressursene kan dekke.

Flertallet viser til at undersøkelsen peker på at det ikke er foretatt systematiske analyser av hvordan for-

skriftene og andre reguleringer virker. Det er heller ikke gjennomført evalueringer av de kapasitetsreduserende tiltakene. I lys av at undersøkelsen viser at kapasiteten har økt i stedet for å bli redusert, og at det er lite som tyder på at de tiltakene som er satt i verk har ført til bedret lønnsomhet i flåten, forutsetter flertallet at det gjennomføres grundige evalueringer av ordningene før nye tiltak iverksettes.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil i denne forbindelse vise til den teknologiske utviklingen som har funnet sted i denne næringen, på lik linje med mange andre næringer. Det som er viktig å konkretisere, er at økt teknisk kapasitet ofte har sammenheng med økt tonnasje. Grunnen til at tonnassen har økt er at fasilitetene om bord er blitt stadig bedre. Samtidig er båtene ofte innrettet på en måte som gir mer rom og plass slik at det er mer komfortabelt og praktisk for mannskapet. Redskapen er blitt bedre, taktet være den teknologiske utviklingen, og dette har medført at mye av det tunge fysiske arbeidet er redusert. Disse medlemmer legger til grunn at det i større grad har blitt bedre arbeidsplasser enn det var i tidligere tider, og viser dermed at økt teknisk kapasitet ikke bare er til det verre.

Disse medlemmer har lagt merke til at regelverket er utformet slik at fiskerne må være økonomiske, rasjonelle aktører som bygger fartøyene etter egen inntjeningsmulighet. Flere fiskerier har i årenes løp blitt lukket for å bygge opp under en bærekraftig forvaltning av ressursene. Dette medfører bedre oversikt over ressursene og større forutsigbarhet over hvilket ressursgrunnlag og kvote som investeringen forholder seg til. I tillegg ligger fordelingen mellom kyst og hav fast, noe som ytterligere bygger opp under forutsigbarhet for fiskerne. I undersøkelsen stilles det spørsmålsteget ved hvorvidt virkemidlene og regelverket tar tilstrekkelig hensyn til avviket mellom individuell og samfunnmessig lønnsomhet. Disse medlemmer forstår at det kan være interessant å se nærmere på fartøyeiernes fangstkapasitet i forhold til optimalt investeringsnivå og i forhold til optimalt investeringsnivå for flåten som helhet. Samtidig ser disse medlemmer at det vil kunne være interessant å vite hvem som har ansvaret for eventuelle overinvesteringer. En eventuell måte å gjøre noe med utfordringene rundt individuell og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er å vurdere ressursrente, jf. St.meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten.

Variert flåtestruktur og virkemidler for dette

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, merker seg at den relative fordelingen mellom havfiskeflåte og kystflåte har holdt seg stabil, men at det har skjedd en forskyvning i retning av større fartøy innenfor begge gruppene. Flertallet er av den oppfatning at dette kan ha stor betydning for fiskerinæringens rolle i mange kystområder og at det kan føre til konsentrasjon av fiskerettigheter til enkelte distrikter.

Flertallet legger til grunn at Regjeringen gjennom ulike reguleringer og begrensninger skal ivareta distriktmessige målsettinger fastsatt av Stortinget.

Flertallet er enig i at det er vanskelig å få frem nyanser i undersøkelsen når det ikke skilles mellom pelagisk fisk og bunnfisk. En evaluering av strukturtiltak i fiskeflåten må derfor ta utgangspunkt i de forskjellige fiskeriene og ikke bare flåten som helhet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er kjent med at strukturen i næringen består av små enheter. Det er et mål å opprettholde og legge til rette for en variert struktur innenfor fiskerinæringen. Selv om kapasiteten har gått ned, har den relative fordeling holdt seg stabil. Ulike virkemidler skal ivareta målet om en geografisk fordeling langs kysten. Det er i dagens system derfor gjennom adgangsbegrensning at hensynet til geografisk fordeling kan ivaretas. Undersøkelsen legger til grunn at det kan virke som om utformingen og praktiseringen av virkemiddelapparatet har kommet kystdistriktene til gode i ulik grad. Disse medlemmer legger til grunn at Regjeringen gjennom ulike reguleringer og begrensninger på flere områder og nivåer i stor grad imøtekommer de distriktmessige hensyn.

Disse medlemmer er enig i at det er vanskelig å få frem nyanser i undersøkelsen når det ikke skilles mellom pelagisk fisk og bunnfisk. Når man vurderer alle bestander under ett, mister en effekten med hensyn til fordeling som konsekvens av at ulike bestander har utviklet seg ulikt i sammenligningsperioden.

Disse medlemmer ser også at tabeller over hvordan økningen i totalfangst og totalverdi er fordelt, har begrenset verdi i revisjonssammenheng fordi hele fordelingsystemet bygger på en fordeling av kvoteandeler av de ulike bestandene på fartøygrupper der andelen bare unntaksvis og i marginal grad påvirkes av totalkvotens størrelse.

Ressurskontroll

Risikohåndtering

Undersøkelsen legger til grunn at Fiskeridirektoratet bør følge en systematisk prosess for å identifisere, analysere, prioritere og håndtere risiko som er knyttet til ressurskontroll. Det hevdes at risikoanalyse gjennomføres hovedsakelig som en muntlig og uformell prosess. Det mangler skriftlighet, struktur og systematikk i de ulike fasene av prosessen for å avdekke risiko. Dette vil være et nyttig hjelpemiddel for å oppnå målet om effektivitet.

Komiteen peker på at departementet erkjenner for lite skriftlighet og dokumentasjon i arbeidet med ressurskontroll, men uttaler at dette har vært en bevisst prioritering fra deres side ut fra tilgjengelige ressurser. Selv om departementet synes fokus på manglende formalitet og skriftlighet i kontrollarbeidet er så dominerende, at andre sider ved ressurskontrollen belyses dårlig. Risikovurdering og -planlegging har funnet sted selv om det ikke er skriftlig dokumentert i ønsket

omfang. Selv om departementet selv mener at forvaltningen totalt sett har hatt et smidig og raskt system for oppfølging og håndtering av risiko, forutsetter komiteen at arbeidet med mer og bedre skriftlighet, bedre rutiner og dokumentasjon i arbeidet med ressurskontroll prioriteres slik at sporbarheten i systemet øker.

Komiteen har også lagt merke til at departementet selv mener de viktigste kontrollutfordringene i Barentshavet har vært å avdekke og etablere tiltak mot manglende kontroll med omlasting fra russiske fiskefartøy. Av andre forhold som er verdt å nevne, er fokus på samarbeidsprosessene overfor EU og Russland for å få til en harmonisering av regler for rapportering, omregningsfaktorer, veiing og vanntrekk.

Salgslagene

I undersøkelsen fremkommer det at salgslagene inndrar årlig betydelige beløp i forbindelse med kvoteoverskridelser og andre ulovligheter. I 2001 utgjorde inndratt fangstverdi 76 mill. kroner, og tendensen har vært stigende i analyseperioden. Midlene tilfaller salgslagene og kan disponeres til blant annet ressurskontroll.

Salgslagene har en lovpålagt plikt til å rapportere til departementet hvor store beløp de har inndratt, og hvordan de er benyttet. I en tiltakspakke for styrket ressurskontroll i St.prp. nr. 1 (2001-2002) ble salgslagene pålagt å anvende de inndratte midlene utelukkende til å styrke ressurskontrollen. Komiteen forutsetter at dette følges opp.

Etatsstyring

I forhold til etatsstyring skal virksomhetens mål fastsettes og i størst mulig grad konkretiseres ved hjelp av resultatkrav. Disse skal være konkrete slik at det er mulig å rapportere om måloppnåelse og vurdere eventuelle avvik. Undersøkelsen viser at de resultatkrav som finnes er av kvalitativ karakter og inneholder få konkrete måltall. Verken departementet eller direktoratet bruker i særlig grad resultatindikatorer. Det fokuseres i større grad på å gi beskrivelse av aktiviteter enn på resultat og måloppnåelse. Komiteen har forståelse

for at manglende resultatindikatorer først og fremst kan skyldes komplekse politiske mål som gjør det vanskelig å finne frem til gode indikatorer det kan knyttes konkrete resultatkrav til, men forutsetter likevel at det må kunne finnes områder hvor dette er mulig.

Selvstendige temaer eller en stor sammenheng?

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ser at Riksrevisjonens undersøkelse betrakter i stor grad de ulike tema som selvstendige tema, men i realiteten er det en tett sammenheng mellom dem. Kompleksiteten i fiskeriforvaltningens oppgaver og utfordringer har økt betydelig de senere år. Nøkkelen til å realisere næringens verdiskapingspotensial - samtidig som en bidrar til en fornuftig og bærekraftig ressursforvaltning, et enklere regelverk og gjennom dette god kontroll - i første rekke ligger i kapasitetsreduksjon. Disse medlemmer ser også at økt press på ressursene på grunn av voksende fangstkapasitet øker forvaltningens oppgaver innenfor regulering av deltakelse og utøvelse samt kontroll. Dessuten er det stilt nye krav til forvaltningen for å oppfylle nye vedtatte retningslinjer knyttet til biologisk mangfold og miljøspørsmål generelt.

Komiteen ser nytten av en forvaltningsrevisjon av forvaltningen av fiskeressursene. Denne rapporten gir viktig lærdom både til forvaltningen, Stortinget og næringen.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:13 (2003-2004) - om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. januar 2005

Ågot Valle
leder

Modulf Aukan
ordfører