

Garantiordningen for fiskere

Marianne Svorken, Øystein Hermansen og John R. Isaksen





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 420 ansatte. Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på seks ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra, Averøy og Tromsø.

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

Internett: www.nofima.no

Rapport

 ISBN: 978-82-8296-000-7 (trykt)
 ISBN: 978-82-8296-001-4 (pdf)

 Rapportnr:
 24/2012

 Tilgjengelighet:
Åpen

<i>Tittel:</i> Garantiordningen for fiskere		<i>Dato:</i> 26.06.2012	
		<i>Antall sider og bilag:</i> 24+4	
<i>Forfatter(e):</i> Marianne Svorken, Øystein Hermansen og John R.Isaksen		<i>Prosjektnr.:</i> 10005	
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og Kystdepartementet (FKD)		<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FKD v/Guri Hjallen Eriksen	
<i>Tre stikkord:</i> Garantilott, mottakere, årsaker			
<i>Sammendrag:</i> Hensikten med denne rapporten er å øke kunnskapsnivået om garantiordningen for å kunne vurdere hvorvidt ordningen fungerer hensiktsmessig og formålstjenlig. Garantiordningen for fiskere (garantilott) har som formål å sikre fiskere en minsteinntekt dersom fisket av ulike årsaker slår feil og ikke gir tilstrekkelig inntekt. Fisker må være manntallsført på blad B og det er et krav om at vedkommende har fisket så effektivt og rasjonelt som mulig i perioden det søkes støtte for. Antall garantiperioder per år er to. Mottakerne av garantilott reflekterer i stor grad de øvrige fiskerne i næringen. Gjennomsnittsalderen er på om lag 50 år, det er flest mottakere i Nordland som fisker tilhører små fartøy som fisker med garn. Antallet mottakere er synkende og det er en overvekt av enefiskere. Det har ikke vært noen store endringer i denne sammensetningen de siste 20 årene bortsett fra at andelen "gjengangere" som mottar garantilott år etter år er redusert. Oppgitte årsaker til at ordningen benyttes er i hovedsak dårlig vær, lite fisk, vedlikehold båt, ferie og mottak/leveringsvansker. I 2009 var det spesielt mange som benyttet ordningen på grunn av leveringsvansker. Ordningen ser ut til å fungere etter formålet. Den misbrukes ikke og treffer et relativt gjennomsnittlig utvalg. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å vurdere om det er et faktisk behov for en slik ordning i dagens fiskernæring. Da bør en spesielt rette fokus mot forhold som inntekt, årsaker og alternative støtteordninger. En bør også ha en gjennomgang av selve forskriften og søknadsskjemaet slik at de tilfredsstillers dagens standard.			
<i>English summary:</i> Minimum wage guarantee for fishermen (garantilott) is supposed to secure a minimal income for fishermen in Norway in case of poor profitability. The users of this arrangement have to be full time fishermen. The fishermen who claim this must show that there has been an effective and rational fishing during the application period. The users of the garantilott system have an average age of around 50, most of them are settled in the county of Nordland and they belong to small scale fishing boats. The top five reasons for applying for this support is bad weather, low fish density, keep up/repair the boat, vacation and delivery problems (closed factories). In 2009 the latter was the greater problem. The arrangement seems to serve its purpose, but it is probably useful to assess this kind of arrangement in the fishing fleet of nowadays.			

Forord

Den foreliggende rapporten er en evaluering av Garantiordningen for fiskere, en ordning som har som formål å sikre fiskere en minsteinntekt dersom fisket av ulike årsaker slår feil. Hensikten med rapporten er å øke kunnskapsnivået om ordningen. Oppdraget er gjennomført på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet og er i tråd med vårt prosjektforslag som ble antatt i departementets anbudsrunde høsten 2011.

Vi vil takke Fiskeri- og kystdepartementet for oppdraget samt for godt samarbeid og gode innspill gjennom hele prosessen. Videre vil vi rette en takk til Garantikassen for fiskere som har stilt velvillig opp for å skaffe informasjon og data underveis.

Innhold

1	Innledning	1
2	Problemstilling og metodikk	3
3	Historisk gjennomgang	4
3.1	Antall garantiperioder og krav om manntallstatus blad B	5
3.2	Krav om minsteinntekt og begrensning i utbetaling.....	5
4	Mottakere av garantilott	7
4.1	Antall mottakere av garantilott	7
4.2	Garantilottmottakernes alder og geografiske tilhørighet.....	9
4.3	Geografisk tilhørighet	10
4.4	Fartøy, redskap og fangst.....	11
4.5	Inntekt	12
4.6	"Gjengangere"	13
4.6.1	Hvem mottar garantilott ofte?	15
4.7	Saksbehandling.....	16
5	Årsaksforhold	17
5.1.1	2008.....	17
5.1.2	2009.....	17
5.1.3	2010.....	18
5.1.4	Oppsummering årsaksforhold	18
6	Diskusjon	19
6.1	Generelle vurderinger.....	19
6.2	Spesifikke vurderinger	21
6.3	Avslutning.....	22
7	Referanser	24
	Vedlegg	

1 Innledning

Hensikten med denne rapporten er å øke kunnskapsnivået om hvilke mekanismer som styrer utbetalingene av garantilott og hvorvidt ordningen fungerer hensiktsmessig og formålstjenlig.

Garantilottordningen er en ordning som har som formål å sikre fiskerne en minsteinntekt dersom fisket av ulike årsaker slår feil. Bakgrunnen for opprettelsen av garantiordningen for fiskere er at inntekten fra fiske kan være ustabil. Den blir påvirket av forhold som ligger utenfor den enkelte fiskers kontroll, for eksempel vanskelige værforhold, fisketilgjengelighet, reguleringsvansker, mv.

Ordnningen, slik den er utformet i dag, ble etablert i 1980. Dette skjedde som en følge av at garantiordningene for prosentfiskere og lottfiskere ble slått sammen, og Garantikassen for fiskere ble opprettet. Ordnningen som sådan, med formål om å sikre fiskere en minsteinntekt, er imidlertid enda eldre, fra henholdsvis 1936 (prosentfiskere og fangstfolk) og 1956 (lottfiskere).

I 1989 ble forskriftene for garantilott og a-trygd samordnet for at regelverket skulle være bedre tilpasset fiskeryrket. Bakgrunnen for dette var et ønske om å styrke fiskernes økonomiske sikkerhet i de ulike forhold som kunne oppstå gjennom å være omfattet av enten garanti- eller a-trygdeordningen. Mens garantilottordningen er ment å sikre fiskerne en inntekt hvis fisket av ulike årsaker slår feil, er a-trygdordningen en ordning for fiskere som er arbeidsledig eller ikke har mulighet til å arbeide. Det er heller ikke slik at alle fiskere er omfattet av begge ordningene. Eksempelvis er a-trygdeordningen ikke gjeldende for båteiere eller enefiskere, noe som betyr at fiskere som tilhører disse gruppene må benytte seg av andre støtteordninger ved arbeidsledighet.

Garantikassen for fiskere administrerer denne regelstyrte ordningen. Tidligere ble det satt av midler til garantilott over fiskeravtalen mellom Norges Fiskarlag og staten. Etter at avtalen ble sagt opp med virkning f.o.m. 2005, finansieres utbetalingene over statsbudsjettets kap. 1050 post 75, "Tilskudd til næringstiltak i fiskeriene".

For å kunne ta del i ordningen må fisker stå på blad B i fiskermanntallet eller fylle vilkår for opptak i manntallet og ikke motta 60 prosent eller mer av andre trygdeytelser. Det vil si at fisker må ha en årsinntekt fra fisket på minimum kr 100 000 i henhold til dagens satser. I tillegg kan ikke vedkommende være fullt sysselsatt i annet yrke eller næring, det vil si at ha en arbeidstid på 2/3 eller mer av det som er vanlig i fiskeryrket. Vedkommende kan heller ikke ha en inntekt fra annen virksomhet på årsbasis som overstiger det nevnte beløp med fem ganger (kr 500 000).

Videre må fartøyet være merkeregistrert, 6 meter eller lengre og i aktiv drift. Ordnningen gjelder også for fartøy i aktiv drift i perioder med ulønnsomt fiske, reguleringsperioder, leveringsvansker, tidsrom mellom turer/sesonger og friturer. I tillegg må fisket være drevet så effektivt og rasjonelt som mulig. Det fremgår imidlertid ikke av forskriften hvilke retningslinjer som er gjeldende for hvilke årsaker som gir rett til støtte og hvilke årsaker som ikke gir rett slik det gjør A-trygdeforskriften. Nærmere retningslinjer for hva som menes med rasjonell drift kan imidlertid fastsettes av styret.

Med lott menes fiskerens inntekt etter at utgifter er fratrukket bruttofangst og båt og bruk har fått sin andel i henhold til gjeldende oppgjørsavtaler. Enefiskere behandles på samme måte. Når fisket har gitt en lott for hele garantiperioden, eller for godkjent oppgjørsperiode, som er mindre enn den til enhver tid gjeldende ukegaranti, blir tilskudd beregnet av Garantikassen for fiskere. For å ha rett på garantilott for en garantiperiode, må inntekten fra fiske i perioden ikke overstige 66 300 kr (kr 2 550 x 26 uker).

I forskriften er det fastsatt to garantiperioder. Disse periodene er mellom 2. januar og 30. juni, og mellom 1. juli og 23. desember. Tilskuddsperioden (maksimalgarantiperioden) er det antallet dager i garantiperioden hvor det beregnes tilskudd, mens egengarantiperioden er resten av perioden. Størrelsen på periodene og ukebeløpet fastsettes årlig av departementet. Per i dag er ukebeløpet på kr 2 550 og egengarantiperioden og tilskuddsperioden er på 13 uker hver i garantiperioden.

Ut fra dagens ukebeløp kan derfor en fisker motta maksimalt 66 300 kr i garantilott i løpet av ett år (jf. inntekstgrensen), såfremt mottaker ikke får differensiert garantilott. Ved maksimal utnyttelse av garantilotten kan en fisker i løpet av en garantiperiode tjene kr 33 150 og motta kr 31 150 i garantilott. Dersom inntekten fra fisket overstiger kr 33 150 betyr dette at utbetalt garantilott reduseres tilsvarende. Ved inntekt over kr 66 300 i løpet av en garantiperiode, vil det ikke være mulig å benytte ordningen. Inntekt som ikke er opptjent i løpet av perioden det søkes garantilott for blir ikke tatt hensyn til.

Det er imidlertid ikke mulig å oppnå maksimal utbetaling i hver periode. Dersom fisker har mottatt garantilott i ett eller flere av de tre siste, blir utbetaling av garantilott redusert avhengig av hvor mye som er mottatt i de foregående perioder. I tillegg kan garantilotten avkortet dersom Garantikassen finner at fisket ikke har vært drevet effektivt og rasjonelt i hele perioden det søkes for.

I årene 1987 til 2008 gikk etterspørselen etter garantilott betydelig ned, men som følge av finanskrisen ble ordningen styrket i 2009. Antallet garantiperioder ble utvidet fra to til tre, og ukebeløpet ble økt fra kr 2 200 i 2008 til kr 3 500. Det var på forhånd anslått at utbetalingene ville øke noe i forhold til utbetalingene i den eksisterende ordningen, men resultatet i etterkant viste en større økning enn forventet.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet. Rapporten er bygd opp på følgende måte. I det neste kapittelet redegjøres det for hvilke problemstillinger som departementet har ønsket belyst og den metodikken som er benyttet. I kapittel 3 gis en historisk gjennomgang av hvordan ordningen har utviklet seg. Rapporten går deretter over til å beskrive hvem som mottar støtte fra ordningen og hvilke årsaker som oppgis som grunn for søknad om garantilott. Avslutningsvis oppsummeres de sentrale funnene i undersøkelsen og hvilke konsekvenser disse vil ha for ordningen.

2 Problemstilling og metodikk

Etterspørselen etter garantilott gikk betydelig ned fra slutten av åttitallet og frem til 2008. I 2009 opplevde imidlertid næringen store avsetningsproblemer som følge av finanskrisen, og garantiordningen for fiskere ble derfor styrket. Dette førte til en kraftig økning i utbetalingene av garantilott. Ut fra de erfaringene som ble gjort i forbindelse med de midlertidige endringene, ønsker Fiskeri- og kystdepartementet å se nærmere på bruken og innretningen av ordningen.

En viktig del av analysen er å avdekke hvorvidt dagens ordning fungerer hensiktsmessig og om målene med ordningen nås.

For å få en oversikt over hvorvidt ordningen fungerer hensiktsmessig, vil følgende problemstillinger være sentrale i analysen:

- Historisk gjennomgang
 - Hvilke endringer har funnet sted?
 - Hva er bakgrunnen for endringene?
- Hvem er mottakere av garantilott?
 - Har sammensetningen av mottakere endret seg?
- Hva er årsakene til utbetaling av garantilott?
 - Har årsaksforholdene endret seg fra før til etter finanskrisen?
 - Er årsaksforholdene i samsvar med ordningens formål?

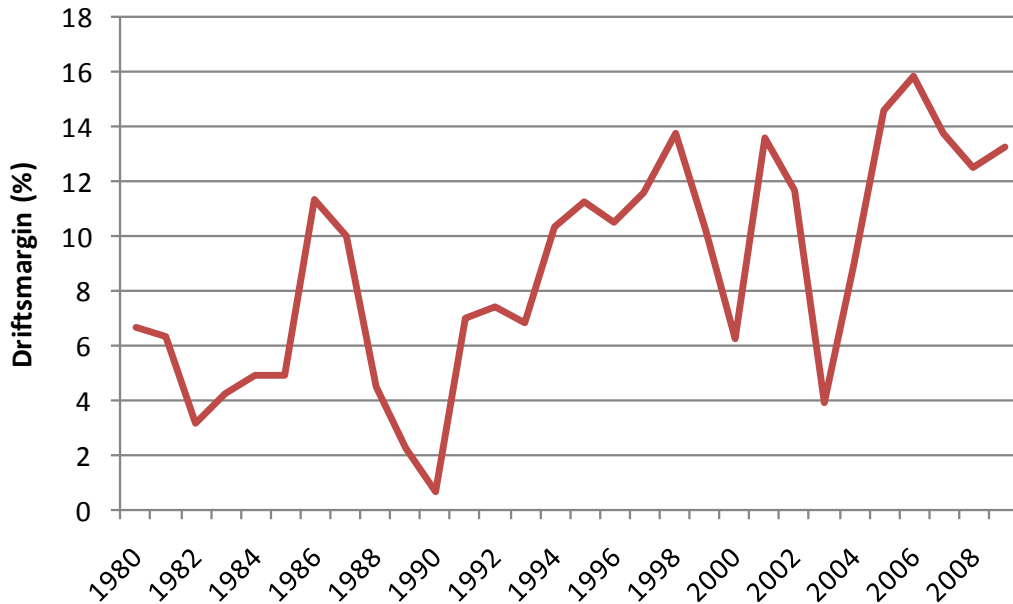
Med bakgrunn i disse spørsmålene vil det være mulig å få en oversikt over hvorvidt ordningen fungerer hensiktsmessig. I lys av spørsmålene vil vi også gjøre betraktninger omkring størrelsen på satser, garantiperiodene, innretningen av støtten, forbedringsmuligheter i regelverket samt behovet for denne typen ordning i dagens fiskeflåte.

Forskriftene for garantilott og A-trygd ble samordnet i 1989 og det kom ut en ny forskrift for garantiordningen for fiskere i 1990. I vår tilnærming til den historiske gjennomgangen har vi valgt å konsentrere oss om tidsrommet fra den nye forskriften trådte i kraft og frem til i dag.

Gjennomgangen av endringene som har skjedd siden 1990 baseres i hovedsak på en gjennomgang av forskriften. I tillegg har vi gått gjennom enkelte notater, rapporter og styresaker for å få en oversikt over hva som ligger til grunn for de ulike endringene. De videre analysene baseres på innhentet data fra Garantikassen. Materialet som analyseres er opplysninger som mottakerne må oppgi i søknadsskjemaet om garantilott (vedlegg 1). Vi har også gjennomført et kortere intervju med saksbehandleren for garantilott omkring saksbehandlingsgang.

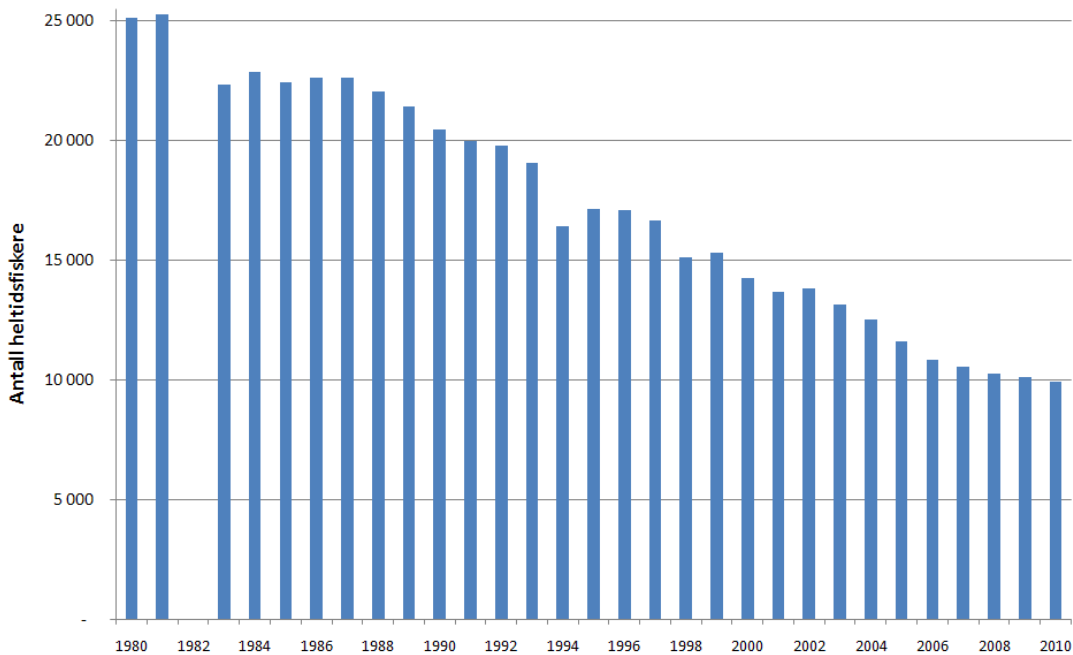
3 Historisk gjennomgang

Den reduserte etterspørselen etter garantilott kan nok i stor grad tilskrives økt lønnsomhet i fiskeflåten i tillegg til at antall fiskere er kraftig redusert. Som Figur 1 viser, har driftsmarginen i den norske fiskeflåten økt kraftig etter bunnen i 1990, og viser en stigende trend deretter.



Figur 1 Driftsmargin for den norske fiskeflåten. Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser

Antall fiskere er i tillegg kraftig redusert og med det har potensielle mottakere av garantilott falt. Figur 2 viser denne utviklingen.



Figur 2 Antall heltidsfiskere (Blad B) i perioden 1980 – 2010. Kilde: Fiskeridirektoratet

Fra en topp i utbetalingene i 1987, på kr 169 mill., var støtten i 2008 på kun kr 3,4 mill. Fra midten av 1990-tallet ble også avsetningene over fiskeriavtalen redusert. Strammere økonomiske rammer og justeringene av ordningen har derfor også bidratt til en reduksjon i utbetalingene.

Dagens ordning baseres på den nye forskriften som kom i 1990, som følge av at forskriftene for garantilott og A-trygd ble samordnet. Men også etter 1990 og frem til i dag har ordningen vært evaluert og diskutert. Det har vært opprettet flere arbeidsgrupper som har sett på regelverket i ordningen, noe som også har medført endringer. I det videre går vi gjennom de viktigste endringene som har vært gjennomført i denne perioden.

3.1 Antall garantiperioder og krav om manntallstatus blad B

I 1993 ble ordningen gjennomgått av en arbeidsgruppe og antall garantiperioder ble redusert fra tre til to. Bakgrunnen for dette var en forventet gunstig effekt ved at det nå ble tatt hensyn til fiskeriinntekten for en lengre periode. Sannsynligheten for at høy inntekt i korte perioder ble kombinert med garantilott etterpå, minket. I tillegg ble det innført et krav om at fisker må være manntallsført på blad B for å kunne motta garantilott.

Reduksjonen i antall garantiperioder, samt kravet om blad B, førte til at utbetalingene ble redusert fra kr 73 mill. i 1993 til kr 46 mill. i 1994. Antallet garantiperioder har blitt foreslått endret tilbake til tre både i 1999 og i 2006. Dette som følge av at kun to perioder er uheldig i forhold til samordningen med a-trygd, og at det ved kun to perioder vil kunne oppleves som lang tid før utbetaling av garantilott finner sted. Antallet garantiperioder har imidlertid ikke blitt endret tilbake, bortsett fra en midlertidig endring i 2009 som følge av finanskrisen. I 2010 var det igjen kun to garantiperioder.

3.2 Krav om minsteinntekt og begrensning i utbetaling

I 1995 ble en ny arbeidsgruppe nedsatt for å se på ordningen. En av endringene som fremkom var et krav om minsteinntekt i tidsrommet det søkes garantilott for. Kravet svekket samordningen med a-trygd ytterligere da fisker ved oppsigelse tidlig i perioden verken var berettiget til garantilott eller a-trygd, men ved innføring av regelen skulle man unngå at ordningen fungerte som permanent inntektsstøtte for enkelte fiskere. I tillegg til kravet om minsteinntekt ble det i 1995 innført en begrensning i utbetalingen (150 % - regelen). Det vil si at en fisker ikke kunne motta garantilott i to påfølgende perioder utover 150 % av den til en hver tid gjeldende maksimale utbetaling av garantilott innenfor en periode. Disse endringene førte til en redusert utbetaling fra kr 52,5 mill. i 1995 til rundt kr 20 mill. i 1996.

Allerede i 1996 ble det foreslått å oppheve minsteinntektskravet ettersom bestemmelsen rammet ukritisk om det er "såkalte" gjengangere eller førstegangssøkere. Bestemmelsen ble stående, men det ble innført dispensasjon fra kravet til minsteinntekt for fiskere som har krav på a-trygd etter garantiperiodens utløp og for fiskere som ikke har mottatt garantilott i løpet av de tre siste garantiperiodene. Minsteinnteksregelen ble etter hvert fjernet som følge av at den kunne virke mot sitt formål. I tillegg skulle den egentlig være unødvendig da kravet om inntekt skal ivaretas av kravet om å stå på blad B i fiskarmanntallet.

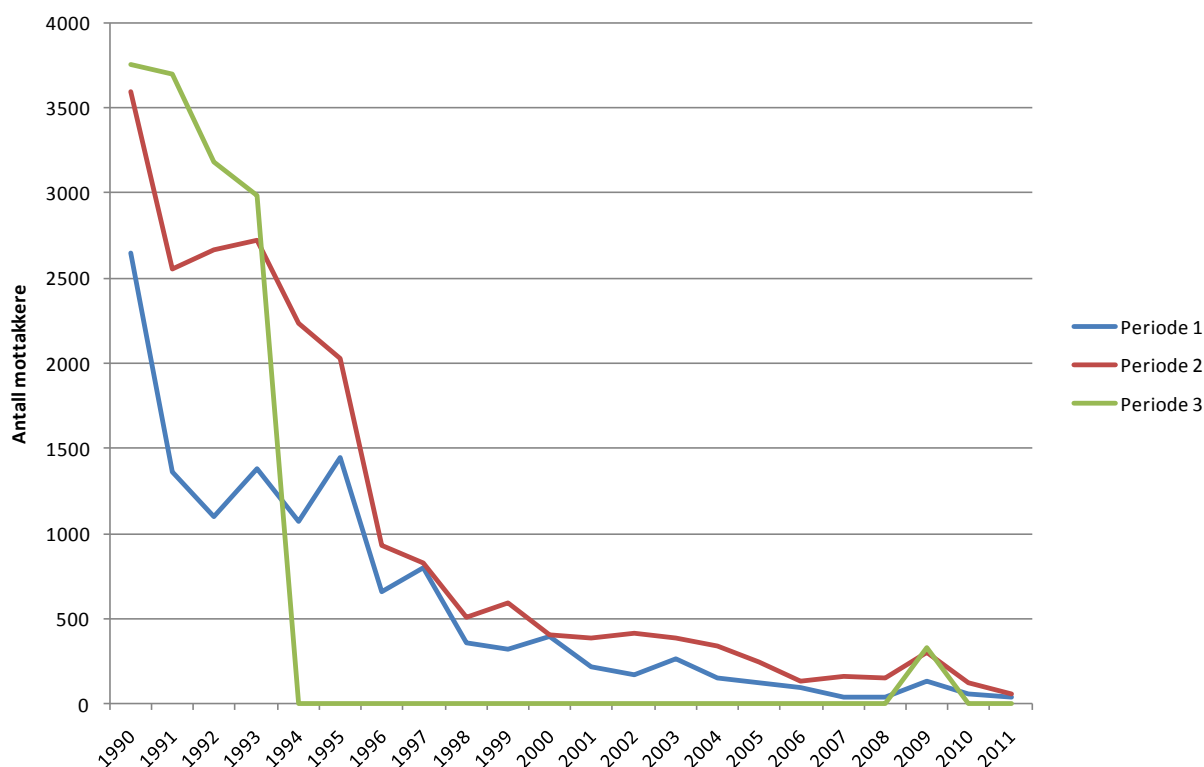
Også 150 % - regelen ble etter hvert evaluert. I henhold til en gjennomgang av garantiordningen i 1999 ble det konkludert med at ordningen fungerte dårlig. Regelen ble derfor fjernet og erstattet med en annen avkorting. I dag heter det at dersom fisker har mottatt garantilott i ett eller flere av de tre siste årene, blir utbetaling av garantilott redusert avhengig av hvor mye fisker har mottatt i garantilott i de enkelte perioder.

4 Mottakere av garantilott

I takt med reduksjonen i antall fiskere og økningen i lønnsomheten i fiskeflåten, er også antallet garantilottmottakere redusert. I dette kapitlet går vi gjennom utviklingen i antall mottakere og utbetalinger fra 1990 og frem til i dag. Videre er det ønskelig å kartlegge hvem disse mottakerne er. Med bakgrunn i datamateriale fra Garantikassen har vi derfor gjort analyser med hensyn til mottakernes alder, bosted, fartøystørrelse, redskap og fiskeri. I tillegg til disse analysene har vi sett på hvor mange av mottakerne som kan kalles som "gjengangere" og hvor mange som kun har mottatt denne formen for støtte sporadisk. Blant disse har vi trukket ut et utvalgt som vi har studert nærmere med hensyn til de oppgitte parametrene.

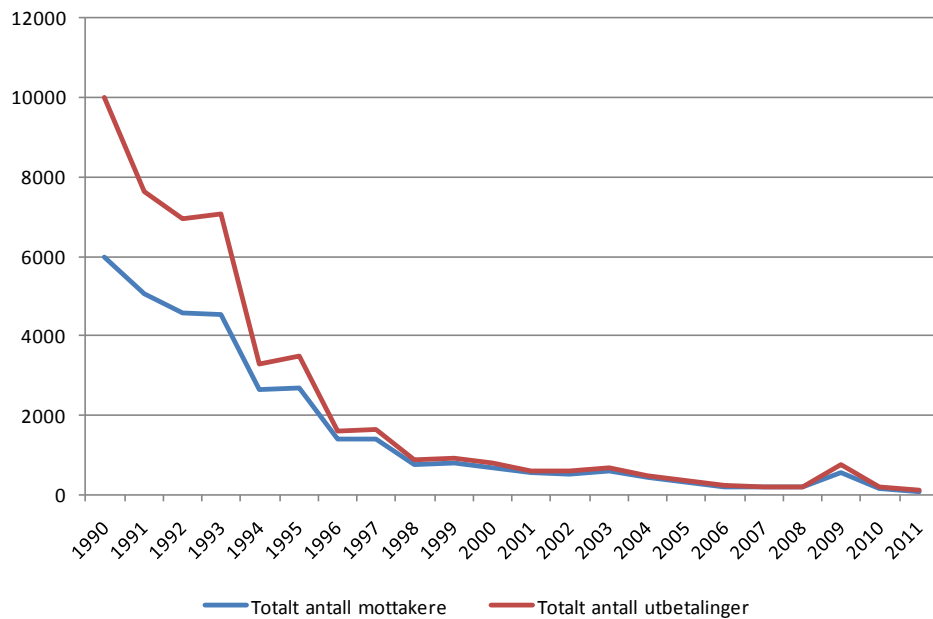
4.1 Antall mottakere av garantilott

Som nevnt flere ganger er antall mottakere av garantilott redusert kraftig i den studerte perioden. Figur 3 viser utviklingen i antall mottakere i de ulike garantiperiodene i årene 1990-2011.



Figur 3 Antall mottakere av garantilott per periode i årene 1990 – 2011

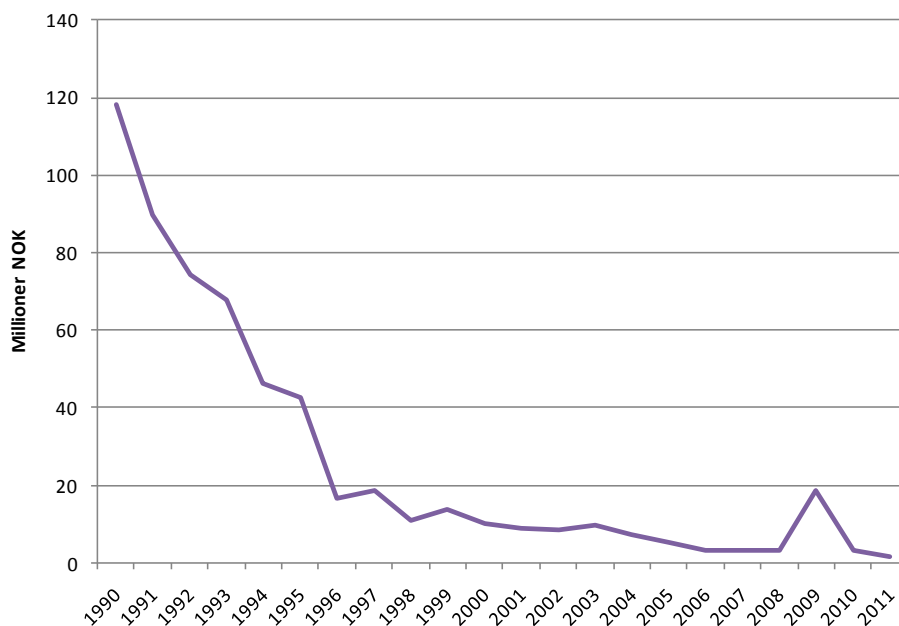
Figur 3 viser nedgangen i antall mottakere i alle garantiperiodene. I tillegg viser den at det jevnt over er flere som mottar i garantiperiode 2, som strekker fra 1. juli til 23. desember. Figuren viser imidlertid ikke det totale antallet mottakere i denne perioden ettersom flere av personene gjerne har mottatt i begge periodene. Det vil derfor oppstå en forskjell mellom antall utbetalinger og antall mottakere i de ulike årene. Denne forskjellen illustreres i Figur 4.



Figur 4 Antall mottakere og antall utbetalinger av garantilott i årene 1990 – 2011

Figuren viser at nedgangen i antall mottakere og antall utbetalinger er betydelig i den studerte perioden. Fra om lag 6 000 mottakere i 1990 til kun 87 i 2011. I tillegg viser den at det er et misforhold mellom antall utbetalinger og antall mottakere. Dette betyr at flere av mottakerne har benyttet ordningen i mer enn en garantiperiode. I årene 1990 til 1993 var det tre garantiperioder, og misforholdet er naturlig nok større i disse årene. Det samme gjelder unntaksåret 2009. I de fem siste årene, med unntak av 2009, har om lag 10–15 prosent av mottakerne mottatt garantilott i begge periodene. Dette er en nedgang fra årene 1995–2000 da ca. 15–20 prosent av mottakerne fikk utbetalt garantilott i begge periodene.

Nedgangen i antall garantilottmottakere har naturlig nok også medført en nedgang i den totale utbetalingssum. Figur 5 viser utviklingen i utbetalt garantilott i perioden.

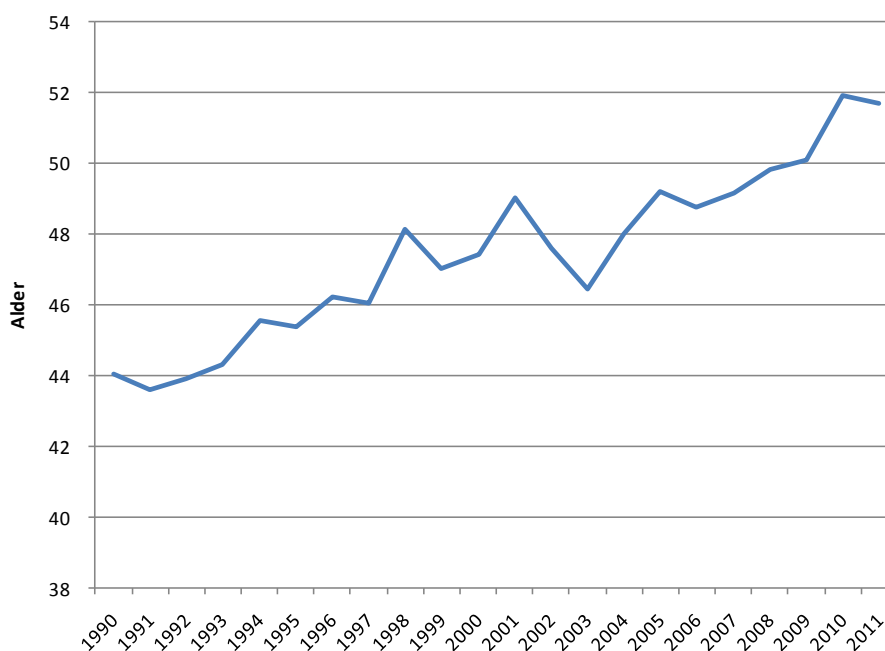


Figur 5 Verdi av utbetalt garantilott i perioden 1990 – 2011

Figuren viser at utbetalingsbeløpet sunket fra om lag kr 120 mill. i 1990 til under kr 2 mill. i 2010. Det største fallet i utbetalinger ser vi finner sted i perioden 1990 – 1996, men også deretter er trenden nedadgående – med 2009 som et unntaksår.

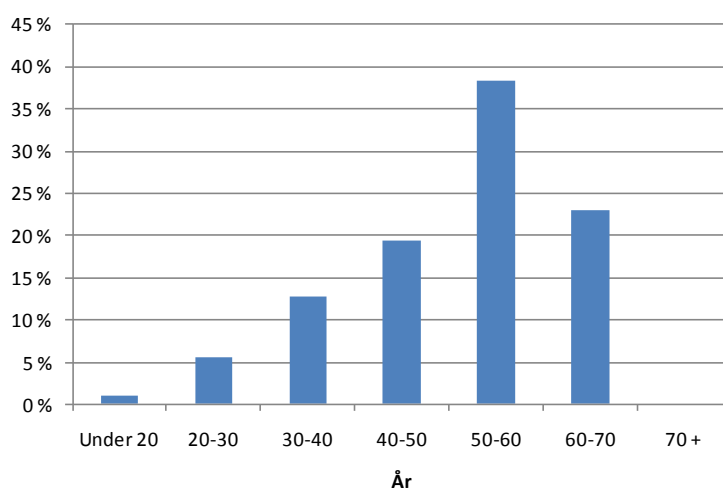
4.2 Garantilottmottakernes alder og geografiske tilhørighet

Utviklingen i antall garantilottmottakere har fulgt den generelle utviklingen i fiskerinæringen. Som følge av denne utviklingen er det naturlig å anta at også alderen til mottakerne har vært økende i perioden.



Figur 6 Gjennomsnittsalder på garantilottmottakere i årene 1990-2011

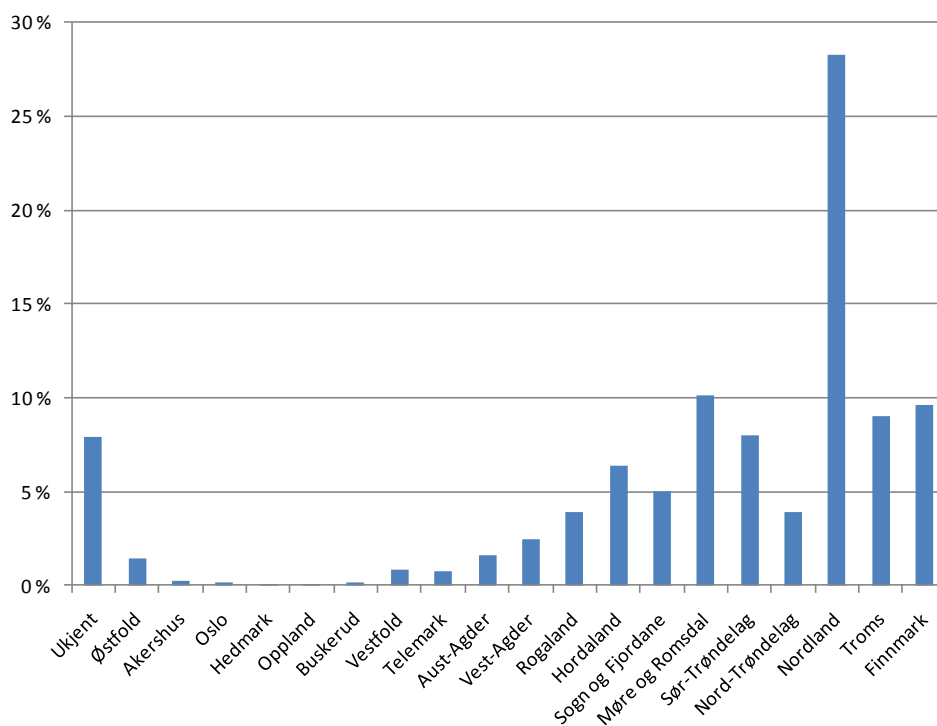
Som forventet viser figuren at gjennomsnittsalderen på mottakerne har gått opp fra 44 år i 1990 til 52 år i 2011. Det er flest mottakere i aldersgruppen mellom 50 og 60 år. Som et eksempel vises aldersfordelingen på mottakerne i 2008 i Figur 7.



Figur 7 Aldersfordeling på mottakere av garantilott i 2008

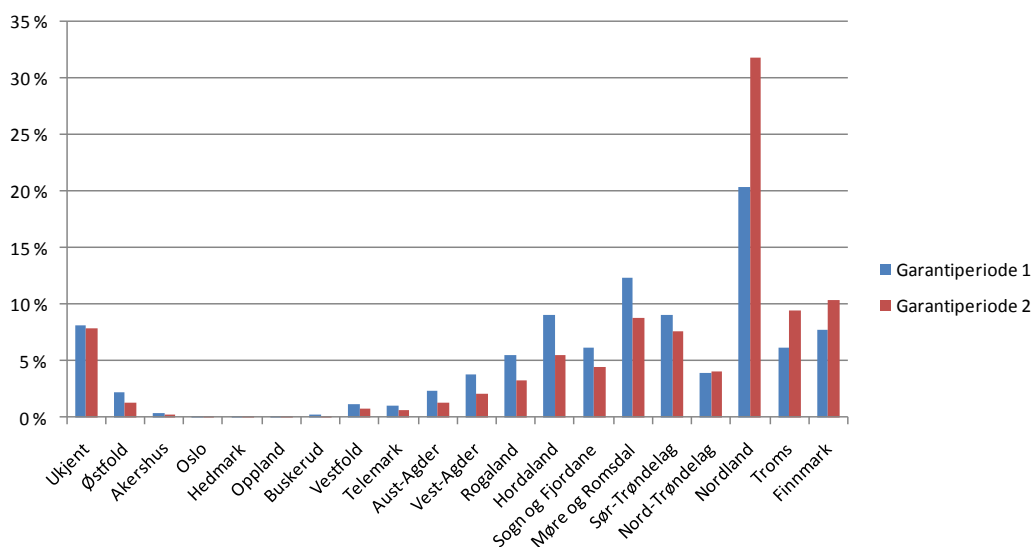
4.3 Geografisk tilhørighet

Geografisk tilhørighet vil naturlig henge sammen med hvor i landet det finnes flest fiskere. Figur 8 viser den geografiske fordelingen til alle fiskere som mottok garantilott i årene 1990 – 2011.



Figur 8 Gjennomsnittlig geografisk fordeling av garantilottmottakere i årene 1990-2011

Som figuren viser tilhører den største andelen av mottakerne Nordland fylke hele. Deretter kommer Møre og Romsdal, Finnmark og Troms. Denne fordelingen har vært relativt stabil i hele den undersøkte perioden. Fordelingen er omtrent den samme i begge garantiperiodene selv om andelen mottakere i Nord-Norge er noe mindre i garantiperiode 1.

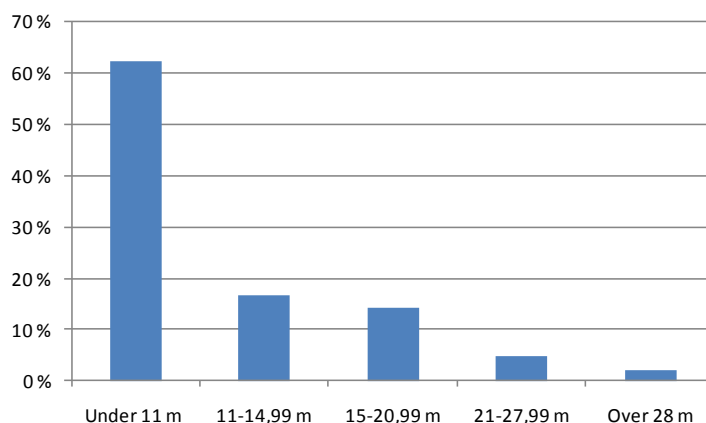


Figur 9 Geografisk fordeling av garantilottmottakere i garantiperiode 1 og 2 i årene 1990–2011

I tillegg til å avdekke den fylkesvise fordelingen, har vi sett på hvorvidt enkeltkommuner skiller seg ut i fylkene med flest mottakere. Det er imidlertid ingen klare sammenhenger mellom kommune og garantilottmottakere. Enkelte kommuner har naturlig nok flere mottakere enn andre, men fordelingen varierer mye mellom årene.

4.4 Fartøy, redskap og fangst

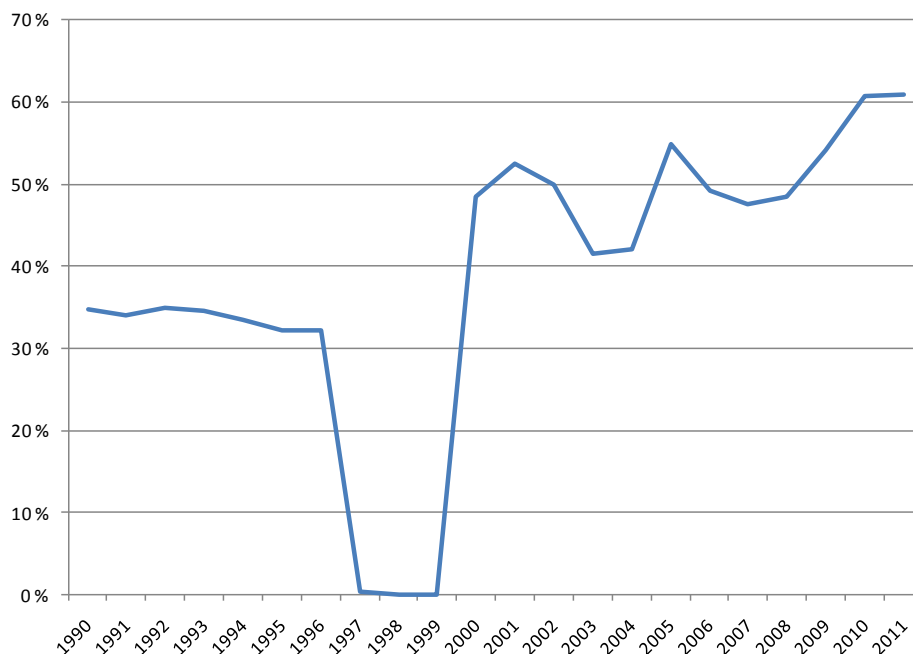
Andre faktorer som er relevante, og som fiskerne må oppgi i søknadsskjemaet, er fartøyets størrelse, hvilket redskap som benyttes, hvilket fiskeri de deltar i og om de er enefisker eller fellesfisker. Figur 10 viser den gjennomsnittlige fordelingen i årene 1990 – 2011 av hvilken fartøystørrelse garantilottmottakerne tilhører.



Figur 10 Gjennomsnittlig fordeling av fartøystørrelse i årene 1990-2011

I overkant av 60 prosent av mottakerne er tilhørende på fartøy som er under 11 meter: En fordeling som har vært stabil gjennom hele perioden. Når det gjelder redskap, er garn det mest dominerende med en gjennomsnittlig andel på i overkant 40 prosent. Deretter kommer not, juksa og line med en gjennomsnittlig andel på mellom 10 og 15 prosent hver. Det dominerende fiskeriet er naturlig nok torskefisket, men det finnes enkelte mottakere som har deltatt i fisket etter småsild og reker.

Mottakerne av garantilott tilhører altså i hovedsak de minste fartøyene. Figur 11 viser hvordan fordelingen er mellom mottakere som er alene på fartøyet og mottakere som deltar i fisket med andre.



Figur 11 Andel av totale mottakere av garantilott som var enefiskere i årene 1990-2011

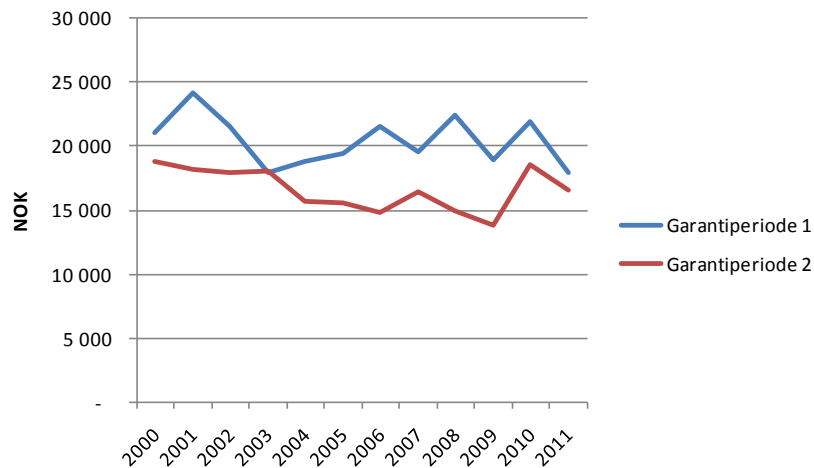
Figuren viser at det i årene 1990 til 1996 var en betydelig større andel fellesfiskere fremfor enefiskere. I årene 1997 – 1999 ser det ut til at alle søknadene av en eller annen grunn er registrert som fellesfiskere. Fra 2000 til 2008 er fordelingen relativt lik, mens de tre siste årene er det registrert flere enefiskere enn fellesfiskere som har mottatt garantilott.

4.5 Inntekt

For å motta garantilott er det et krav om at fisker er manntallsført på blad B. Det betyr at vedkommende må ha fiske som sitt hovedyrke og ha en brutto årsinntekt fra fiske som tilsvarer minst to ganger beløpet i lov om 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift § 2-1 første ledd første punktum ($G = \text{kr } 79\,216$ per år i 2011). Sykelønn, a-trygd og garantilott regnes også som inntekt fra fiske.

I søknadsskjemaet om garantilott må fiskerne oppgi inntjent lott i perioden det søkes for. Dersom lott i fisket overstiger egengarantien, reduseres tilskuddet med det overskytende beløp. Tidligere var det som nevnt et krav om minsteinntekt for å kunne motta garantilott, men dette kravet ble etter hvert fjernet. Ettersom det er et krav om manntallsføring på blad B,

er det likevel slik at de fleste mottakerne av garantilott også har en viss inntjening fra fiske. I årene 2000 – 2011 oppga om lag 90 prosent av mottakerne også inntekt i form av lott fra fiske. Figur 12 viser gjennomsnittlig oppgitt lott i denne perioden. De mottakerne som oppga nullinntekt fra fiske er ikke med i denne beregningen.



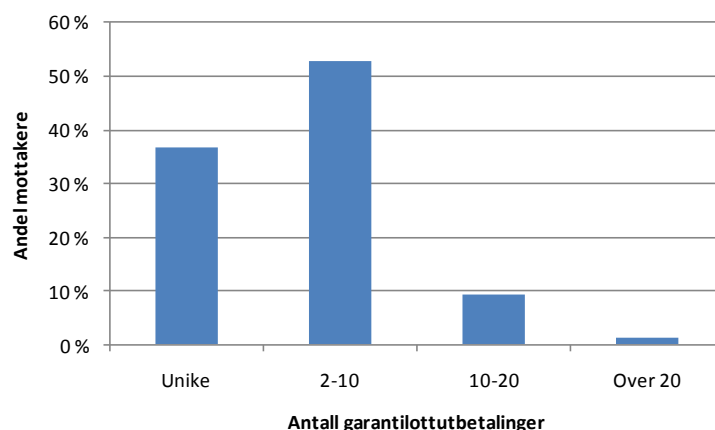
Figur 12 Gjennomsnittlig oppgitt lott i årene 2000-2011

Figuren viser at gjennomsnittlig lott i årene 2000 – 2011 har vært relativt stabil på mellom kr 15 000 og 20 000. Videre ser det ut til at opptjent lott er noe lavere i garantiperiode 2. Gjennomsnittlig lott i disse årene er på kr 20 432 i garantiperiode 1 og kr 16 605 i garantiperiode 2. Også den gjennomsnittlige utbetalte garantilotten er noe lavere i periode 2, men forskjellen er ikke like stor som for opptjent lott. Gjennomsnittlig garantilott er på kr 15 687 i periode 1 og kr 16 502 i periode 2.

Når det gjelder inntekt fra annen virksomhet enn fiskeri, er dette lite utbredt. I årene 2000 – 2011 er det kun om lag 1 prosent av mottakerne som har oppgitt dette.

4.6 "Gjengangere"

Som vist i Figur 3 er antallet mottakere av garantilott kraftig redusert siden 1990. Det er stor forskjell på hvor mange ganger den enkelte person har mottatt garantilott. Mens enkelte kan klassifiseres som såkalte "gjengangere" ved at de mottar garantilott år etter år, har andre kun benyttet seg av ordningen sporadisk. Figur 13 viser hvor stor andel av mottakerne som har mottatt garantilott en eller flere ganger i hele den studerte perioden (1990 – 2011).



Figur 13 Andel mottakere med ulike antall utbetalinger

Figuren viser at det er store forskjeller på hvor mange ganger de ulike mottakerne har mottatt garantilott. Et flertall har benyttet seg av ordningen mellom 2 og 10 ganger. Om lag 35 prosent har kun mottatt garantilott en gang, mens ca. 10 prosent har mottatt mellom 10 og 20 ganger. En liten andel av mottakerne har faktisk benyttet ordningen 20 ganger eller mer. Selv om det er en liten andel av det totale antallet mottakere, gjelder dette om lag 165 personer.

I dette kapitlet har vi trukket ut gruppen som har mottatt garantilott 20 ganger eller mer i årene 1990 – 2011 samt en gruppe som kun har mottatt garantilott en gang. Deretter har vi sett litt nærmere på faktorene som er analysert tidligere i kapitlet.

I flere av de tidligere evalueringene av ordningen, har fokuset vært på å få ned såkalte "gjengangere" som benytter seg av ordningen hvert år. Blant annet har innføringen av to garantiperioder i stedet for tre, samt avkorting dersom fisker har mottatt garantilott i løpet av de tre siste årene, gjort det vanskeligere og mer ugunstig for fiskerne å utnytte ordningen år etter år.

Som figur 10 viser, har flest mottakere mottatt garantilott mellom 2 og 10 ganger. Denne figuren viser ikke hvorvidt utviklingen i antall "gjengangere" er økende eller synkende. For å finne ut om utviklingen er sammenfallende med den generelle utviklingen eller om noen av endringene som har vært innført har hatt en positiv virkning, har vi valgt å sammenligne ulike år i den studerte perioden. De siste 15 årene av perioden er delt inn i femårsintervaller, mens vi har benyttet 1994, året da man gikk fra tre til 2 garantiperioder, som skjæringsdato mellom de to første intervallene. Definisjonen på en "gjenganger" er i dette tilfellet at fisker har mottatt garantilott i minimum halvparten av garantiperiodene innenfor den studerte perioden.

Tabell 1 viser andelen av "gjengangere" (og unike mottakere) av garantilott i perioden 1990 – 2011.

Tabell 1 Gjengangere i ulike intervaller i perioden 1990-2011

Tidsperiode	Antall år	Antall garantiperioder	Andel unike mottakere	Andel gjengangere
1990 - 1993	4	12	36 %	18-25 %*
1994 – 1996	3	6	49 %	14 %
1997 - 2001	5	10	59 %	9 %
2002 – 2006	5	10	63 %	7 %
2007 – 2011	5	11	60 %	3-5 %*

*I disse årene har det vært mer enn 2 garantiperioder per år, andelen gjengangere vil derfor være høyere enn de andre årene. Vi har derfor valgt å sette prosentandelen i et intervall.

For å finne ut hvordan utviklingen har vært, har vi sett på hvor stor andel av det totale antallet mottakere som kan defineres som "gjengangere" i løpet av de ulike periodene, samt hvor stor andel som er unike mottakere.

Tabell 1 viser at andelen "gjengangere" kun er på om lag 4 prosent i årene 2007 – 2011, mens den på begynnelsen av 1990-tallet var på hele 20 prosent. Andelen "gjengangere" har altså gått kraftig ned fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. Samtidig har andelen unike mottakere økt og vært stabil på rundt 60 prosent de siste årene.

I tillegg har vi sett på garantiperiode 1 og 2 for å se om det er slik at en av periodene har en sterk overvekt av "gjengangere". Dette har vi gjort ved å se hvorvidt det er vesentlig forskjeller mellom disse periodene i forhold til når "gjengangerne" benytter seg av ordningen. I følge våre analyser er bruken av garantilottordningen jevnt fordelt mellom garantiperiodene. I alle de studerte tidsepokene har andelen av utbetalinger i periode 1 vært noe lavere enn i periode 2, men forskjellen er ikke vesentlig (om lag 45 prosent i periode 1 og 55 prosent i periode 2). De fleste "gjengangerne" har mottatt støtte i begge periodene, det er kun et fåtall som kun har mottatt i én av periodene.

4.6.1 Hvem mottar garantilott ofte?

I tillegg til å se på utviklingen i antall "gjengangere", har vi analysert denne gruppen av mottakere med hensyn til de analyserte parametrene tidligere i kapitlet. For å få med alle mottakerne, er imidlertid vår definisjon av "gjengangere" noe annerledes i forhold til disse analysene. I denne definisjonen av gjengangere er dette personer som har mottatt garantilott 20 ganger eller mer i årene 1990 – 2011. I disse årene har det totalt vært 49 garantilottperioder, det vil si at mottakerne minimum har mottatt garantilott i 40 prosent av periodene. Denne analysen tar imidlertid ikke hensyn til potensielle "gjengangere" som har kommet til de senere årene. Av de 165 mottakerne som er analysert, var det kun 10 stykker som mottok i 2010 og 7 stykker i 2011. Blant de personene som har benyttet ordningen mest også etter 2005 er de fleste likevel med i vårt utvalg.

Med hensyn til de analyserte parameterne i kapittel 4 ser det ut til at "gjengangerne" følger samme fordeling som de øvrige mottakerne. Den største andelen har tilhørighet til Nordland, deretter Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Hele 90 prosent av personene i denne gruppen tilhører fartøy under 11 meter, mens ingen tilhører de største fartøyene over 21 m. Fartøyene fisker i hovedsak torsk og om lag 60 prosent benytter garn som hovedredskap. Øvrige redskap som benyttes tilhører også den konvensjonelle gruppen.

Når det gjelder inntekt, har gjennomsnittlig 97 prosent av "gjengangerne" oppgitt lott fra fiske i tillegg til garantilott i perioden 2000 til 2011. Som for resten av den studerte gruppen er inntekten størst i garantiperiode 1. Gjennomsnittlig oppgitt lott er på kr 22 663 i garantiperiode 1 og kr 19 345 i garantiperiode 2. Den oppgitte lotten er noe høyere for disse gjengangerne enn gjennomsnittslotten for alle garantilottmottakerne. I forhold til utbetalt garantilott er det imidlertid svært liten forskjell. Gjennomsnittlig utbetalt garantilott er omtrent lik resten av gruppen både i periode 1 og 2.

Aldersfordelingen på "gjengangerne" er beregnet ut fra gjennomsnittlig start- og sluttalder. Det vil si at vi har sett på alder når de mottok sin første garantilott samt alder ved siste registrerte utbetaling. I gjennomsnitt er mottakerne i denne gruppen 43 år når de benytter ordningen for første gang og 58 år ved siste utbetaling innenfor den studerte perioden.

4.7 Saksbehandling

I forskriften heter det at fisket skal være drevet så effektivt og rasjonelt som mulig og at Garantikassen kan avkorte eller nekte tilskudd når det ikke er godtgjort at fartøyet i deler eller i hele oppgjørsperioden tilfredsstiller dette kravet. Da dette kravet, samt de oppgitte årsaksforholdene, ser ut til å baseres mye på skjønn, har vi intervjuet saksbehandleren i Garantikassen for å få en oversikt over hvilke vurderinger som gjøres ved hver enkelt søknad.

Det var vanskelig for saksbehandleren å anslå tidsbruk per sak og generell tidsbruk på saksbehandling av ordningen. I tillegg til å være saksbehandler for garantilottsøkerne, er det samme saksbehandler som behandler søknadene om refusjon av mineraloljeavgift. I tillegg rulleres enkelte arbeidsoppgaver i forhold til de ulike ordningene som administreres av Garantikassen. Arbeidsmengden tilknyttet garantilott anslås til om lag et halvt årsverk.

Hver enkelt sak gjennomgås grundig og krever derfor en del tid. Saksbehandler vurderer blant annet om utgifter og inntekter virker rimelig i forhold til fisket. Videre ser en på individuelle forhold som alder, mannskap på andre båter, fartøystørrelse og tidligere bruk av ordningen ("gjengangere"). I tillegg hender det at saksbehandler kjenner til forhold i enkelte distrikt som har gjort fisket vanskelig i en periode.

Generelt sett er det få av søkerne som får avslag, men mange får avkorting av garantilotten. Dette har gjerne sammenheng med at de fleste søker om garantilott for hele perioden da de ofte ikke er klar over at faktorer som for eksempel sykdom, ferie og verkstedsopphold ikke gir rett til denne støtten. Vi har ikke informasjon om årsinntekten til støttemottagerne, men saksbehandler i Garantikassen har inntrykk av at støtten hjelper folk som sliter økonomisk og at støtten er viktig for disse. Hennes inntrykk er at søkerne gjerne er eldre enefiskere som ikke klarer å prestere så mye, men som ikke har rett til A-trygd.

5 Årsaksforhold

Formålet med garantilottordningen er som nevnt i innledningen å sikre fiskerne en minsteinntekt dersom fisket av ulike årsaker slår feil. Ordningen er imidlertid ikke ment som en permanent støtte til fiskere som ikke klarer å drive lønnsomt fiske, men skal fungere som en sikkerhet i perioder der fisket påvirkes av utenomliggende faktorer som for eksempel leveringsvansker, reguleringsendringer eller generelt dårlig lønnsomhet.

I de tidligere evalueringene av ordningen har det ikke vært fokus på hvorfor ordningen benyttes og hvilke årsaker fiskerne oppgir som grunn til et ulønnsomt fiske. Da dette er av mer kvalitativ art enn de foregående analysene, er det noe vanskelig å analysere på en objektiv måte. På skjemaet "Søknad om garantilott" (vedlegg 1) er det imidlertid et punkt som heter "*Opplysninger vedrørende driften i perioden*" der søker blir bedt om å oppgi opplysninger omkring årsaksforhold. For å få et lite innblikk i hvorfor ordningen benyttes, har vi gått gjennom disse opplysningene i et utvalg innvilgede søknader i hvert av årene 2008, 2009 og 2010. Vi anser 2008 og 2010 for å være "normalår" med hensyn til fisket, mens 2009 skiller seg ut som følge av finanskrisen, noe som var bakgrunnen til at ordningen ble midlertidig styrket med tre garantiperioder samt økt ukebeløp.

I skjemaet er det satt opp fire punkter vedrørende opplysninger om driften som er ment å gi en forklaring på hvorfor søker har behov for å benytte ordningen.

- a) Regulering?
- b) Mottaksstopp/leveringsvansker?
- c) Andre årsaker til opphold, for eksempel ferie, båtpuss, annet arbeid e.l.?
- d) Opplys om andre forhold som har gjort driften vanskelig

Som nevnt har vi gått gjennom et utvalg søknader i tre ulike år for å se om det er mulig å få et innblikk i hvilke årsaker som er mest fremtredende, og om det er noen forskjeller mellom disse årene. I det videre legger vi frem hvilke årsaker som ser ut til å være dominerende i de ulike årene.

5.1.1 2008

Fra 2008 har vi sett nærmere på 40 innvilgede søknader. Mange oppgir årsaker fra flere av kategoriene samt flere årsaker innenfor samme kategori. Hele 37 av søkerne har opplyst om kategori d) Andre forhold som har gjort driften vanskelig. Blant disse andre forholdene er dårlig vær og generelt dårlig fiske/tilgjengelighet nevnt som de vanligste forholdene. I tillegg er det fem søkere som oppgir seismikkskyting som årsak.

Om lag halvparten av søkerne har også oppgitt punkt c) Andre årsaker til opphold som årsak. I denne kategorien er det ferie og vedlikehold som er de vanligste årsaken til opphold i fisket. Regulering oppgis sjelden, mens i underkant av en fjerdedel nevner leveringsvansker og/eller mottaksstopp.

5.1.2 2009

Fra 2009 har vi sett nærmere på 34 innvilgede søknader. Også i 2009 har en stor andel av søkerne opplyst om andre forhold som har gjort driften vanskelig, og dårlig vær og lite fisk/tilgjengelighet er fortsatt den vanligste årsaken under dette punktet.

I motsetning til 2008 er det flere som oppgir punkt a) Regulering og spesielt punkt b) Mottaksstopp/reguleringsvansker som årsaker til opphold i fisket. Under punkt a) nevnes stopp i fisket etter ål og makrell i EU-sonen som hovedårsaker, mens under punkt b) er det stengte mottak som er begrunnelsen. I noen av søknadene nevnes finanskrisen og dårlig marked eksplisitt. Det store antallet som oppgir stengte mottak som et problem kan sannsynligvis også relateres til finanskrisen selv om det ikke nevnes eksplisitt. Det er imidlertid færre som oppgir ferie og vedlikehold som årsaker enn i de to andre årene.

5.1.3 2010

For 2010 har vi et utvalg på 31 innvilgede søknader. Omtrent alle søkerne har opplyst om andre forhold som har gjort driften vanskelig. Blant disse forholdene er det, som i 2008, dårlig vær og lite fisk/tilgjengelighet som går igjen. Videre er det mange som også oppgir vedlikehold og ferie og en del oppgir leveringsvansker/mottaksstopp og dårlig marked.

5.1.4 Oppsummering årsaksforhold

Ettersom utvalget er relativt lite og datamaterialet av kvalitativ art, er det vanskelig å trekke noen konkrete konklusjoner angående årsaksforholdene. Det er imidlertid mulig å se noen trender blant de søknadene som er gjennomgått. Tabell 2 oppsummerer de fem vanligste årsakene i hvert av årene.

Tabell 2 Oversikt over de vanligste årsakene til bruk av garantilott

Årsak	2008	2009	2010
1	Dårlig vær	Mottak/leveringsvansker (stengte mottak)	Dårlig vær
2	Lite fisk/tilgjengelighet	Dårlig vær	Vedlikehold
3	Vedlikehold	Lite fisk/tilgjengelighet	Lite fisk/tilgjengelighet
4	Ferie	Regulering (stopp i fisket)	Mottak/leveringsvansker (dårlig marked)
5	Mottak/leveringsvansker	Reparasjon/vedlikehold	Ferie

Tabellen viser at den vanligste årsaken til opphold i fisket er dårlig vær. De fem vanligste årsakene, både i 2008 og 2010, er dårlig vær, lite fisk, vedlikehold, ferie og mottak/leveringsvansker. Ferie er imidlertid ikke en årsak som gir rett til støtte, og de som har oppgitt dette vil derfor bli avkortet for denne perioden. I 2009 er imidlertid den vanligste årsaken mottak/leveringsvansker. Sannsynligvis er dette noe av årsaken til den markante økningen i bruken av ordningen dette året, men det er vanskelig å påpeke hvorvidt stengte mottak (finanskrisen) eller de midlertidige endringene som økt garantilott og tre garantiperioder hadde størst betydning.

6 Diskusjon

I problemstillingen la vi frem en rekke spørsmål som vi mente ville være sentrale for å kunne belyse hvorvidt garantiordningen for fiskere fungerer hensiktsmessig og formålstjenlig. Med bakgrunn i prosjektets størrelse og de data vi har hatt tilgjengelig, er det imidlertid svært vanskelig å trekke en objektiv konklusjon i forhold til hovedproblemstillingen. Vi kommer derfor ikke med konkrete forslag til endringer eller forbedringer. Dette krever flere og mer inngående analyser enn det vi har hatt ressurser til. I lys av de resultatene som fremkommer i de foregående kapitlene, ønsker vi imidlertid å gjøre noen betraktninger omkring problemstillingene som nevnes i kapittel 2 og hvordan vi ser på ordningen ut fra dagens situasjon i fiskerinæringen.

6.1 Generelle vurderinger

Formålet med ordningen er, som tidligere definert, **å sikre fiskerne en minsteinntekt dersom fisket av ulike årsaker slår feil og ikke gir en tilstrekkelig inntekt**. Ut fra vår gjennomgang av ordningen, har dette formålet stått ved lag siden oppstarten. Våre analyser gir ingen indikasjoner på at garantilottordningen *ikke* fungerer etter formålet. Ordningen er tilgjengelig kun for heltidsfiskere (blad B), et fåtall fiskere mottar garantilott årlig, og det samlede støttebeløpet er relativt beskjedent. Samtidig viser erfaringene fra 2009 at behovet for et slikt sikkerhetsnett tidvis kan være tilstede. Fiskerinæringen har imidlertid endret seg i stor grad i løpet av ordningens levetid, og det er derfor naturlig å se på hvorvidt den fungerer hensiktsmessig i dag. Det kan også være verd å merke seg at det er store forskjeller i utøvelsen av fisket etter målart, fartøygrupper og mellom regioner. Slike forskjeller gjemmes fort i de gjennomsnittsbetraktninger vi foretar, og garantilotten er nok i hovedsak ment å treffe slike «uteliggere».

Våre resultater viser at utviklingen blant mottakerne av garantilott i stor grad samsvarer med utviklingen i resten av fiskerinæringen. I takt med at antallet fiskere er redusert har også antall mottakere av garantilott sunket. Mottakernes gjennomsnittsalder har også gått opp fra 44 år i 1990 til 52 år i 2011. Dette er noe høyere enn gjennomsnittsalderen for alle fiskere på blad B, men utviklingen er imidlertid lik den generelle utviklingen der gjennomsnittsalderen har økt fra 39,3 år i 1990 til 45,3 år i 2011 (Kilde: data fra Fiskeridirektoratet). Videre er det flest mottakere i Nordland, der vi også finner flest fiskere. Fartøyene er små fartøy og fisker med garn og hovedfiskeriet er torsk. Både enefiskere og fellesfiskere (lottfiskere) kan benytte ordningen. Tidligere var fordelingen mellom disse halvt om halvt, men de senere årene har det vært en overvekt av enefiskere.

Ordningen ser ut til å treffe et relativt gjennomsnittlig utvalg av fiskere med hensyn til de analyserte parametrene. Det ser heller ikke ut til at denne sammensetningen har endret seg betraktelig i løpet av den studerte perioden til tross for enkelte endringer i regelverket. Andelen "gjengangere" er imidlertid redusert, noe som sannsynligvis kan relateres til de endringene som er gjennomført i garantilottordningen. Selv om det fortsatt er enkelte som benytter ordningen gjentatte ganger, benytter et stort flertall seg kun av ordningen sporadisk. I tillegg vurderer vi verdien av støtten til å være så lav at den ikke gir sterke incentiver til bevisst misbruk av ordningen.

Med hensyn til hvem som benytter seg av garantiordningen, er inntrykket vårt at dette er en ordning som fungerer i overensstemmelse med formålet: Å sikre en minsteinntekt dersom fisket slår feil. «Å sikre en minsteinntekt» er imidlertid et lite presist formål, og krever at man bestemmer et inntektsnivå. Dette gjøres gjennom fastsettelsen av støtte per uke sammen med reglene for maksimal inntekt og avkorting av støtten. I dag gis det støtte med kr 2 550 per uke, og en maksimal og minimal inntekt per halvår inklusiv støtte på henholdsvis kr 66 300 og kr 33 150. Om dette tilfredsstillende er en politisk vurdering. Statens veiledende satser for sosialhjelp representerer en annen norm for minsteinntekt og kan brukes som sammenligningsgrunnlag. Veiledende satser er for 2012 på kr 5 373 per måned. I tillegg kan mottakerne få støtte til bo. Om vi forsiktig anslår disse til sammen til kr 10 000 tilsvarer dette kr 60 000 per halvår. Ut fra disse sammenligningene synes det klart at minstebeløpet er svært lavt, men at maksimalinntekten som fortsatt gir rett til utbetaling av støtte er sammenlignbar med sosialstøtten. I 2010 var den gjennomsnittlige utbetalte sosialhjelpstøtten per stønadstilfelle på kr 22 200 i små kommuner (under 5 000 innbyggere).

En annen viktig faktor i denne sammenheng er at støtten ikke tar hensyn til inntekt i det andre halvåret. Det er rimelig og normalt å vurdere et støttebehov ut fra en persons årsinntekt, til tross for at formålet er å sikre en minsteinntekt i *perioder med dårlig fiske*. Mange næringsdrivende har ikke en jevnt fordelt inntektsstrøm over året, men tjener en stor del av årsinntekten i løpet av kort tid. Dette gjelder ofte for fiskere, der de store sesongfiskeriene gir stor inntekt i løpet av kort tid. Slik kan en fisker oppnå svært høy årsinntekt, men samtidig være støtteberettiget.

Fiskere vurderes i økonomisk sammenheng å være selvstendig næringsdrivende. For andre slike yrker er det den enkeltes ansvar å planlegge og å sikre sin økonomi slik at man håndterer svingninger og eventuelle bortfall av inntekt. Dette gjøres i dag gjennom at den enkelte tar risikoen for dette selv, eller gjennom forsikringsordninger. Som et siste sikkerhetsnett har man tilgang til de nevnte sosialhjelpordningene. På prinsipielt grunnlag kan man stille spørsmål ved om fiskerne har behov for spesialordninger, eller om disse skal innordnes under det generelle trygdesystemet. Dette er imidlertid et politisk spørsmål. Mange av dagens ordninger for fiskere (produktavgift, lavere merverdiavgift, a-trygd, garantilott, m.fl.) representerer slike særordninger for fiske, som speiler en helt annen virkelighet i fiskerinæringa enn den som råder i dag.

Den regelstyrte ordningen er i tillegg relativt ressurskrevende å administrere; ut fra opplysninger fra Garantikassen anslår vi at et halvt årsverk gikk med for å behandle 87 utbetalinger av støtte siste år. Antall støttemottakere har også gått kraftig ned, og med en stadig sterkere profesjonalisering av fiskeryrket og økende alternativkostnader for arbeidskraften kan vi forvente ytterligere reduksjoner i fiskere med et fangstmønster som gir sannsynlighet for feilslått fiske og støtteberettigelse. Disse faktorene taler for at behovet for en minsteinntekt ivaretas av det generelle stønadssystemet.

Kontroll av de spesifikke kravene for å være støtteberettiget er ofte svært vanskelig, spesielt når det gjelder forhold som dårlig fiske, værhindring og vedlikehold. Dette aspektet taler også for å innordne ordningen under en generell inntektsavhengig trygdeytelse.

Samtidig er det andre forhold som taler mot: Ordningen gir, med sin beskjedne størrelse, få incentiver for misbruk. Som understreket av saksbehandleren i Garantikassen, benyttes den kanskje i hovedsak av fiskere som «faller utenfor profesjonaliseringsjaget i næringen»; en gruppe som stadig minker. Mottakernes barriere mot å oppsøke NAV (sosialkontoret) for å søke sosialhjelp heller enn å søke Garantilott er nok også svært høy. Fra et generelt ståsted synes det heller ikke sannsynlig at et utall saksbehandlere på lokale NAV-kontor, i et femtitalls småkommuner, vil utgjøre en mer effektiv ressursbruk enn dagens når fiskere oppsøker dem med innfløkte oppgaver over drivstoffregnskap og sluttsedler. Men utviklingen i næringa går sin gang, og i løpet av få år vil behovet for garantilott være enda mindre enn i dag, om ikke uforutsette kriser igjen skulle inntreffe.

6.2 Spesifikke vurderinger

I vårt arbeid med ordningen har vi merket oss enkelte momenter som vi i det videre vil trekke frem og kommentere mer spesifikt.

- **Saksbehandling:** Behandlingen av fiskernes søknader om støtte baserer seg i stor grad på fiskernes egne opplysninger. Sammen med et relativt lite definert mål og liten grad av mulighet for å etterprøve og kontrollere fiskernes opplysninger betyr dette at en stor del av saksbehandlingen må baseres på skjønn. Det kan vanskeliggjøre en objektiv vurdering av hver enkelt sak. Spesielt gjelder dette saksbehandlingen omkring hva som skal til for å være støtteberettiget og støtteberettiget periode.
- **Forskrift og søknadsskjema:** Både forskriften og søknadsskjemaet er av en slik art at det kan være vanskelig å forstå hva som skal til for å være støtteberettiget. I følge reglene for ordningen skal «fisket være drevet så effektivt og rasjonelt som mulig» for å kunne motta støtte. Dette uttrykket er i likhet med formålet i liten grad definert og krever tolkning for operasjonalisering. I samtale med saksbehandler ble det oppklart at ferie ikke gir rett til støtte, ferie er samtidig nevnt i søknadsskjemaet som andre årsaker til opphold. Verkstedsopphold gir heller ikke rett til støtte, men vedlikehold som for eksempel båtpuss og lignende regnes imidlertid som en gyldig årsak. Ordningen gjelder også for aktiv drift «*i tidsrom mellom turer/sesonger (også i forbindelse med vanlig vedlikehold av fartøy og utstyr)*». Dette illustrerer vanskeligheten i vurderingen. Hva er et «effektivt og rasjonelt fiske»? Hvor mange dager i uken skal det kreves at fartøyet skal gå på feltet? Er det tilstrekkelig at man mottar melding fra andre fartøy om at fisket er dårlig og da velger landligge? I tillegg er det svært vanskelig å forstå hvordan garantilotten eventuelt avkortes, både ut fra skjønn, men også avkortingssatsen som benyttes hvis en fisker har mottatt garantilott tidligere (§ 5.10).

Det vil være fordelaktig, både for saksbehandler og fisker, om både forskriften og søknadsskjema oppdateres og gjøres mer forståelig i forhold til de nevnte momentene. Eksempelvis bør det være en enkel affære å fjerne anakronismer som «Tilskudd over fiskeriavtalen» og «ekkoloddpapir».

- **Kontroll:** De oppgitte årsakene til liten fangstinntekt er i mange tilfeller vanskelig å etterprøve. Spesielt gjelder dette fiske, vær og vedlikehold som er de vanligste

årsakene som nevnes. Stengte mottak og dårlig marked, som var tilfellet i 2009, er imidlertid mer konkrete årsaker som er enklere å kontrollere i ettertid.

- **Inntekt:** Det er kun i perioden det søkes garantilott for at inntekten tas i betraktning. Dette betyr at en person som har hatt god inntjening første halvår likevel kan motta støtte i andre garantiperiode. Dersom en fisker har hatt god inntjening over en lengre periode, burde det være mulig å innrette seg etter den usikkerheten som finnes i et slikt yrke og ha råd til et halvt år med dårlig inntjening. Muligens burde årsinntekten legges til grunn i stedet for periodeinntekten ved beregning av støtte.
- **A-trygd versus garantilott:** I tillegg til garantiordningen finnes også A-trygd for fiskere. Vi har ikke satt oss grundig inn i A-trygdeordningen, men forstått det slik at denne er ment for fiskere som er arbeidsledig over en lengre periode. Ordningen ble endret i fjor ved at en gikk over til inntektsbasert ytelse i stedet for et fast beløp. Samtidig som denne ordningen ble styrket, falt bruken av garantilottordningen betydelig. Det er imidlertid ingen klare sammenhenger mellom disse ordningene. I følge saksbehandler i Garantikassen er det flest enefiskere som ikke er berettiget A-trygd som benytter seg av garantiordningen slik at denne endringen ikke kommer dem til gode uansett. Saksbehandleren mente at endringen i A-trygd ikke hadde noen effekt på antallet garantilottmottakere, men at nedgangen i 2011 kom av et generelt bra fiske. Også i henhold til de analyserte data er det de senere årene en overvekt av antall enefiskere (om lag 60 %), men denne fordelingen ble ikke vesentlig endret fra 2010 til 2011. Dersom en ønsker å se hvorvidt endringen i A-trygd har noen effekt på garantiordningen er det tilrådelig å studere dette over en lengre periode.

6.3 Avslutning

Vår vurdering er at ordningen med garantilott fungerer etter hensikten. Ordningen gir en økonomisk støtte til fiskere som av ulike årsaker oppnår lav inntekt. Likevel bør det vurderes om det er et faktisk behov for ordningen, og om det er hensiktsmessig med en slik spesialordning til en gruppe som etter hvert har blitt svært liten. I 2009, som kan brukes som et eksempel på et år da markedet faktisk vanskeliggjorde fisket, ble ordningen hyppig brukt. Det vites imidlertid ikke hvorvidt det var markedssituasjonen som førte til denne økningen, eller om det var de midlertidige endringene som gjorde ordningen mer tilgjengelig.

Som tidligere nevnt kan det også være naturlig å se på størrelsen på satsen. En fisker kan maksimalt få utbetalt kr 33 150 i hver periode. Det viser seg imidlertid at det er svært få som faktisk får utbetalt maksimalt beløp på grunn av avkorting. Beløpet som mottas er derfor svært lite og, i utgangspunktet, ikke stort nok til å leve av. Garantilotten er dermed ikke en nødvendighet for den enkelte mottakers livsgrunnlag, men fungerer mer som en økonomisk støtte i en kort periode. Fisket er et usikkert yrke, og som fisker bør en muligens være forberedt på de svingninger som kan oppstå slik at en kan håndtere en kortere periode med lav inntekt. Ved en lengre periode med lav inntekt (vil det være fordelaktig/kan) bør fisker uansett ta i bruk andre støtteordninger.

Hvorvidt det er et faktisk behov for ordningen er vanskelig å konkludere med ut fra de analysene som er gjort i denne rapporten. Det som synes klart er at ordningen ser ut til å

fungere etter formålet. Bakgrunnen for ordninga er politisk, og da regjeringen i forbindelse med revidert statsbudsjett i 2004 foreslo å avvikle garantiordninga (sammen med oppsigelsen av Hovedavtalen) ga et flertall i Stortingets finanskomite' uttrykk for at behovet for ordningen var der fortsatt. For å finne ut hvorvidt det er et faktisk behov for denne ordningen, bør en sannsynligvis gjøre flere og grundigere analyser av blant annet mottakernes inntekt over en lengre periode samt gå nærmere inn på årsakene til at ordningen benyttes. Det synes imidlertid udiskutabelt at strukturering i fiskerinæringa har redusert behovet for garantilott, og at fremtidig utvikling vil gjøre det enda mindre.

Vi har heller ikke kunnet gjennomføre analyser for å kunne trekke sterke konklusjoner på om ordningen fungerer effektivt. Nedenfor oppsummeres noen forhold som trekker i ulike retninger.

- Det er ingen grunn til å tro at ordningen misbrukes i stor grad da støttesatsen er lav.
- Ordningen benyttes i liten grad av "gjengangere", men ser ut til å benyttes av fiskere som mer tilfeldig har lav inntekt i en periode.
- De to foregående punktene betyr også at støtten i svært liten grad påvirker fiskernes fangstadferd.
- At støtten ikke beregnes ut fra årsinntekt er etter vår mening uheldig. Enkelte fiskere kan ha hatt betydelig inntekt utenom garantiperioden og har slik sett ikke et reelt behov for støtte.
- Satsen er relativt lav. Fiskere som er uheldige kan dermed komme til å få en svært lav disponibel inntekt.
- Som andre private næringsdrivende er det muligens naturlig at også fiskere selv må ta ansvaret for usikkerhet og variasjoner i inntekt.

7 Referanser

Fiskeridepartementet, Norges Fiskarlag, Norsk Sjømannsforbund og Garantikassen for fiskere (1999). Gjennomgang av garantiordningen og samordningsbestemmelsene med arbeidsledighetstrygdeordningen for fiskere.

Forskrift for garantiordningen for fiskere FOR-1990-01-26-68 med endringer frem til 2012

Forskrift om manntal for fiskarar og fangstmenn FOR-2008-12-18-1436

Forskrift om dagpenger fra fiskere og fangstfolk under arbeidsløshet (A-trygdeforskriften)
FOR-2011-06-01-565

Garantikassen for fiskere (1996). Forskriftsendringer garantilott – retningslinjer (styresak)

Garantikassen for fiskere (1997). Garantiordningen – forskriftsendringer – konsekvenser (notat)

Garantikassen for fiskere (2001). Vurdering av økonomiske virkemidler i flåten.

Garantikassen for fiskere (2006). Rapport fra arbeidsgruppe. Gjennomgang av a-trygd og garantiordningen.

Vedlegg



GarantiKassen
FOR FISKERE

Pir-Senteret, Postboks 1244, 7462 TRONDHEIM
Telefon: 73 54 56 50 Telefaks: 73 54 56 56
E-post: garanti@garantikassen.no
Internett: www.garantikassen.no

BILAGSNR.

HUSK

28.02: Frist for søknad 2. periode 01.07-23.12
31.08: Frist for søknad 1. periode 02.01-30.06

SØKNAD OM GARANTILOTT

HVITE FELT FYLLES UT AV FISKER

1 FARTØYETS REG. MERKE		2 FARTØYETS NAVN		3 TIDSROMMET SØKNADEN GJELDER FOR	
4 FARTØYEIERS NAVN OG ADRESSE			5 SØKERS NAVN OG ADRESSE (hvis søker ikke eier fartøyet)		
Postnr.	Poststed		Postnr.	Poststed	
6 SØKERS FØDSELSNR. (11 SIFFER)	7 ORGANISASJONSNUMMER.	8 SØKERS TELEFONNUMMER	9 SØKERS KONTONUMMER		
10 FISKESLAG	11 FANGSTFELT	12 REDSKAPSTYPE	13 ANTALL LEVERINGER	14 ANTALL SJØVÆR	

Legg ved leveringssedlene i søknadsperioden.

Opplysningene vedrørende driftsforholdene i søknadsperioden føres på side 4 i skjemaet.

Til bruk for GFF – skriv ikke her!

FARTØYSNR	MANNSKAPSDDEL	OPPGJØRSTYPE	MANNTALLSTATUS

FANGSTOPPGJØR

Garantikassen følger de til enhver tid gjeldende overenskomster og oppgjørsavtaler

15 INNTEKTER		BELØP KR						
Fangstinntekter (Trekkgrunnlag 2)								
Privatsalg								
Erstatninger for fangsttap/bergelønn og trekking av annen båts bruk								
Godtgjørelse for ilandføring av fangst fra andre båter								
Tilskudd over fiskeriavtalen								
Inntekt av oljevernøvelse, forsøksfiske, letetjeneste og forskningsfangst								
16 FELLESGIFTER								
A	Drivstoff eks. mva., smøreolje, brensel, bensin							
B	Agn, is, emballasje, salt, kasseleie, freon, rengjøringsutstyr							
C	Redskapsutgifter, forsyn, angler, snuere, kniver, etc.							
D	Arbeidspenger v/ leid arbeidshjelp							
E	Havneutgifter /ekkoloddpapir							
F	Produktavgift, avgift til salgslag etc.							
G	Dokumenterte telefonsamtaler og telegrammer vedrørende driften							
H								
I	Proviantutgifter/Kostutgifter							
J	Pakkeforsikring, kostnad i søknadsperioden							
K	Andr utgifter iht. overenskomst? Redegjør under "Andre merknader"							
L	Brukstap, dokumentasjon må legges ved							
	Sum fellesutgifter							
	Delingsfangst som er delt slik (sett X)							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Fartøy</th> <th>Fartøy m/redskap</th> <th>Prosent</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Fartøy	Fartøy m/redskap	Prosent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Fartøy	Fartøy m/redskap	Prosent						
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							
17	A							
	B							
	Redskap							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Mannskap</th> <th>Mannsk. m /redskap</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>	Mannskap	Mannsk. m /redskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Mannskap	Mannsk. m /redskap							
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>							
	C							
18	Arbeidspenger betalt av båt/redskapspart							
	Sum lott + hyre							
Andre merknader:								

MANNSKAPSLISTE

1	19	DAG	MND	ÅR	PERS. NR.	NAVN	20	LOTT		
	21	DRIFTSTID			22	ANDRE INNTEKTER	23	HVIS JA, OPPGI TIDSROM , BELØP OG TYPE	24	HYRE
					JA <input type="checkbox"/>	NEI <input type="checkbox"/>				
TIL BRUK FOR GFF:										

2	19	DAG	MND	ÅR	PERS. NR.	NAVN	20	LOTT		
	21	DRIFTSTID			22	ANDRE INNTEKTER	23	HVIS JA, OPPGI TIDSROM , BELØP OG TYPE	24	HYRE
					JA <input type="checkbox"/>	NEI <input type="checkbox"/>				
TIL BRUK FOR GFF:										

3	19	DAG	MND	ÅR	PERS. NR.	NAVN	20	LOTT		
	21	DRIFTSTID			22	ANDRE INNTEKTER	23	HVIS JA, OPPGI TIDSROM , BELØP OG TYPE	24	HYRE
					JA <input type="checkbox"/>	NEI <input type="checkbox"/>				
TIL BRUK FOR GFF:										

4	19	DAG	MND	ÅR	PERS. NR.	NAVN	20	LOTT		
	21	DRIFTSTID			22	ANDRE INNTEKTER	23	HVIS JA, OPPGI TIDSROM , BELØP OG TYPE	24	HYRE
					JA <input type="checkbox"/>	NEI <input type="checkbox"/>				
TIL BRUK FOR GFF:										

5	19	DAG	MND	ÅR	PERS. NR.	NAVN	20	LOTT		
	21	DRIFTSTID			22	ANDRE INNTEKTER	23	HVIS JA, OPPGI TIDSROM , BELØP OG TYPE	24	HYRE
					JA <input type="checkbox"/>	NEI <input type="checkbox"/>				
TIL BRUK FOR GFF:										

6	19	DAG	MND	ÅR	PERS. NR.	NAVN	20	LOTT		
	21	DRIFTSTID			22	ANDRE INNTEKTER	23	HVIS JA, OPPGI TIDSROM , BELØP OG TYPE	24	HYRE
					JA <input type="checkbox"/>	NEI <input type="checkbox"/>				
TIL BRUK FOR GFF:										

7	19	DAG	MND	ÅR	PERS. NR.	NAVN	20	LOTT		
	21	DRIFTSTID			22	ANDRE INNTEKTER	23	HVIS JA, OPPGI TIDSROM , BELØP OG TYPE	24	HYRE
					JA <input type="checkbox"/>	NEI <input type="checkbox"/>				
TIL BRUK FOR GFF:										

