

Det ble så stille

Evaluering av bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk

Øystein Aas Børre Dervo
Oddgeir Andersen Jostein Skurdal
Stein I. Johnsen Eli Åsen
Torvald Tangeland



NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en ny, elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Norsk institutt for naturforskning

Det ble så stille

**Evaluering av bortfallet av fiskeravgiften og
fiskefondet for innlandsfisk**

Øystein Aas
Børre Dervo
Oddgeir Andersen
Jostein Skurdal
Stein I Johnsen
Eli Åsen
Torvald Tangeland

Aas, Ø., Dervo, B., Andersen, O., Skurdal, J., Johnsen, S., Åsen, E. & Tangeland, T. 2009. Det ble så stille. Evaluering av effekten av bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk - NINA Rapport 449, 38 s.

Lillehammer, januar 2009

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-2015-6

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

REDAKSJON

Øystein Aas

KVALITETSSIKRET AV

Jon Museth

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Børre K. Dervo (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)

Direktoratet for naturforvaltning

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER

Jorun Vikan Larsen

FORSIDEBILDE

Børre Dervo

NØKKEWORD

Innlandsfiske

Forvaltning

Finansiering

Avgift

Evaluering

KEY WORDS

Inland fisheries

Management

Funding

Fees

Evaluation

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

7485 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

NINA Oslo

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 22 60 04 24

NINA Tromsø

Polarmiljøsentret

9296 Tromsø

Telefon: 77 75 04 00

Telefaks: 77 75 04 01

NINA Lillehammer

Fakkalgården

2624 Lillehammer

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 61 22 22 15

www.nina.no

Sammendrag

Aas, Ø., Dervo, B., Andersen, O., Skurdal, J., Johnsen, S., Åsen, E. & Tangeland, T. 2009. *Det ble så stille. Evaluering av effekten av bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk - NINA Rapport 449, 38 s.*

Formålet med denne rapporten har vært å vurdere hvordan bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk fra 2002 har virket på fiskedeltagelse, hindringer mot innlandsfiske og forvaltning og tiltak innenfor innlandsfisket. Undersøkelsen er basert på flere typer data, i første rekke spørreundersøkelser blant et tilfeldig utvalg av medlemmer i NJFF, fylkesmennenes fiskeforvaltere og miljøansvarlige i kommunene. I tillegg er det foretatt telefonintervjuer med representanter for sentrale rettighetshaverorganisasjoner og brukerorganisasjoner.

Samlet sett synes bortfallet av fiskeravgiften for innlandsfisk, og fjerningen av fondet som ble finansiert av avgiften, å ha hatt en negativ virkning på norsk innlandsfiskeforvaltning. Det er vanskelig å vurdere eventuelle gevinster i form av reduserte hindre for å drive innlandsfiske, men det er rimelig å påregne at fjerningen har blitt opplevd som en forenkling. Det er ikke mulig å påvise om fjerningen av avgiften har påvirket deltagelsen i innlandsfiske positivt, men dette er lite trolig i og med at deltagelsen påvirkes av så mange andre og sterkere virkende faktorer at en eventuell effekt av avgiftsbortfallet vil bli fullstendig overskygget av andre effekter.

Bortfallet av fondet rapporteres å ha hatt en klar negativ effekt på innlandsfiskeforvaltningen. Hvor sterk denne effekten er vurderes ulikt av de forskjellige. Mest negativ vurderes den av fylkesmennenes fiskeforvaltere, noe mindre av representanter for organisasjonene og kommunene. Uansett tegnes et bilde av at norsk innlandsfiskeforvaltning er inne i en bølgedal, som skyldes flere årsaker. Bortfallet av fondet er en av årsakene, men også lav prioritering og mindre ressurser til innlandsfisk både i DN og hos fylkesmennene bidrar. Den kanskje viktigste grunnen er imidlertid at kommunene i så stor grad har prioritert ned naturforvaltning generelt, og innlandsfisk spesielt, etter den korte satsningen på 1990-tallet. Sammenligner en kommunenes arbeid innenfor innlandsfisk med tilsvarende arbeid innenfor hjorteviltforvaltningen, blir nedprioriteringen av innlandsfiskeforvaltningen i kommunene ekstra tydelig.

Effekten av bortfallet av avgiften på rekruttering til og deltagelse i innlandsfiske er vanskeligere å vurdere. De fleste som er intervjuet vurderer det slik at effekten har vært liten eller ingen. Noen påpeker at bortfallet av avgiften må forventes å ha positive effekter for de som fisker lite eller på impuls. Andre hevder at virkningen også kan være negativ fordi en del aktiviteter som skal bedre forholdene for fritidsfiske har forsvunnet. Data påviser at deltagelsen i fiske blant barn, ungdom og unge voksne har gått ned en god del de siste årene. Dette antas i hovedsak å være knyttet til generelle samfunnsmessige endringer, som fullstendig overskygger eventuelle positive virkninger av at barn nå fisker gratis, som en skulle vente har en større effekt enn bortfallet av fiskeravgiften. Samtidig påviser disse undersøkelsene at andelen eldre som fisker har økt. En situasjon med en forskyvning av fritidsfiskerne i retning av færre yngre og flere eldre tilsier en grundig gjennomgang av alt arbeid med fritidsfiske.

Norsk innlandsfiskeforvaltning er inne i en fase der aktiviteten er lav på mange områder. Det er en ressurs med en annen betydning enn før, kanskje også mindre. Samtidig representerer den muligheter, og utfordringene i forbindelse med vern og utvikling er betydelige, jfr for eksempel Landbruks- og matdepartementets handlingsplan for økt nærings- og turistfiske basert på innlandsfiskeressursene (LMD 2007). I lys av dette er understreket denne rapporten behovet for en grundig gjennomgang av norsk innlandsfiskeforvaltning, inkludert ansvarsforholdene mellom ulike sektorer og nivåer i det offentlige, og mellom private og offentlige aktører, og finansieringssituasjonen.

Øystein Aas, NINA, Fakkeltårnet, 2624 Lillehammer. Oystein.Aas@nina.no

Innhold

Sammendrag	3
Innhold	4
Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Problemstillinger.....	8
2 Metode	9
2.1 Spørreundersøkelse blant NJFF medlemmer	9
2.2 Intervjuer blant fiskeforvaltere i fylkene	9
2.3 Intervjuer blant sentrale brukere.....	9
2.4 Undersøkelse om kommunenes fiskeforvaltning.....	9
3 Resultater	10
3.1 Oversikt over bruken av midlene de siste årene	10
3.1.1 Oversikt over samlede bevilgninger til lokale midler og fordeling på fylkene	10
3.1.2 Fordelingen av midlene til lokale fiskeformål (post 1425.70)	12
3.1.3 Fordelingen av midlene til kommunal fiskeforvaltning (post 1425.60.2)	13
3.2 Spørreundersøkelse blant sportsfiskere som er medlemmer i NJFF	14
3.3 Spørreundersøkelse blant fiskeforvaltere.....	18
3.4 Intervjuer med representanter for sentrale brukere av midlene.....	23
3.4.1 NJFF.....	23
3.4.2 Grunneierorganisasjonene	24
3.5 Status for kommunal innlandsfiskeforvaltning	25
3.5.1 Kommunenes oppfatning av effekter av bortfall av fiskefondet for innlandsfisk	25
4 Diskusjon	28
4.1 Effekten av bortfallet av avgiften for lette adgangen til innlandsfiske	28
4.2 Effekten av bortfallet av fondet på forvaltning og tiltaksarbeid for innlandsfisk	30
4.2.1 Offentlig forvaltning.....	30
4.2.2 Grunneiere og fiskerforeninger	31
4.3 Oppsummering.....	31
5 Referanser	33

Forord

Denne rapporten presenterer resultatene fra en evaluering av bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk. Bortfallet skjedde i 2002 (med visse fondsmidler tilgjengelig i 2002 og 2003). Evalueringen startet opp i 2007, og de siste intervjuene ble gjennomført høsten 2008.

I evalueringen har flere NINA forskere bidratt sammen med hovedfagsstudent Eli Åsen som avla sin masteroppgave ved Institutt for naturforvaltning våren 2007. Mange personer i norsk fiskeforvaltning, først og fremst på lokalt og regionalt nivå, har bidratt ved å svare på spørreskjemaer og delta på intervjuer. Fra oppdragsgivers side har særlig Jorun Vikan Larsen og Raoul Bierach bidratt med kommentarer og innspill.

Som prosjektleder takker jeg alle som har bidratt til prosjektet.

Rapporten med dens eventuelle feil og mangler er allikevel forfatterens ansvar. Vi håper rapporten kan bli til nytte i det videre arbeidet med norsk innlandsfiskeforvaltning.

Lillehammer, januar 2009

Øystein Aas
prosjektleder

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Fiskeravgiften (Fisketrygden) ble innført med lov om laks- og innlandsfisk fra 1964 (§22). Bakgrunnen for innføringen av fiskeravgiften var ønsket om øremerkede midler til lakse- og innlandsfiskeforvaltningen. Forslaget om å legge en viss avgift på fisket ble fremmet både av innlandsfiskekomiteen og av lakselovkomiteen. Tanken som lå bak disse forslagene var verken ny eller original, nemlig å legge avgift på en næring for å skaffe midler til de utgifter som var forbundet med den, samtidig som avgiftsordningen burde være så omfattende at den kunne tjene til næringens fremme. For laksefiskets vedkommende var slike avgifter allerede innført bl.a. ved bestemmelsene om den såkalte lakseskatten. Tilsvarende var det innført en viltrygdavgift for jakt. Departementet uttalte i sin innstilling at det offentlige har disponert for små pengemidler til å kunne fremme alle de tiltak vedkommende laksefisket og innlandsfisket som er ønskelig for å utbygge fisket til det omfanget det bør ha, både som næring, som sportsfiske og del av turistnæringen. Avgiften ble ikke begrenset til noen spesiell gruppe fiskere, den ble kalt fisketrygd og ble av stortingskomiteen oppfattet som en "forsikringspremie som vil bidra til å realisere hensiktsmessige tiltak til forebygging av nedgang i fisket, og på den annen side som en investeringsavgift med henblikk på økning av fiskeutbyttet" (Næstad 1973).

Fisketrygdavgiften var en avgift som alle over 16 år, bortsett fra reindriftssamer, skulle betale hvis de vil fiske etter laks, sjørørret eller innlandsfisk. Fisketrygden gikk til et *fiskefond* til fremme av lakse- og innlandsfiske under administrasjon av Miljøverndepartementet (fra 1972). For fiske i ferskvann var det i tillegg nødvendig med tillatelse fra grunneier, normalt ved å kjøpe *fiskekort* for det aktuelle området. Også fiske etter ferskvannskreps falt innenfor ordningen.

Avgiften ble innført i en periode hvor fisket i stor grad hadde et nærings- og nytteperspektiv og da forvaltningen var underlagt Landbruksdepartementet. Det ble drevet med omfattende fiskestell både når det gjaldt laks og innlandsfisk. Prøvefiske, bygging av fisketrapper, utsetting, utfisking og utrydding av uønskede arter med rotenon var typiske oppgaver. Målet var å øke bestandene og kvaliteten på disse i forhold til våre behov. Da Miljøverndepartementet overtok forvaltningsansvaret skjedde det over tid en endring i målsettingene, og fokus ble i større grad å ta vare på de naturlige bestandene og ikke gjøre tiltak som forstyrret den naturlige balansen. Samtidig var nytteverdiene fortsatt anerkjent. Gradvis kom også ny kunnskap til som pekte dels på dårlig effekt av mange av tiltakene, mens en også påviste skadevirkninger for eksempel av flytting av fisk og feil kultiveringspraksis. Tidligere prioriterte tiltak ble derfor etter hvert strengt regulert og delvis forbudt. Avgiften, og kanskje i enda større grad disponeringen av den, har skapt diskusjon. Fordelingen av midlene på forskning i regi av sentrale institusjoner versus praktiske tiltak lokalt har vært ett tema, fordeling på anadrome laksefisk og innlandsfisk en annen (Qvenild og Skurdal 1987). Også kunnskap om at mange som skulle ha løst avgiften, men som ikke gjorde det, har vært en annen (Aas 1997). Dette skapte diskusjon både om avgiftens legitimitet og om hva som kunne gjøres for å rette på forholdet.

Over tid har det skjedd flere endringer i fiskeravgiften. Den skiftet navn fra fisketrygdavgift til fiskeravgift i 1992. Dette skjedde i forbindelse med innføring av ny lov om laksefisk og innlandsfisk av 15. mai 1992. Videre ble fiskeråret endret fra å følge kalenderåret til å gjelde fra 1. april til og med 30. mars i forskriften av 1993 (FOR 1993-06-15 nr 532: Forskrift om fiskeravgift). Det ble også innført ordninger for innlandsfisk hvor det var mulig å betale fiskeravgift for en uke og for den ene av ektefeller og samboere med barn i alderen 16-20 år for et år eller en uke (familiekort). Årsaken var at en ikke ønsket at avgiften skulle oppleves som et hinder. Det ble også innført en dispensasjonsordning hvor kommunene kunne gi dispensasjon fra kravet om å betale fiskeravgift til skoler eller institusjoner som har fiske som en del av undervisning, behandling eller aktivitetstilbud. I tillegg ble det lagt til rette for å forenkle innbetalingen.

I forarbeidene til loven av 1992 vurderte lakse- og innlandsfisklovutvalget, ledet av Einar Moxnes, fiskefondet og fisketrygdavgiften og muligheten for alternativer. Konklusjonen var at fisketrygdavgiften vanskelig kunne erstattes som finansieringsgrunnlag uten gjennom en storstilt statlig økonomisk innsats og det ble anbefalt å videreføre ordningen (NOU 1987: 2).

Etter den nye loven fra 1992 ble det samtidig lagt opp til en betydelig delegering av fiskeforvaltningen. Kommunene ble formelt etablert som myndighet, og særlig rettighetshaverne ble ansvarliggjort. Loven fikk bestemmelser om driftsplaner for fisk. På 90-tallet ble det gjennomført en rekke prosjekter som skulle stimulere til driftsplanlegging og ansvarliggjøring av rettighetshaverne (se feks Aas og Andersen 2001, Dervo 2002). Ordningen med driftsplaner var frivillig for innlandsfiske.

For å støtte opp under prosessen, og samtidig utvikle innlandsfiskeforvaltningen ble det såkalte Innlandsfiskeprogrammet gjennomført på første halvdel av 1990-tallet (DN 1997). Programmet var et samordnet arbeid mellom offentlig og privat fiskeforvaltning for å effektivisere og styrke innsatsen for forvaltningsområdet innlandsfisk. Innsatsen skjedde i nært samarbeid mellom myndigheter, rettighetshaverorganisasjoner og frivillige organisasjoner gjennom Rådgivende utvalg for innlandsfisk. Hoveddelen av aktivitetene skjedde lokalt på kommunenivå med utgangspunkt i den kommunale miljøreformen i et samarbeid mellom kommunen, rettighetshavere og frivillige organisasjoner.

En viktig målsetning med fiskeforvaltningen på 90-tallet var å stimulere allmennheten til deltakelse i fritidsfiske. Miljøverndepartementet uttalte i Stortingsmelding 24 (2000-2001):

"Det er videre behov for å gå kritisk igjennom de ordninger og bestemmelser som bidrar til å skape barrierer for jakt og fritidsfiske, slik som kvaliteten på tilbudene og informasjon om mulighetene, virkningene av avgiftene for jakt og fritidsfiske, fiskeravgift og aldersgrenser for kort. Siktemålet må være å stimulere til økt høsting av naturens overskudd."

I Stortingsmelding 39 Om friluftsliv (2001-2002) foreslår regjeringen å "gjøre sportsfiske etter innlandsfisk lettare tilgjengeleg og rimelegare ved å fjerne fiskeravgifta". Energi- og miljøvernkomiteen uttalte følgende i forbindelse med forslaget:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener at fritidsfiske er en positiv fritidssyssele, og da er det etter flertallets syn feil av staten å avgiftsbelegge innlandsfiske, noe som både er hemmende på friluftaktivitetene og oppfattes byråkratisk. I tillegg til en statlig avgift kommer det ofte en ekstra avgift for å fiske i spesielle ferskvann, enten disse eies av staten eller av private. Flertallet viser til at barn under 16 år slipper å betale avgift."

Flertallet er svært positive til de signalene som Direktoratet for naturforvaltning kom med om å fjerne fiskeravgiften. Komiteen er kjent med at Regjeringen i St.meld. nr. 39 (2000-2001) foreslår å fjerne fiskeravgiften for innlandsfiske. Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen avvikle den statlige fiskeravgiften for innlandsfiske."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er kjent med at konsekvenser ved bortfall av fiskeravgift til staten er på om lag 11 mill. kroner og ber Regjeringen ta hensyn til dette under den ordinære budsjettbehandlingen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre er oppmerksom på at dette betyr et innteksttap på om lag 11 mill. kroner for staten, og at dette er penger som stort sett blir brukt til å kultivere fiskevann og fremme forskning på ferskvannsfiske. Dette må dekkes opp uten at inndekningen skal gå ut over brukergrupper og/eller frivillige organisasjoner.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at dette må dekkes opp ved omprioriteringer innenfor departementets budsjetter."

Fiskeravgiften ble opphevet fra 1. januar 2002 for fiske etter innlandfisk og kreps, mens ordningen med fiskeavgift for fiske etter laks, sjøørret og sjørøye (alt fiske på lakseførende strekning) er videreført. Fiskere må fortsatt betale fiskekort eller innhente fisketillatelse fra fiskerettshaveren.

I informasjon fra Direktoratet for naturforvaltning ble følgende begrunnelse for å fjerne avgiften gitt:

"Bakgrunn for fjerningen av fiskeravgiften for innlandsfiske er: Fritidsfiske og fiskeressursene representerer store biologiske, kulturelle, økonomiske og rekreasjonsvise verdier, og har et stort potensiale for videre utvikling. Fritidsfiske har blitt stadig viktigere for rekreasjon de siste tiårene. Omkring halvparten av den voksne befolkningen tar del i fritidsfiske hvert år, men undersøkelser viser at deltakingen blant yngre fiskere har vist en målbar nedgang.

En av de viktigste utfordringene innen fritidsfiske er derfor å sikre rekruttering og en fremdeles høy deltakelse i fritidsfiske. I samarbeid med frivillige organisasjoner og næringsorganisasjonene arbeider miljømyndighetene aktivt med målrettet rekruttering og stimulering til fritidsfiske, utvikle et fisketilbud som er attraktive for ulike målgrupper sine ønsker og behov og med å bedre ressursgrunnlaget. Miljømyndighetene mener at fjerning av fiskeravgiften for innlandsfiske er et viktig bidrag i dette arbeidet."

1.2 Problemstillinger

Hovedbegrunnelsen for fjerning av fiskeravgiften var et ønske om å redusere terskelen for deltakelse i fisket. Ved vedtaket om fjerning av avgiften var en klar over at fondet ville kunne svekkes og mye innsats falle bort dersom det ikke ble erstattet med andre virkemidler (se sitatene over). I ettertid er det klart at bortfallet av inntekter til fondet ikke er erstattet med andre offentlige midler over Miljøverndepartementets budsjett.

Både bortfallet av avgiften og fondsmidlene til innlandfisk reiser en rekke spørsmål:

- Har det blitt lettere å delta i fisket ved at man nå kun trenger fiskekort?
- Kan slike endringer dokumenteres eller spores på ulike måter?
- Hvilket inntrykk har sentrale brukergrupper og interesseorganisasjoner av bortfallet av avgiften og tapet av fondsmidlene?
- Hvordan har salget av fiskekort utviklet seg etter bortfallet av fiskeravgiften både mht pris og antall solgte kort?
- Har private og offentlige aktører greid å opprettholde aktivitet og tiltak ved å skaffe midler fra andre kilder, og i tilfelle hvilke?
- Hvordan har gjennomføringen av fisketiltak i offentlig og privat regi utviklet seg?
- Hvilke type tiltak blir gjennomført i dag?
- Hvordan har kommunene opprettholdt og videreutviklet sin rolle som myndighet?

Dette prosjektet har gjennom intervjuer med offentlig forvaltning (statlig og kommunal), rettighetshaverorganisasjoner og brukerne forsøkt å belyse spørsmålene over.

2 Metode

2.1 Spørreundersøkelse blant NJFF medlemmer

Som del av to andre undersøkelser ved NINA som gikk til representative utvalg av Norges Jeger- og Fiskerforbunds medlemmer, la vi inn noen enkle spørsmål av relevans for denne undersøkelsen. De av medlemmene i NJFF som fisket etter ferskvannsfisk fikk spørsmål om sine kunnskaper om hvem som har plikt til å betale avgiften i dag. Deretter fikk de spørsmål om de kjente til bortfallet av fiskeravgiften for innlandsfiske og hvilke synspunkter de hadde på hvorvidt dette hadde påvirket fisket. En utvidet medlemsundersøkelse stilte i tillegg spørsmål om betaling av fiskeravgiften.

Undersøkelsene ble gjennomført høsten 2007 og vinteren 2008. I den første undersøkelsen ble i alt 805 medlemmer av NJFF telefonintervjuet av Norfakta. Av de 500 som ville delta (62 % av de som ble kontaktet), hadde 317 (63 %) fisket i ferskvann siste året og fikk derfor spørsmålene om fiskeravgiften. 183 (37 %) hadde ikke fisket i ferskvann i 2007. I den nettbaserte spørreundersøkelsen (Questback) ble 2 558 medlemmer kontaktet via e-post. Av disse besvarte 1 152 spørreskjemaet (58 %). Det ble gjennomført tre purringer.

2.2 Intervjuer blant fiskeforvaltere i fylkene

Ved bruk av webverktøyet Questback fikk alle fiskeforvaltere hos fylkesmennene tilsendt et spørreskjema om status for innlandsfiskeforvaltning og om mulige effekter av bortfallet av fiskefondet og fiskeravgiften for innlandsfisk. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2008. Alle fiskeforvaltere (i alt 18) svarte på undersøkelsen.

2.3 Intervjuer blant sentrale brukere

Telefonintervju (9 personer) og personlig intervju (1 person) ble brukt til å kartlegge synspunkter og vurderinger som følge av endringene med fiskeravgift og fondsmidler for innlandsfisk hos sentrale representanter for brukere og rettighetshavere. En ansatt i NJFFs sentrale administrasjon, fem fylkessekretærer i NJFF i fylker med betydelige innlandsfiskeressurser, en ansatt i Norges Skogeierforbunds administrasjon og tre ansatte i skogeierandelslag i områder med betydelige innlandsfiskeressurser ble intervjuet. Ingen av de forespurte motsatte seg å delta i undersøkelsen. Intervjuene ble gjennomført senhøsten 2008.

2.4 Undersøkelse om kommunenes fiskeforvaltning

Denne delen av undersøkelsen bygger på en hovedoppgave i naturforvaltning ved UMB, gjennomført av student Eli Åsen våren 2007 (Åsen 2007). Formålet med oppgaven var å belyse kommunenes fiskeforvaltning, ti år etter avslutningen av innlandsfiskeprogrammet.

Et spørreskjema ble sendt ut via e-post til totalt 404 kommuner. Av disse kom det inn svar fra i alt 202 kommuner, noe som tilsvarer en svarprosent på 50 % (noen av svarene representerte mer enn en kommune der det var etablert interkommunalt samarbeid). Besvarelsene ble analysert ved hjelp av analyseprogrammet SPSS.

3 Resultater

3.1 Oversikt over bruken av midlene de siste årene

3.1.1 Oversikt over samlede bevilgninger til lokale midler og fordeling på fylkene

Siden fiskefondet ble opprettet i 1964, har det vært mulig for ulike aktører å søke tilskudd til lokale fiskeformål (benevnt som post 1425.70 i Miljøverndepartementets budsjett de siste årene). I forbindelse med overføring av myndighet og oppgaver etter lakse- og innlandsfiskeoven til kommunene ble det i 1998 opprettet en ny post (Fiskeforvaltning i kommunene – post 1425.60.2). Den årlige bevilgningen i perioden fra og med 1998 til og med 2001/2002 varierte mellom 3,6 og 4,5 mill kr for post 1425.60.2 og mellom 3,4 og 5,5 mill kr for post 1425.70 (samlet for alle artskategorier, se **tabell 1**).

Som en følge av at fiskeravgiften på innlandsfiske ble borte (fra og med 2002), opphørte post 1425.60.2, og muligheten til å søke om midler til lokale fiskeformål for innlandsfiske over post 1425.70 ble borte. I årene 2002 og 2003 ble det som en "overgangsordning" over statsbudsjettet overført kr 2,3 mill årlig (til post 1427.70 - kalking) som skulle kompensere for bortfall av midler til innlandsfiskeformål. Som det fremgår av **tabell 1** var rammen i 2002 på kr 1,6 mill, en kombinasjon av bevilgninger i 2002 og at det ble overført midler fra 2001.

Tabell 1. Oversikt over økonomiske rammer (samlet for alle artskategorier) til post 1425.60.2 (Fiskeforvaltning i kommunene) og 1425.70 (Lokale fiskeformål) fordelt på ulike fylker i perioden 1998-2001.

Post 1425.	1998		1999		2000		2001		2002	
	60.2	70	60.2	70	60.2	70	60.2	70	60.2*	1427.70**
Fylke	Rammetildelinger i mill kr									
Østfold	0,16	0,15	0,31	0,20	0,12	0,19	0,12	0,30		0,07
Oslo og Akershus	0,31	0,32	0,07	0,24	0,25	0,29	0,25	0,40		0,18
Hedmark	0,23	0,30	0,45	0,13	0,33	0,25	0,33	0,30		0,12
Oppland	0,23	0,28	0,18	0,13	0,33	0,25	0,33	0,35		0,12
Buskerud	0,20	0,28	0,10	0,12	0,22	0,25	0,22	0,30		0,08
Vestfold	0,15	0,15	0,30	0,10	0,20	0,19	0,20	0,25		0,08
Telemark	0,20	0,29	0,10	0,13	0,22	0,25	0,22	0,25		0,08
A-Agder	0,15	0,16	0,31	0,13	0,15	0,19	0,15	0,25		0,08
V-Agder	0,15	0,17	0,23	0,10	0,20	0,19	0,20	0,25		0,08
Rogaland	0,23	0,17	0,15	0,10	0,28	0,21	0,28	0,30		0,10
Hordaland	0,31	0,17	0,12	0,10	0,36	0,22	0,36	0,30		0,10
Sogn og Fjordane	0,20	0,15	0,20	0,20	0,12	0,19	0,12	0,25		0,08
Møre og Romsdal	0,40	0,17	0,15	0,67	0,30	0,49	0,30	0,70		0,08
Sør-Trøndelag	0,28	0,15	0,20	0,28	0,12	0,20	0,12	0,25		0,08
Nord-Trøndelag	0,31	0,28	0,23	0,26	0,20	0,24	0,20	0,25		0,08
Nordland	0,45	0,30	0,23	0,13	0,55	0,24	0,55	0,30		0,08
Troms	0,23	0,29	0,21	0,28	0,20	0,22	0,20	0,25		0,07
Finnmark	0,31	0,22	0,06	0,10	0,35	0,19	0,35	0,25		0,07
Tot. (mill)	4,50	4,00	3,60	3,40	4,50	4,25	4,50	5,50		1,63

* Post 1425.60.2 utgikk f.o.m.2001.

** P.g.a. bortfall av fiskeravgiften for innlandsfiske ble det som kompensasjon over statsbudsjettet overført midler til post 1427.70 (kalking) som kunne tildeles søknader til lokale innlandsfiskeformål i 2002.

Tilskuddene til fylkene varierer noe med fylkenes størrelse og omfang på fiskeressursene, men også mellom år, fra rundt 250 000 til opp mot 800 000 per fylke og år, begge postene sett under ett (**Tabell 1**). Stor variasjon for ett fylke fra ett år til et annet er oftest knyttet til ubrukte midler fra året før, eller en variasjon som var avtalt og tilpasset spesielle prosjekter.

Fordelingen av midlene på ulike artskategorier (laks, innlandsfisk, felles og annet) på de ulike postene (1425.60.2 og 1425.70) ble bestemt av fylkesmennene. Kategoriene "felles og annet" innbefatter prosjekter som tilrettelegging av fiskekortsalg, utarbeidelse av fiskestier, fiskestellsplaner, kurs i driftsplanlegging, utarbeidning av kart og infomateriell, opprydding, forskning/utredning etc. Flere av disse prosjektene gikk både til innlandsfisk og anadrome laksefisk, og det er derfor vanskelig å tallfeste nøyaktige beløp for de totale midlene som har gått til innlandsfiskeformål. I tillegg har rapporteringsgraden fra fylkesmennene variert mellom år. I år med 100 % rapporteringsgrad fra fylkesmennene (1998 og 2000) lå bevilget beløp til artskategori "innlandsfisk" på mellom kr 1,7-1,8 mill for post 1425.70. Det er noe dårligere rapporteringsgrad for post 1425.60.2, men det kan synes som at bevilgede midler i 1998 og 2000 er i samme størrelsesorden som for post 1425.70. En oversikt over midler bevilget til lokale fiskeformål og kommunal fiskeforvaltning (artskategori "innlandsfisk") er vist i **tabell 2**.

Tabell 2. Oversikt over bevilgede midler (for artskategori "innlandsfisk") fra post 1425.60.2 (Fiskeforvaltning i kommunene) og 1425.70 (lokale fiskeformål) fordelt på ulike fylker i perioden 1998-2001. Tallene er rundet av til nærmeste 10 000 kr. Mangel (-) på 1425.70 skyldes manglende rapportering, mens mangel (-) på 1425.60.2 skyldes mangelfull rapportering eller at det ikke ble bevilget midler.

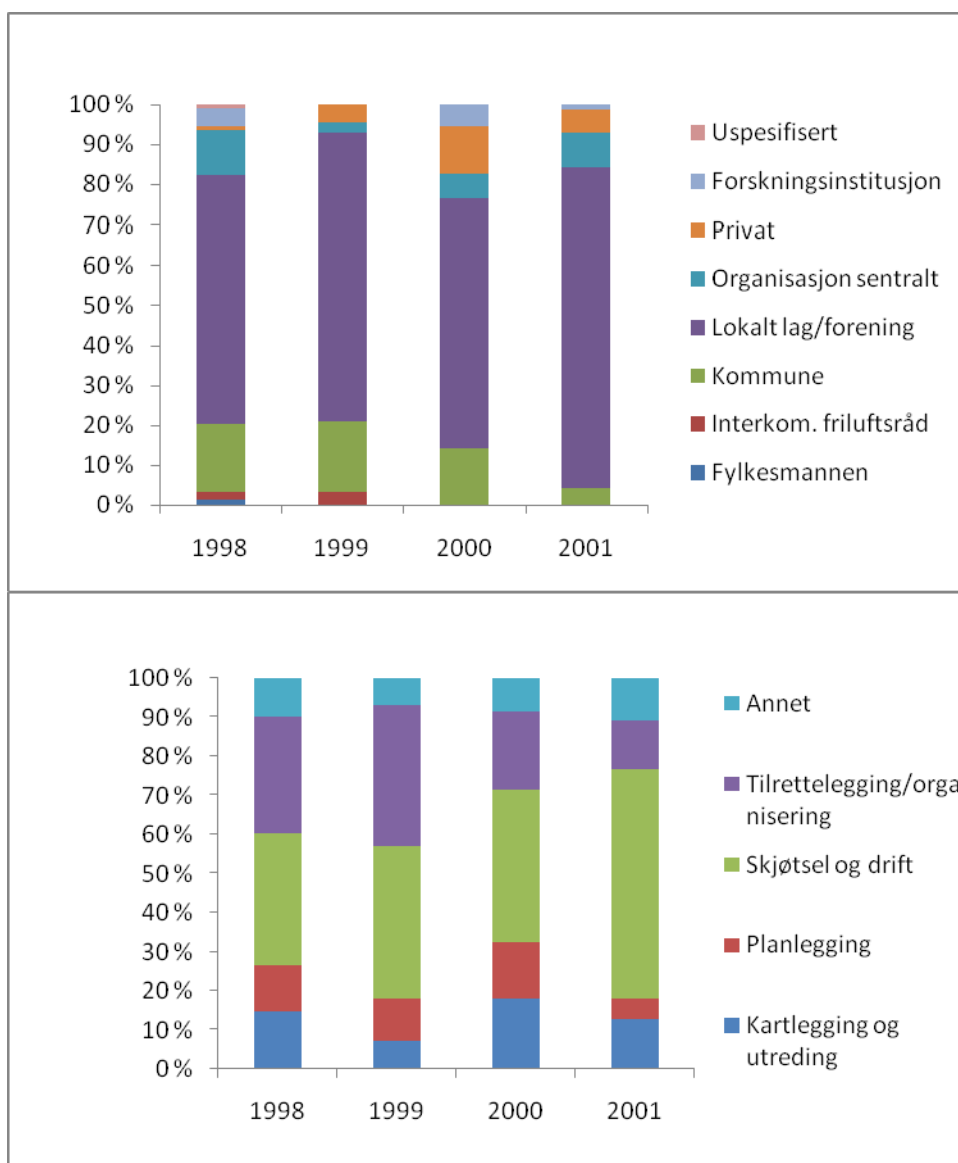
Post 1425.	1998		1999		2000		2001	
	60.2	70	60.2	70	60.2	70	60.2	70
Fylke	Bevilget sum i mill kr							
Østfold	0,13	0,09	0,10	0,06	0,09	0,16	0,04	0,15
Oslo og Akershus	0,12	0,27	0,05	0,10	0,06	0,21	0,07	0,30
Hedmark	0,23	0,30	0,21	0,08	0,33	0,24	0,33	0,30
Oppland	0,25	0,28	0,25	0,13	0,23	0,24	-	-
Buskerud	0,18	0,18	0,07	0,08	0,15	0,21	0,17	0,16
Vestfold	0	0,13	0	0,04	0,04	0,04	0	0,04
Telemark	0,17	0,12	0,14	0,09	0,13	0,21	-	-
A-Agder	0,09	0,08	0,02	0,06	-	0,04	-	-
V-Agder	-	0,02	0,05	0,02	0,01	0,03	0	0,04
Rogaland	0,01	0,01	0,19	0,06	0,11	0,06	0,21	0,23
Hordaland	0,14	0,01	0,16	0,02	0,15	0,09	-	-
Sogn og Fjordane	0,02	0,02	-	0,01	0,02	0,02	-	-
Møre og Romsdal	0,16	0,10	0,06	0,05	0,16	0,01	0	0,02
Sør-Trøndelag	0,00	0,05	0,15	0,07	-	0,05	0,04	0,10
Nord-Trøndelag	-	0,09	-	0,04	0	0,02	0,02	0,05
Nordland	0,03	0,08	0,02	0,01	0	0,05	-	0,01
Troms	0,03	0,01	0	0,04	0,09	0,08	-	-
Finnmark	0,05	0,02	-	-	0,04	0,06	-	-
Totalt	1,58	1,85	1,47	0,95	1,59	1,80	0,87	1,39

Vi ser at de store innlandsfiskefylkene på Østlandet naturlig nok bruker mest midler på innlandsfisk, med Hedmark og Oppland i tet, fulgt av Oslo/Akershus, Buskerud og Telemark. Det er kanskje litt overraskende at ikke mer midler er brukt til innlandsfisk i Finnmark.

3.1.2 Fordelingen av midlene til lokale fiskeformål (post 1425.70)

Av midlene som har blitt bevilget til lokale fiskeformål, har lokale lag og foreninger mottatt mellom 60 - 80 % av midlene (**figur 1**). I årene 1998-2001, dvs. årene med en egen post til kommunal fiskeforvaltning, har kommunene fått tildelt fra 4 – 18 % av midlene. Dette kan skyldes at kommunen har stått som prosjektkoordinator eller at Fylkesmennene har bevilget midler til kommunen utover det som ble tildelt over post 1425.60.2. Fordelingen på mottagere i årene 1998 – 2001 er vist i **figur 1** (øverst).

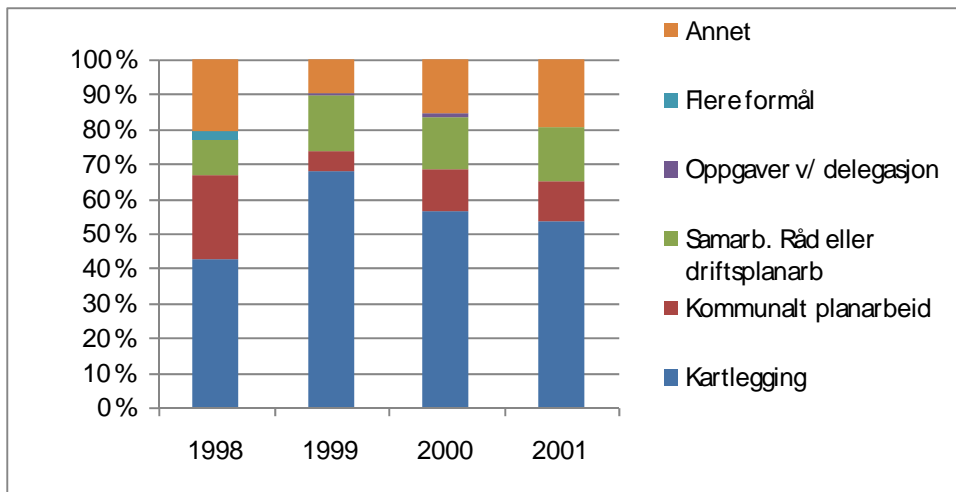
Midlene har i hovedsak gått til prosjekter kategorisert som skjøtsel/drift (33 - 60 %) og tilrettelegging / organisering (12 - 36 %). Fordelingen på formål i perioden 1998 - 2001 er vist i **figur 1** (nederst).



Figur 1. Oversikt over den relative fordelingen av bevilgede midler til lokale fiskeformål (post 1425.70) fordelt på ulike mottagere (øverst) og formål (nederst) i perioden 1998 – 2001.

3.1.3 Fordelingen av midlene til kommunal fiskeforvaltning (post 1425.60.2)

Av midlene som har blitt bevilget til kommunal fiskeforvaltning i perioden 1998 – 2001 har mellom 43 og 68 % gått til kartlegging (**figur 2**). Planarbeid i regi av kommunene og støtte til etablering av samarbeidsråd/driftsplanlegging har også fått noe midler. Svært lite er gått til delegasjonsarbeid.



Figur 2. Oversikt over den relative fordelingen av bevilgede kommunale fiskeforvaltningsmidler (post 1425.60.2) til ulike formål i perioden 1998-2001.

3.2 Spørreundersøkelse blant sportsfiskere som er medlemmer i NJFF

Datagrunnlaget baserer seg på to undersøkelser som ble gjennomført i 2007. Den ene undersøkelsen har 500 respondenter som ble stilt noen få spørsmål vedrørende kjennskap til fiskeravgiften i forbindelse med verving til en mer omfattende spørreundersøkelse. Den andre undersøkelsen som ble gjennomført omfattet aktivitet, deltagelse innen jakt og fiske og dugnadsarbeid knyttet til NJFFs virksomhet og har 1 152 respondenter.

Dataene brukes her til kort å belyse fiskevaner før vi ser hva ulike typer av fritidsfiskere vet om fiskeravgiften og hva slags syn de har på bortfallet av avgiften.

Blant de 500 respondentene i den første undersøkelsen, oppga 63 % at de hadde fisket i ferskvann i 2007, mens 37 % ikke hadde fisket i ferskvann. Sekstifire prosent av de som oppga hva de hadde fisket etter (n=309), hadde kun fisket innlandsfisk, mens 36 % hadde enten fisket bare anadrome laksefisk (7 %, n=22), eller etter begge deler (29 %, n=89), **tabell 3**.

Tabell 3. *Hva slags kategorier av fisk har NJFF medlemmene fisket etter i 2007 (ferskvannsfiske).*

	N	%
Anadrome laksefisk og innlandsfisk	89	29
Kun anadrome laksefisk	22	7
Kun innlandsfisk	198	64
Total	309	100.0

Informantene ble også spurt om hvor mange ganger de fisker etter anadrome laksefisk og innlandsfisk i ferskvann. Det er omtrent 1/3 som fisker færre enn fem ganger, 1/3 som fisker fra 5 til 10 ganger og 1/3 som fisker mer enn 10 ganger. I gjennomsnitt fisker de 11 dager i ferskvann. De som fisker kun etter anadrome laksefisk har en noe større andel blant de minst ivrige (mindre enn 5 ganger) og de mest ivrige (mer enn 20 ganger), men forskjellene er små.

Tabell 4. *Andelen av medlemmene i NJFF som fisker i ferskvann fordelt på hvor mange ganger de har fisket etter innlandsfisk og anadrome laksefisk i 2007.*

	Begge deler	Kun innlandsfisk	Total
< 5 ganger	43 (39 %)	71 (36 %)	114 (37 %)
5 – 10 ganger	29 (26 %)	64 (32 %)	93 (30 %)
10 – 20 ganger	17 (15 %)	29 (15 %)	46 (15 %)
> 20 ganger	22 (20 %)	34 (17 %)	56 (18 %)
Total	111 (100 %)	198 (100 %)	309 (100 %)

Informantene ble så spurt om de hadde betalt fiskeravgiften i 2007, og hvilke betalingsform som var brukt. I den utvidede medlemsundersøkelsen hadde 35 prosent av informantene betalt avgiften, fordelt på 8 prosent på postkontor eller post i butikk, 17 prosent på internett og 10 prosent i nettbank (**tabell 5**). Dette indikerer at en stor andel har tatt i bruk moderne, online betalingsordninger som letter kjøp av avgiften.

Tabell 5. Andelen av medlemmene (utvidet medlemsundersøkelse) som har betalt fiskeravgiften i 2007, fordelt på ulike betalingsformer.

	N	%
Ja, via postkontor eller post i butikk	97	8
Ja, på internett	193	17
Ja, betalt via nettbank	115	10
Nei	747	65
Total	1 152	100

Når vi kombinerer informasjon om medlemmene har fisket etter anadrome laksefisk i ferskvann og om de har løst fiskeravgiften, ser vi at en klar overvekt (ca 4 av 5) av de som skulle ha løst avgiften, oppgir å ha løst den (**tabell 6**). Men vi ser også at ca 14 % som ikke behøvde å ha løst avgiften, oppgir å ha gjort det.

Tabell 6. Oversikt over antall og andel av medlemmene i NJFF som oppgir at de har løst eller ikke løst fiskeravgiften, og om de oppgir å ha fisket eller ikke etter anadrome laksefisk i ferskvann i 2007.

Fisket du anadrom fisk i 2007?	Betalte du fiskeravgiften i 2007		Sum
	Ja	Nei	
Ja	402 (80,7 %)	96 (19,3 %)	498 (33,3 %)
Nei	136 (13,6 %)	862 (86,4 %)	998 (66,7 %)
Total	538 (36,0 %)	958 (64,0 %)	1496 (100,0 %)

Medlemmene som fisket anadrome laksefisk og eller innlandsfisk ble spurt om deres kjennskap til fiskeravgiften (**tabell 7**). Halvparten av informantene som fisket etter anadrome laksefisk og kun 1/3 av de som kun fisket innlandsfisk svarte riktig på dette spørsmålet. Tilsvarene 30 og 19 prosent av fiskerne sa de ikke visste. Omtrent 1/3 fra begge de to gruppene av fiskere mente at avgiften skulle betales for alle former for ferskvannsfiske. Dette indikerer at det fortsatt er relativt mye uklarhet om hvem som skal løse fiskeravgiften.

Tabell 7. Andel av medlemmene blant de som kun fisker innlandsfisk eller som fisker begge deler (n=309) som har nevnt at fisketrygden må løses for...

Fisketrygden må løses for...	Fisket anadrom eller begge deler	Fisket kun innlandsfisk
...Alle former for fritidsfiske	5	5
...Fiske etter ferskvannsfisk	29	32
...Fiske etter laks, sjørørret og sjørøye i ferskvann, og for fiske med faststående redskap etter laks, sjørørret og sjørøye i sjøen	50	35
...Vet ikke	17	18

Informantene ble deretter informert om reglene, inkludert bortfallet av avgiften for innlandsfisk. Så ble de spurt om hvordan bortfallet av fiskeravgiften hadde påvirket deres utøvelse av fiske (**tabell 8**). Omtrent 60 % i begge gruppene mente at bortfallet av avgiften ikke hadde påvirket deres mulighet for utøvelse av innlandsfiske, mens henholdsvis 20 og 16 % av de som fisker

begge deler, eller bare innlandsfisk, mente at bortfallet av fiskeravgiften hadde gjort det litt enklere å fiske innlandsfisk, og omtrent tilsvarende andel mente at det hadde gjort det mye enklere.

Tabell 8. NJFF- medlemmenes vurdering av hvordan bortfallet av avgiften har påvirket deres mulighet til utøvelse av innlandsfiske, fordelt på fiskere som både fisket anadrome laksefisk og innlandsfisk, og de som bare fisket innlandsfisk (n=309).

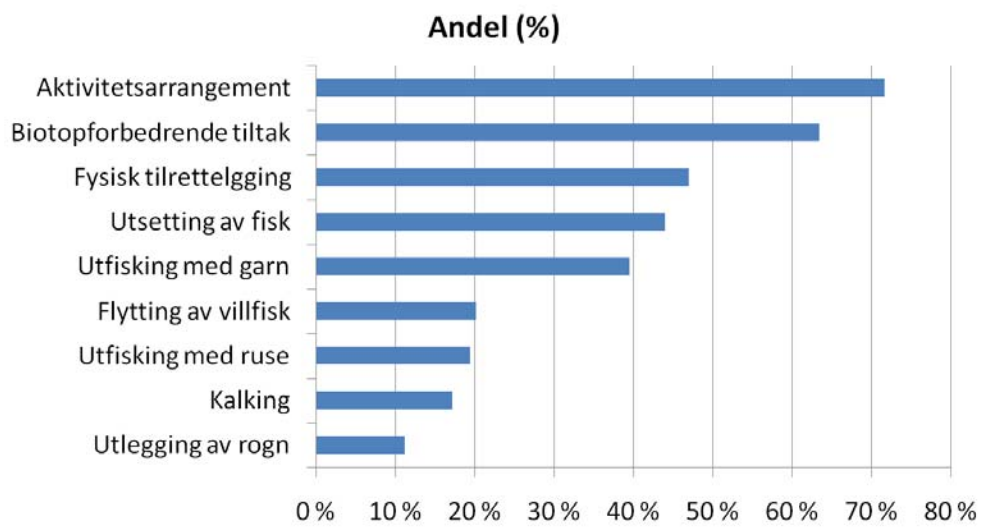
	Begge deler	Innlandsfisk	Total
Uten betydning	53 (60 %)	126 (64 %)	179 (63 %)
Litt enklere	18 (20 %)	31 (16 %)	49 (17 %)
Mye enklere	18 (20 %)	34 (17 %)	52 (18 %)
Vet ikke	0 (0)	7 (4 %)	7 (2 %)
Total	89 (100 %)	198 (100 %)	287 (100 %)

Informantene fikk informasjon om at bortfallet av fiskeravgiften hadde redusert de offentlige tilskudd til forvaltning og skjøtsel av innlandsfisk. De ble så spurt om de hadde registrert dette. Over tre firedeler av medlemmene hadde ikke merket noe til en reduksjon i de offentlige tilskuddene til forvaltning og skjøtsel av innlandsfisk (**tabell 9**). Det var en noe høyere andel av de som kun fisket innlandsfisk enn blant de som fisket begge deler, som hevdet at de hadde registrert dette.

Tabell 9. Antall og andel (%) av NJFFs medlemmer som har merket reduksjonen av offentlige tilskudd til innlandsfiskeforvaltning.

	Begge deler	Innlandsfisk	Total
Ja	28 (25 %)	35 (18 %)	63 (20 %)
Nei	83 (75 %)	160 (81 %)	243 (79 %)
Vet ikke	0 (0)	3 (2 %)	3 (1 %)
Sum	111 (100 %)	198 (100 %)	309 (100 %)

Medlemmene i den utvidede spørreundersøkelsen ble deretter spurt om de deltok i fiskekultivering. Det var 134 av informantene (12 %) som oppga at de hadde deltatt i kultiveringsarbeid i 2007. Samlet dugadsinnsats for NJFFs medlemmer ble beregnet til 1 million timer. De tre vanligste tiltakene blant de som deltok i dugnadsarbeid var bidrag på ulike arrangement (72 %), biotopforbedrene tiltak (63 %) og fysisk tilrettelegging (47 %) (**figur 3**).

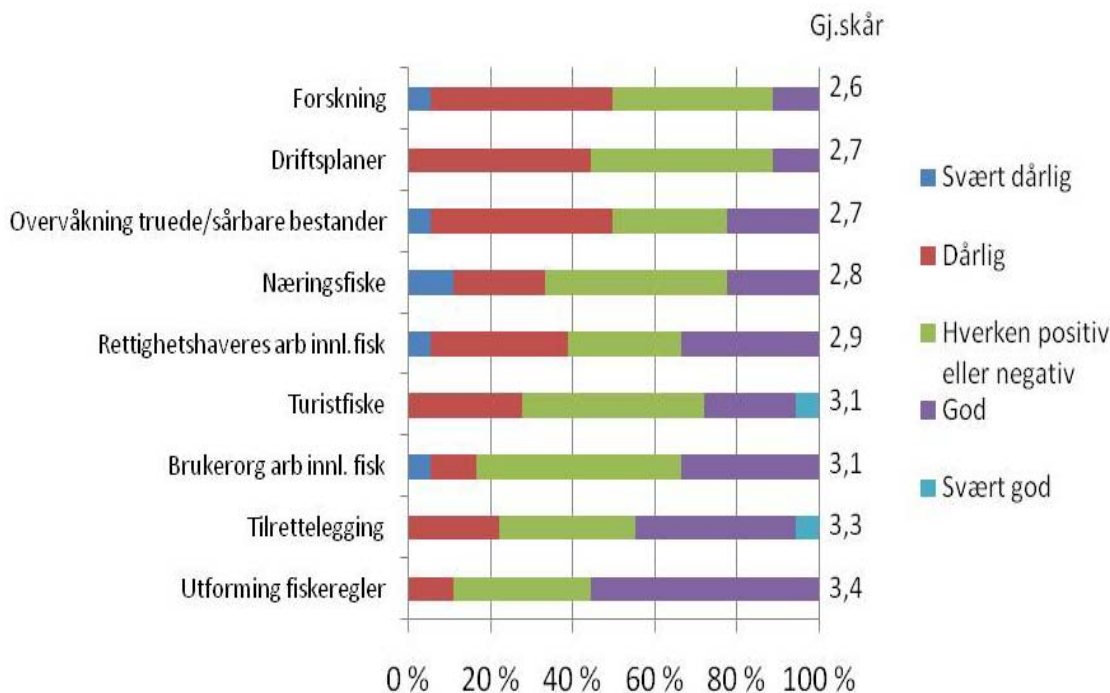


Figur 3. Andelen av medlemmene som har deltatt på ulike former for kultiveringsarbeid kultiveringsarbeid (n=134).

3.3 Spørreundersøkelse blant fiskeforvaltere

Undersøkelsen ble besvart av landets 18 fiskeforvaltere, alle ansatt ved fylkesmannsembedene. De hadde i gjennomsnitt over 15 års erfaring i jobben. Vi delte fiskeforvalterne inn i to grupper etter deres egen vurdering av betydningen av innlandsfisk i sitt fylke. De seks fylkene som rangerte innlandsfisk som "meget viktig" ble gruppert sammen, mens de resterende tolv (som rangerte innlandsfisk som "viktig") ble gruppert i den andre gruppen. De seks som vurderer innlandsfisk som "meget viktig" var fylker på Østlandet og Finnmark. I analysene har vi sjekket for om det er forskjeller mellom disse to gruppene. Siden N er lav må forskjellen være ganske stor før en påviser signifikant forskjell.

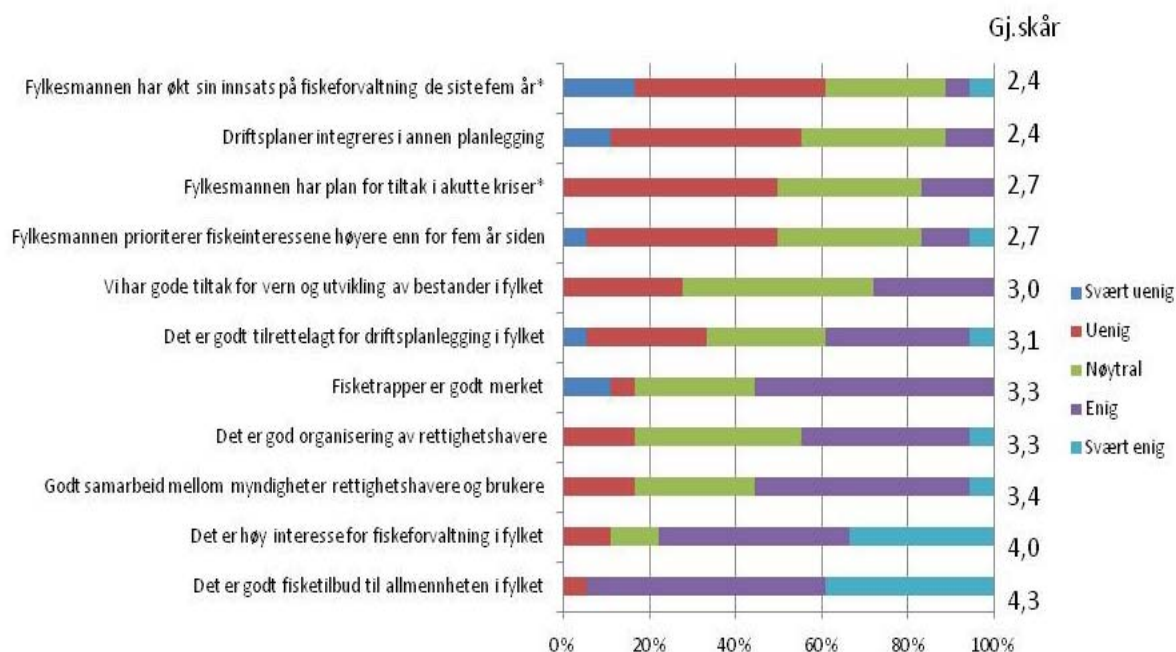
Figur 4 og **5** gir en beskrivelse av hvordan fiskeforvalterne vurderer tilstanden på en del arbeidsområder som er sentrale for fiskeforvaltningen i de enkelte fylkene. Den første figuren viser at det er få områder der tilstanden vurderes som overveiende god. Kun utforming av fiskeregler får en overvekt av svar i kategoriene god eller svært god. Forskning på innlandsfisk og status og kvalitet på driftsplaner vurderes som områdene med dårligst tilstand. Også overvåkingsarbeid knyttet til truede og sårbare arter vurderes av mange som et felt med dårlig tilstand.



Figur 4. Fiskeforvalternes vurdering av tilstanden på en del hovedområder for fiskeforvaltningen i fylkene.

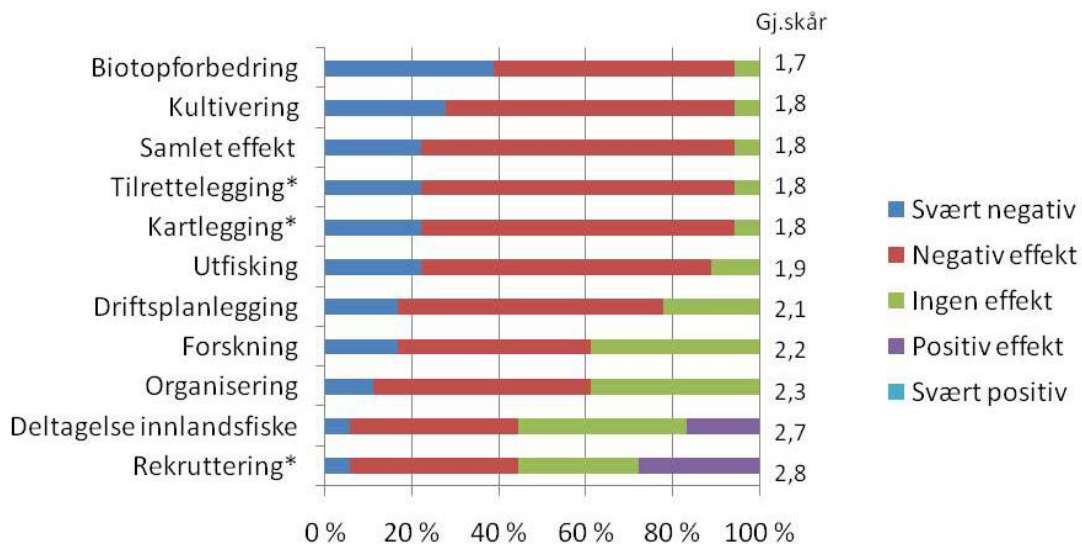
Vi ba videre forvalterne krysse av for hvorvidt de var enige eller uenige (5-punkts skala med 3 som nøytralt midtpunkt) i en del påstander om fiskeforvaltning sett fra deres ståsted. Den påstanden som det var mest tilslutning til var påstanden om at det er et godt fisketilbud til allmennheten i fylket (**figur 5**).

Alle bortsett fra en var svært enig eller enig i påstanden. Påstanden om at det generelt er høy interesse for fiskeforvaltning i fylket får også stor tilslutning. Mest uenige var fiskeforvalterne i påstanden om at fylkesmannen har økt sin innsats på fiskeforvaltning de siste fem årene. Det var også mange som var uenige i at fylkesmannen har plan for tiltak i akutte krisesituasjoner for fiskeressursene i fylket og at driftsplaner integreres i annen planlegging. De fylkene der innlandsfisk ble vurdert som svært viktig var mer uenig i at fylkesmannen hadde økt innsatsen på fiskeforvaltning (gj.sn. 2,1 vs. 2,6; $F = 5,2$; $df=17$; $p=0,02$) og at fylkesmannen hadde plan for tiltak i akutte kriser (gj.sn. 2,4 vs 2,9; $F = 4,6$; $df=17$, $p=0,048$).



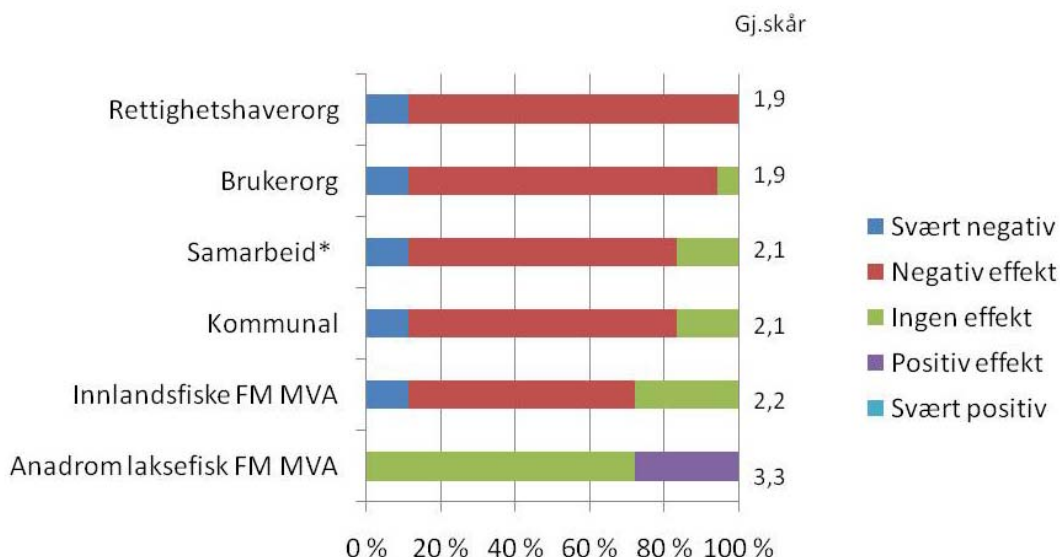
Figur 5. Fiskeforvalternes vurdering av ulike påstander om fiskeforvaltning på en skala fra 1=svært uenig til 5 = svært enig. Merket med *: Signifikante forskjeller mellom fylker som vurderer innlandsfiskeressursene som svært viktig og de som vurderer de som viktig.

Fiskeforvalterne ble spurt om å vurdere effekten bortfallet av fiskeravgiften og fondet for lokale tiltak til innlandsfisk hadde hatt på ulike former for tiltak. **Figur 6** viser at mellom 42 prosent og 95 prosent mener at bortfallet har hatt svært negativ eller negativ effekt på ulike former for tiltaksarbeid. Mest negativ vurderer de at bortfallet har hatt på biotopforbedring og kultivering. Ikke uventet vurderes konsekvensene å være minst negative for deltagelse og rekruttering, men flere vurderer også her effekten å være mer negativ enn positiv, og dette begrunnes med reduserte muligheter for prosjekter og tiltak. På noen temaer er det statistisk sikre forskjeller i vurderingene mellom de fylkene som vurderer innlandsfisk som svært viktig og de som vurderer de som viktig. Dette gjelder temaområdene tilrettelegging (gj.sn. 1,5 vs 2,0; $F=4,6$; $df=17$; $p=0,048$), kartlegging (gj.sn. 1,3 vs. 2,1; $F=16,0$; $df=17$; $p=0,001$) og rekruttering (gj.sn. 2,2 vs. 3,1; $F=4,6$; $df=17$, $p=0,048$). For alle disse vurderte fiskeforvalterne i fylkene der innlandsfisk var svært viktig, tilstanden på de tre områdene som dårligere enn de øvrige fiskeforvalterne.



Figur 6. Fiskeforvalternes vurdering av effekten av bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk på ulike felter av relevans for fiskeforvaltning. Merket med *: Signifikante forskjeller mellom fylker som vurderer innlandsfiskeressursene som svært viktig og de som vurderer de som viktig.

Figur 7 viser hvordan fiskeforvalterne vurderer at bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk har påvirket arbeidet i regi av ulike aktører, herunder rettighetshavere, brukerorganisasjoner, kommuner og sitt eget arbeid med hhv innlandsfisk og anadrome laksefisk. Vi ser at fiskeforvalterne vurderer at så og si alle aktører er påvirket negativt av bortfallet. Imidlertid vurderer de at sitt eget arbeid med anadrome laksefisk enten ikke er påvirket eller påvirket positivt. Det siste vil da trolig ha sammenheng med økt kapasitet til å jobbe med laks. Samarbeid mellom aktørene er den eneste av disse som vurderes påvirket ulikt blant fylkene der innlandsfisk er meget viktig kontra i fylkene der innlandsfisk er en viktig ressurs. Samarbeid vurderes mer negativt påvirket blant fylkene der innlandsfisk er meget viktig (gj.snitt 1,7 mot 2,3, $F=6,1$; $df=17$; $p=0,025$), trolig fordi disse fylkene også ofte jobber mindre med anadrom laksefisk og dermed ikke har de samme fora rundt anadrom laksefisk som også kan brukes til å opprettholde kontakt aktørene i mellom også generelt.



Figur 7. Fiskeforvalternes vurdering av effekten av bortfall av fiskeravgiften på arbeidet i regi av ulike aktører i fiskeforvaltningen. Merket med *: Signifikante forskjeller mellom fylker som vurderer innlandsfiskeressursene som svært viktig og de som vurderer de som viktig.

Fiskeforvalterne fikk til slutt spørsmål om i hvilken grad de mente at andre midler hadde erstattet midler fra fiskefondet. Her svarte 10 at de mente at andre midler ikke hadde erstattet fondet i det hele tatt, mens 8 mente at andre midler i en viss grad hadde bidratt til å dekke opp bortfallet. Av de som mente at andre midler i noen grad hadde bidratt ble det pekt på at i områder med kalkingsvirksomhet kan kalkingsmidler i noen grad brukes til feks overvåkning og oppfølgende kultiveringstiltak. Ellers ble det pekt på at i enkelte områder er midler fra landbrukssektoren og fra regulantfond benyttet.

Åpne spørsmål med kommentarer

Det var flere steder i spørreskjemaet åpne spørsmål og kommentarfelt der fiskeforvalterne kunne utdype sine avkryssinger. Etter spørsmål der de skulle krysse av for hvor stor den samlede effekten av bortfallet av fiskeravgiften og fiskefondet for innlandsfisk hadde hatt i deres fylke, ble de bedt om kort å begrunne avkryssingen.

Hovedtrenden i disse kommentarene er entydig negativ. Grad av negativitet varierer noe mellom fylkene. For eksempel tyder noen av kommentarene på at i regioner med mye statsgrunn så har effektene vært mindre enn på områder med mye privat grunn. Det understrekes også i enkeltkommentarer at fondet i seg selv ikke alene er avgjørende for en vellykket innlandsfiskeforvaltning. Hensyn tatt til dette er allikevel et gjennomgående tema i kommentarene at fondsmidlene syntes instrumentelle for å utløse samarbeid og støtte til tiltak og aktivitet også fra andre kilder. Fiskeforvalternes mulighet til å initiere og støtte opp under lokale tiltak og aktiviteter til innlandsfisk er borte, dermed er også den løpende kontakten redusert. Få kommentarer på evt effekter i forhold til rekruttering og deltagelse i fiske, bortsett fra at enkelte hevder at effekten også på dette feltet er negativ, fordi bortfall av fondet gir dårligere fisketilbud.

Følgende kommentarer ble blant annet gitt:

"Tilskudd fra fiskefondet utløste stor egeninnsats i form av penger og særlig arbeidsinnsats både i kommunene og i lokale lag/foreninger som resulterte i kartlegging av stor betydning for muligheten til å ivareta hensynet til fisk i inngrepssaker."

"Midlene var et viktig virkemiddel for å stimulere til aktivitet og interesse for stell og kultivering - og skapte mye positivt engasjement, selv med små midler. I dag må vi stort sett si nei til henvendelser og søknader om støtte, og det meste av oppmerksomheten retter seg mot anadrom fisk."

"Redusert fokus (på innlandsfisk) og mulighet til god forvaltning. Lokalt engasjement redusert pga ikke midler til kultiveringsoppgaver etc"

"Dette fører igjen til færre gode fiskevann, som igjen fører til redusert rekruttering av ny fiskere. Bortfall av fiskefondsmidler har gitt reduserte muligheter til stimulanstilsudd og til tilrettelegging ol."

"En stor del av innlandsfiskeressursene i xxx ligger på statsgrunn. Negativ effekt først og fremst på privat grunn."

"Aktiviteten (kultivering, tilrettelegging, organisering m.m.) har avtatt!"

"Det kommer fremdeles en del forespørsler om støtte til kultiveringstiltak som ikke kan imøtekommes. Tidligere utgjorde tilskuddene til innlandsfisk en større andel enn tilskuddene til anadrome laksefisk. Behovet har neppe endret seg."

"Jeg tror det er vesentlig mindre aktivitet i fiskeforvaltningen nå enn det var tidligere."

"Har ikke lenger midler som en kan bruke til å stimulere til lokal aktivitet. Et lite bidrag fra FM kunne ofte være det som skulle til for å utløse mange dugnadstimer."

"Negativ effekt, men fiskefondet var ikke alene avgjørende for en god innlandsfiskeforvaltning."

"Innlandsfiskeforvaltningen fra statlig hold har gått fra å ha lav aktivitet til et fullstendig fravær av innlandsfiskeforvaltning!"

"Bortfall av tilskuddsmidlene har ført til mindre aktivitet/engasjement i lokal forvaltningen av innlandsfisk, og fylkesmannens samarbeid og dialog med lokale lag/foreninger har blitt mindre."

"Forvaltningen av innlandsfisk befinner seg nå i en svært negativ fase, nærmest tilbake til start. Forvaltning er blitt mer saksbehandling. Kunnskapsutvikling og formidling er vanskelig uten midler."

3.4 Intervjuer med representanter for sentrale brukere av midlene

3.4.1 NJFF

NJFF har omlag 100.000 medlemmer og er den klart største organisasjonen for fritidsfiskere i Norge, og den eneste med et landsdekkende arbeidsfelt. Vi startet intervjuene i NJFF med en samtale med en representant for administrasjonen sentralt. Personen understreket at NJFF er en stor organisasjon med mange aktiviteter på fiske på alle nivåer i organisasjonen. Men videre var oppfatningen at midlene fra innlandsfiske i hovedsak var gått til lokale prosjekt der lokale og regionale ledd var sentrale. Der anså informanten at prosjektaktiviteten på innlandsfisk hadde gått betydelig tilbake etter at tilskuddsmuligheten forsvant. Selv om fondet samlet sett ikke var så stort, var det NJFFs klare syn at midlene hadde hatt en sentral funksjon i å utløse andre midler og dugnadsinnsats, og at gevinsten av midlene derfor var langt større enn summen alene kunne indikere. NJFF sentralt fikk mange henvendelser der det ble bedt om råd på hvor en nå kunne hente støtte til prosjekter på kultivering. NJFF understreket at det særlig var arbeid med fiskeressursene som led. NJFF hadde i økende grad inngått samarbeid med andre, slik som Statskog og utstyrsbransjen for å skaffe midler til blant annet rekrutteringstiltak.

På spørsmål om NJFFs vurdering av om bortfallet av avgiften hadde medført at adgangen til fiske hadde blitt lettere, presiserte informanten at det burde undersøkes på andre måter, men at bortfallet av avgiften i liten grad hadde endret deltagelsen i innlandsfiske samlet sett.

NJFFs samlede vurdering var at så lenge fondet basert på fiskeravgiften ikke var erstattet med andre midler, så hadde endringen samlet sett vært klart skadelig for innlandsfiskeforvaltningen, herunder NJFFs arbeid med innlandsfisk og innlandsfiske.

Fylkessekretærene i de to viktige innlandsfiskefylkene Oppland og Hedmark starter med en klar vurdering av at fiske har fått mindre fokus de siste årene, og at mye av arbeidet i fylkeslagene de siste årene har handlet om jakt og vilt. De er begge tydelige på at det først og fremst er tiltaksarbeid rettet mot fiskebestandene og fysisk tilrettelegging som er rammet av bortfallet av tilskuddsordningen. Rekrutteringstiltak rettet mot barn/unge har det vært mulighet til å få støtte til gjennom midler til friluftslivstiltak. Som i NJFF sentralt er de opptatt av å beskrive at selv om midlene ikke var så omfattende, hadde de ofte mange ganger større effekt gjennom at de kunne utløse andre midler og betydelig dugnadsinnsats. Bortfallet av midlene hadde også ført til dårligere dialog med andre aktører. Hedmark har vedtatt å øke satsningen på innlandsfiske fra og med 2009, men da utelukkende basert på egne ressurser. Begge fylkessekretærene hadde liten tro på at bortfallet av avgiften hadde lettet rekrutteringen og ført til flere fiskere.

Nord-Trøndelag og Finnmark er to andre fylker der det er betydelige innlandsfiskeressurser, men også viktige forekomster og muligheter for laksefiske. I begge disse fylkene tegnes det et bilde som er forholdsvis likt det som gis fra Hedmark og Oppland. Fokuset på innlandsfisk har blitt mindre, og prosjektaktiviteten er i hovedsak innrettet på rekrutteringstiltak som det fortsatt kan søkes midler til. I Finnmark har det i lang tid vært klart mest fokus på anadrom fisk, også i lokalforeningene. Både Finnmarkseiendommen og Fylkesmannen har tatt initiativ overfor fylkeslaget for i fellesskap å fokusere mer på innlandsfisk. Hverken i Finnmark eller Nord-Trøndelag har de inntrykk av at bortfallet av avgiften har hatt noe særlig å si for adgangen til fiske, og påvirket fiskedeltagelsen. Det påpekes imidlertid at bortfallet kan være positivt for lite aktive fiskere som ønsker å fiske på impuls.

Fylkeslaget av NJFF i Akershus tegner et noe annet bilde, selv om de her også rapporterer om nedgang i arbeidet med innlandsfisk. Fylket har imidlertid fortsatt en del virksomhet hva gjelder kartlegging og kultivering i områder som kalkes. Dette finansieres da av kalkingsmidler. Mye arbeid knyttet til utvikling av informasjon, skilt og kart er imidlertid falt helt bort. Også kartleggingsarbeid og kultivering i områder av fylket som ikke kalkes er blitt borte. NJFF Akershus synes imidlertid å ha beholdt mer løpende kontakt med fylkesmannen, primært fordi de fungerer som kalkingssekretariat.

3.4.2 Grunneierorganisasjonene

Grunneierorganisasjonene, med Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund i spissen har gjennomført en rekke prosjekter de siste årene, der fokuset har vært på organisering, driftsplanlegging og næringsutvikling.

Skogeierforbundet sentralt understreker at næringsorganisasjonens arbeid med fisk og vilt har forandret seg nokså mye de siste årene. Særlig innenfor fisk er mye av fokuset nå på å utforme fisketilbud og markedsføre og selge dette, mens fokus på prøvefiske og kultivering, som var viktig tidligere, nå er tonet kraftig ned. Virksomheten er mer prosjektbasert enn tidligere. Tidligere kunne utmarkspersonellet i større grad følge opp og rådgi medlemmene som en del av foreningenes alminnelige tilbud. Nå må det forankres i finansierte prosjekter og gi inndekning både for grunneier og oss. Den brede kontakten mot både andre organisasjoner og særlig miljøforvaltningen er trolig svakere enn før. Skogeierforbundets informant synes det var riktig at fiskeravgiften for innlandsfisk forsvant, først og fremst fordi den hadde dårlig oppslutning blant mange som skulle løse den, og at kostnadene ved å administrere den var omfattende. Derimot synes representanten det er synd at bevilgende myndigheter ikke har fulgt opp med et mindre fond finansiert over statsbudsjettet.

I tre viktige innlandsfiskeregioner på Østlandet tegner de utmarksansvarlige et bilde som i stor grad er i overensstemmelse med det representantene fra NJFF og Skogeierforbundet sentralt tegnet. Fokus på forvaltning og utvikling av innlandsfisk har blitt svekket. De understreker at det næringsrettede arbeidet i noen områder har gitt et til dels betydelig fokus på innlandsfiske, men da med fokus på bedriftsutvikling og med fiskeren, og ikke fisken, i fokus. I noen grad har også økte fiskekortpriser blitt kanalisert tilbake til tiltak, men oftest tiltak i form av tilrettelegging. Bortfallet av fiskeravgiften har hatt negativ betydning for de skogeierandelslagene som tidligere søkte om disse midlene, og dette varierte en del fra lag til lag. Noen av medarbeiderne i lagene drev tidligere en god del aktiviteter knyttet til prøvefiske, kultivering og vurdering av tiltak rettet mot dette, men dette var det de siste årene blitt så godt som helt slutt på. Antallet personer som jobber med utmarksspørsmål er trolig også mindre enn for noen år siden. Skogeierandelslagene har lite kontakt med fiskeforvalterne og kommunene. Kommunenes innsats og fokus på innlandsfisk vurderes som svak, selv om det finnes noen unntak, oftest i kommuner som fortsatt har beholdt personell med kompetanse på feltet.

3.5 Status for kommunal innlandsfiskeforvaltning

Utgangspunktet for Åsens masteroppgave (Åsen 2007) var de betydelige endringer de siste 10 – 15 årene som skjedde i fiskeforvaltningen sett i et kommunalt perspektiv.

Innføringen av den landsdekkende reformen Miljøvern i kommunene (MiK) i 1992 sikret at kommunene for første gang fikk tilført øremerkede midler til å ansette natur- og miljøvernkompetanse i administrasjonen. Dette førte til et betydelig løft i kommunene hva gjaldt naturforvaltningsarbeid generelt, herunder fiskeforvaltning. Samtidig kom også en ny laks- og innlandsfiskelov hvor kommunen ble en eksplisitt del av den offentlige fiskeforvaltningen, og de statlige innlandsfiskeremndene ble lagt ned. Dels for å følge opp økt kommunalt ansvar og dels som svar på langvarig kritikk for nedprioritering av innlandsfiske, gjennomførte miljøvernmyndighetene i samarbeid med alle relevante organisasjoner og KS Innlandsfiskeprogrammet i perioden 1991 – 1995. Målet var å samordne og styrke arbeidet med innlandsfiske (DN 1997). I 1996 ble det delegert myndighet til kommunene etter laks- og innlandsfiskeloven. De fikk nå ansvar for en rekke bestemmelser i laks- og innlandsfiskeloven. I 1997 etablerer miljø- og landbruksmyndighetene i fellesskap prosjektet "Lokal forvaltning av de høstbare vilt- og fiskeressursene", som hadde som mål å bidra til at denne forvaltningen, i den grad det var hensiktsmessig, foregikk lokalt i regi av rettighetshavere og kommuner. På 90-tallet var det altså en klar oppbyggingsperiode for kommunal naturforvaltning generelt, innlandsfiske inkludert.

I 1997 ble de øremerkede midlene til MiK fjernet, noe som ganske raskt ga en nedgang i antall stillinger med miljøvernkompetanse. Ny kommunelov som ble innført i 1992 ga kommunene økt frihet til å organisere seg slik de fant mest hensiktsmessig. Mot slutten av 1990-tallet ga dette i økende grad en mer heterogen organisasjonsstruktur, og de ulike virksomhetsområdene ble oftere samlet i store utvalg. Hvordan miljøvernoppgavene ble plassert inn varierte etter hvert betydelig mellom kommunene.

I 2002 ble driftsplanprosjektet evaluert (Dervo 2002) og den viste at det var store forskjeller i hvordan kommunene hadde prioritert ulike oppgaver. Generelt hadde kommunene prioritert hjorteviltforvaltningen mens andre oppgaver innen vilt og fiskeforvaltningen ikke var gitt vesentlig oppmerksomhet. I perioden 2002 – 2004 falt midlene i innlandsfiskefondet bort, og dermed falt en støtteordning som kommunene tidligere kunne benytte, helt bort.

Åsens arbeid viser at kommunenes arbeid med fiskeforvaltning (både anadrome laksefisk og innlandsfisk) anno 2007 får lav prioritet. Kommunene har en gjennomgående lav prioritering av ulike målsettinger innenfor området, og de bruker lite tid og ressurser. Statusen for tilretteleggingstiltak for fiske er moderat eller lav og arbeidet med tiltakene har ikke økt de siste årene. Det ser ut til at etter at øremerkingen til MIK-ordningen ble fjernet og disse stillingene har blitt redusert, lagt ned eller overført til andre fagområder, har kommunens rolle som pådriver for fiskeforvaltningen blitt svekket, både for anadrom fisk og innlandsfisk. Mest er innsatsen redusert for innlandsfisk.

3.5.1 Kommunenes oppfatning av effekter av bortfall av fiskefondet for innlandsfisk

I undersøkelsen til Åsen ble respondentene bedt om å krysse av for hvordan de mente bortfallet av fiskeravgiften for innlandsfiske hadde påvirket fiskeforvaltningen i kommunen på en skala fra 5 positivt påvirket til 1 negativt påvirket. De fleste innsatsområdene ble samlet anslått til å ligge mellom å ikke være påvirket hverken positivt eller negativt (3), eller til å være svakt negativt påvirket (2), (**tabell 9**). Kultiveringstiltak kom dårligst ut med et gjennomsnitt på 2,5, mens rekruttering av nye fiskere kom best ut med en score på 3,2. Resten av de ulike tiltakene fikk et gjennomsnitt mellom 2,6 og 3,0, altså mellom noe negativt påvirket og ingen endring. Vi ser altså her at kommunene mener at bortfallet av fiskeravgiften har påvirket de fleste innsatsområdene i svak negativ retning, mens rekrutteringen vurderes å være svakt positivt påvirket.

Rekruttering av nye fiskere vurderes som noe mer positivt påvirket i områder hvor innlandsfisk er viktig, enn i områder hvor verken innlandsfisk eller anadrom laksefisk er viktige ressurser, se tabell 9.

Det ble ikke funnet noen statistiske forskjeller fra landsdel til landsdel i forhold til hvordan arbeidet med ulike temaer hadde utviklet seg.

Tabell 9. Gjennomsnitt for påvirkningen av bortfallet av fiskeravgiften i forhold til hvor viktig innlandsfisk, anadrom laksefisk, begge eller ingen av ressursene var i kommunene. 1=negativt påvirket, 2=noe negativt påvirket, 3=ingen endring, 4=noe positivt påvirket, 5=positivt påvirket (vurdert av kommunene).

	Hele landet	Innlandsfisk	Anadrom laksefisk	Begge	Ingen
Rekruttering av nye fiskere	3,2	3,3	3,3	3,0	3,2
Organisering av fiskeområder	2,9	2,9	3,0	2,7	2,9
Forskning	2,8	2,6	3,0	2,9	2,8
Utfisking	2,8	2,7	2,9	2,8	2,8
Utvikling av driftsplaner	2,8	2,7	3,0	2,6	2,8
Biotopforbedring	2,7	2,5	2,8	2,8	2,7
Gjennomføring av undersøkelser	2,7	2,6	2,8	2,7	2,7
Kartlegging og overvåking	2,7	2,6	2,8	2,7	2,7
Tilretteleggingstiltak	2,6	2,5	2,8	2,6	2,7
Kultiveringstiltak	2,5	2,4	2,6	2,6	2,6
Annet	3,0	2,9	3,0	2,9	3,0

Respondentene ble i åpent spørsmål bedt om å beskrive andre mulige finansieringsordninger som dekket opp for det eventuelle behovet som oppstod etter bortfallet av fiskeravgiften og fiskefonder for innlandsfisk. Relativt få (51) svarte på dette, men 21 av respondentene nevnte at kommunen var inne med finansiering av fiskeprosjekter. En av respondentene oppga at tilskudd fra avløpsavgiften var brukt til vannkvalitetsovervåking og kartlegging av kjemi, flora og fauna i dammer. En annen nevnte at fellingsavgift på storvilt finansierte visse aktiviteter. Åtte kommuner oppga at finansiering til fisketiltak kom fra regulering av vassdrag (kraftfond). Sju kommuner oppga fylkesmannen som finansieringskilde og fem oppga at kalkingsmidler ble benyttet. En av respondentene beskriver sin situasjon på denne måten: "Det er mye kalkingsmidler i omløp, og en litt kreativ bruk av disse innenfor regelverket sikrer gode løsninger."

Andre løsninger som ble nevnt var finansiering fra private, grunneiere, BU-midler, statlige midler, midler til friluftsliv, vannressursdirektivet, dugnadsinnsats, miljøverndepartementet, fiskeforeninger, næringsfond, interkommunalt fond, Direktoratet for naturforvaltning, SMIL-midler, tilskudd til naturforvaltningsformål og fylkeskommunale midler. Det var også tre som oppga at det ikke var noen alternative finansieringsordninger.

På spørsmål om hvilke tiltak som ikke ble gjennomført på grunn av manglende finansiering (N=25) nevnte sju at tilrettelegging for fiske ikke ble gjennomført, fire nevnte biotopforbedrende tiltak og tre nevnte kartlegging. Andre tiltak som ble nevnt var å hindre spredning av ørekyte, veilede grunneiere, driftsplanarbeiding, utfisking og fiskekortorganisering. To nevnte at det var lite interesse fra grunneierne til å sette i gang fiskeforvaltningstiltak, mens to respondenter mente at det var ressurser nok til å sette i gang alle nødvendige tiltak i kommunen. Fem svarte at de ikke satte i gang noen tiltak på grunn av manglende ressurser. Og to mente at så lenge det var en finansieringsordning så hjalp dette med å sette fisk og fiskestell på dagsordenen, noe som igjen medførte engasjement og interesse.

Undersøkelsen viser at innlandsfiskeforvaltningen i kommunene nå er inne i en periode med svekkelse og lav aktivitet. En rekke omstendigheter har snudd den positive utviklingen man så på 90-tallet. Den viktigste faktoren som har påvirket fiskeforvaltningen i kommunene i negativ retning ser ut til å være at mange kommuner ikke lenger har miljøvern/naturforvaltningskompetanse i administrasjonen, som satte temaet på dagsordenen og kunne følge opp temaet faglig i det daglige arbeidet. Bortfallet av fiskeravgiften vurderes å ha en svak negativ virkning på de fleste områder, men bedømmes til å ha en liten positiv effekt på rekruttering.

4 Diskusjon

Formålet med denne rapporten var å belyse konsekvensene av bortfallet av fiskeravgiften for innlandsfiske og det tilhørende fiskefondet fra og med 2002. Undersøkelsen er i hovedsak gjennomført som en kvalitativ undersøkelse, der sentrale aktører fra myndigheter og sentrale interesseorganisasjoner er bedt om å gi sine vurderinger av hvilke effekter endringene har hatt. Selv om flere av delundersøkelsene har surveyformat, er svarene allikevel såpass fåtallige, eller har svakheter som krever at de kommenteres og betraktes mer som kvalitative data. En kunne tenke seg at en hadde valgt en annen, og mer kvantitativ tilnærming der en hadde gått grundigere til verks for eksempel for å forsøke å undersøke endringer i deltagelse i innlandsfiske, og endringer i tiltaksvirksomheten. En slik tilnærming ville vært svært ressurskrevende, og ligger utenfor mulighetene for dette prosjektet, men ville imidlertid med større sikkerhet ha kunnet fastslå evt. effekter. Det er særlig i forhold til effekten på å forenkle adgangen til fiske som slik sett kunne blitt vurdert bedre. På den annen side ville en, selv med betydelig ressursinnsats ikke komme fra at folks adgang til fiske og andre fritidsaktiviteter skjer under påvirkning fra så mange faktorer at det uansett er svært vanskelig å knytte spesifikke observasjoner til bortfall av en mindre avgift (Aas og Vorkinn 1995). Nedenfor drøfter vi effekten av endringen for å lette adgangen til fiske først, før vi drøfter effekten av reduksjonen av tilskudd til lokale fisketiltak.

4.1 Effekten av bortfallet av avgiften for lette adgangen til innlandsfiske

Hva folk driver med i fritiden i naturen varierer i stor grad fra person til person, med årstid, vær og bosted, men avhenger også av helse, økonomi og tilgang til muligheter der du bor. Uten-dørsaktiviteter som fiske kan også svinge mye fra år til år. Folks fritidsvaner er altså komplisert, påvirkes av høyst varierte forhold, og det gjør det vanskelig å analysere effekter av enkeltstående tiltak som for eksempel en infokampanje, et fiskeforsterkningstiltak eller bortfallet av en relativt beskjeden avgift (Aas 1995). Selv om et slikt avgrenset og isolert sett lite tiltak har en viss ønsket effekt, kan den være vanskelig å dokumentere fordi effekten "blir borte" og overskygges av andre, mer vesentlige faktorer som for eksempel generelle endringer i folks fritidsvaner. Denne forståelsen blir noen ganger borte i den veletablerte norske diskursen om adgang til jakt og fiske, der rettigheter og kostnader ofte fremstilles som hovedproblemene til at folk ikke driver jakt og fiske.

I en større analyse av folks adgang til jakt og fiske (Aas og Vorkinn 1995), ble dette kompliserte "hinderbildet" forsøkt benyttet som et bakteppe for å vurdere nytten av nye tiltak fra myndighetenes side for å styrke ressurs- og adgangsrelaterte tiltak. Særlig i forhold til å gi folk som utøvde lite eller ikke noe jakt og fiske, men som var interessert i å begynne med det, understreket rapporten at kostnadsreduserende tiltak eller tiltak som gjorde nye arealer tilgjengelig for jakt og fiske ikke ville hjelpe disse gruppene med mindre de fikk følge av andre tiltak eller ble kvotert. Ut fra dette er det grunn til å forvente at bortfallet av avgiften i seg selv ikke skulle gi store virkninger, bortsett fra at mange aktive fiskere selvsagt ville føle det som en praktisk lettelse å slippe å løse avgiften, og at uerfarne impulsfiskere slipper å bli møtt med beskjeden om at de trenger avgiften før de får kjøpt fiskekort en sen lørdag kveld på en turistforeningshytte langt inne i fjellet.

I et nylig publisert doktorgradsarbeid beskriver Odden (2008) hvordan deltagelsen i fritidsfiske har utviklet seg i perioden 1970 – 2004. Han beskriver variasjon i deltagelse med topper på 1970-tallet og på 1990-tallet, men påviser også en statistisk sikker, men liten nedgang for perioden som helhet. For perioden 1997 – 2004 kan det ikke påvises hverken positive eller negative endringer i samlet deltagelse. Mer interessant studerer Odden endringer i deltagelse i ulike aldersgrupper. Han viser at i den yngste aldersgruppen, 16 – 24 år, faller deltagelsen med 20 % fra 1970 til 2004. Også for aldersgruppene 25 – 34 og 35 – 54 år går deltagelsen

ned med hhv 13 og 8 % i perioden, mens den for den eldste gruppen 55 – 74 år går opp med 6 %. For de samme aldersgruppene er endringene i perioden 1997 – 2004 langt mindre og ingen er signifikante. Nedgangen for den yngste aldersgruppen er 5 %, og altså ikke signifikant. Odden refererer også til undersøkelsen Ung i Norge (Øya og Strandbu 2004) som fant at deltakelsen i fiske blant 13 – 19 åringer falt fra 67 % i 1992 til 44 % i 2002.

Med ny lov i 1992 ble det innført gratis fiske for barn under 16 år. Dersom dette tiltaket medførte at mange barn opplevde det enklere å fiske, betyr tallene over at effekten av gratis fiske var liten, eller ihvertfall at den ble fullstendig overskygget av andre forhold som påvirket fiskeinteressen negativt. Disse funnene går det altså an både å se på som et eksempel på hvor vanskelig det er å vurdere effekten av slike enkeltstående tiltak, men også at enkeltstående tiltak som regel betyr lite i en større sammenheng.

Vi har forøvrig ikke tilgjengelig god statistikk for salg av fiskekort for innlandsfiske. Dette kunne vært brukt til bedre å belyse den generelle utviklingen i innlandsfisket, både ift pris og deltakelse. Indikasjoner og samtaler med rettighetshavere i viktige områder for innlandsfiske spriker, der noen rapporterer om økt fiskekortsalg, mens andre rapporterer om nedgang i antall solgte kort. Johnsen m fl (2009) fant at for 70 fiskekortområder i Buskerud var antall solgte fiskekort stabilt i perioden 1997 til 2007. Fiskekortinntektene i dette området økte imidlertid med omkring 25 %, pga økte fiskekortpriser. Undersøkelser blant NJFFs medlemmer i 1991 og 2007 viser en stabil deltakelse og fiskeinnsats per år (11 dager på innlandsfiske), men forbruket på fiskekort (både laksefiske og innlandsfiske) økte med rundt 40 prosent. (NINA upubl.). Økt forbruk på fiskekort skyldtes trolig økt priser da fiskeinnsatsen var uendret.

I denne undersøkelsen ser vi at de aller fleste i det offentlige og hos organisasjonene, både grunneier- og brukerorganisasjonene, anser at effekten av bortfallet av avgiften har vært liten eller ingen på adgangen til fiske og på selve fiskedeltagelsen. Noen påpeker at det er mulig at det har hatt en viss virkning for de som fisker lite og på impuls, men at det for aktive fiskere i meget liten grad burde ha betydning. Det pekes også på at det var mange som ikke løste avgiften før. Andre hevder også at den samlede effekten er negativ, fordi tiltaksarbeidet har blitt redusert. Disse utsagnene bør forstås i lys av at for særlig fiskeforvalterne var fondet et viktig arbeidsredskap som også bidro til å styrke deres rolle i innlandsfiskeforvaltningen, herunder stimulere samarbeidet med særlig grunneiernes og NJFFs organisasjoner.

Svarene fra undersøkelsen blant medlemmer av NJFF gir et annet bilde. På spørsmål om det har hatt en forenklingseffekt svarer tre av fem ingen effekt, mens to av fem svarer at det har hatt positiv effekt, halvparten av disse stor effekt. Det indikerer en betydelig positiv effekt. Når vi skal tolke disse svarene, er det imidlertid viktig å peke på at spørsmålet åpenbart er ledende¹. Det er også vanskelig å forstå hvorfor medlemmer som fisker både anadrom laksefisk og innlandsfisk (og som dermed skal løse avgiften) opplever bortfallet som like positivt som de medlemmene som bare fisker innlandsfisk og som faktisk har opplevd en endring. Dette kan antyde at en del av de som svarer positivt gjør det av en politisk eller prinsipiell oppfatning om at dette er "riktig svar", mer enn som et uttrykk for at det faktisk forenkler.

Samlet sett vurderer vi det slik at effekten av bortfallet av avgiften er av en beskjeden positiv karakter, i første rekke knyttet til en viss forenkling. Det er ikke grunnlag for å hevde at bortfallet kan ha bidratt merkbart til økt fiskedeltakelse. I første rekke anser vi effekten å kunne være positiv for leilighets/impulsfiskere, slik det ble påpekt i noen av intervjuene. Det økte mangfoldet i betalingsmuligheter for avgiften, og at avgiften dermed for mange er tilgjengelig både direkte hjemmefra i helger og om kvelden har også redusert avgiftens hindereffekt betydelig de siste årene, noe som også ville redusert dette problemet for en evt fortsatt eksisterende innlandsfiskeavgift.

¹ Det var vanskelig å unngå å lage spørsmålet uten at det ble ledende den ene eller den andre veien. Vi valgte derfor å stille et enkelt og litt banalt spørsmål der respondentene fikk vurdere selv effekten av bortfallet.

4.2 Effekten av bortfallet av fondet på forvaltning og tiltaksarbeid for innlandsfisk

4.2.1 Offentlig forvaltning

Data og intervjuer fra denne rapporten, Dervos (2002) undersøkelse om lokal forvaltning og Åsens (2007) masteroppgave om kommunal fiskeforvaltning gir alle et entydig inntrykk av at innlandsfiskeforvaltningen for tiden er svak, særlig den offentlige forvaltningen i regi av kommunene. Fylkesmennes mulighet til å spille en aktiv rolle er blitt redusert, og ambisjonene som fremkom i forbindelse med utarbeidelsen av den nye loven gjennom 1980-tallet, innlandsfiskeprogrammet på 1990-tallet, og generelt delegeringsarbeid deretter, er svekket utover på 2000-tallet.

Det er imidlertid klart at det er flere årsaker til denne utviklingen. Når det gjelder kommunene, så synes svekkelsen av de positive effektene som MIK-reformen i første omgang utløste på kommunal naturforvaltning å være den kanskje viktigste årsaken til kommunenes svake ansvarstagen og aktivitet på ferskvannsfisk, inkl. innlandsfisk, til tross for at de etter loven har klare oppgaver. Men mangel på ressurser spiller også inn, særlig for innlandsfisk, og dette hindrer at kommunene kan ta initiativ og tilby "gulrøtter" for eksempel til lokale lag og foreninger. Det er verdt å notere seg den store forskjellen i kommunenes utøvelse av ansvar i hjorteviltforvaltning (Fangel et al 2008) kontra innlandsfiskeforvaltning. På hjortevilt er viltfondet nå delt slik at en del går direkte til kommunene.

Fylkesmennes rolle og aktivitet på innlandsfisk synes å være den som er svekket mest som følge av fondsendringen. Fylkesmennes virksomhet på innlandsfiskefeltet har vært preget av mye konkret tiltaks- og overvåkningsarbeid, der de ofte har fungert som aktive nettverksbyggerne rundt lokale prosjekter og utfordringer. Kommuner, kraftregulanter, bruker- og rettighetshaverorganisasjoner har vært aktive medspillere, og fiskefondet har vært et begrenset, men sentralt virkemiddel til å utløse annen finansiering og dugnadsarbeid. Bortfallet av fondsmidlene sammen med overgangen til en rolle som skulle ha mer preg av mål- og rammestyring og kontrollarbeid synes å ha svekket fiskeforvalternes tidligere viktige rolle på innlandsfisk, og at fiskeforvalterne i de fylkene som også har anadrom fisk, i større grad har konsentrert seg om disse. Også svekkelsen av naturforvalterkompetansen i kommunene har bidratt til at fiskeforvalterne har fått færre å spille på, og bidratt til situasjonen. Fiskeforvalterne gir uttrykk for restanser på en rekke områder innenfor fylkesmannens naturlige arbeidsfelt.

Direktoratets arbeid med innlandsfisk er for tiden i stor grad avgrenset til lovpålagt arbeid og kalking. Etter avviklingen av innlandsfiskeprogrammet har aktiv og utadrettet virksomhet vært svært beskjeden, både overfor fylkesmennene, kommunene og organisasjonene. Forvaltningen har nok hatt ambisjoner om en vesentlig større innsats, noe ikke minst Strategiplanen for innlandsfisk for perioden 2002 til 2006 indikerer (DN 2002). Det synes som om denne strategiplanen har hatt svært dårlig måloppnåelse.

Som en del av regionreformen skal ansvaret for deler av innlandsfiskeforvaltningen etter planen overføres til fylkeskommunene. Det er foreløpig noe uklart hvilke områder som vil overføres dit, og hva som blir igjen hos fylkesmannen. Det er ihvertfall viktig i denne forbindelse å ta utgangspunkt i at den offentlige innlandsfiskeforvaltningen for tiden er utilstrekkelig. Strengt tatt burde det vært en grundigere diskusjon om hva som er mest hensiktsmessig bruk av de små ressursene som det offentlige i dag, og trolig også fremover, kan benytte på innlandsfiskeresursene. Kompetanse- og effektivitetshensyn taler for en enklere modell enn i dag, for eksempel der lokal forvaltning i hovedsak skjer i regi av grunneierorgan (som er styrket og profesjonalisert, og som samarbeider med brukere og deres organisasjoner) mens den offentlige forvaltningen samles på regionalt nivå, enten hos fylkesmannen eller i fylkeskommunen.

4.2.2 Grunneiere og fiskerforeninger

Det var i første rekke lokale lag og foreninger, gjerne samarbeid mellom flere og under veiledning av fiskeforvalter i fylket eller naturforvalter i kommunen, som etter søknad fikk midler fra fondet (jfr kap 3.1). Fylkeslagene i NJFF bekrefter at mye aktivitet i regi av lokal- og fylkeslag har falt bort og at samarbeid om viktige områder er svekket. Imidlertid har NJFF systemet i økende grad fått tilgang til midler til rekrutteringsarbeid (særlig blant barn og unge) over de generelle friluftsmidlene og fra private. Rettighetshaverne som også benyttet seg av fondsmidlene har i perioden hatt en betydelig satsning på organisering, driftsplanlegging og næringsutvikling (se Qvenild og Aas 2007). Tiltakene her har i stor grad rettet seg mot rettighetshaverne og fiskeren og ikke mot fisken, og også konsulenter i grunneierorganisasjonenes system har arbeidet langt mindre med bestands- og ressurstiltak. Det påpekes derfor både fra grunneierhold og JFF hold at det særlig er midler rettet mot ressurskartlegging, fiskekultivering og fysiske tiltak som er rammet mest av bortfallet av fondet. Medlemsundersøkelsene i NJFF viser en halvering i både deltakelse og innsats i fiskekultivering i perioden 1991 til 2007 (NINA upubl.).

Det området av landet som ser ut til å være minst berørt av bortfallet av avgiften er Statskogs arealer i Troms og Nordland, og større, ressursrike statsallmenningssområder i Sør-Norge. Her har ressursituasjon og kompetanse langt på veg vært den samme, og overskudd fra fiskekortsalg og midler fra ulike hold i Statskog (fra LMD og fra ymse fond) har bidratt til at både kultivering og fysisk tilrettelegging er nokså uforandret. I Finnmark har det i lang tid vært et vakuum knyttet til usikkerhet om nye rettighetsforhold, men det kan synes som nye Finnmarkseiendommen i økende grad ønsker å gripe tak i innlandsfiske.

4.3 Oppsummering

Samlet sett synes bortfallet av fiskeravgiften for innlandsfisk og fjerningen av fondet som ble finansiert av avgiften å ha hatt en negativ virkning på norsk innlandsfiskeforvaltning, mens gevinsten gjennom reduserte hindre for å drive innlandsfiske i beste fall er beskjeden.

Norsk innlandsfiskeforvaltning er inne i en bølgedal, som skyldes flere årsaker. Bortfallet av fondet er en av årsakene, men også lav prioritering og mindre ressurser til innlandsfisk både i DN og hos fylkesmennene bidrar. Den kanskje viktigste grunnen er imidlertid at kommunene i så stor grad har prioritert ned naturforvaltning generelt og innlandsfisk spesielt etter den korte satsningen på 1990-tallet. Sammenligner en kommunenes arbeid innenfor innlandsfisk med det tilsvarende innenfor hjortevilt, blir nedprioriteringen av innlandsfiskeforvaltningen ekstra tydelig.

Effekten av bortfallet av avgiften på rekruttering til og deltagelse i innlandsfiske er vanskeligere å vurdere. De fleste som er intervjuet vurderer det slik at effekten har vært liten eller ingen. Noen påpeker at bortfallet av avgiften må forventes å ha positive effekter for de som fisker lite eller på impuls. Andre hevder at virkningen også kan være negativ fordi en del aktiviteter som skal bedre forholdene for fritidsfiske har forsvunnet. Data påviser at deltagelsen i fiske blant barn, ungdom og unge voksne har gått ned en god del de siste årene. Dette antas i hovedsak å være knyttet til generelle samfunnsmessige endringer, som fullstendig overskygger eventuelle positive virkninger av at barn nå fisker gratis, som en skulle vente har en større effekt enn bortfallet av fiskervagiften. Samtidig påviser disse undersøkelsene at andelen eldre som fisker har økt. En situasjon med en forskyvning av fritidsfiskerne i retning av færre yngre og flere eldre tilsier at en grundig gjennomgang av fritidsfiskearbeidet både i regi av myndigheter, rettighetshavere og brukerorganisasjoner er påkrevet.

Norsk innlandsfiskeforvaltning er inne i en fase der aktiviteten er lav på mange områder. Det er en ressurs med en annen betydning enn før, kanskje også mindre. Samtidig representerer den muligheter, og utfordringene i forbindelse med vern og utvikling er betydelige, jfr for eksempel Landbruks- og matdepartementets handlingsplan for økt nærings- og turistfiske basert på innlandsfiskeressursene (LMD 2007). I lys av dette understreker denne rapporten behovet for en

grundig gjennomgang av norsk innlandsfiskeforvaltning, inkludert ansvars- og finansieringsforholdene mellom ulike sektorer og nivåer i det offentlige, og mellom private og offentlige aktører.

5 Referanser

- Aas, Ø. 1995. Ringvirkninger av fiskeforsterkningstiltak. I Borgstrøm et al. Ferskvannsfisk. Økologi, kultivering og utnytting. Norges forskningsråd.
- Aas, Ø. og Vorkinn, M. 1995. Befolkningens adgang til fritidsfiske. ØF Rapport 22/1995. .
- Aas, Ø., Andersen, O. 2001. Evaluering av prosjektet "Lokal forvaltning og driftsplanlegging av vilt og fiskeressursene 1997-2000" i regi av Norges bondelag og Norges skogeierforbund. NINA oppdragsmelding 708.
- Dervo, B. 2002. Ny forvaltningsmodell for vilt og fisk. Evaluering av prosjektet "lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene. NINA Oppdragsmelding 712.
- Direktoratet for naturforvaltning 1997. Innlandsfiskeprogrammet 1991-1995. DN-rapport 1997-1.
- Direktoratet for naturforvaltning 2002. Strategisk plan for innlandsfisk. 2002-2006. DN-rapport 2002-2.
- Fangel, K., Solberg, E., Andersen, O og Dervo, B. 2008. Kommunal viltforvaltning. NINA Rapport 383.
- Johnsen, S. I., Dervo, B. K., Garnås, E., Nilssen, J. P., Tysse, Å. og Wærvågen, S. B. 2008. Effekter av kalking på vannkvalitet, dyreplankton, bunndyr, fisk og fritidsfiske i Buskerud fra 1997-2007 - NINA Rapport 420.
- LMD 2006. Handlingsplan for innlandsfiske. Handlingsplan for økt bruk av innlandsfisk som grunnlag for verdiskaping innen mat- og opplevelsesproduksjon. Landbruk- og matdepartementet.
- Næstad., H. 1973. Loven om laksefiske og innlandsfiske av 6. mars 1964 med kommentarer av Henry Næstad. Grøhdahl & søns forlag, Oslo 1973, 303 s.
- NOU 1987:2. Om ny lov om laksefiske og innlandsfisk.
- Odden, A. 2008. Hva skjer med norsk friluftsliv? En studie av utviklingstrekk i norsk friluftsliv 1970 – 2004. NTNU Geografisk institutt.
- Qvenild, M. og Aas, Ø. 2007. Evaluering av prosjektet utmarksbasert reiselivsnæring. NINA Rapport 256.
- Qvenild, T. og Skurdal, J. 1987. Innlandsfisket av større betydning enn laksefisket. Jakt & Fiske 1/2: 8 - 11.
- Stortingsmelding 24 (2000 2001). Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr 39 (2001 – 2002). Friluftsliv : ein veg til høgare livskvalitet. Miljøverndepartementet
- Øya, T. og Strandbu, Å. 2004. Ungdom og tradisjonell bruk av naturen. Tidsskrift for ungdomsforskning 4, 33-53.
- Åsen, E. 2007. Kommunal fiskeforvaltning. Hovedoppgave Institutt for Naturforvaltning, UMB.

NINA Rapport 449

ISSN:1504-3312

ISBN: 978-82-426-2015-6



Norsk institutt for naturforskning

NINA hovedkontor

Postadresse: 7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, 7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

Organisasjonsnummer: NO 950 037 687 MVA

www.nina.no