

Alþingi
Erindi nr. P 139/305I
komudagur 23.8.2011



Nefndasvið Alþingis
Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd
b/t Benedíkts S. Benediktssonar
nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. ágúst 2010.

Efni: Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (827. mál)

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér nýja heildarlöggjöf um stjórn fiskveiða.

Viðskiptaráð Íslands hefur gagnrýnt þær hugmyndir sem koma fram í ofangreindu frumvarpi og hefur sú gagnrýni meðal annars komið fram í skoðun ráðsins er kom út júní síðastliðinn, Breytt fiskveiðistjórnun – fortíðarþrá eða framtíðarhagkvæmni. Inntak þessarar umsagnar er að mestu leyti samhljóma þeirri skoðun. Ekki verður ítarlega farið í tæknilega útfærslu á einstökum greinum í þessari umsögn, heldur almennt rætt um afstöðu til þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér.

Síðastliðið vor samþykkti Alþingi frumvarp sem fól í sér breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu og fylgir ofangreint frumvarp í kjölfar þess. Frumvörpin mæla fyrir um grundvallarbreytingar á því kerfi sem hér hefur verið mótað síðastliðna þrjá áratugi, m.a. með skerðingu á aflahlutdeild, takmarkanir á framsali aflaheimilda og upptöku nýtingarleyfa til takmarkaðs tíma. Einnig fylgja breytingunum hækkun veiðigjalds, bann við veðsetningu á aflahlutdeild og tilkoma sérstaks kvótapiögs.

Í rökstuðningi við fyrirhugaðar breytingar hafa ráðamenn gjarnan borið við réttlæti og sanngirni. Markmið er öðrum þræði að vinda ofan af, að margra mati, óréttlátri upphaflegri úthlutun kvótans árið 1984. Á sama tíma hafa fylgismenn breytinganna að hluta til misst sjónar á ástæðum þess að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi var tekið upp. Við það aukast líkur á að rangar ákvarðanir verði teknar um stefnu til framtíðar.

Ljóst er af viðbrögðum fagaðila að fyrirætlanir stjórnvalda eru gallaðar og fela í sér óhagræði sem rýrir ávinning samfélagsins af útveginum. Auðlindir sjávar eru takmarkaðar og því er mikilvægt að þær séu vel nýttar. Íslendingar hafa ekki efni á öðru fyrirkomulagi fiskveiða en því sem stuðlar að háværkun ávinnings af fiskistofnum. Þetta er forsenda sem þarf meira vægi í umræðu um breytt fiskveiðistjórnunarkerfi.

Þó er ljóst að fiskveiðistjórnunarkerfið er ekki gallalaust. Eins og í öllum kerfum er nauðsynlegt að huga stöðugt að endurbótum sem geta leitt til frekari hagkvæmni. Fyrirætlanir um byltingu kerfisins eru hins vegar ábyrgðarlausar, sérstaklega þegar ekki liggur fyrir að eftir breytingar verði fiskveiðistjórnunarkerfið í það minnsta jafn hagkvæmt og það sem breyta skal.

Núverandi kerfi

Áratuga ofveiði varð þess valdandi að helstu nytjastofnar á Íslandsmiðum gáfu verulega eftir. Í kjölfar svartra skýrslna Hafrannsóknarstofnunar, árin 1975 og 1983, um ástand fiskistofna, var horfið frá því stjórnkerfi sem byggði á óheftum aðgangi að auðlindinni. Þess í staðvar ákveðið að taka upp það fiskveiðistjórnunarkerfi sem sjávarútvegurinn býr nú við. Eftir breytingarnar breyttust áherslur útgerða frá

Því að keppast um að veiða sem mest í það að hámarka tekjur af hverju veiddu kíló og lagmarka sóknarkostnað.

Óháð því hvernig staðið var að upphaflegri úthlutun kvótans er ljóst að með breytingunum var lagður grunnur að ábyrgari auðlindanýtingu og arðbærri atvinnugrein. Með breyttu skipulagi fiskveiða urðu þannig til veruleg verðmæti sem skilað hafa þjóðinni bættum lífskjörum. Engu að síður, og kannski ekki óeðlilega, er enn deilt um hvernig þeim gæðum skuli skipt.

Óhagræði er vond lausn

Ekkert kerfi er hins vegar gallalaust og það á einnig við um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið. Því er rétt að reglulega fari fram rýni og endurbætur til að sníða af agnúa og auka hagkvæmni. Ein megin gagnrýnin á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi hefur einkum snúið að hagsmunum landsbyggðar og takmarkandi áhrifum kerfisins á samkeppni. Í sjálfu sér ganga þessi atriði hvort gegn öðru þar sem frekari fastsetning byggðakvóta myndi ekki gera mikið til að efla samkeppni í þeim skilningi sem gjarnan er óskað eftir og þá vísað til frjálsra veiða. Þó verður ekki hjá því litið að margar byggðir hafa borið skarðan hlut frá borði vegna hagræðingar og tæknipróunar í greininni undanfarinn áratug sem hefur falið í sér fækkun skipa, fiskverkana og starfa. Þótt 90% aflaheimilda séu enn á landsbyggðinni⁴ hefur hagræðing í vinnslu og aflasamdráttur komið niður á fámönnum byggðalögum sem eiga afkomu sína undir veiðum.

Áhyggjur af þessari þróun eru skiljanlegar og reynt hefur verið að bregðast við þeim með byggðarkvótum. En reglur um takmarkanir á veiðum og framsal aflaheimilda voru teknar upp af hagkvæmnisástæðum sem hafa sannað gildi sitt. Færri og stærri skip afkasta meiru, bæði í afla talið og verðmætum fyrir þjóðarbúið. Því er það vond lausn fyrir veikar byggðir sem felst í að grafa undir hagkvæmni í sjávarútvegi.

Neikvæð áhrif boðaðra breytinga

Í ljósi þess að samstaða virðist vera um ágæti íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins, t.d. í samanburði við ESB, sæta fyrirbyggjandi breytingartillögur nokkurri furðu. Að auki virðist það mat fjölbreytts hóps innlendra og erlendra sérfræðinga að þjóðhagsleg áhrif breytinganna verði verulega neikvæð. Þessi áhrif hafa verið reifuð víða undanfarið og snúa einkum að eftirfarandi:

- að bann við varanlegu framsali aflahlutdeilda og bann við beinni og óbeinni veðsetningu muni draga úr hagkvæmni í sjávarútvegi, torvela nýliðun í greininni og til lengri tíma draga úr hagsæld á Íslandi. Framsal aflahlutdeilda hefur verið grunnur hagræðingar í kerfinu síðustu áratugi, sem nú verður tekið fyrir. Bann við veðsetningu mun auk þess hafa neikvæð áhrif á lánsfjármöguleika fyrirtækjanna og gera m.a. fjárfestingu í greininni erfiðari.
- fyrirkomulag strandveiði mun leiða til vinnulags sem svipar til afleiðinga þess kerfis sem hér var fyrir 1984 þar sem samkeppni um magn leiðdi til offjárfestingar og slæmrar umgengni um nytjastofna.
- að nýtingasamningar til skamms tíma muni auka óvissu í greininni, draga úr fjárfestingu og hvötum til að fara vel með auðlindina.

Viðskiptaráð tekur undir þessi sjónarmið og hvetur til þess að sérstaklega verði horft til nýlegrar greinargerðar starfshóps sex hagfræðinga sem skipaðir voru af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Niðurstaða greinargerðarinnar styður við fyrrgreindar gagnrýnisraddir og í henni er lagst gegn vel flestum af þeim breytingum sem stjórnvöld leggja til. Viðbrögð fylgismanna umræddra breytinga á fiskveiðistjórnunarkerfinu við fyrrgreindri úttekt vekja einnig furðu. Í þeirra málflutningi er nú lögð aukin áhersla á markmið sem fyrirsjáanleg munu draga úr hagkvæmni atvinnugreinarinnar og afrakstri þjóðarbúsins af henni. Hagsmunir afmarkaðra hópa er þar settir frammar hagsmunum þjóðarinnar allrar. Sú hugmynd að beita eigi mikilvægustu atvinnugrein Íslands til að ná fram óljósum pólitískum markmiðum er í besta falli varhugaverð.

Yfirveguð umræða nauðsynleg

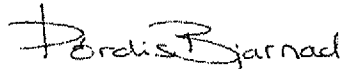
Það er sjálfsagt að ræða vankanta kvótakerfisins og reyna að finna lausnir sem taka mið af hagsmunum ólíkra hópa. Átök síðustu missera virðast hins vegar vera þrándur í götu slíkrar nálgunar – þar eiga allir

hagsmunaaðilar hlut að máli. Fyrir suma skiptir frelsi allra til að sækja sjóinn mestu, aðrir telja fiskveiðistjórnunarkerfið eiga að snúast um viðhald byggða og enn aðrir horfa til skyldu til að hámarka hagkvæmni atvinnugreinar fyrir þjóðarbúið. Í öllum tilvikum er líklegt að einhverjir hópar muni hafa hag umfram aðra og fullvíst að deilur munu rísa nær óháð þeirri aðferðafræði sem notuð er til að skipta takmörkuðum gæðum. Það hlýtur þó að vera kostur núverandi kerfis að sá fjárhagslegi aðstöðumunur er smávægilegur í samanburði við heildarábata hagkerfisins. Fiskveiðistjórnunarkerfið er ekki hafið yfir gagnrýni. Hinsvegar er óskynsamlegt að raska grundvelli kerfisins án þess að viðhlítandi greining hafi verið unnin á efnahagslegum áhrifum breytinganna. Skýrslur starfshóps ráðherra og OECD eru þarft innlegg í þá umræðu en rýna ætti í kosti og galla þeirra breytinga og leita lausna af yfirvegum.

Verði mögulegt að líta framhjá tilfinningalegum rökum eru líkur á að í meginatriðum hverfist samkomulag um hlutdeild ríkissjóðs í auðlindahagnaðinum. Sé svo að það nægi að hrófla við innbyrðis skiptingu gæðanna, t.a.m. með hækkun auðlindagjalds, er í öllu falli ljóst að hagnaður af auðlindinni þarf að vera til staðar. Það er álit Viðskiptaráðs að núverandi kerfi hafi sýnt fram á kosti sína í þessu tilliti og því séu það sameiginlegir hagsmunir allra að verðmætaskapandi eiginleikum þess sé viðhaldið.

Viðskiptaráð Íslands leggur til að ofangreint frumvarp nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllt,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands