

Borkell Helgason, dr., fv. prófessor
Strönd, Álfanesi

München, 19. nóvember 2020.

Til atvinnuveganefndar Alþingis.

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um tímabindingu veiðiheimilda til 20 ára o.fl., 37. mál. á 151. löggjafarþingi 2020–2021.

Ég vil lýsa yfir stuðningi við markmið þessarar þingsályktunartillögu enda hef ég í meira en þrjá áratugi talað fyrir því fyrirkomulagi sem þar er lagt til. T.d. ritaði ég um þetta í Morgunblaðið 4. nóv. 1987, sjá <http://thorkellhelgason.is/?p=2254>.

Með fyrningar- og uppboðsleiðinni má komast hjá endalausum deilum um pólitískt ákvarðað veiðigjald. Ég álít að slíkt fyrirkomulag ætti að geta styrkt og fest í sessi það góða fiskveiðistjórnunarkerfi sem við búum við og hefur löngu sannað gildi sitt.

Ég leyfi mér þó að benda á, hér á eftir, að ég tel æskilegra og einfaldara að fyrning aflahlutdeilda byggji á hlutfallslegum fyrningum með 8% fyrningarhlutfalli í stað línulegra fyrninga með 5% hlutfalli eins og í tillögunni.

Máli mínu til stuðnings vísa ég til greinargerðar eftir Jón Steinsson, próf. í hagfræði, og sjálfan mig um efnið, fyrningarleiðina, en hún var upphaflega samin sumarið 2010 fyrir *Starfshóp um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða* sem þáverandi ríkistjórn setti á laggimar. Ég bendi nú á endurskoðaða gerð greinargerðinnar, sjá <http://thorkellhelgason.is/?p=2555>, en endurskoðunin er þó alfarið á mína ábyrgð.

Í þingsályktunartillögunni er, eins og vera ber, lagt til að veiðigjald verði fellt niður við upptöku fyrninga. Í kafla greinargerðarinnar fyrrnefndu undir heitinu *Óvissu eytt, tryggari framtíð*, sem hefst á bls. 12, er sérstaklega fjallað um þetta atriði og leiddar talnalegar líkur að því að ávinningur útgerðar af traustara kerfi samhliða niðurfellingu veiðigjalds geti að fullu vegið upp á móti kostnaði hennar við að þurfa að afla sér aflheimilda á móti þeim fyrndu.

Fyrningarleiðin í þingsályktunartillögunni byggir á *línulegri fyrningu*, því að sérhver aflahlutdeild rýrni um 5% af upphaflegu magni hennar, hvort sem það er magnið við upptöku fyrningarleiðarinnar eða þegar hlutdeildin er keypt á síðari stigum. Í þingsályktunartillögunni er eðlilega gengið út frá því að aflahlutdeildir séu framseljanlegar, eins og verið hefur. Við línulega 5% fyrningu væru þá 20 gerðir aflahlutdeilda í boði á almennum markaði allt eftir því hve mörg ár væru eftir af gildistíma þeirra. Þetta myndi gera kvótamarkaðinn afar ógagnsæjan og hafa um leið spillandi áhrif á verðmyndun á uppboðsmarkaðinum.

Til er önnur fyrningarleið, *hlutfallsleg fyrning*, sem er mælt með í fyrrgreindri greinargerð. Þá miðast fyrningin við magn eða gildi aflahlutdeildarinnar eins og það er við upphaf hvers fiskveiðiárs. Með hlutfallslegri fyrningu eru því allar aflahlutdeildir einsleitar á hverjum tíma. Hvernær og hvernig þeir urðu upphaflega til skiptir engu máli.

Aðgæta verður að fyrningarhlutföllin í þessum tveimur aðferðum geta ekki verið þau sömu. Aftur á móti má finna samsvörun á milli þeirra með því að ákvarða þau hlutföll sem gefa sama núvirði. Verður þá að ganga út frá einhverri ávöxtunarkröfu en samsvörnin er ekki mjög viðkvæm fyrir vali á henni. Til að gera langa sögu stutta samsvarar 5% línuleg fyrning, eins og í þingsályktunartillögunni, til um 8% hlutfallslegrar fyrningar. Eftirfarandi mynd er til skýringar á þessu. Hún er sótt í margnefnda greinargerð.

Sumir sjá þann kost við línulega fyrningu að með henni séu veiðiheimildirnar tímabundnar. Fyrirsögn á þingsályktunartillögunni ber þetta með sér, en þar er „tímabinding“ sérstaklega dregin fram.

Hlutfallslegar fyrningar eru í eðli sínu ótímabundnar. Væri á einhverjum tímapunkti ákveðið að taka upp nýtt kerfinu og hætta að bjóða upp aflahlutdeildir myndu þær sem fyrir væru smám saman týna tölunni og verða að lokum að nær engu. Í upphafi hraðar við hlutfallslega fyrningu en línulega en síðan hægar. Eftir 20 ár væri línulega fyrnd aflahlutdeild horfin en við hlutfallslega fyrningu væri enn um 19% eftir. Við þessu mætti auðvitað sjá með því að hlutfallslega fyrnanlegum aflahlutdeildum fylgdi sú samningsbundna kvöð að þeim væri hvenær sem er hægt að segja upp í heilu lagi með 20 ára uppsagnarfresti. En kvöðin myndi leiða til lækkunar á því verði sem fengist fyrir aflahlutdeildirnar á uppboðunum. Kosturinn við að fyrna hlutfallslega – og það án slíkrar kvaðar – er einmitt sá að þá er allt kerfið fastara í sessi og ætti því að veita útgerðinni traustari grunn að byggja á. Í staðinn fengi eigandi auðlindarinnar, þjóðin, markaðsgjald fyrir afnotaréttinn. Allir ættu að geta verið sáttir!

