

1995. – 1065 ár frá stofnun Alþingis.  
120. löggjafarþing. – 30. mál.

### 30. Tillaga til þingsályktunar

um veiðileyfagjald.

Flm: Ágúst Einarsson, Svanfríður Jónasdóttir,  
Ásta R. Jóhannesdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir.

Alþingi ályktar að taka beri upp veiðileyfagjald í sjávarútvegi. Sjávarútvegsráðherra skipi nefnd til að undirbúa löggjöf um þetta efni. Í nefndinni eigi sæti fulltrúar frá öllum þingflokkum og helstu samtökum útgerða, sjómanna og fiskvinnslu. Nefndin kanni hvaða form veiðileyfagjalds er heppilegast með tilliti til áhrifa m.a. á eftirtalin atriði: fjárhagslega stöðu sjávarútvegs, fiskveiðistjórnun, viðskipti með veiðileyfi, hagstjórn hérlendis, byggðapróun, samkeppnisstöðu atvinnuvega og ríkisfjármál. Nefndin leiti ráðgjafar hjá sérfræðingum á sviði fiskihagfræði og kynna sér fyrirkomulag í öðrum löndum.

Nefndin skili álitni fyrir marslok 1996 og verði frumvarp um veiðileyfagjald lagt fyrir Alþingi á vorþingi 1996.

#### Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var flutt á 119. löggjafarþingi og er hún nú flutt að nýju, óbreytt.

Grundvöllur veiðileyfagjalds er sú staðreynd að fiskstofnarnir kringum landið eru eign allrar þjóðarinnar. Þótt nauðsynlegt sé að koma upp stýrikerfi til að stjórna veiðum, þ.e. til að hindra ofnýtingu fiskstofna og nýta þá á hagkvæman hátt breytir það því ekki hverjir eiga fiskinn í sjónum.

Eignarréttur þjóðarinnar á fiskimiðunum og fiskstofnunum er ótvíræður þótt útgerðin fái tímabundinn afnotarétt til að draga þann fisk úr sjó. Þessi tímabundni afnotaréttur felst í úthlutun veiðileyfa. Það gildir um veiðileyfi eins og annað sem er af skornum skammti að þau eru ávísun á verðmæti. Þar sem ekki er unnt að hafa frjálsar veiðar hér við land eins og var á árum áður vegna hættu á ofveiði og óhagkvæmum útgerðarháttum verður ríkisvaldið að úthluta veiðiheimildum eða stýra veiðum eftir öðru fastmótuðu skipulagi.

Þessi úthlutun verðmæta af hálfu ríkisins hefur verið án gjaldtöku hingað til þótt vísi að slíku gjaldi megi finna í lögum um Þróunarsjóð Íslands. Veiðileyfagjald mundi staðfesta þjóðareign á fiskimiðunum og slík skipan stuðlar einnig að skynsamlegri framþróun í efnahagsmálum.

#### Rök fyrir veiðileyfagjaldi.

Rök fyrir veiðileyfagjaldi eru margs konar.

Í fyrsta lagi er ein helsta röksemdin fyrir veiðileyfagjaldi réttlætissjónarmið. Hér er átt við að það særir réttlætiskennnd manna að verslað sé með veiðiheimildir og þeir sem fengu þær úthlutaðar upphaflega geti hagnast verulega með því að selja þær eða leigja. Þeir hafi ekkert greitt fyrir þær, hvorki við úthlutun í upphafi né árlegt leigugjald.

Í öðru lagi er nefnt sem röksemd fyrir veiðileyfagjaldi að annars safnist mikill hagnaður saman innan útgerðar þegar fram líða stundir, hagnaður sem ætti að dreifast meðal landsmanna allra. Undanfarna áratugi hefur þetta verið „leyst“ þannig að gengið var til-  
tölulega hátt skráð sem leiddi til þess að innflutningur varð ódýrari. Þetta er ástæðan fyrir því að oft er sagt að útgerðin hafi í reynd alltaf greitt nokkurs konar auðlindagjald eða veiðileyfagjald.

Þannig hefur afrakstri af sjávarútvegi verið veitt inn í hagkerfið öllum til hagsbóta. Sjávarútvegur hefur þó síðustu ár frekar orðið almenningseign með tilkomu stórra almenningshlutafélaga. Nú eru flest stærstu fyrirtækin í sjávarútvegi almenningshlutafélög með dreifða eignaraðild, m.a. lífeyrissjóða. Þetta hefur leitt til þess að mun fleiri landsmenn eru á beinan hátt þátttakendur í sjávarútvegi en áður. Aðrar atvinnugreinar hafa hins vegar þurft að sætta sig við það gengisstig sem hentar sjávarútveginum hverju sinni og hefur það einkum komið illa niður á iðnaðinum. Þegar illa hefur gengið í sjávarútvegi hefur gengið verið lækkað með afleiðingum sem allir þekkja. Þetta á ekki lengur við þegar gengisstefnan er sú að halda gengi sem stöðugustu, verðbólgu sem lægstri og freista þess að aðrar atvinnugreinar byggist upp við hlið sjávarútvegs. Veiðileyfagjald í sjávarútvegi er því eðlilegt og rökrétt framhald þessarar þjóðarsáttar um jafnvægi og stöðugleika í efnahagsmálum.

Í þriðja lagi halda ýmsir því fram sem rökum fyrir veiðileyfagjaldi að með álagningu þess sé hægt að draga úr óhagkvæmri sókn vegna kostnaðaraukans af gjaldinu fyrir útgerðina. Þannig væri skattlagning veiðiheimilda liður í fiskveiðistjórnunarkerfi. Innan fiskihagfræðinnar er talið að slík skattlagning sé erfið í framkvæmd sem stýritæki og erfitt sé að hitta á rétt skatthlutfall til að tryggja hagkvæmni. Þessi aðferð getur þó verið þáttur í öðrum aðgerðum þótt skattlagning sem kostnaðaraukning leiði sjaldnast til hagkvæmstu sóknar fiskiskipa.

Það er grundvallaratriði í stýrikerfi veiðanna að útgerðaraðilar geti framselt heimildir sín í milli og þannig tryggt hagkvæmni í útgerðarháttum. Frjáls viðskipti með veiðiheimildir eru jafneðlilegar og að fyrirtæki gangi kaupum og sölum. Í núverandi kerfi eru reyndar ákveðnar takmarkanir á framsali sem þyrfti að skerpa en í raun er ekki hægt að kenna framsalsréttinum um óréttlæti gagnvart sjómönnum, byggðum og fiskvinnslufyrirtækjum.

Ef sú regla væri tekin upp að allur afli færi um fiskmarkaði mundu ýmis vandamál leysast af sjálfu sér. Það leiddi til samkeppni á jafnræðisgrundvelli þar sem dugnaður og nálægð við fiskimið og sérþekking fengju að njóta sín í samkeppni um fisk til vinnslu. Helsti galli framsals við núverandi aðstæður er að hægt er að hagnast á viðskiptum með eign annarra án þess að greiða nokkuð til eigandans.

Í fjórða lagi getur veiðileyfagjald verið leið til sveiflujöfnunar í sjávarútvegi en sveiflur innan þeirrar atvinnugreinar vegna verðbreytinga á erlendum mörkuðum hafa oft veruleg áhrif á hagstjórn hérlendis.

Þannig eru fjölmörg rök fyrir veiðileyfagjaldi bæði hagræns eðlis, svo sem að styrkja annan atvinnurekstur, og réttlætissjónarmið gagnvart þjóðinni.

Umræðan um kvótakerfið er í reynd tvíþætt. Annars vegar er rætt um fiskveiðistjórnunarkerfið, t.d. hvort notað er aflamark eða sóknarmark, takmarkanir á einstök veiðarfæri, svæðalokanir eða takmarkanir á einstakar gerðir fiskiskipa, framsalsmöguleikar, verðmyndun o.fl. þess háttar. Hins vegar er svo umræðan um veiðileyfagjald sem tengist réttlæti, öðrum atvinnurekstri og tekjuskiptingu í þjóðfélaginu. Þessu er oft blandað saman

í opinberri umræðu og er það miður. Í þingsályktunartillögunni er aðeins fjallað um veiðileyfagjald en ekki stýringu veiðanna og önnur atriði sjávarútvegsmála.

### Hvernig ber að leggja á veiðileyfagjald?

Ýmsir möguleikar eru við útfærslu veiðileyfagjalds og fer afstaða manna eðlilega eftir stjórn málaegum grundvallarsjónarmiðum og þeim hagsmunum sem menn vilja taka tillit til. Ekki er líklegt að nein ein aðferð yrði ofan á í hreinu formi enda þarf m.a. að gæta að fiskveiðistjórnun við útfærslu veiðileyfagjalds. Einnig þarf að ákveða hvernig tekjum af veiðileyfagjaldi er varið og kemur t.d. til greina að verja því til að greiða kostnað hins opinbera við sjávarútveg, svo sem hafrannsóknir o.fl. Hér á eftir eru raktir helstu möguleikar við álagningu veiðileyfagjalds.

Í fyrsta lagi gæti ríkisvaldið selt veiðileyfi á opinberu uppboði, annaðhvort veiðileyfi fyrir allan fiskafila eða hluta hans. Við slíkt uppboð gæti útgerðarmynstur í landinu raskast verulega og ýmsir staðir gætu orðið mjög afskiptir vegna fjárhagslegra veikleika. Ef stofnaður yrði sjóður til að styrkja slík byggðarlög er hætt við að uppboðið gæfi ekki rétta mynd af raunverulegu framboði og eftirspurn.

Í öðru lagi er hægt að láta útgerðina greiða í eitt skipti gjald fyrir veiðileyfi og yrði afnotarétturinn þá eign í þeim skilningi að vildu stjórnvöld breyta kerfinu yrði að taka þennan rétt eignarnámi og greiða bætur þar sem aðilar hefðu þegar greitt fyrir réttinn. Þetta kerfi er til langs tíma. Þess má geta að hugmyndir Árna Vilhjálmssonar, stjórnarformanns Granda, eru í þessa átt. Einna eftirtekarverðast í þessu sambandi er að áhrifamaður í sjávarútvegi hefur tekið undir sjónarmið um veiðileyfagjald.

Í þriðja lagi er hægt að dreifa veiðileyfum milli allra landsmanna og leyfa þeim að versla með þau þannig að útgerðarmenn yrðu að kaupa þau á markaði í líkingu við hluta-fjármarkað til að geta haldið til veiða. Þetta kerfi gæti reynst nokkuð erfitt í framkvæmd og ekki yrði stöðugleiki í verði sem er nauðsynlegur til að skapa festu við áætlanagerð.

Í fjórða lagi er hægt að skattleggja sjávarútvegsfyrirtæki sérstaklega í tekjuskattskerfinu. Þá væri sjávarútvegsfyrirtækjum gert að greiða hærri tekjuskatt en önnur fyrirtæki vegna þess að þau nýta sameiginlega auðlind til að mynda þennan hagnað. Þessi aðferð hefur þann kost að ekki er skattlagt nema hagnaður sé til staðar og fiskveiðistjórnunar-kerfið á að leiða til hagnaðar í greininni. Þessi aðferð þekktist víða erlendis.

Í fimmta lagi er hægt að leggja árlegt gjald á hvert úthlutað þorskígildi. Kvóta yrði úthlutað eins og nú til langs tíma sem hlutdeildarkvóta. Þetta er líklega einfaldasta leiðin í framkvæmd. Gjaldið gæti runnið til hafrannsóknna og uppbyggingar m.a. í sjávarútvegi og til eflingar byggðum í landinu. Framsal veiðiheimila yrði vitaskuld leyfilegt eins og nú en þá greiddu menn fyrir afnotaréttinn ef þeir sæju ástæðu til að leigja frá sér kvóta annaðhvort varanlega eða innan ársins.

Í sjötta lagi er hægt að leggja á veiðileyfagjald, lækka síðan gengið sem styrkir stöðu annars útflutningsiðnaðar og nota veiðileyfagjaldið til að lækka t.d. virðisaukaskatt þannig að almenningur verði ekki fyrir miklu tekjutapi vegna gengislækkunar. Sjávarútvegurinn stæði í sömu stöðu og áður en aðrir hefðu hagnast. Þessi aðferð er mjög einföld í orði en ekki á borði. Þessi útfærsla gæti þýtt nokkra kjaraskerðingu í byrjun. Hins vegar er nauðsynlegt við álagningu veiðileyfagjalds að fikra sig í þessa átt til að skapa betri skilyrði fyrir annan atvinnurekstur í ljósi vaxandi erlendrar samkeppni.

Í sjöunda lagi er hægt að blanda saman einhverjum af þessum aðferðum. Það er hægt að skapa svigrúm og auðvelda aðgang nýliða með því að hafa annars vegar árlegt gjald

og hins vegar uppboð eða sérúthlutun, t.d. þannig að hver útgerðarmaður ætti árlega rétt á að leigja á ný 90% af heimildum fyrra árs en yrði að nálgast umframheimildir á uppboði þar sem allir ættu rétt á að bjóða. Þannig mundi skapast minni hætta á kapphlaupi um sem mestar heimildir þar sem á hverju ári væri hægt að bæta við sig ef menn teldu þörf á.

Þannig eru til margs konar leiðir við að leggja á veiðigjald og nefndin mun fjalla um þessar og aðrar aðferðir. Meginatriðið við veiðigjald er að því verði komið á. Skynsamlegt er að í byrjun sé um tiltölulega lágar greiðslur að ræða sem gætu hækkað eftir því sem sjávarútvegurinn hefur burði til að greiða. Ef genginu væri jafnframt beitt til að auðvelda sjávarútveginum greiðslu gjaldsins mundi annar útflutningsiðnaður styrkjast. Þá er hér komin efnahagsstefna sem skilar auknum hagvexti á næstu árum, eflir sjávarútveginn og er fylgt fram í samræmi við réttlætiskennd þjóðarinnar, eiganda fiskimiðanna.