

Nd.

522. Frumvarp til laga

[256. mál]

um fiskiverndarsjóð.

Flm.: Sighvatur Björgvinsson, Sverrir Hermannson, Páll Pétursson, Árni Gunnarsson.

1. gr.

Stofna skal sjóð, er nefnist Fiskiverndarsjóður og starfrækja skal um tiltekinn tíma skv. ákvæði 7. gr. Sjóðurinn lýtur sérstakri stjórn, eins og segir í lögum þessum, en er í vörslu fjármálaráðuneytisins, þó með aðskildum fjárhag og bókhaldi. Heimili og varnarþing sjóðsins er í Reykjavík.

2. gr.

Hlutverk Fiskiverndarsjóðs er:

1. Að greiða fyrir veiðum á vannýttum fiskistofnum, m. a. með því að borga tímabundnar verðuppbætur á slíkan fisk þegar aflatakmarkanir eru á ofnýttum fiskistofnum og með öðrum hætti, sem ákveðið kann að vera.
2. Að aðstoða við breytingar og endurbætur á vinnsluaðferðum og tækjabúnaði fiskvinnslufyrirtækja, sem fyrirvaralítið þurfa að breyta um vinnsluaðferðir eða tæknibúnað eða tileinka sér úrvinnslu á öðru hráefni en byggt hefur verið á sökum veiðitakmarkana á ofnýttum fiskistofnum.
3. Að aðstoða þá aðila, sem verða fyrir verulegum búsigjum af völdum veiðitakmarkana og annarra fyrirmæla stjórnvalda um fiskveiðistefnu.

3. gr.

Tekjur sjóðsins eru:

1. Fiskiverndarsjóðsgjald, sem er almennur viðbótalaunaskattur, sem leggja skal á launagreiðendur og er að fjárhæð 0.3% af greiddum vinnulaunum og hvers konar atvinnutækjum, samkv. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 14 15. mars 1965 með síðari tíma breytingum.
2. Gjald, sem nema skal 0.3% af geiddum vinnulaunum og hvers konar atvinnutekjum öðrum og launagreiðandi skal halda eftir við greiðslu launa og annarra atvinnutekna og gera skil á til ríkissjóðs samkvæmt nánari reglum, sem fjármálaráðherra setur.
3. Framlög úr ríkissjóði eins og þau kunna að vera ákveðin í fjárlögum hvers árs.
4. Tekjur af eigin fé sjóðsins.

4. gr.

Fiskiverndarsjóður heyrir undir sjávarútvegsráðherra. Stjórn sjóðsins skal vera í höndum 7 manna, sem ráðherra skipar eins og hér segir:

Einn fulltrúa skv. tilnefningu Landssambands íslenskra útvegsmanna, einn fulltrúa skv. sameiginlegri tilnefningu Sjómannasambands Íslands og Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, einn fulltrúa skv. tilnefningu Sölumiðstöðvar hraðfrystihúsanna og Sjávarafurðadeildar Sambands íslenskra samvinnufélaga sameiginlega, einn fulltrúa skv. tilnefningu Alþýðusambands Íslands, einn fulltrúa skv. tilnefningu stjórnar Fiskveiðasjóðs Íslands, einn fulltrúa skv. tilnefningu Byggðasjóðs og einn fulltrúa, sem ráðherra skipar án tilnefningar, og skal hann jafnframt vera formaður sjóðsins.

5. gr.

Fiskiverndarsjóður er undanþeginn opinberum sköttum og gjöldum hverju nafni sem nefnast. Öll skjöl varðandi lán, sem sjóðurinn tekur, skulu undanþeginn stimpilgjöldum.

6. gr.

Sjávarútvegsráðherra setur í reglugerð nánari fyriræli um störf sjóðsins.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 1979 og gilda til 31. maí 1983.

Greinargerð.

Ljóst er að þau sjónarmið njóta nú almennrar viðurkenningar, að á undanförunum árum höfum við Íslendingar ofnýtt nokkra af þýðingarmestu fiskistofnunum við Ísland. Landsmenn eru almennt sammála um, að viðvaranir fiskifræðinga beri að taka alvarlega, og í beinu framhaldi af því, að stjórnvöldum beri skylda til þess að marka ákveðna og afdráttarlausu fiskveiðistefnu þar sem veiðum er með skipulegum hætti beint úr ofnýttum fiskistofnum í vannýtta fiskistofna. Slíkum ráðstöfunum fylgja óhjákvæmilega aflatakmarkanir af einu eða öðru tagi, sem hljóta að skerða hag einhverra þeirra, sem fiskveiðar og fiskvinnslu stunda.

Þær aflatakmarkanir, sem óhjákvæmilegt er að settar verði vegna þeirrar fiskveiðistefnu, sem menn almennt eru sammála um, ná m. a. til veiða á þeim fiskistofni, sem verið hefur og er enn einna mikilvægastur í fiskveiðum og fiskvinnslu á Íslandi. Hér er að sjálfsögðu átt við þorskind, sem verið hefur aðaluppistaðan í fiskaflla landsmanna og sum veiðiskip og byggðarlög nær einhæfa sig í að veiða og vinna. Jafnframt því sem takmarka þarf á næstu árum veiðar á þorski, þarf að beina þorskveiðiskipum í auknum mæli í veiðar á öðrum fiskistofnum, sem taldir eru vannýttir, svo sem til veiða á ufsa, karfa, grálúðu, ýsu og öðrum slíkum vannýttum fiskistofnum að álit fiskifræðinga. Vandinn er hins vegar sá, að í fyrsta lagi eru þessar fiskteygundir verðminni en þorskurinn er. Í öðru lagi þarf oft að sækja þær um mun lengri veg. Í þriðja lagi háttar svo til á sumum stöðum, að fiskvinnslan í landi er svo til einvörðungu sniðin við vinnslu á þorski. Þar er ekki tæknibúnaður fyrir hendi til þess að vinna aðrar fiskteygundir. Það er því ljóst, að fiskveiðistefnan — takmörkun þorskveiðanna — hlýtur að hafa í för með sér allumtalsvert tekjutjón fyrir einstaklinga, félög og jafnvel heil byggðarlög, — umtalsvert tjón, sem illmögulegt er að bæta. Ef ekkert er að gert, getur slíkt tekjutap t. d. numið allt frá 20% upp í 35% tekjurýrnun milli ára. Auk þess getur svo farið, þar sem atvinnulíf er einhæft, að takmarkanir á þorskveiðum valdi slíkri röskun á atvinnuháttum, að atvinnuöryggi verði í hættu og jafnvel að til atvinnuleysis komi. Þessar staðreyndir skyldu menn hafa í huga. Þeir fjölmörgu, sem uppi hafa haft miklar brýningar um, að mjög harkalegum aflatakmarkunum verði beitt, skyldu gera sér það ljóst, að með því eru þeir að krefjast þess, að lítill hluti landsmanna taki á sig tekjuskerðingu, sem numið getur um eða yfir helmingi af ráðstöfunartekjum sem eftir standa þegar skattgreiðslur sökum tekna fyrra árs hafa verið dregnar frá. Það er auðvelt að vera ábyrgur og krefjast aðhalds og niðurskurðar, þegar aðrir eru látnir borga brúsann, en eitthvað verða menn nú tvísaga í ábyrgðarkenndinni, þegar menn í öðru orðinu krefjast þess, að nokkrir sjómenn skerði tekjur sínar um allt að 35% og hópur verkafólks horfist í augu við atvinnuleysi og tekjurýrnun sökum niðurskurðar á þorskveiðum, en í hinu orðinu hafna því sem algerlega fráleitum hlut að una við óbreyttan kaupmátt sjálfir svo takast megi að minnka verðbólgu í landinu og koma á jafnvægi í efnahagsmálum.

Í þeim miklu umræðum, sem fram hafa farið um fiskveiðistefnuna og afleiðingar hennar, hafa flestir ábyrgir aðilar bent á að aðgerðir þurfi til að vernda og viðhalda náttúruauðlind, sem öll þjóðin á og öll þjóðin nýtur góðs af. Þær afleiðingar, sem af slíkum aðgerðum hljóta, eigi því þjóðarheildin að bera, enda eru það stjórnvöld, sem aðgerðirnar fyrirskipa. Það eru stjórnvöld, sem mæla fyrir um, að atvinnumöguleikar ákveðins hóps þjóðfélagsþegnanna verði stórlega skertir og

tekjur þeirra lækkaðar í þeim tilgangi að varðveita auðlind, sem þjóðarheildin nýtur góðs af. Því ber þeim stjórnvöldum, sem þetta gera, jafnframt skylda til þess að sjá svo um, að þjóðarheildin axli þær byrðar sem þannig skapast, en íbúar fáeinna byggðarlaga verði ekki látnir borga allan brúsann. Þetta sjónarmið er ekki aðeins réttlátt, heldur algerlega óhjákvæmilegt að hafa í huga.

Nú hafa stjórnvöld gefið út reglugerð um stefnu í fiskveiðimálum í þeim anda, sem um hefur verið rætt. Þær aðgerðir einar sér koma misjafnt niður og m. a. þannig, að hópar fólks, nokkur fyrirtæki og sum byggðarlög verða fyrir mjög alvarlegum tekjumissi og einkar umtalsverðri röskun á atvinnulífi. Í kjölfar slíkra aðgerða hljóta óhjákvæmilega að koma ráðstafanir til þess að dreifa afleiðingum slíkra stjórnvaldsathafna réttlátlega niður og eru slíkar ráðstafanir nú í undirbúningi og til skoðunar.

Með frumvarpi því, sem hér er flutt, er gerð tilraun til að benda á eina ákveðna leið í þeim efnum, sem í senn gæti orðið til þess að auðvelda framkvæmd skynsamlegrar fiskveiðistefnu og að dreifa byrðum af henni sem jafnast á landsmenn alla. Sú byrði, sem er nær óbærileg sé hún lögð á fáar herðar, verður bæði lítil og létt, þegar henni hefur verið deilt á margra bök eins og hugmynd er með frumvarpi því, sem hér er flutt. Með þeim aðgerðum, sem það gerir ráð fyrir, er t. d. að því stefnt, að landsmenn allir leggi fram sinn litla skerf til fiskverndunarmálanna í því skyni að verja, varðveita og byggja upp mikilvægustu auðlind landsmanna og verji til þess fé, sem vera mun talsvert minna en allflestir nota á ári til þess að spila fyrir í happdrættum, svo að lítið dæmi sé tekið. Það „happdrætti“, sem hér um ræðir, er hins vegar ólíkt öllum öðrum happdrættum að því leytinu til, að þar er vinningshlutfallið yfir 100%, allir fá vinning og allra vinningur er sá stóri, því þegar fram líða stundir verður beinn fjárhagslegur ávinningur hvers og eins meiri en nam því fé, sem fram var lagt.

Með frumvarpi þessu er lagt til að stofnaður verði sjóður, er nefnist Fiskiverndarsjóður, og að hann verði starfræktur um tiltekinn tíma eða þar til talið er að ströngustu aðhaldsaðgerðum í fiskveiðimálum verði lokið. Ráð er fyrir því gert, að hlutverk Fiskiverndarsjóðs verði þrjúþætt: Í fyrsta lagi að greiða fyrir veiðum á vannýttum fiskistofnum og auðvelda með þeim hætti að snúa fiskiveiðum í auknum mæli frá ofnýttum stofnum yfir í vannýtta stofna, án þess að umtalsvert fjárhagstjón hljóti af. Í öðru lagi, að sjóðurinn veiti aðstoð við að framkvæma breytingar og endurbætur á vinnsluaðferðum og tækjabúnaði fiskvinnslufyrirtækja í landi, sem miðað hafa alla vinnslu sína t. d. við vinnslu á þorski eða öðrum fisktegundum, sem taldar eru ofnýttar og þurfa að tileinka sér nýjar vinnsluaðferðir og nýtt hráefni. Sem dæmi má nefna, að líklegt er að aflatakörkunum á þorski muni fylgja þörf á talsverðum breytingum á tæknibúnaði fiskimjölsverksmiðja, sem ekki hafa tæki til að vinna úr feitbeinum, og ýmis af mikilvægustu og nýtiskulegustu frystihúsum landsins hafa miðað alla uppbyggingu sína við vinnslu á þorski, þannig að nú, þegar líkur eru á að þau þurfi að snúa yfir í vinnslu á öðrum fiski, þá eru þau til þess mjög tæknilega vanbúin.

Í þriðja lagi er svo gert ráð fyrir því í frumvarpinu, að Fiskiverndarsjóðurinn geti aðstoðað þá aðila, sem sannarlega verða fyrir verulegum búsifjum af völdum veiðitakmarkana og annarra fyrir mæla stjórnvalda um fiskveiðistefnu og ekki er hægt að koma til móts við með öðrum hætti.

Í 3. grein frumvarpsins eru ákvæði um hverjar skuli vera tekjur sjóðsins. Þar er lagt til, að sjóðnum verði fenginn sérstakur tekjustofn, sem er þess eðlis, að með honum er beinlínis verið að leggja byrðar, að visu lágar, á einstaklinga og fyrirtæki í landinu. Hér er um að ræða annars vegar viðbótarlaunaskatt, sem lagt er til að launagreiðendur greiði og nema á 0.3% af greiddum vinnulaunum og hvers konar atvinnutekjum öðrum. Í öðru lagi jafnháan skatt, sem lagður er á

útborguð vinnulaun og hvers konar atvinnutekjur aðrar og halda á eftir við greiðslu launa og gera skil á til ríkissjóðs samkvæmt nánari reglum. Hér er ekki um að ræða háa upphæð á hvern og einn launþega — um 10 000 kr. á ári fyrir meðallaun — en margt smátt gerir eitt stórt. Samtals mundu þessir tveir tekjustofnar tryggja Fiskiverndarsjóði um 3 milljarða í tekjur á ári, en auk þessara tekjustofna er gert ráð fyrir því, að sjóðurinn geti fengið framlög úr ríkissjóði, eins og þau kunni að vera ákveðin á fjárlögum hvers árs, og geti auk þess haft einhverjar tekjur af eigin fé. Sérstaklega skal fram tekið, að auðvitað er gert ráð fyrir því, að skattheimtan til sjóðsins sé tímabundin eins og starfræksla sjóðsins á að vera og falli niður um mitt ár 1983, þegar hlutverki sjóðsins verður lokið.

Um ákvæði 3. gr. vilja flutningsmenn að öðru leyti taka fram, að þar er fremur verið að benda á tiltekna aðferð til þess að jafna áhrifum veiðitakmarkana á landsmenn en að flm. séu þar alfarið að láta í ljós bindandi afstöðu sína til málsins. Ýmsar aðrar tekjuöflunarleiðir koma að sjálfsögðu til skoðunar, og geta flutningsmenn mætavel fallist á verulegar breytingar á tekjuöflunarákvæðum 3. gr. svo lengi sem megin tilgangi með sjóðsstofnuninni er fullnægt og tekjur tryggðar.

Í frumvarpinu er lagt til, að Fiskiverndarsjóður heyri undir sjávarútvegsráðherra, þótt hann sé í vörslu fjármálaráðuneytisins og ríkissjóður taki við tekjum sjóðsins, og er ástæðan að sjálfsögðu sú, að það er sjávarútvegsráðherra, sem mótar fiskveiðistefnuna og hefur það vald í sínum höndum, og því er eðlilegt, að sjóður þessi heyri undir það ráðuneyti, þegar hlutverk sjóðsins er skoðað. Frumvarpið gerir ráð fyrir því, að sérstök sjóðsstjórn fari með stjórn Fiskiverndarsjóðs og að stjórnin verði skipuð 7 mönnum að fengnum tilnefningum. Fulltrúa í sjóðsstjórnina tilnefni þeir aðilar, sem hagsmuna eiga að gæta, þ. e. a. s. annars vegar útvegsmenn og fiskverkendur og hins vegar samtök sjómanna og landverkafólks, en auk þess séu í sjóðsstjórninni fulltrúar frá þeim tveimur sjóðum, Fiskveiðasjóði og Byggðasjóði, sem hafa með málefni útgerðar og fiskvinnslu að gera. Með þessum hætti er tryggt samstarf og eðlilegt samspil þessara þriggja sjóða. Loks er gert ráð fyrir því, að sjávarútvegsráðherra skipi formann sjóðsstjórnar án tilnefningar. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir, að Fiskiverndarsjóður verði undanþeginn öllum opinberum sköttum og gjöldum, þar á meðal stimpilgjöldum, og loks að sjávarútvegsráðherra setji í reglugerð nánari fyrirsmáli um störf sjóðsins. Er eðlilegt að það reglugerðarvald verði nokkuð víðtækt, því að hér er um að ræða nýtt verkefni, þar sem ekki er hægt að byggja á reynslu, og því eðlilegt að ráðherra geti gert þær breytingar á starfsemi sjóðsins, sem reynslan leiðir í ljós að rétt sé að gera, án þess að þurfa stöðugt að fara með þær til afgreiðslu á Alþingi, eins og gera þyrfti ef reglur sjóðsins væru mjög fastbundnar í lögum.

Það er skoðun flutningsmanna, að með frumvarpi þessu sé hreyft máli, sem þurfi að afgreiða á þessu þingi. Flutningsmönnum er ljóst, að ýmsar aðrar aðgerðir koma einnig til skoðunar, og enn fremur, að þær hugmyndir, sem hér eru settar fram í frumvarpsformi, þarfnast efalaust athugunar við og e. t. v. samræmingar við aðrar aðgerðir, sem fyrirhugaðar eru. Engu að síðu er nauðsynlegt að dómi flutningsmanna, að Alþingi það, sem nú situr, afgreiði frá sér lagasetningu sem þessa, þar sem í senn er verið að auðvelda stjórnvöldum að fylgja fram ákveðinni fiskiverndarstefnu og jafnframt verið að gera það fært að jafna niður á landsmenn alla þeim afleiðingum, sem slík stefnumörkun hefur í för með sér. Þótt langt sé nú liðið á þingtímann og frumvarp þetta seint fram komið, vonast flutningsmenn engu að síður til þess, að það geti fengið afgreiðslu, og eru að sjálfsögðu reiðubúnir til þess að taka tillit til allra þeirra hugmynda um breytingar, sem fram kunna að koma, og standa að þeim breytingum á frumvarpinu, sem æskilegar eru og fylgi er við á Alþingi.