

Alþingi

Erindi nr. Þ 1201/2096

komudagur 24/15 1996

I.Sv./IB

Samtök iðnaðarins  
- sérgreinahópur um skipaiðnað

## Starfshópur I

## Niðurstöður

Verkefni starfshópsins var tvíþætt:

1. Taka saman yfirlit yfir hindranir, sem torvela framleiðslu og sölu á vöru og þjónustu í greininni.
2. Setja í framhaldi af því fram áætlun, sem miðar að því að færa þessi atriði til betri vegar.

Starfshópurinn aflaði gagna um þau málefni, sem talin voru fela í sér hindranir fyrir þróun greinarinnar.

Þessi gögn tengjast í aðalatriðum eftirtöldum málaflokkum:

- a) Úreldingarákvæðum laga um stjórnun fiskveiða.
- b) Þeim ákvæðum laga og reglugerða, sem hindra erlend skip í að landa afla hér á landi og sækja þjónustu.
- c) Lánareglum Fiskveiðasjóðs.
- d) Reglum um jöfnun samkeppnisstöðu við erlend samkeppnisfyrirtæki, sem njóta niðurgreiðslna eða styrkja, í formi niðurgreiðslna eða kæruleiða.

## Áætlun

um aðgerðir til að bæta starfsumhverfi skipaiðnaðarins

### Inngangur

Íslenskur skipaiðnaður á í mjög harðri samkeppni við erlend fyrirtæki. Þrátt fyrir að innlendur skipaiðnaður hafi fengið þá viðurkenningu árið 1992 frá ráðgjafafyrirtækinu A&P Appledore að vera í aðalatriðum samkeppnishæfur hvað varðar aðstöðu og framleiðni, þá skekkti skefjalaus ríkisaðstoð til erlendra samkeppnisfyrirtækja svo samkeppnisstöðuna að litlu munaði að íslenskur skipaiðnaður þurrkaðist endanlega út.

Gripið var til neyðaraðgerða í einstökum fyrirtækjum og fyrir greinina í heild og sannaðist þá rækilega, að ef íslenskum skipaiðnaði er skapað svipað starfsumhverfi og erlendum keppinautum þá hefur hann alla burði til að standa sig í samkeppninni.

Á þeim grundvelli hefur verið mörkuð sú stefna til tíu ára, að ná fyrri markaðshlutdeild og bæta við þau umsvif um 30%.

Til þess að ná þessu markmiði þurfa verkefni á sviði viðgerða, viðhalds, breytinga og nýsmíða að aukast verulega. Hvað varðar nýsmíðina liggur fyrir, að á næstu misserum og árum verður mikil endurnýjun á fiskiskipaflotanum, einkum loðnu- og síldarskipum, línubátum og öðrum minni fiskiskipum. Þróunin að þessu leyti er að nokkru fyrirséð og því er tækifæri til að bregðast við og undirbúa íslenskan skipaiðnað fyrir væntanleg verkefni ef vilji er til þess af hálfu stjórnvalda og fyrirtækja í greininni.

Hin leiðin er að undirbúa sig ekki fyrir þessi verkefni, hvorki með því að rétta samkeppnisforsendur né vinna að framleiðniaukandi aðgerðum. Þá munu þessi verkefni einfaldlega fara úr landi, eins og öll stærri verkefni í skipaiðnaði undanfarin ár, þar sem hér var of seint brugðist við verndun í samkeppnislöndunum.

Eina ráðið til þess að forða greininni aftur frá slíkum örlögum og hefja nýja sókn er að gripa til markvissra og samræmdra aðgerða fyrirtækjanna, samtaka þeirra og stjórnvalda og búa með því svo um hnútana, að innlendum fyrirtækjum verði gert kleift að keppa á sömu forsendum og fyrirtækum samkeppnislandanna.

## Áhrifavaldar að utan

Með þátttöku í alþjóðlegu samstarfi hefur Ísland gengist undir og notið reglna, sem miða að því að koma í veg fyrir óeðlilega verðmyndun - þ.á.m. í skipaiðnaði.

Tilgangur þessara reglna er að koma í veg fyrir hverskonar utanaðkomandi fjárhagsaðstoð til fyrirtækja, sem eiga í samkeppni innan þess svæðis sem þær taka til og tryggja með því jafna stöðu þeirra og eðlilega samkeppni.

Ísland er aðili að GATT og EES. Báðir þessir samningar bjóða upp á leikreglur, sem hægt er að fara eftir ef þjóðir eða fyrirtæki telja á sér brotið með hliðsjón af eðlilegri samkeppni. Íslenskur skipaiðnaður batt talsverðar vonir við að virk aðild okkar að GATT og EES bætti stöðuna hvað varðar ríkisstyrki hjá samkeppnisþjóðunum.

Jöfnunaraðgerðir milli landa samkvæmt þessum alþjóðasamningum eru annars vegar **niðurgreiðslur** að tilteknu marki og hins vegar svonefndar **kæruleiðir**, sem gera ráð fyrir niðurfellingu styrkja umfram það, sem tíðkast í heimalandi þess, sem þjónustunnar nýtur (EES) eða álagningu jöfnunartolla (GATT).

Afgreiðsla nýlegs kærumáls, sem snéri að meintri niðurgreiðslu til pólsks skipaiðnaðar, eykur ekki bjartsýni á að þessi leið skili árangri. Pólverjar komust þar upp með að svara ekki efnislega spurningum, sem að þeim var beint en órökstuddar fullyrðingar þeirra um að þeir njóti ekki ríkisstyrkja voru teknar góðar og gildar. Ekki þótti efni til að rannsaka málið frekar og þeir látnir njóta vafans, en ekki íslenskur skipaiðnaður. Íslensk yfirvöld beittu ekki þeim úrræðum, sem eðlileg eru við slíkar aðstæður; að setja á jöfnunartolla þar til skýr svör berast.

Annað mál, sem beint var í fyrirspurnarformi til Eftirlitsstofnunnar EFTA (ESA), þar sem óskað var eftir að kannað væri hvort tiltekið stórverkefni á íslensku skipi á Spáni væri innan þeirra niðurgreiðslna, sem ákveðnar hafa verið hér á landi, hefur velkst í kerfinu mánuðum saman án þess að fyrir liggi hvort efni sé til kærú. Af fregnum að dæma, og með hliðsjón af baráttu dansks skipaiðnaðar í svipuðu máli, bendir margt til að eins fari fyrir þessu máli og því sem beindist að Póllandi. Allt hverfur í ginnungagap kerfisins og ekkert verður um aðgerðir.

Ef svartsýnustu spár rætast, hvað varðar kæruleiðirnar, má ljóst vera að eina leiðin er að íslensk stjórnvöld nýti þau ákvæði 7. tilskipunnar ESB að fullu, sem heimila niðurgreiðslur. Að óbreyttu fellur tilskipunin úr gildi 1. október á þessu ári. Það er þó háð því að hin svonefnda OECD-samþykkt verði virk í alþjóða samstarfi, en þar eru allir slíkir ríkisstyrkir í skipaiðnaði bannaðir. Ef Bandaríkin og Japan staðfesta samþykktina fljótlega bendir allt til að hún öðlist gildi, en hins vegar er mjög óljóst hvort langt eða skammt er í að þessar þjóðir taki af skarið í þessum efnun. Á meðan má ætla að 7. tilskipunin verði látin gilda og niðurgreiðslur heimilar samkvæmt henni á EES-svæðinu.

Ekki liggur fyrir pólitísk ákvörðun um að íslenska ríkisstjórnin muni greiða niður íslenskan skipaiðnað í samræmi við 7. tilskipunina. Að óbreyttu er því ljóst að “kæruleiðin” er sú úrlausn, sem bent verður á. Þess er áður getið að starfshópurinn hefur, með hliðsjón af fenginni reynslu, mikla vantrú á að hún virki í reynd.

Af þessum tveimur ástæðum liggur ekkert haldbært fyrir um að umræddir milli-ríkjasamningar hafi skilað eða muni skila íslenskum skipaiðnaði teljandi árangri. Því telur starfshópurinn tímabært að endurmeta umræddar jöfnunaraðgerðir og varpar fram þeirri spurningu hvort leggja eigi minni áherslu á að koma þeim til raunverulegrar virkni hér á landi en leggja þess í stað meiri kraft í þau málefni, sem við getum haft áhrif á hér innanlands og vikið verður að í kaflanum hér á eftir.

## Áhrifavaldar innanlands

### 1. Reglur um úrelldingu fiskiskipa.

Til að ná því markmiði sem sett hefur verið innan fimm og tíu ára er stefnt að því að taka virkan þátt í endurnýjun fiskiskipaflotans. Markmiðið er að sinna sem flestum þáttum nýsmíðanna enda þótt greinin áskilji sér rétt til að kaupa smærri eða stærri hluta, þ.m.t. skipsskrokka, erlendis frá eftir markaðs- og samkeppnisaðstæðum á hverjum tíma. Við núverandi aðstæður myndi t.d. vera hagkvæmara að flytja inn skrokka stærri skipa frekar en að smíða þá hér.

En hvað sem líður slíkum möguleikum er ljóst að alvarlegur þröskuldur er í vegi þess að eðlileg endurnýjun fiskiskipaflotans fari fram. Hér er átt við þau ákvæði laga um stjórnun fiskveiða (2. mgr. 5. greinar) að ekki megi stækka skip, sem hefur aflheimildir nema að kaupa úrelldingu á móti stækkuninni. Frá þessu er sú undantekning að skip, sem fengið höfðu slíkar heimildir fyrir árið 1986 þurfa ekki að kaupa

úreldingu á móti enda verði ekki tekið tillit til þeirra breytinga við endurnýjun viðkomandi skipa síðar. Þetta ákvæði var þó þrengt í framkæmd með reglugerð (nr. 406/1995) þegar um var að ræða 20% stækkun þessara skipa eða meira, því nú þarf að úrskurða hvort til hafi orðið nýtt skip í skilningi laganna. Verði það úrskurðað, af þar til skipuðum embættismönnum, gildir meginreglan, þ.e. rúmmetri á móti rúmmetra.

Samtök iðnaðarins, Landssamband íslenskra útvegsmanna og Fiskiþing hafa ályktað um nauðsyn þess að breyta þessum úreldingarákvæðum laganna. Allir þessir aðilar eru sammála um að með núverandi aflamarkskerfi sé óþarfi, og jafnvel stórskadlegt, að hefta stærð skipa með þessum hætti; kvóti viðkomandi útgerða stækkar ekkert við að skipi sé breytt og það stækkað, sem oft er mjög nauðsynlegt til að bæta meðferð afla, bæta aðstöðu skipshafna og ná fram hverskonar hagræðingu, sem oft krefst aukins rýmis. Margir stjórnámálemenn hafa tekið undir þetta sjónarmið og því ætti að vera hljómgrunnur fyrir því að fá löggjafann til að breyta umræddum ákvæðum laganna.

Starfshópurinn telur þetta helsta forgangsverkefni við að bæta starfsumhverfi skipaiðnaðarins og raunar forsenda þess að viðskiptavinir hans fái eðlilegt svigrúm til að endurnýja tæki sín - íslenska fiskiskipaflotann.

## 2. Lánareglur Fiskveiðasjóðs.

Núverandi lánareglur Fiskveiðasjóðs gera lítinn mun á því hvort unnið er að skipaiðnaðarverkefni innanlands eða utan. Í nýsmíði er lánshlutfallið 65% innanlands en 60% ef verkin eru unnin erlendis. Við endurbætur er þetta hlutfall 70% innanlands en 65% erlendis. Auk þess eru endurbætur innanlands afborgunarlausar fyrstu tvö árin. Þá skal "sýna fram á" að leitað hafi verið tilboða innanlands áður en lánveiting er veitt til verkefnis erlendis. Fordæmi eru fyrir slíkum ívilnandi reglum frá samkeppnislöndum okkar á þessu sviði og dæmi um mun meiri mismun skipaiðnaði viðkomandi lands í hag, sbr. reglur Statens Fiskarbank í Noregi, sem veita ekki lán til skipa, sem smíðuð eru erlendis.

Það er álit starfshópsins að útlánareglum sjóðsins eigi að breyta þannig að þær útgerðir, sem láta framkvæma verk innanlands njóti verulegra betri lánskjara en aðrir og fái einnig hærra lánshlutfall.

Enda þótt útgerðum bjóðist nú fleiri lánskostir, m.a. erlendis, þá mun Fiskveiðasjóður áfram gegna þýðingarmiklu hlutverki við endurnýjun og endurbætur á flota landsmanna. Það skiptir því mjög miklu máli að útlánareglur hans endurspegli vilja, umfram það sem nú er gert, til þess að stuðla að því að íslenskur skipaiðnaður fái meiri hlutdeild í endurnýjun flotans. Það er ein meginforsenda þess, að hægt sé að bjóða íslenskum útgerðum upp á samkeppnisfæran skipaiðnað. Taustur íslenskur skipaiðnaður er óumdeilanlega einn grundvöllur þess, þegar til lengri tíma er litið, að hægt sé að stunda útgerð hér landi með hámarks hagkvæmni. Þess vegna er það ekki einkamál skipaiðnaðarins eins að hann vaxi og dafni, heldur og ekki síður mikið hagsmunamál íslenskra útvegsmanna.

### 3. Reglur um löndun erlendra fiskiskipa.

Í áraráðir hafði verið barist fyrir því að lögum frá 1922 um löndun og losun erlendra skipa yrði breytt og þau færð til nútímalegra horfs. Með lögum nr. 13/1992 var erlendum veiðiskipum loks heimilað að landa eigin afla og selja í íslenskum höfnum og ennfremur að sækja þar þjónustu. Þrátt fyrir að ekki væri gengið eins langt til frjálsræðis í þessum efnum og íslenskur skipaiðnaður og samtök þeirra höfðu lagt til, er enginn vafi á að nýju lögin urðu til mikilla bóta.

Nú þykir næsta sjálfsagt að erlend skip landi hér og sæki þjónustu og samkvæmt skýrslu Þórðar Hilmarssonar „Komur erlendra fiskiskipa” frá janúar 1996, voru tekjur af komum slíkra skipa árið 1994 u.þ.b. 4 milljarðar króna. Þar kemur einnig fram að viðkomur erlendra fiskiskipa hafi skapað 300 ársstörf hér á landi árið 1993 og um 580 árið 1994. Í þessu ljósi verður að telja næsta undarlegt að þurft hafi að berjast fyrir því árum saman að fá að njóta þessara viðskipta. En þrátt fyrir þennan árangur er hægt að ná enn lengra.

Í lögunum frá 1992 er enn hindrað að erlend skip, sem veiða úr sameiginlegum stofnum utan lögsögunnar, sem ekki hefur verið samið um nýtingu á, landi hér afla og njóti þjónustu. Í upphaflegu frumvarpi frá 1992 var þó gert ráð fyrir að heimild um löndun og þjónustu næði líka til þessarar skipa en hins vegar gæti sjávarútvegsráðherra takmarkað þær gagnvart þessum skipum. Hér var því um að ræða undanþáguákvæði frá meginreglu frumvarpsins

Í meðförum Alþingis var þessu hins vegar breytt og undanþáguákvæðið gert að meginreglu. Það þýddi að umrædd skip þurfa nú að sækja í hvert skipti um að fá að landa eigin afla og sækja þjónustu hér á landi. Síðan hefur sjávarútvegsráðuneytið beitt þessu ákvæði þröngt og ekki leyft landanir þessara skipa svo vitað sé. Þau sækja þessa þjónustu hins vegar annað og halda eftir sem áður uppteknum hætti og veiða úr stofnum, sem ekki hefur verið samið um. Það eina sem gerist er að Íslendingar, og þar á meðal skipaiðnaðurinn, verða af umtalsverðum viðskiptum

Á Alþingi 1993-94 lögðu 18 þingmenn fram frumvarp til laga um að breyta þessu ákvæði til þess horfs, sem upphaflega frumvarpið frá 1992 gerði ráð fyrir. Svo virðist sem frumvarp þetta hafi dagað uppi en greinargerðin með því er vandaður rökstuðningur fyrir umræddri breytingu á lögunum.

### 4. Heimildir 7. tilskipunarinnar og OECD samþykktarinnar.

Hvort heldur 7. tilskipun ESB verður í gildi eftir 1. október n.k. eða við tekur ákvæði OECD samþykktarinnar þá verður væntanlega áfram heimilt að stjórnvöld viðkomandi lands veiti skipaiðnaði sínum svonefnda þróunaraðstoð - þó innan vissra marka.

Í seinni tíð hafa stjórnvöld flestra samkeppnislanda í auknum mæli valið þessa leið til að treysta skipaiðnað sinn og gera hann hæfari í alþjóðlegri samkeppni enda verða leiðir beinna niðurgreiðslna sífellt torfærari. Í okkar tilviki er óhægt um vik að bregðast við slíkum greiðslum til erlendra samkeppnisfyrirtækja enda oftast viðurkenndar formlega eða með þögninni. Eina leiðin er því sú að gera slíkt hið sama

og beina opinberum fjármunum frekar til skilgreindra þróunarverkefna og stuðla með því að meiri framleiðni og betri afkomu einstakra fyrirtækja á þeim grundvelli. Fjárveitingarnar væru þá ekki verkefnatengdar heldur metnar með hliðsjón af skilgreindum aðgerðum, sem leiða til hagræðingar í tæknilegum og rekstrarlegum eignum.

Reykjavík, í apríl 1996

Ingi Björnsson  
Slippstöðin hf.  
- formaður nefndarinnar

Jón Pálsson  
Skipasmíðastöð Njarðvíkur hf

Ólafur Sigurðsson  
Skipasmíðastöðin Skipavík hf.

Theódór Blöndal  
Vélsmiðjan Stál hf.

Þorgeir Jósefsson  
Skipasmíðastöð Þorgeir & Ellert hf.

Ingólfur Sverrisson  
Samtök iðnaðarins  
- ritari nefndarinnar