

Alþingi
Erindi nr. P 122/431
komudagur 8.12.197

PHS

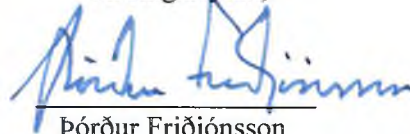
ÞJÓÐHAGSSTOFNUN, KALKOFNSVEGI 1, 150 REYKJAVÍK, SÍMI: 569 9500, FAX: 562 6540

5. desember 1997

*Nefndadeild Alþingis,
Þórshamri v/Templarasund,
150 Reykjavík*

Vísað er til beiðni sjávarútvegsnefndar Alþingis dagsett 17. nóvember 1997, þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, 209. mál, hámark aflahlutdeildar. Hér með fylgir umbeðin umsögn.

Virðingarfyllst,



Þórður Friðjónsson,
forstjóri

Umsögn um Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða

Ákvæði sem heimila stjórnvöldum að grípa inn í efnahagsstarfsemi þegar fá fyrirtæki eru starfandi í atvinnugrein byggja að jafnaði á því að við slíkar aðstæður geti fyrirtæki haft óæskileg áhrif vegna sterkrar stöðu sinnar. Einokunarfyrirtæki heldur verði á afurðum sínum háu á kostnað neytenda. Slíkt fyrirkomulag felur í sér óhagræði miðað við það sem gildi ef verðið ákvarðaðist í samkeppni fleiri fyrirtækja. Einkeypisfyrirtæki* heldur verðinu á þeirri afurð (þjónustu) sem það kaupir lágu og getur þannig skapað óhagræði miðað við það sem gildi ef verðið ákvarðaðist í samkeppni.

Ekki eru allir hagfræðingar þeirrar skoðunar að ef fá fyrirtæki eru á einhverjum markaði þá sé hættu á að verðið verði fjarri því sem það væri við skilyrði frjálsrar samkeppni. Það sem skiptir máli, segja sumir, er ekki fjöldi fyrirtækja í greininni heldur möguleikar nýrra fyrirtækja til að ná fótfestu í greininni. Ef eitt fyrirtæki er á markaðnum og þetta fyrirtæki hækkar verð og hirðir einokunargróða, aukast líkur á að annað fyrirtæki komi sér fyrir á markaðnum og samkeppni aukist ef aðgangur að greininni er frjáls. Fyrirtæki, sem er eitt á markaðnum, stillir því verði sínu í hóf af því að það veit af þessari óbeinu samkeppni. Markmið stjórnvalda eigi því að beinast að því að tryggja að allir hafi jafnan rétt til að hefja atvinnustarfsemi í greininni.

Í greinargerð með frumvarpinu er eðlilega fjallað um hlutverk þeirra laga sem frumvarpið nær til gagnvart gildandi samkeppnislögum. Þar segir: “Niðurstaða starfshópsins er sú að líklegt sé að ákvæði samkeppnislaga yrðu ekki talin eiga við fyrr en samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra sjávarútvegsfyrirtækja hefði náð mun hærra hlutfalli en miðað er við í tillögum starfshópsins, sem byggja á sérstöðu sjávarútvegs hér á landi og gildandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Þá er og með öllu óvíst að samkeppnislög yrðu yfir höfuð talin ná til aflahlutdeildar einstakra tegunda. Það er því niðurstaða starfshópsins að eðlilegast sé að taka afstöðu til samþjöppunar aflaheimilda í lögum um stjórn fiskveiða, þótt ákvæði samkeppnislaga eftir sem áður taki til atvinnurekstrar sjávarútvegsfyrirtækja, eftir því sem við á.” (bls. 6)

Í greinargerðinni er þörfin á sérstökum lögum sem setji skorður við yferráðum yfir aflaheimildum rökstudd og bent á að samþjöppun aflaheimilda “þýði að viðkomandi fái mikil völd í þjóðfélaginu og staða þeirra sem ráða útgerðarfyrirtækjunum geti orðið of sterk

* Fyrirtæki sem er eini kaupandi afurðar eða þjónustu.

gagnvart stjórnvöldum, lánastofnunum og starfsfólki.” (bls. 5-6) Þá er bent á að byggðaröskun geti leitt af samþjöppun aflaheimilda og að lokum er sagt að “samþjöppun (geti) beinlínis reynst hættuleg fyrir þjóðina, sérstaklega ef viðkomandi standi sig ekki í því að skapa sem mest verðmæti úr auðlindinni.” (bls. 6)

Ekki er augljóst að samþjöppun aflaheimilda leiði endilega til sterkrar stöðu gagnvart stjórnvöldum og mörg dæmi um að samstilltir hópar margra lítilla aðila hafi mun meiri áhrif á stjórnvöld en samsvarandi hópur stærri fyrirtækja. Það er ekki heldur hægt að fullyrða að það sé hættulegra fyrir þjóðina ef fáar stórar útgerðir standa sig ekki við að skapa sem mest verðmæti úr auðlindinni, heldur en ef margir smáir standa sig ekki við að skapa sem mest verðmæti úr auðlindinni og það er ekki hægt að fullyrða að hið fyrrnefnda sé líklegra en hið síðarnefnda. Byggðaröskunin er flóknara mál, en rétt er að benda á að þótt erfiðleikar í sjávarútvegi í einstaka byggðarlögum birtist í dag sem tilfærsla á aflaheimildum frá viðkomandi byggðarlögum, þá er þessi tilflutningur aflaheimildanna sjaldan orsökinn fyrir erfiðleikunum. Þá er rétt að benda á að á síðustu árum hafa verið gerðar tilraunir með sameiningar fyrirtækja, jafnvel fyrirtækja sem starfa í ólíkum landshlutum. Dæmi eru um fyrirtæki sem hafa verið stofnuð til að styrkja sjávarútvegsstarfsemi í mörgum smærri bæjarfélögum í ólíkum landshlutum.

Í greinargerðinni er hvergi rökstutt sérstaklega nauðsyn þess að setja hámark á aflamark einstakra aðila í einstaka tegundum. Ekki er heldur rökstutt af hverju hámarkið skuli vera 10% í þorsk og ýsu en 20% í ufsa, karfa, grálúðu, síld, loðnu og úthafsækju. Sá sem ræður yfir 10% af aflaheimildum í þorski ræður yfir 3-5 földu aflaverðmæti í ýsu, 3-5 földu aflaverðmæti í karfa og 6-10 földu aflaverðmæti í ufsa og 12-20 földu aflaverðmæti í síld.

Í greinargerðinni er réttilega bent á að hætta sé á að ákvæði um hámarksaflaheimildir sem frumvarpið leggur til að verði lögboðnar leiði til margs konar óhagræðis (bls. 5). Það er mat Þjóðhagsstofnunar að þessi hætta sé raunveruleg. Samkeppnislög virðast gefa stjórnvöldum næga möguleika á að grípa inn í ef samþjöppun aflaheimilda sýnir sig í að hafa óæskileg áhrif, t.d. ef staða úrgerðarfyrirtækja verður of sterk gagnvart lánastofnunum og starfsfólki. Einnig er rétt að hafa í huga sérstöðu aflaheimilda. Í núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi teljast þær ekki eign hinna einstöku útgerðarfyrirtækja. Þess vegna geta stjórnvöld endurúthlutað aflaheimildunum ef þeim finnst sú úthlutun sem er til staðar óæskileg. Ef slík endurúthlutun er framkvæmd með almennu útboði er hægt að flýta hagræðingu í greininni.

Að öllu athuguðu verður ekki séð að það séu sannfærandi efnahagsleg rök fyrir þeim ráðstöfunum sem felast í frumvarpinu. Þvert á móti gæti frumvarpið, ef það verður að lögum í núverandi mynd, hindrað hagræðingu í sjávarútvegi í framtíðinni. Hér að baki kunna hins vegar að liggja gild pólitísk rök. Um það skal ekki dæmt hér. En rétt er þá að ræða málið á þeim grundvelli og skoða slík rök í ljósi þess að hugsanlega gæti svona lagasetning þrengt svigrúmið til hagræðingar á sjávarútvegi þegar fram í sækir.