

Atvinnveganefnd Alþingis

15. maí 2012

057. mál

Svar við ósvörðum spurningum á fundi nefndarinnar 14. maí.

Endurtek þakkir til nefndarinnar fyrir fundinn í gær og tækifærið til þess að mæla fyrir umsögn áhugamannahópsins betrakerfi.is. Þegar tíminn þraut stóðu útaf ósvarað nokkar spurningar og vil ég leitast við að bæta úr því.

Sigmundur Ernir:

1. Hvernig yrði tekið á misjafni fjárhagslegri stöðu fyrirtækja þegar greitt yrði auðlindagjald af seldum fiski?

Svar: með því að fella niður hluta af auðlindagjaldinu á ákveðnu árabili meðan verið væri að greiða niður skuldbindingar, sem samþ væri að taka tillit til.

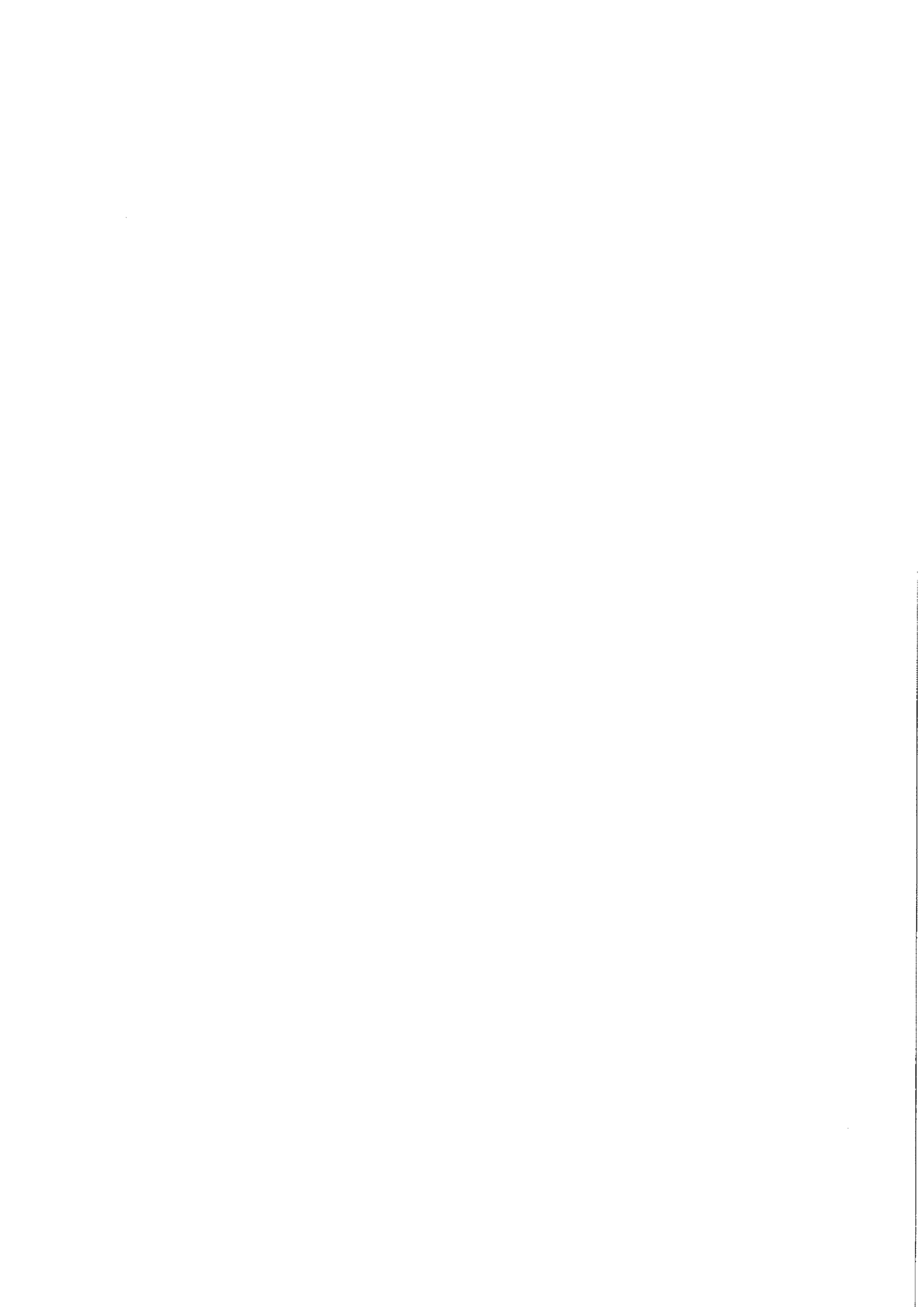
En þetta vandamál er þegar í kerfinu. Sum fyrirtæki leigja allar veiðiheimildir á markaði, önnur hafa keypt veiðiheimildir á síðustu árum, enn önnur keyptu fyrir mörgum árum þegar verðið var lægra og loks enn önnur búa við upphaflegan endurgjaldslausan kvóta. Það fylgist oft að að skuldsettu fyrirtækin eða þau sem leigja aflamarkið eru að greiða öðrum fyrirtækjum sem eru í starfsemi. Hvernig á að jafna fjárhagslega stöðu fyrirtækjanna í atvinnugreininni í óbreyttu kerfi er alveg jafn brýnt úrlausnarefni fyrir löggjafann og sú að ofan. Þegar leitað er svara við þeirri spurningu verður niðurstaðan að alltaf þarf að jafna kostnaðinn við öflun veiðiheimilda til þess að fyrirtækin séu að starfa á sambærilegum grundvelli. Það verður aðeins gert með því að ríkið láti alla greiða sér. Því nær markaðsverði heimildanna sem greiðslan til ríkisins er þeim mun minni hagnaður verður að sölu þeirra milli fyrirtækja og þar með minni fjárhagslegur munur.

2. Hvernig á að mæta óvissunni í kerfinu, á að vera byggðatengdur kvóti eftir svæðum?

Svar: Áhugamannahópurinn leggur til í tillögum sínum dags 12.2. 2011, sátt um atvinnufrelsi er sátt um byggðir eftirfarandi:

a. fiskimiðunum umhverfis landið verði skipt í fjögur veiðisvæði. Hlutur hvers svæðis í hverri kvótabundinni fiskitegund af leyfðum heildarafla verði skv. afla síðustu 20 ár á viðkomandi svæði. (aflaskýrslur eru til frá 1991). Sérstakur uppboðsmarkaður starfi á hverju svæði sem ráðstafar veiðiheimildum. Sérhver getur keppt um veiðiheimildir á hverju svæði og tekjurnar af leigunni skiptast jafnt milli ríkis og svæðis.

Uppboð verði sem oftast t.d. vikulega og leigutími breytilegur en þó aldrei lengri en 10 ár. Stöðugt framboð af heimildum eykur líkur til þess að útgerð geti aflað sér heimilda með nokkuð stöðugum hætti.



b. strandhelgi umhverfis landið verði innan tilgreindra fjarlægðar frá landi (12 – 25 mílur) og skylt að landa fiski veiddum innan strandhelgi á viðkomandi landssvæði.

c. greitt verði mengunargjald sem endurspeglar kostnað vegna mengunarinnar sem af veiðunum hlýst. Gjaldinu er ætlað að stuðla að veiðum með sem minnstri mengun og því áhrif á val veiðarfæra, skipa og lengd sjóferðar. Mengunargjaldið reiknist einkum út frá olíunotkun og CO2. Hvatt verði til strandveiða með því að hafa þær undanþegnar mengunargjaldi.

Einar K. Guðfinnsson:

1. Hvernig á skipting á aflamarki í flokki 2 að vera á milli einstakra kvótabundinna tegunda?

Markmiðið á að vera það sama með allar fisktegundir, að vaxandi hlutur hvernar verði ráðstafað á markaði og að sama skapi minnkandi hlutur úthlutað. Að endingu verði svo öllum heimildum í öllum tegundum ráðstafað með markaðsfyrirkomulagi. Það getur verið ráðlegt að fara mishratt í þetta fyrirkomulag og hafa hliðsjón af fjárbindingunni í veiðiheimildum í viðkomandi tegund. Til dæmis er augljóst að unnt er að á mun skemmri tíma að fara yfir í uppboðsfyrirkomulag í uppsjávarveiðum en botnfisktegundum, þegar litið er til afkomu og skuldsetningar. Sérstaklega á þetta við um makríl.

2. Á sala á kvóta innan byggðarlags að vera undanþegin Kvótaþingi?

Nei, öll sala eða leiga á að lúta aga markaðarins og hann á að ákvarða verðlagninguna. Byggðarlag er of lítil markaðseining, en það gæti gengið og jafnvel verið rétt að setja um það reglur a.m.k. fyrst um sinn, að setja kvaðir á svæðisveiðiheimildir um nýtingu þeirra innan viðkomandi svæðis. Þær kvaðir yrðu líklega þær að veiðin færi fram innan svæðisins og/eða að selja fiskinn á uppboðsmarkaði innan svæðisins. Kvótaþingið er hægt að reka í fjórum aðskildum mörkuðum eftir svæðum. Minni á tillögur hópsins um strandveiðar.

Sigurður Ingi Jóhannsson:

1. Vaxandi arður orðið til vegna kvótakerfisins.

Taka má undir að skipulag skiptir máli fyrir afkomu atvinnugreinar. Kannski er landbúnaður skýrasta dæmið þar um. Gallar í skipulaginu leiða af sér óhagræði og jafnvel sóun. Í verslun var eitt sinn það skipulag að úthluta einokunarleyfum til valinna manna og markaðnum var skipt í landfræðileg markaðssvæði og íbúum gert að versla innan síns svæðis og við þann kaupmann sem átti verslunarleyfið þar. Þetta vill engin taka upp að nýju vegna þess að úthlutun leyfa getur af sér lakari kaupmenn og þeir notafæra sér einokunaraðstöðuna til þess að okra á viðskiptavinunum. Frjáls verslun er betri en leyfisbundin. Við erum á þessum stað með sjávarútveginn, einkum þó með veiðarnar. Úthlutað er einokunarleyfum. Afleiðingin er sú sama og í versluninni fyrir 1855. Leyfishafar fá aðra til þess að veiða fyrir sig og okra á leiguliðanum. Leyfishafarnir mismuna þeim sem vinna fiskinn, selja sumum á lágu verði og öðrum á háu verði. Nýir fiskimenn geta ekki keppt við þá sem fyrir eru heldur verða að vinna fyrir þá eða kaupa af þeim. Um það kaup gilda engar reglur og verðmyndun er einhliða ákveðin. Arðurinn er skv. opinberum gögnum tekinn út langt fram í tímann með skuldsetningu fyrirtækjanna. Afleiðingin verður sú að of mörg sjávarútvegsfyrirtæki eru of

skuldsett og þola litla sem enga ágjöf. Það eru veikburða fyrirtæki, sem dregur í getu þeirra til þess að þróast og sækja fram. Þetta er einmitt afleiðing rangs skipulags.

Breytt skipulag í útgerð þar sem samkeppni verður innleidd um veiðiheimildir og fiskinn mun bæta reksturinn og auka hagkvæmnina í sjávarútvegi almennt. Skipting arðsins er svo sjálfstætt mál en það hefur ekki gefist vel að hafa hann í höndum fárra.

2. Skattlagning framsals:

Það er skynsamleg leið til þess að færa ríkinu hluta af arðinum. Nauðsynlegt er líka að hafa betra eftirlit með framsalinu. Í dag eru það undanþegið virðisaukaskatti og þar með undanþegið kröfum þess kerfis um reikninga og skráningu. Ekkert eftirlit er með því hjá hinu opinbera, svo ég viti til, hvort tekjur af leigðum veiðiheimildum skili sér inn í tekjubókhaldið. Með virðisaukaskatti nást fram úrbætur að þesus leiti.

Jón Gunnarsson:

1. Gildi félagslegra ráðstafana í kerfinu, svo sem strandveiðar, byggðakvóta, línuívilnun o.s.frv.

Farin hefur verið sú leið að reyna að lagfæra afleiðingar framsalsins gagnvart einstökum byggðarlögum með sérkvótum sem ráðstafað er endurgjaldslaust. Í heild sinni hafa þessi úrræði haft takmarkað gagn enda magnið aðeins brot af því magni sem framsalið færði til. Byggðakvóti hefur verið lítið magn sem hefur valdið miklum deilum. Strandveiðar eru aðeins líðlega 1% af veiðunum sem skiptist í marga staði. Hvorugt af þessu breytir neinni þróun sem framsalið veldur. Eðlilegast er að byggðakvótinn sé leigður á markaði og að sveitarfélögin noti andvirðið til atvinnuuppbyggingar. Að sama skapi er engin ástæða til þess að afli strandveiða sé undanþegin veiðigjaldi. Sama má segju um línuívilnun. Hún er í eðli sínu ókeypis kvóti. Verðmæti hans er reiknað út og kemur fram í leiguverði kvótans. Þessi eftirgjöf ríkisins á verðmætum lendir öll hjá þeim sem leigja frá sér kvótann. Eini kosturinn við ívilnunina er sjálfkrafa aðgangur að kvóta sem ívilnuninni nemur.

Þegar litið er til félagslegra ráðstafana í heild sinni er miklu eðlilegra að horfa til almennu reglanna í kerfinu og breyta þeim þannig að dragi úr afleiðingum framsalsins. Þar skiptir öllu máli hvernig aðgangurinn að veiðiheimildunum verður. Reglur sem tryggja almennan aðgang að veiðiheimildum eru lykilatriðið. Þegar eftirspurn er meiri en framboð verður eina leiðin að viðhafa útboð. Þá sitja allir við sama borð og greiða sambærilegt verð fyrir leyfið til þess að nýta auðlindina. Við þær aðstæður þróast veiðarnar óhjákvæmilega á þann veg að hagkvæmustu veiðiaðferðirnar á hverjum tíma verða ofan á og útgerðin verður þaðan sem ódýrast er að sækja fiskinn. Til þess þarf samkeppni. Staðsetning fiskimiðanna og kostnaður á alltaf að ráða sóknarmynstrinu. Til þess að svo megi verði þarf veiðirétturinn að vera boðinn til leigu oft og ekki til langs tíma.

Það er mun betra að ná fram jafnvægi í kerfinu með því að setja hluta af veiðiheimildunum á forræði sveitarfélaga eða héraða og gera þeim að leigja þær á markaði og hafa af þeim tekjurnar. Nauðsynlegt er að allir hafi aðgang að heimildunum og geti boðið í en setja má reglur um löndunarskyldu og jafnvel skyldu til þess að selja fiskinn á markaði.

Pór Saari:

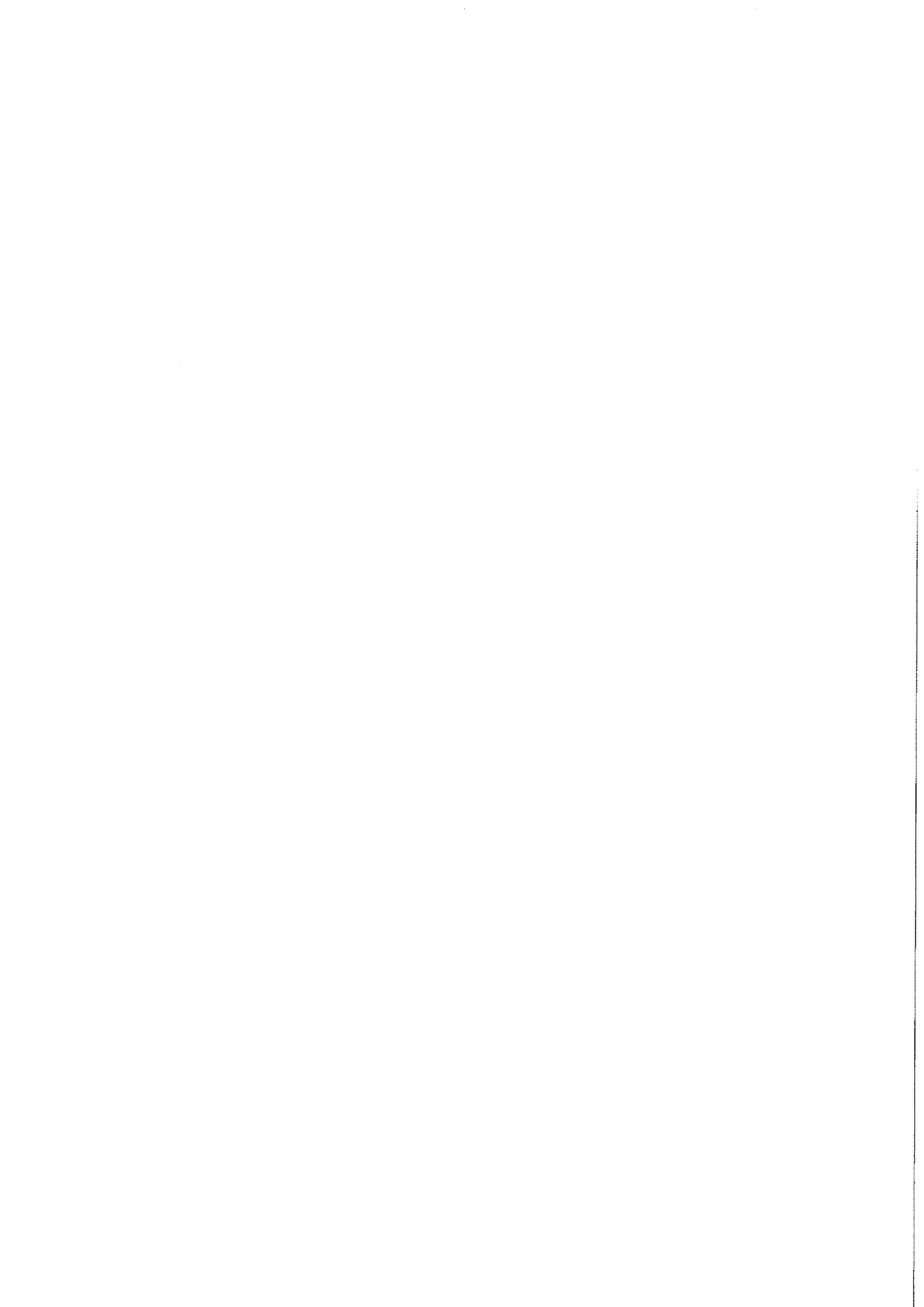
1. Næst fram sátt með frumvörpunum, fjárstreymi til Reykjavíkur:

Frumvörpin mun ekki lægja öldurnar um kerfið, heldur líklega þvert á móti, af þeirri ástæðu að úthlutunarkerfið er nánast ósnert. Áfram verður það ástand að með framsalinu færast háar fjárhæðir frá þeim sem hafa keypt eða eru að leigja til hinna sem hafa veiðiheimildirnar undir höndum eða seldu þær. Ríkið mun fá stærri hlut af arðinum en áfram verður deilt hart um skiptinguna. Eina óumdeilda verðlagningin á veiðiheimildunum og þar með á ákvörðun á því hver arðurinn er er að viðhafa markaðsfyrirkomulag. Þar ákveða útgerðarmennirnir sjálfir verðið og eftir það verður ekki um það deilt. Það er einfalt að skipta veiðiheimildunum og arðinum milli landssvæða og ríkisins.

Kristján Möller:

1. Spurði um þá afstöðu mína á öðrum fundi að vilja frekar almennar reglur en sérúrræði til þess að gæta að hagsmunum byggðarlaga.

Sá fundur var lokaður með honum og nokkrum öðrum þingmönnum. Þar var ég í eigin nafni en ekki fulltrúi betrakerfis.is. Á fundinum var ég að fylgja úr hlaði greinargerð sem ég var beðinn um að taka saman fyrir þingmannanefndina. Vegna þessarar fyrirspurnar tel ég rétt að senda atvinnuveganefndinni umrædda greinargerð. En svar mitt við fyrirspurninni er að almennu leikreglurnar í kvótakerfinu skapa vandann og sértæku úrræðin eru andsvar til þess að milda sársaukann sem íbúarnir verða fyrir. Reynslan er sú að sértæku úrræðin hafa ekki staðið undir væntingum og ekki unnið gegn afleiðingum framsalsins. Þess vegna er ég þeirrar skoðunar að það þurfi að breyta almennu reglunum, þar liggur vandinn. Tillögur sem betrakerfis.is hefur sett fram um skiptingu veiðiheimilda milli fjögurra landssvæða og uppboð þeirra eru dæmi um almennar reglur sem eru til þess fallnar að skila árangri.



Kristinn H. Gunnarsson

Ráðherranefnd um endurskoðun laganna

Guðbjartur Hannesson

Stjórnarráðinu

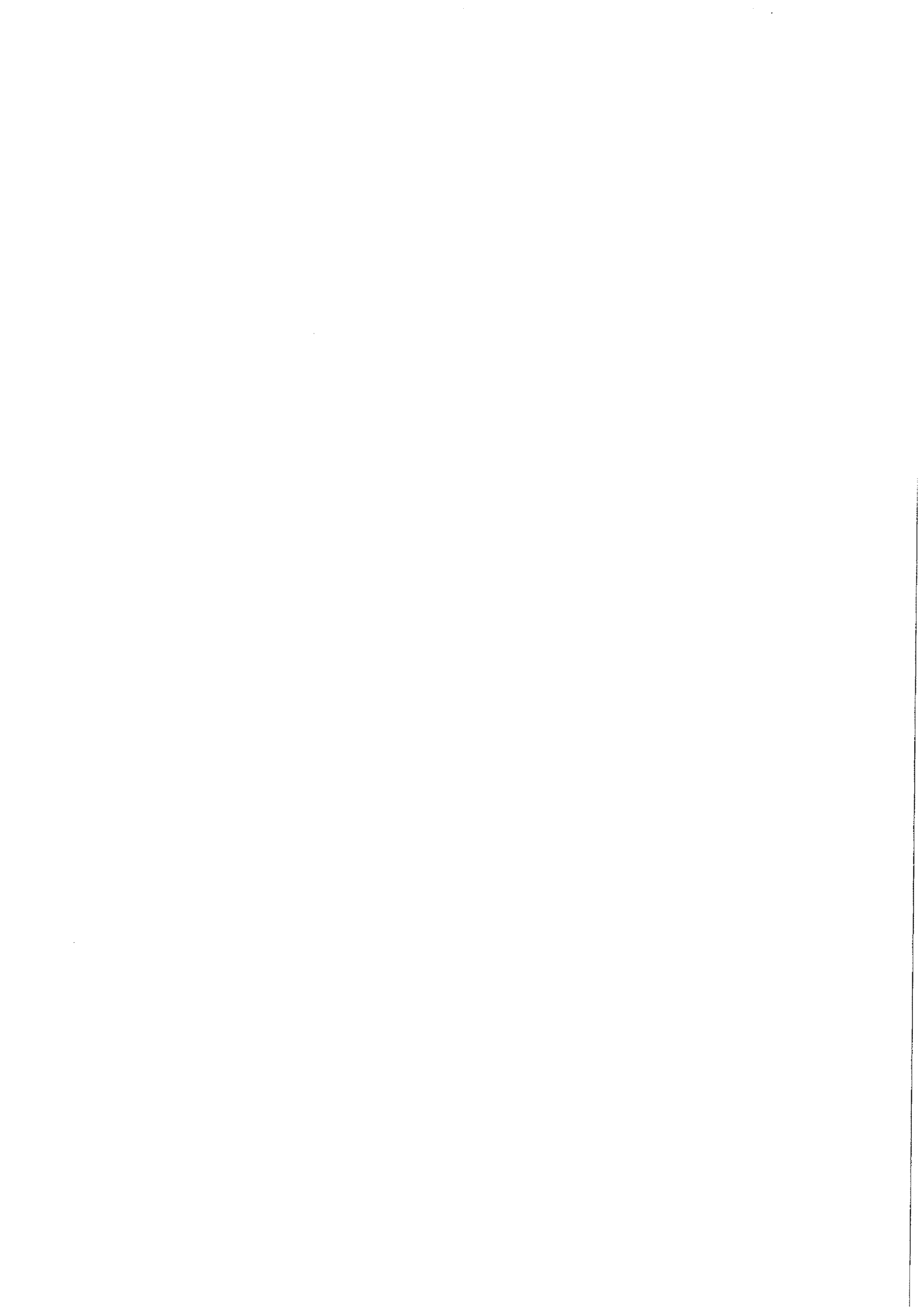
31. desember 2011

Sjávarútvegur og stjórn fiskveiða

endurskoðun laga

Að beiðni starfsmanns ráðherranefndarinnar er þessi greinargerð tekin saman til þess að lýsa nauðsynlegum breytingum sem gera þarf á starfsumhverfi sjávarútvegsins. Auk þess fylgir umsögn um annars vegar greinargerð Stefáns B. Gunnlaugssonar „Samanburður á áhrifum stóra frumvarpsins“ dags. 22.12. 2011 og hins vegar um vinnuskjöl starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem birt voru 26.11. 2011 á vef ráðuneytisins.

Kvótakerfinu í sjávarútvegi var varanlega komið á með lögum í maí 1990. Alla tíð hafa lögin verið mjög umdeild og virðist óánægjan frekar fara vaxandi en hitt. Gallup (1) kannaði reglulega stöðu þjóðarinnar til kerfisins, síðast 2007. Þá voru aðeins 15% ánægð með kerfið en 72% óánægð. Fjórðungur svarenda vildi leggja kerfið niður og 60% vildu gera á því breytingar, en aðeins 15% vildu hafa kerfið óbreytt. Markaðs- og miðlarannsóknir ehf, MMR (2), hafa birt tvær kannanir á þessu ári, sem staðfesta að rík krafa er um verulegar breytingar. Báðar kannanirnar sýna að tveir af hverjum þremur vill loka núverandi kerfi með innköllun veiðiheimilda. Ennfremur er því svarað í þessum könnunum hvað stjórnvöld eigi í meginatriðum gera. Annars vegar kemur fram mikill stuðningur (63,5%) við endurúthlutun veiðiheimildanna skv. nýjum og breyttum reglum og hins vegar skuli þeir sem fá úthlutað heimildum greiða ríkinu markaðsverð fyrir þær (71,4%).



Inngangur

Fyrir áratug fór fram heildarendurskoðun laganna. Niðurstaðan varð að hafa kerfið óbreytt en taka upp lítills háttar veiðigjald sem ríkið fengi í sinn hlut. Það hefur ekki slegið á almenna óánægju með kerfið og fer nú fram önnur heildarendurskoðun laganna, að frumkvæði núverandi stjórnarflokka eftir að þeir fengu meirihluta atkvæða í síðustu Alþingiskosningum. Nauðsynlegt er að hafa í huga að viðunandi sátt næst ekki um atvinnugreinina fyrr en almenningur telur leikreglurnar réttlátar og skiptingu arðsins vera sanngjarna. Það voru dýrkeypt mistök að ráðst ekki í kerfisbreytingu við síðustu endurskoðun. Ríkið hefur orðið af miklum tekjum á tímabilinu, en þær runnu út úr greininni til eigenda fyrirtækjanna. Skýrsla Rannsóknar- og þróunarmiðstöðvar Háskólans á Akureyri varpar ljósi á þróunina. Þar segir á bls 24: „efnahagsleg staða hefur stórversnað á þessu tímabili“. Nettóskuldir greinarinnar jukust úr 87 milljörðum króna í árslok 1997 í 465 milljarða króna í árslok 2008. Þær jukust úr 90% af útflutningstekjum greinarinnar í 272% á þessu árabili. Þessu fé var ekki varið til fjárfestinga í skipum og búnaði heldur fyrst og fremst til kvótakaupa og fjárfestinga í öðrum óskyldum greinum(4; bls 24). Engin framleiðniaukning varð í veiðunum ,en hún varð hins vegar töluverð í vinnslunni þar sem samkeppni gætir.

Á þessum árum bjó sjávarútvegur við öryggi og stöðugleika varðandi lagaumgjörðina, þar sem stjórnvöld vörðu óbreytt stjórnkerfi fiskveiða. En þrátt fyrir þennan stöðugleika einkenndist tímabilið af skuldasöfnun og lítilli framþróun. Fjárhagslegir erfiðleikar í sjávarútvegi eru tilkomnir vegna kerfisins. Óbreytt eða lítið breytt kerfi er ávísun á áframhaldandi þunga skuldsetningu, atgerfisvanda og áframhaldandi almenna óánægju almennings. Vandinn liggur að stærstum hluta í afhendingu ríkisins á verðmætum nánast ókeypis til útvalinna aðila sem geta innleyst markaðsverð við framsal þeirra til þriðja aðila. Á þessu verður endurskoðun laganna að taka. Skortur á samkeppni og óeðlileg verðmyndun á fiski eru önnur vandkvæði núverandi kerfis sem þarf að finna lausn á.

Nýtt kerfi

1. Núverandi kerfi úthlutun veiðiheimilda verði lokað og við tekur ný úthlutun á markaðslegum forsendum skv almennum reglum. Öðru vísi verður ekki unnt að koma á jafnræði og samkeppni milli aðila innan greinarinnar. Gefinn verði aðlögun nýju kerfi.

2. Um sjávarútveginn gildi sem mest almenn löggjöf um atvinnustarfsemi og dregið verði úr gildi sérlaga. Samkeppnislög nái yfir alla þætti veiðar, vinnslu og sölu með skýrum reglum til þess að tryggja samkeppni og verðmyndun á markaðslegum forsendum. Skilið verði á milli veiða, vinnslu og sölu afurða. Fiskur verði seldur innanlands á markaði og skilið á milli framleiðslu og sölu afurða. Samkeppnisyfirvöld fái heimildir til þess að fylgjast með viðskiptum milli skyldra aðila og geti gripið til aðgerða þegar verð viku frá eðlilegu markaðsverði. Sömu yfirvöld fylgist með því hvort markaðsráðandi staða sé á einstökum þáttum sjávarútvegs, svo sem sölu eða vinnslu á einstökum fisktegundum.

3. Veiðiheimildir verði leigðar á sérstökum mörkuðum sem ríkið á og rekur. Uppboð fari fram oft á hverju ári, unnt verði að bjóða í breytilegt magn og til mismunandi tíma, þó aldrei til lengri tíma en 10 ára. Styttri leigutími lækkar stofnkostnað og gefur fleirum kost á að afla sér heimilda. Framsal veiðiheimilda fari einungis fram á fyrrgreindum markaði ríkisins, en framsal milli einstakra útgerða



verði óheimilt. Tekjur af leigu veiðiheimilda renna í ríkissjóð. Verði áfram heimilt framsal milli útgerða er nauðsynlegt að gera viðskiptin virðisaukaskattskyld og innheimta af þeim virðisaukaskatt. Þessir þættir falla allir undir almenna löggjöf um viðskipti og þar með viðskiptaráðuneytið.

4. Auðlindagjald verði tekið af veiddum afla við sölu. Það verði 15%. Kostnaður sem ríkið kann að verða fyrir vegna kerfisbreytingarinnar greiðist af auðlindagjaldi en að öðru leyti skiptist það að jöfnu milli ríkis og landssvæða.

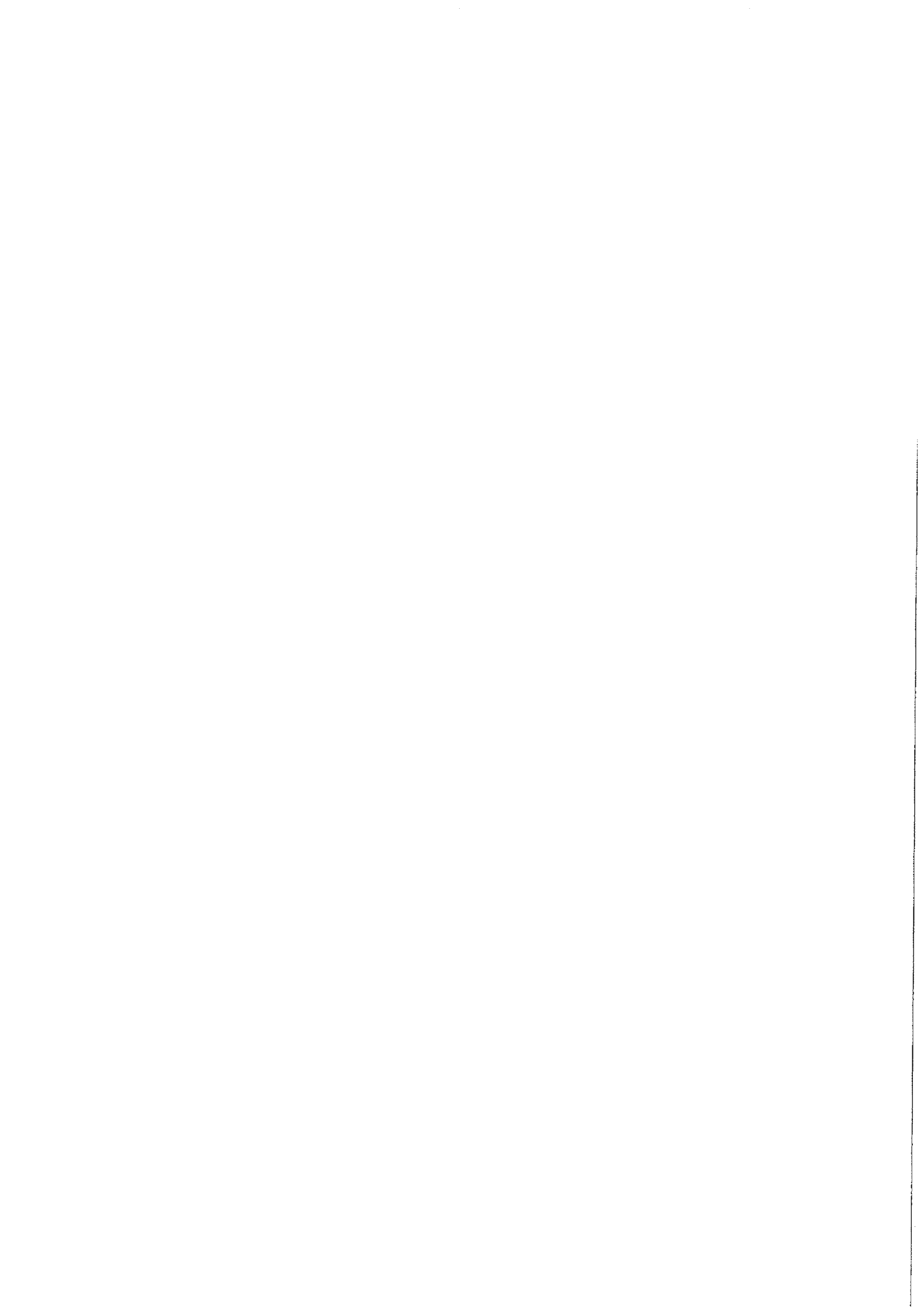
5. Í lögum um stjórn fiskveiða verði almenn ákvæði um stjórnkerfið og skipulag veiðanna, svo og gerð og beitingu veiðarfæra. Fiskimiðunum verði skipt í fjögur svæði og veiðiálagi stýrt í samræmi við veiðar á hverju svæði undanfarin ár. Kvóti hvers árs skiptist milli svæðanna. Veiðar á uppsjávarfiski og utan 200 mílna verði sér svæði. Skyld verði að sá aðili nýti veiðiheimildir sem fær þær. Greitt verði auðlindagjald af hverjum veiddum fiski. Afnumin verði ókeypis úthlutun, tegundatilfærslur, ígildistuðlar og aðrar sérreglur, svo sem byggðakvóti og línuívilnun. Allar veiðar verði eftir sömu reglum.

6. Til þess að staðfesta þjóðareign á fiskimiðunum verði almennur aðgangur að þeim til handfæraveiða a.m.k. 6 mánuði hvers árs. Ákveðið verði í lögum nánari útfærsla svo sem stærð báts, tímalengd róðurs, fjölda handfæra um borð og annan búnað.

7. Rannsóknir og ákvörðun um auðlindanýtingu verði færð til Umhverfisráðuneytis. Hafrannsóknastofnun verði þannig laus undan áhrifum hagsmunaaðila og mat á lífríki og fiskistofnun fari algerlega fram á fiskifræðilegum forsendum. Þá verði Umhverfisráðuneyti einnig heimilað að leggja á mengunargjald í því skyni að beina veiðum og vinnslu til minni mengunar, en mikill munur er á orkunotkun og útblástursmengun eftir veiðarfærum og vinnsluaðferðum. Í stað mengunargjalds er mögulegt að einhverju leyti að veita ívilnun á kvóta þeim veiðiaðferðum sem eru sparneytnar kjósi með það frekar.

8. Jafnframt verði komið á fót rannsóknastofnun í vistfræði hafsins við Háskóla Íslands, sem starfi algerlega óháð Hafrannsóknarstofnun og að verulegu leyti í samkeppni við hana. Fyrir því er aldalöng reynsla að framfarir í vísindum verða síst þar sem einn aðili einokar sviðið.

9. Nýtt kerfi verði að fullu komið til framkvæmda eftir 10 ár. Aðlögun að því kerfi sem við tekur verði á þann hátt að útgerðarmaður getur valið að afhenda ríkinu aflahlutdeild sína strax gegn greiðslu. Fjárhæðin verði það sem vantar upp á nettótekjur að hann hafi haft afnot af henni í 15 ár. Litið verði til þess að kaupverð hafi verið í eðlilegu samhengi við fiskverð þegar kaupin voru gerð og miðað við hóflega langan nýtingartíma. Útgerðarmaður getur líka kosið að halda aflahlutdeild sinni þann tíma sem upp á vantar að hann hafi nýtt hana í 15 ár, en þó aldrei lengur en 10 ár.



Greinargerð Stefáns B. Gunnlaugssonar

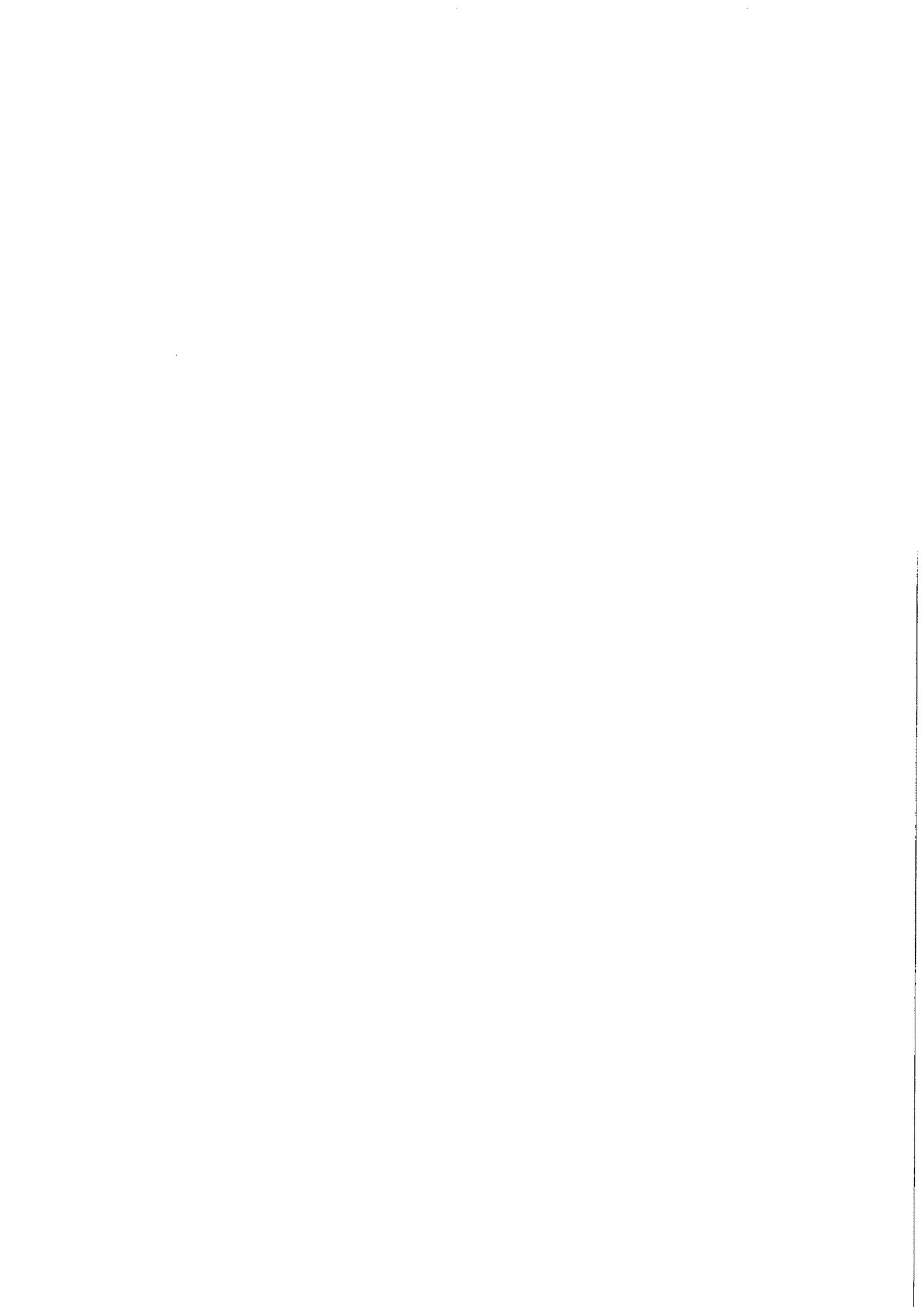
Greinargerðin er ákveðin málsvörn varnarrit fyrir núverandi kvótakerfi og litið er framhjá mörgum ágöllum kerfisins. Meginniðurstaða Stefáns er að betra sé að hækka veiðigjaldið en að breyta leikreglum kerfisins og opna það. Sjónarmið Stefáns sem lesa má út úr greinargerðinni er það að hafa kerfið óbreytt en hækka greiðslur til ríkisins með veiðigjaldinu. Þetta er í raun svipuð afstaða og varð niðurstaða Alþingis fyrir 10 árum þegar heildarendurskoðun fór fram. Þá var engu breytt í kerfinu sjálfu, en tekið upp veiðigjald. Verulegar vanefndir hafa orðið á innheimtu og álagningu á veiðigjaldinu og ríkið hefur fengið aðeins brot af því sem til stóð, en óánægja almennings með kerfið hefur vaxið frekar en hitt eftir því sem gallar þess hafa orðið augljósari. Rík ástæða er til þess að vara stjórnvöld við því að fresta því enn sem óhjákvæmilegt er, að setja atvinnugreininni nýja löggjöf sem byggir á almennum markaðssjónarmiðum, jafnræði og atvinnufrelsi.

Framsal:

Gagnrýni Stefáns á ýmis ákvæði hins svonefnda „stóra frumvarp“ er þó rétt að taka undir. Það frumvarp er síst til bóta og gerir illt verra ef eitthvað er. Tilfærsla kvóta í potta og frekari sérreglur draga úr líkum á hagkvæmustu útgerðarháttum hverju sinni og eru skaðlegar. Þá verður framsal að vera í aflamarkskerfi svo hægt sé að bregðast við skammtímabreytingum og ófyrirséðum atvikum. Þá er framsal leiðin til hagræðingar í kerfi með afnotarétti til langs tíma. Þá er ég sammála þeirri fullyrðingu á bls 3 að „staðreyndin er sú að aðgangur að íslenskum sjávarmiðum er það mikils virði að hvaða útgerðarform sem er, hvar á landinu sem er getur skilað þokkalegum verklaunum og jafnvel ábata fyrir hvern þann sem stundar ef hann fær aðganginn gefins“. Íslensk fiskimið eru svo gjöful af verðmætum fisktegundum að einsdæmi er í veröldinni. Það er einmitt helsta gagnrýnisefnið á núverandi kerfi að útgerðarmenn fá árlega afhendar veiðiheimildir fyrir lítið brot af verðmætum þeirra. Hingað til hefur verið greitt innan við 3% af verðmæti þeirra fyrir afnotin. Það er svo gott sem það sama og að fá aðganginn gefins.

Jafnræði, samkeppni:

Aflahlutdeildarkerfið með ótímabundinum afnotum gerir það að verkum að engin samkeppni er möguleg um veiðiheimildirnar. Ókeypis frumúthlutun aflahlutdeilda fyrst 1990 og svo aftur á árunum 1996 – 2004 til smábáta hefur skapað slíkt ójafnræði milli útgerða að engin leið er að jafn samkeppnisstöðu þeirra innan núverandi úthlutunar. Til viðbótar þá hefur mjög rúm heimild til árlegrar framleigu á aflamarki, frá 50% til 75% af aflamarki, gert það að arðbærasta útvegi innan sjávarútvegsins að fá aðra til að veiða eigin kvóta. Miðlun veiðiheimilda er orðinn umsvifamikill og ábatasamur atvinnuvegur sem sést af því að fiskveiðiárið 2008/2009 var um 42% af aflamarki ársins flutt óveitt frá þeim sem fékk það úthlutað til annars aðila. Í sjávarútvegi þarf eins og í öðrum



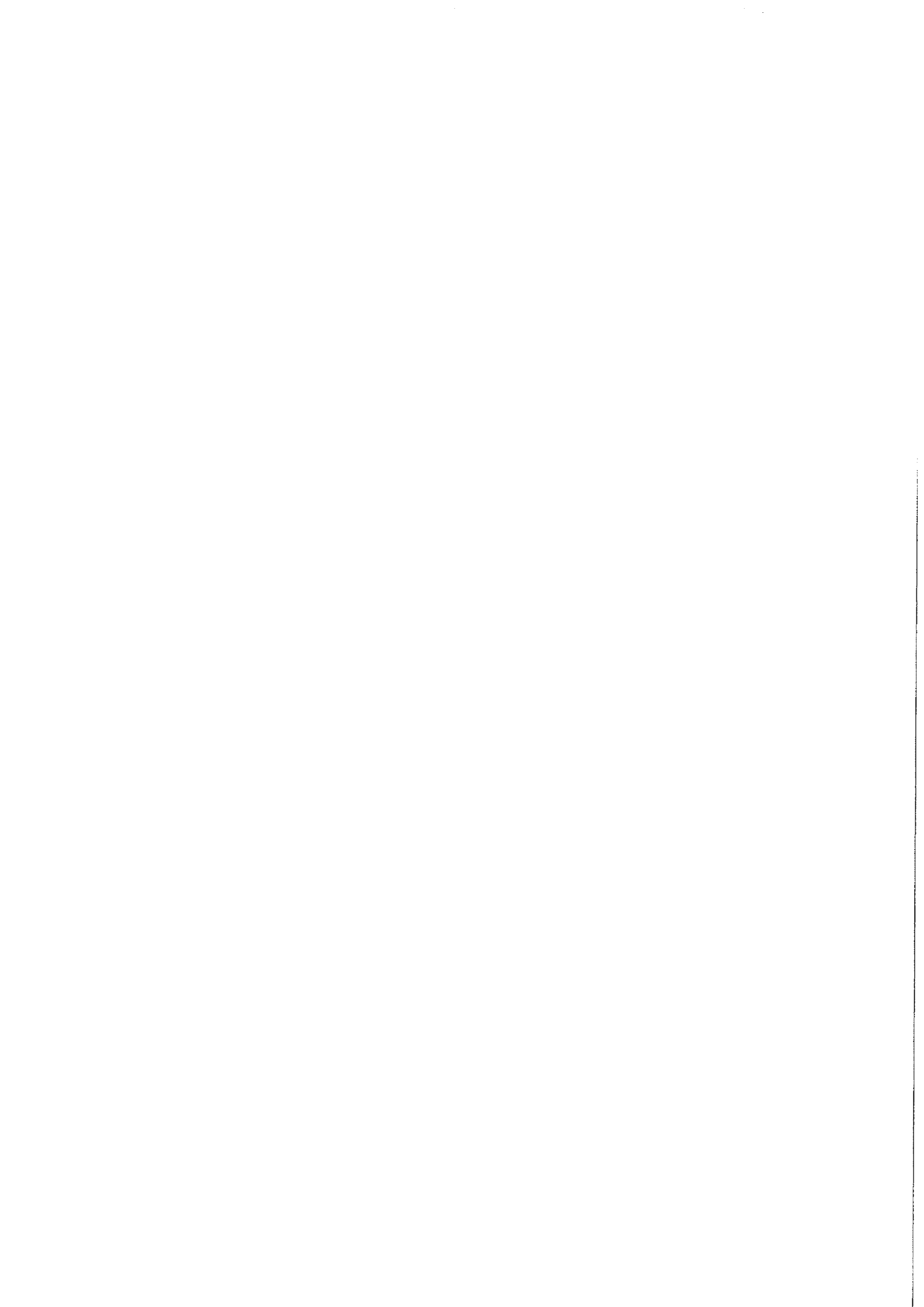
atvinnugreinum, svo sem verktakastarfsemi, verslun eða þjónustu, að vera stöðug samkeppni og ávallt leið fyrir nýja aðila til þess að reyna sig og skáka þeim til hliðar sem fyrir eru. Núverandi kvótakerfi lokar fyrir slíkt að miklu leyti með þeim afleiðingum að myndast hefur stór hópur leiguliða sem eru fényttir af þeim sem hafa kvótann á sinni hendi en leigja hann. Algengt er að leiguliðar greiði 60 – 80% af söluverði fisksins á markaði í leigugjald. Í stað þess að vera fullgildir útgerðarmenn sem ýta út öðrum lakari með eigin dugnaði eru leiguliðarnir fjáruppspretta hinna lakari. Endurnýjunin verður því ekki sem skyldi og í heildina minnkar drifkraftur og hagkvæmni greinarinnar. Samkeppni milli aðila verður í skötulíki þegar kostnaður þeirra við öflun veiðiheimilda, sem er einn stærsti útgjaldaliðurinn, er afar mismunandi og þar að auki að sumir útgerðarmenn greiða öðrum útgerðarmönnum háar fjárhæðir fyrir afnotin. Hjá þeim sem fær greiðslurnar verður útgjaldaliðurinn að tekjuöflun. Þetta fyrirkomulag er ekki viðhaft í nokkurri annarri atvinnugrein á Íslandi og það ekki að ástæðulausu.

Það er mikið galli á greinargerðinni að litið er algerlega framhjá þessi mikilvæga atriði. Á bls 4 segir Stefán: „Það er í sjálfu sér engin hagfræðileg eða sanngirnirök fyrir því að taka aflaheimildir af þeim sem hafa þær núna og afhenda þeim öðrum endurgjaldslaus“. Það er rétt að endurgjaldslaus afhending verðmæta er ekki skynsamleg, en að öðru leyti er fullyrðingin fráleit. Það eru einmitt bæði hagfræðileg rök og sanngirnirök fyrir því að láta aðila keppa um aflaheimildir á jafnréttisgrundvelli, rétt eins og ríkið hefur áratugum saman gert í vegagerð, mannvirkjagerð og þjónustu margs konar. Það eru líka rík sanngirnirök fyrir því að aðili sem fær heimild til þess að beita markaðslögmálunum í tekjuöflunarskyni þegar hann lætur frá sér aflaheimildir sé undir sömu lögmál settur þegar hann aflar sér þeirra réttinda. Framsalsheimild í kerfinu fylgir krafa almennings um sanngirni eins og best sést á könnun MMR á afstöðu almennings sem leiðir í ljós að rúm 71% svarenda vill að þeir sem fá úthlutað veiðiheimildum greiði markaðsverð fyrir þær. Markaðskerfi þýðir að markaðslögmál ráða ferðinni gagnvart öllum en ekki bara sumum. Jafnræðið fæst með því að beita markaðslausn á verðmyndun veiðiheimilda, bæði frumúthlutun og ráðstöfun þeirra síðar með framsali. Þetta er kjarninn í þeim úrbótum sem gera þarf.

Eignarréttarleg staða aflaheimilda:

Í greinargerðinni segir á bls 4 að miklu máli skipti að „rjúfa þau eignarréttarlegu tengsl sem nú eru til staðar á milli útgerðar og aflaheimilda við Íslandsstrendur“. Ekki eru færð nein rök fyrir þessari staðhæfingu og er nauðsynlegt að það verði gert. Mér er ekki kunnugt um neinn dóm, hvorki í Héraðsdómi né Hæstarétti sem staðfestir eignarrétt útgerðamanna á veiðiheimildum. Þvert á móti þá hafa þeir dómur hingað til, sem mér er kunnugt um, staðfest að Alþingi hefur fullt og óskorað vald til þess að breyta viðeigandi löggjöf bóttalaus hvenær sem er og á þann hátt sem það kýs. Ef það væri nokkur von til þess að dómstólar staðfestu eignarréttinn þá væru útgerðarmenn fyrir löngu búnir að sækja þá niðurstöðu. Það eru hins vegar til álitsgerðir sem skrifaðar hafa verið fyrir samtök útvegsmanna en þær hafa ekkert lagagildi. Það lengsta sem ég tei að dómstólar gætu gengið væri að mæla fyrir um aðlögun að breytingu á úthlutun veiðiheimilda. Það má fallast á það sjónarmið að sanngjarnt sé að slíkt verði gert, en alls ekki að eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar mæli fyrir um slíkt.

Framsalsheimildin með lögunum 1990 skapaði engin eignarréttarleg tengsl. Þvert á móti var í þeim lögum girt fyrir að slíkt gæti orðið. Það má taka undir það sjónarmið í greinargerðinni að eðlilegt var í



upphafi, þegar þurfti að draga úr veiðunum, að þeir sem höfðu veitt, fengju öðrum fremur að halda áfram að veiða. Þá var ekki að færa mönnum annað en að fá að gera áfram, í minna mæli þó, það sem þeir höfðu gert. En framsalið kollvarpaði þessi. Þá var veitt heimild til þess að afla tekna án veiða með sölu veiðiheimilda og jafnvel með því að láta aðra með leigu veiða sinn hlut ár eftir ár. Það er önnur atvinnustarfsemi en veiðarna, sem kalla má veiðiheimildamiðlun, og þeir sem fyrir voru höfðu engan rétt öðrum fremur til þeirrar starfsemi. Með tilkomu framsalsins var eðlilegt að ljúka úthlutarkerfinu sem byggðist á veiðireynslu og taka upp annað kerfi úthlutunar sem grundvallaðist á jafnræði, markaðslögmálum og virti að jöfnu stjórnarskrárbundin atvinnuréttindi þeirra sem höfðu stundað fiskveiðar á viðmiðunarárunum og hinna sem síðar vildu gera veiðar að atvinnu sinni. Það er enn óhjákvæmilegt rúmum 20 árum seinna að ráðast í það verk.

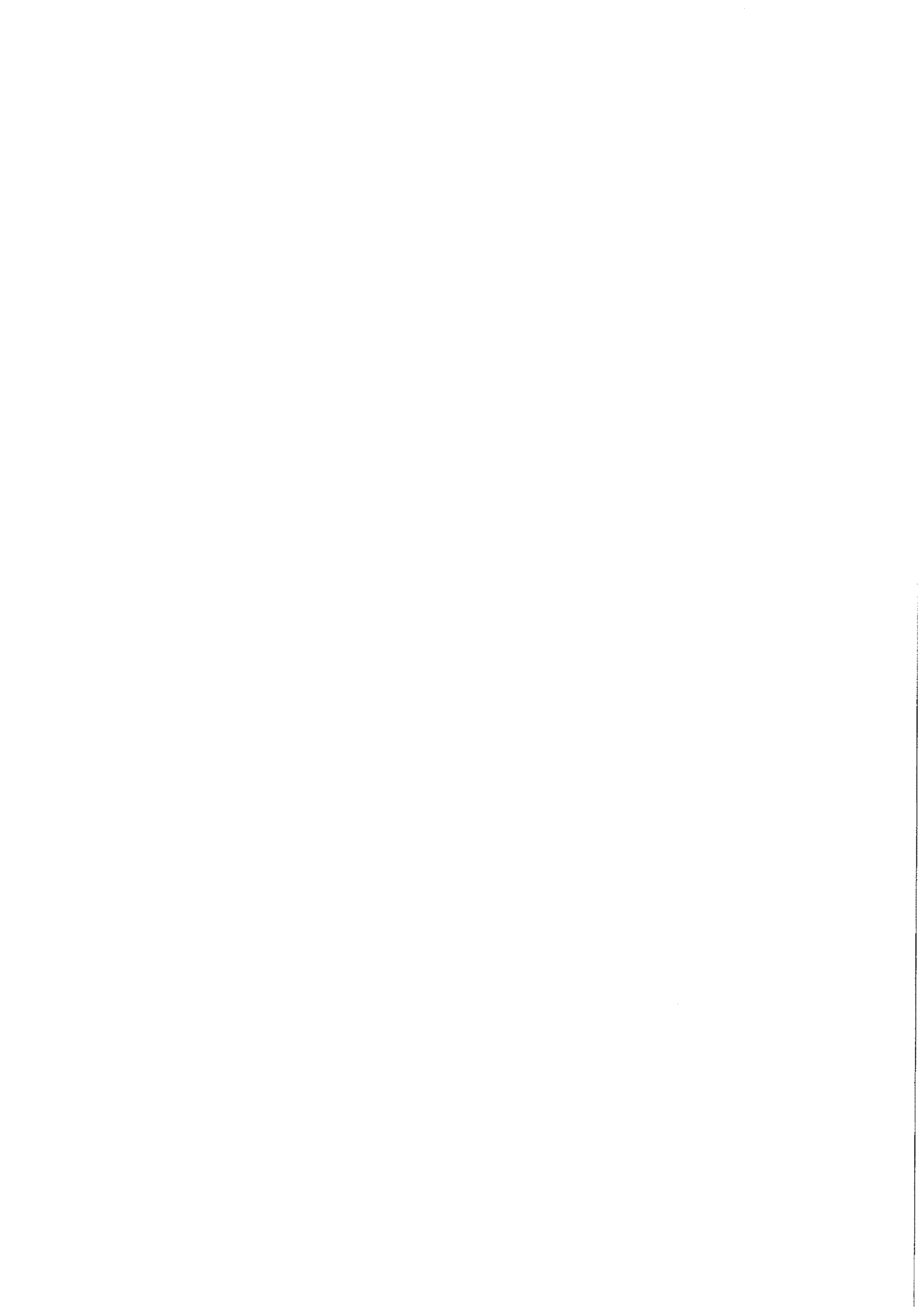
Nýtingarsamningar:

Sú hugmynd að ríkið geri samninga við útgerðarmenn er ekki ný af nálinni og er að mörgu leyti skynsamleg. Það er hins vegar algerlega fráleitt að fella þá inn í núverandi kerfi eins og lagt er til í greinargerðinni. Það þýðir að þeir sem nú hafa aflahlutdeild fái einir nýtingarsamning. Það brýtur allar reglur um jafnræði og samkeppni. Fleira skiptir líka máli við mat á samningaleiðinni. Eitt er verðið sem greiða á fyrir nýtinguna, annað er magn og tímalengd samnings og einnig má nefna hvort og hvernig framsal verði heimilt og loks hvort löggjafinn hafi eimild til breytinga á löggjöfinni, skilyrðislaust og bótalaust, sem geti breytt eða rofið gerða samninga. Stefán virðist gera ráð fyrir því á bls 4 að gerðir verði langtímasamningar sem ekki verði unnt að hrófla við. Hann virðist einnig gera ráð fyrir að veiðigjaldið verði ákveðið með lögum verulega undir markaðsverði en útgerðarmaður geti framselt veiðiheimildir á markaðsverði. Sé þetta rétt skilið þá eru þetta algerlega óásættanlegir skilmálar. Ríkið þarf enga milliliði til þess að selja eða leigja aflaheimildir á markaði. Það getur sem best gert það sjálft og tekið til beint sín arðinn af framsalinu. Hins vegar eiga útgerðarmenn að annast fiskveiðarnar, um það á löggjöfin að snúast.

Besta fyrirkomulagið er að velja útgerðarmenn til veiða með því að bjóða út veiðiheimildirnar. Af því er áratuga reynsla ríkisins á öðrum sviðum, einkum í verklegum framkvæmdum. Sú reynsla er talin vera í öllum meginatriðum góð og engar hugmyndir eru uppi um breytingar. Jarðgöng verða áfram boðin út, rétt eins og nýir vegir eða nýtt háskóiasjúkrahús.

Til þess að tryggja að sem flestir geti tekið þátt í útboði á nýtingu aflaheimilda þarf að beita svipuðum reglum og þekkjast á öðrum sviðum. Hæstaréttardómurinn sem féll í desember 1998, Valdinarsdómurinn, var mjög athyglisverður. Greining lögfræðinganevndar þáverandi ríkisstjórnar á dómnum var sú að veiðiheimildir yrðu að vera boðnar skv. almennum reglum og brotnar niður í smáar einingar til þess að lækka tilboðsfjárhæðir og gera þannig sem flestum fjárhagslega kleift að bjóða í. Eðlilegt er að hafa tímalengd veiðiheimilda breytilega frá 1 ári að hámarki 10 ár, þar sem meirihluti heimildanna verði til skamms tíma. Útboð þurfa að fara fram oft á hverju ári, helst í hverri viku.

Líta þarf til hvernar fisktegundar við ákvörðun um magn og tíma sem unnt er að hafa í einum samningi. Ýmsar uppsjávartegundir og flökkutegundir eða nýjar eru óstöðugar milli ára og vandasamt



að bjóða upp heimildir til lengri tíma en árs í senn. Síðan þarf að líta til þess skipakosts sem er nauðsynlegur til veiðanna. Veiðum sem krefjast einvörðungu stórra og dýrra skipa og þar með mikils stofnkostnaðar er eðlilegt að mæta með lengri samningstíma, ef kostur er. En þar sem unnt er að veiða fisktegund með ýmsum veiðarfærum og mismunandi stærð skipa þá verður að gæta þess að viðhalda samkeppnisstöðu þeirra innbyrðis með skömmum afnotatíma og litlum magneiningum. Nefna má sem dæmi að smábátur sem kostar um og innan við 100 milljónir króna getur veitt 1500 tonn af þorski fyrir mun lægri sóknarkostnað en frystitogari sem kostar 3 milljarða króna. Frystitogarinn verður eðlilega að keppa við önnur og jafnvel ný útgerðarform. Á einum tíma eru veiðar hagstæðar smábátum og á öðrum tíma hagstæðar stórum skipum og ofast nær hagstæðar báðum útgerðum sums staðar. Þetta getur löggjafinn ekki ákveðið heldur lætur það í hendur athafnamanna með því að viðhafa markaðsfyrirkomulag við ráðstöfun veiðiheimilda.

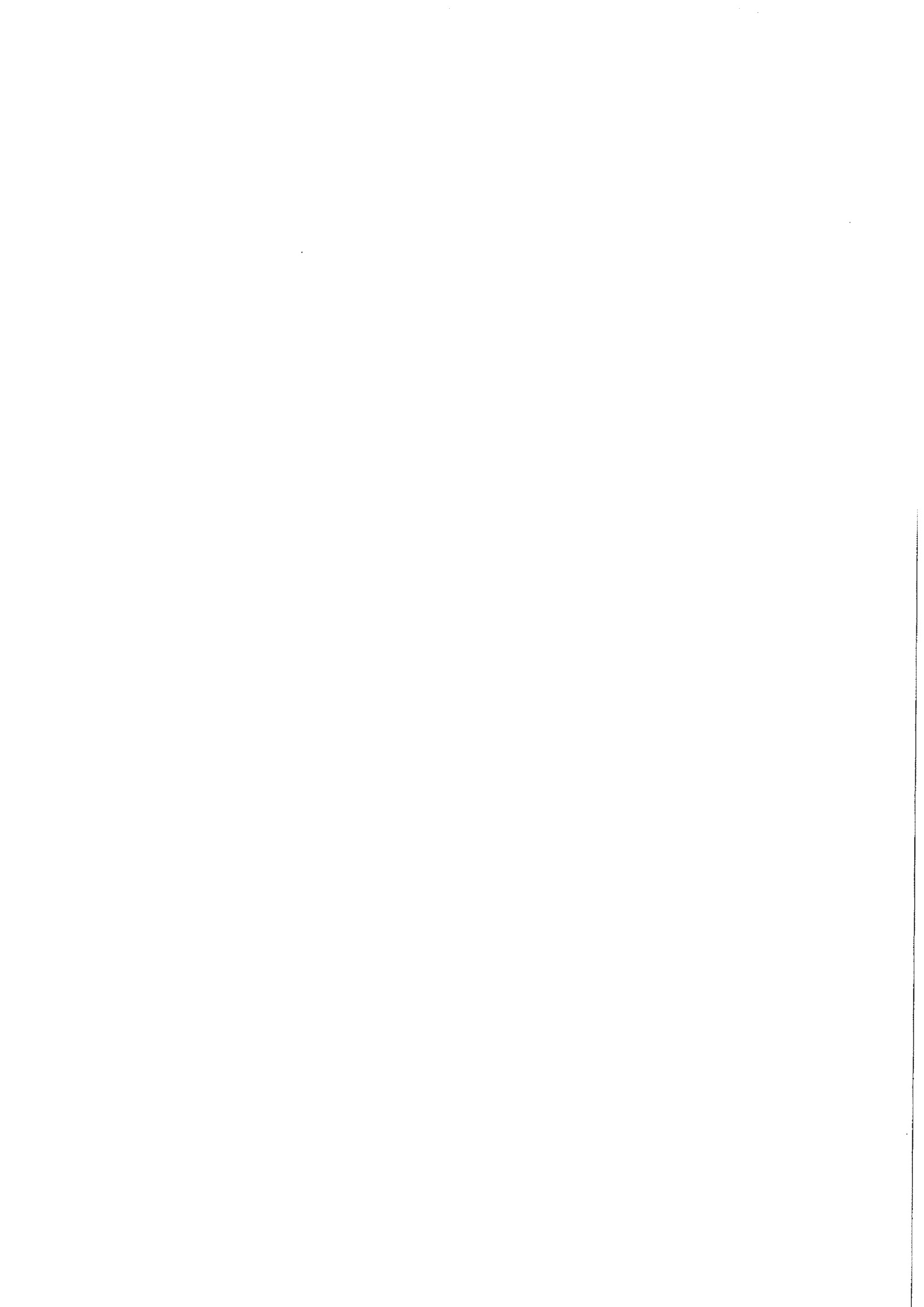
Greiði útgerðarmaður markaðsverð fyrir aflaheimild þá er ekkert að því að framsalsreglur séu mjög rúmar. Sé hins vegar ekki greitt markaðsverð, heldur mun lægra lögákveðið verð þá er framsalsheimild einfaldlega gjöf, ríkisstyrkur. Slíkt er óeðlilegt og við þær aðstæður ætti ríkið að ráðstafa ónotaðri heimild. Eðlilegast er, hvernig sem úthlutun heimilda fer fram, að ríkið starfræki aflaheimildamarkaði og allt framsal og skipti á fisktegundum fari gegnum þá. Öll verðmyndun verður að vera háða aga markaðarins.

Mikil skuldsetning fyrirtækja:

Í greinargerðinni er rækileg gerð grein fyrir alvarlegri fjárhagsstöðu fyrirtækja í sjávarútvegi og þar segir að mörg fyrirtæki megi ekki við verulega verra rekstrarumhverfi sbr. það sem fram kemur í niðurstöðukafla greinargerðarinnar á bls. 22. Athyglisvert er að Stefán telur þetta eiga sérstaklega við fyrirtæki í krókaafلامarkskerfinu og getur þess að mörg þeirra séu illa rekin. Þarna er um að ræða fyrirtæki sem fengu aflahlutdeild sína algerlega endurgjaldslaust með löggjöf á árunum 1996-2004, en engu að síður eru þau árið 2009, aðeins 5 – 13 árum síðar bæði skuidsett og illa rekin.

Skuldastaðan er afleiðingin af rúmum möguleikum núverandi kerfis til þess að eyða framtíðartekjum atvinnugreinarnar og færa þær út úr fyrirtækinu til eigandans. Bent er á það í greinargerðinni á bls 2 að stór hluti hagræðingarinnar, sem er orsök skuldsetningarinnar, hafi runnið til aðila sem hafa yfirgefið greinina. Sú pólitíska ákvörðun sem tekin var 1990 og aftur 2001 að láta útgerðarmönnum eftir tekjurnar af framsali veiðiheimilda hefur því ekki styrkt atvinnugreinina heldur veikt hana. Hún hefði verið fjárhagslega í svipaðri stöðu og nú er, þótt ríkið hefði hefði sjálft selt veiðiheimildirnar, en ríkissjóður hefði fengið fjárhæðir sem nema hundruðum milljarða króna á síðustu 10 árum. Líklegt að auki að sjávarúvegurinn væri mannaður betri útgerðarmönnum en nú er og rekinn með hagkvæmari hætti ef uppboðsfyrirkomulag hefði verið viðhaft. Ríkissjóður, og þar með þjóðin öll, og sjávarútvegurinn hafa tapað á því að viðhalda lokaðri úthlutun nánast án endurgjalds, en nokkrir einstaklingar hafa rakað til sín fúlgur fjár með sölu aflaheimildanna.

Svarið við alvarlegri stöðu er því að breyta kerfinu. Í stað ótímabundins afnotatíma komi stuttur nýtingartíma. Það dregur úr fjárbindingunni í veiðiheimildum og lækkar skuldsetningu fyrirtækjanna. Það er kostur en ekki galli. Í greinargerðinni er gerð grein fyrir áhrifum af hækkun veiðigjalds á virði



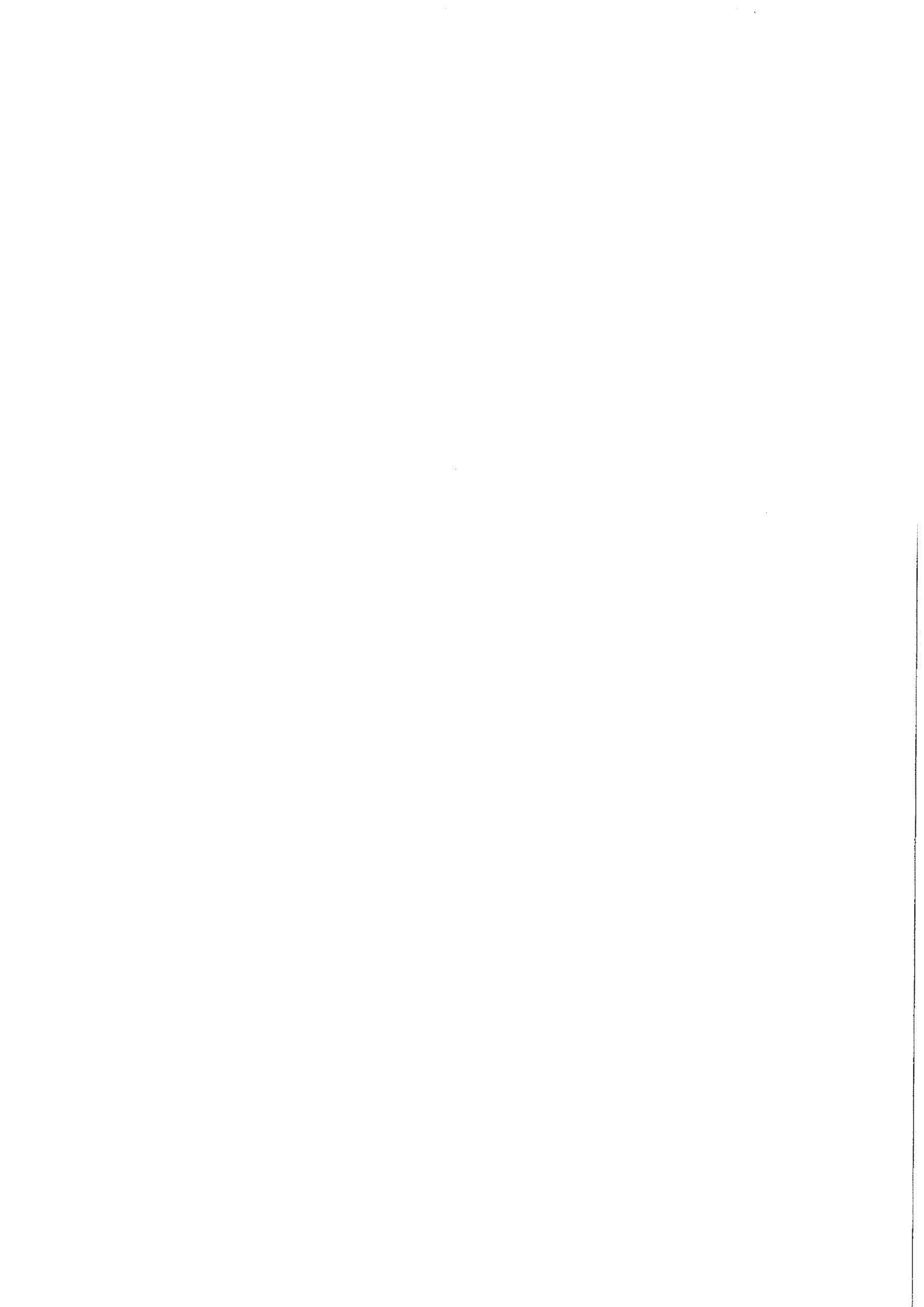
aflaheimilda. Ég er ekki sammála því mati að hækkun gjaldsins lækki virði heimildanna. Verðmætið helst óbreytt, enda ræðst það að lokum af afurðaverði á erlendum mörkuðum en skipting afraksturins af framsali heimilda skiptist öðru vísi og útgerðarmaður fær minna í sinn hlut. Það er ekki það sama og lækkun á virði aflaheimilda. Hins vegar lækkar eðlilega heildarvirðið ef nýtingartíminn styttist, en væntanlega helst óbreytt virði þess að nýta heimilda þr á. Í þeim skilningi er ekki að sjá að virði aflaheimilda lækki. Það sem gerist að það dregur úr möguleikum þess að eyða nú í einu lagi framtíðartekjum til margra ára. Minni skuldsetning greinarinnar verður að teljast jákvæð breyting sem eykur fjölbreytni og þrótt útgerðarfyrirtækja þegar fram í sækir og þau verða betur í stakk búin til þess að mæta áföllum.

Stöðugur þorskaflí 250 þús. tonn:

Ástæða er til þess að vekja athygli á umfjöllun um þorskveiðar á Íslandi til framtíðar litið, sem er að finna á bls. 9 í greinargerðarinni. Vísað er í spá Alþjóða hafrannsóknarráðsins (ICES 2009) sem bendi til þess að unnt verði að auka þorskveiðarnar í 250 þús. tonn og að aflinn verði svo stöðugur þaðan í frá. Vissulega væri það fagnaðarefni ef vísindamenn telja að svona verði framtíðin í þorskveiðum. En það ber að gjalda varhug við tilraunum til telja stjórnvöldum trú um að þetta sé raunverulega mat sérfræðinga. Þrátt fyrir stöðugar tilraunir til uppbyggingar þorskstofnsins undanfarna þrjá áratugi var veiðin árið 2010 aðeins 44% af veiði árána 1981-1983, viðmiðunarára fyrir veiðireynslu til kvótaskiptingar í upphafi. Það hefur ekkert miðað áleiðis heldur aðeins aftur á bak þrátt fyrir að veiðin síðan 1995 hafi verið mjög nærri tillögum Hafrannsóknarstofnunar. Fiskifræðingar búa yfir takmörkuðum upplýsingum um fiskistofnana, vistkerfi hafsins og samspil milli einstakta stofna og hingað til hafa þeir ekki getað spáð fyrir um stofnstærð þorsks af neinni nákvæmni nema ár fram í tímann. Þegar spáð er þrjú ár til framtíðar er óvissan orðin um 50% í stofnstærðarmatinu og af þeim sökum gagnslaus. Þeim hefur líka illa tekist til að sjá fyrir sveiflur í stofninum og yfirleitt verið að leita skýringa á þegar orðnum breytingum. Þá hefur Hafrannsóknarstofnun lagst gegn hugmyndum um jafnstöðuafla til nokkurra ára. Það kemur þess vegna mjög á óvart ef fiskifræðingar Hafrannsóknarstofnunar telja nú að hægt verði að búa við stöðugan afla til lengri tíma. Það er varasamt, svo ekki sé dýpra í árinna tekið, fyrir stjórnvöld án frekari staðfestingar Hafrannsóknarstofnunar, að miða lagasetningu við að unnt sé að auka þorskafla um nærri 60% og halda honum svo stöðugum þaðan í frá.

vinnuskjöl starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Vísað er til framanritaðs og þar eru gefin svör við afstöðu til allra helstu þátta frumvarpsdraganna sem birt eru á heimasíðu ráðuneytisins þann 26. nóvember sl. Ekki er talið að lausnin á kerfisvanda sjávarútvegsins sé að finna með víðtækum heimildum til ráðherra til þess að dreifa aflaheimildum meira og minna endurgjaldslaut eftir óljósum reglum og enn síður með því að viðhalda núverandi úthlutun með samningum til 20 ára hið minnsta með möguleikum til þess að framlengja nýtingarsamninginn um 15 ár svo oft sem ráðherra vill. Lausn á deilum vegna ósanngjarnrar dreifingu verðmæta fæst ekki með því að fela einum ráðherra mikið vald og rúmar



lagaheimildir til þess að grípa til sérstakra úrræðna í hvert sinn sem meinsemd birtist vegna gallaðs kerfis. Ráðast verður á meinsemdina sjálfa.

En vakin er athygli á þeim vilja sem kemur fram í frumvarpsdrögum til þess að dreifa afrakstri fiskveiðanna til byggðanna um landið og einnig í þeirri beiðni ráðuneytisins til Hafrannsóknarstofnunar að skoða skiptingu heildarkvóta á einstök mið til þess að stjórna veiðiálaginu til samræmis við þol miðanna á hverjum stað. Hægt er að nálgast þetta frekar með því að fara eftir raunverulegum veiðum á hverju ári. Til eru upplýsingar um það hvernig veiðin í einstökum tegundum dreifist eftir fiskimiðum og þær eru hægt að leggja til grundvallar skiptingu á heildarkvóta viðkomandi fisktegundar niður á fiskimiðin. Hlutur landsvæða í afrakstri veiðinnar á miðum sem undan því eru getur verið miðaður við raunverulega veiði. Þannig fengju þau landssvæði þar sem auðug fiskimið eru meira í sinn hlut en önnur sem búa frekar við aðrar auðlindir.

Heimildir:

1. Capacent – Gallup, Þjóðarpúlsinn, könnun 2007. <http://www.capacent.is/2007/08/02/Almenn-oanaegja-med-kvotakerfid-sem-fyrr/?pageid=f558dff6-6f3c-47be-b55c-52320e96fa76>

2. Markaðs- og miðlarannsóknir ehf, 2011:

http://www.mmr.is/images/stories/PDF/1105_tilkynning_fiskveidiheimildir.pdf

3. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, maí 2010: Skilvirkni markaða fyrir aflaheimildir, skýrsla nr. C10:04.

4. Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri, maí 2010: Áhrif innköllunar aflheimilda á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.

