



Skoðun 23. júní 2011

# BREYTT FISKVEIÐISTJÓRNUN

## - fortíðarþrá eða framtíðarhagkvæmni?

*Fyrir skemmstu samþykkti Alþingi frumvarp sem fól í sér breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi, en gert er ráð fyrir að annað frumvarp af sama meiddi verði samþykkt nú í haust. Í báðum þessum frumvörpum er að finna grundvallarbreytingar á því kerfi sem hér hefur verið mótað í tæpa þrjá áratugi, en meðal breytinga má nefna skerðingu aflahlutdeildar, takmarkanir á framsali aflaheimilda og upptöku nýtingarleyfa til takmarkaðs tíma. Breytingarnar fela einnig í sér hækkun veiðigjalds, bann við veðsetningu á aflahlutdeild og tilkomu sérstaks kvótaþings.*

*Í rökstuðningi við fyrirhugaðar breytingar hafa ráðamenn gjarnan borið við réttlæti og sanngirni. Markmiðið er öðrum þræði að vinda ofan af, að margra mati, óréttlátri upphaflegri úthlutun kvótans árið 1984. Á sama tíma hafa fylgismenn breytinganna að hluta til misst sjónar á ástæðum þess að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi var tekið upp. Við það aukast líkur á að rangar ákvarðanir verði teknar um stefnu til framtíðar.*

*Ljóst er af viðbrögðum fagaðila að fyrirætlanir stjórnvalda eru gallaðar og fela í sér óhagræði sem rýrir ávinning samfélagsins af útveginum. Auðlindir sjávar eru takmarkaðar og því er mikilvægt að þær séu vel nýttar. Íslendingar hafa ekki efni á öðru fyrirkomulagi fiskveiða en því sem stuðlar að háþörfun ávinnings af fiskistofnum. Þetta er forsenda sem þarf meira vægi í umræðu um breytt fiskveiðistjórnunarkerfi.*

„Íslendingar hafa ekki efni á öðru fyrirkomulagi fiskveiða en því sem stuðlar að háþörfun ávinnings af fiskistofnum.“

Þó er ljóst að fiskveiðistjórnunarkerfið er ekki gallalaust. Eins og í öllum kerfum er nauðsynlegt að huga stöðugt að endurbótum sem geta leitt til frekari hagkvæmni. Fyrirætlanir um byltingu kerfisins eru hins vegar ábyrgðarlausar, sérstaklega þegar ekki liggur fyrir að eftir breytingar verði fiskveiðistjórnunarkerfið í það minnsta jafn hagkvæmt og það sem breyta skal.

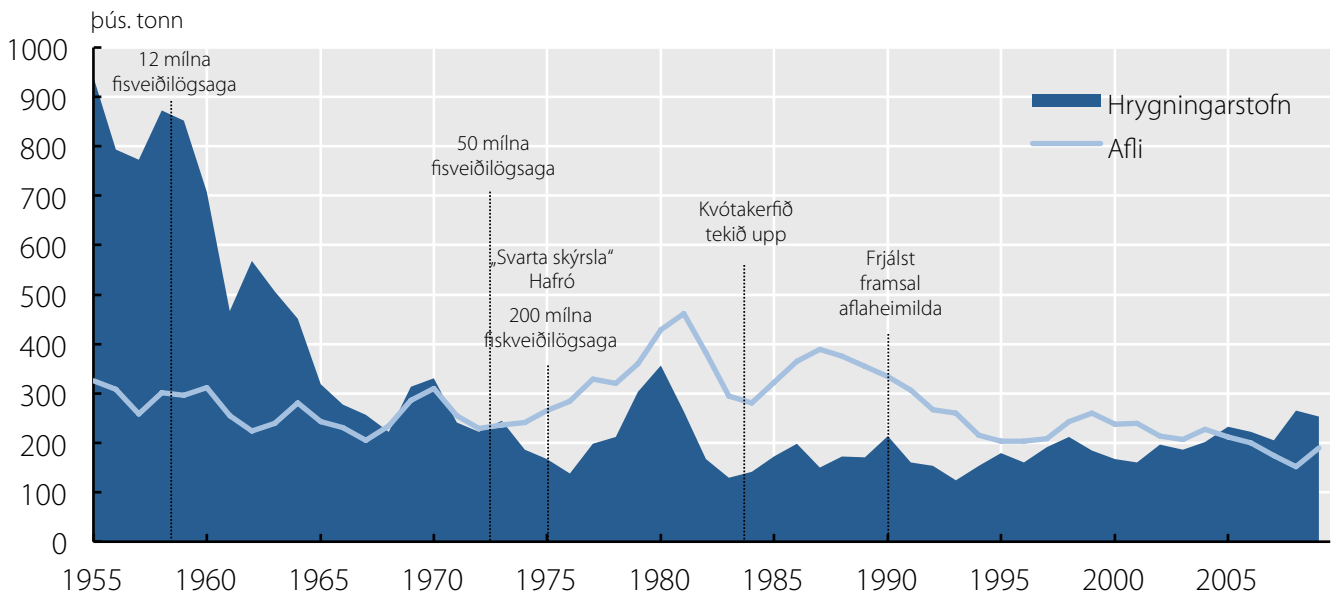
„Eftir breytingarnar breyttust áherslur útgerða frá því að keppast um að veiða sem mest í það að hámarka tekjur af hverju veiddu kíló og lágmarka sóknarkostnað.“

### GILDAR ÁSTÆÐUR AÐ BAKI NÚVERANDI KERFI

Áratuga ofveiði varð þess valdandi að helstu nytjastofnar á Íslandsmiðum gáfu verulega eftir. Í kjölfar svartra skýrslna Hafrannsóknarstofnunar, árin 1975 og 1983, um ástand fiskistofna, var horfið frá því stjórnkerfi sem byggði á óheftum aðgangi að auðlindinni. Þess í stað var ákveðið að taka upp það fiskveiðistjórnunarkerfi sem sjávarútvegurinn býr nú við. Eftir breytingarnar breyttust áherslur útgerða frá því að keppast um að veiða sem mest í það að hámarka tekjur af hverju veiddu kíló og lágmarka sóknarkostnað.

Óháð því hvernig staðið var að upphaflegri úthlutun kvótans, sem skiptir æ minna máli eftir því sem áratugirnir líða, er ljóst að með breytingunum var lagður grunnur að ábyrgari auðlindanýtingu og arðbærri atvinnugrein. Með breyttu skipulagi fiskveiða urðu þannig til veruleg verðmæti sem skilað hafa þjóðinni bættum lífskjörum. Engu að síður, og kannski ekki óeðlilega, er enn deilt um hvernig þeim gæðum skuli skipt.

**Mynd 1** Stærð hrygningastofns þorsks og veiddur þorskafli á Íslandsmiðum (1955-2009)



Heimild: Hafrannsóknarstofnun, Datamarket

## MIKILVÆGI SJÁVARÚTVEGS ÓTVÍRÆTT

Sjávarafurðir hafa lengi vel verið ráðandi hluti vöruútflutnings frá Íslandi og nema nú um 40% af árlegum heildarútflutningi. Með áhrifum á viðskiptajöfnuð á útflutningur sjávarafurða því veigamikinn þátt í að viðhalda efnahagslegum stöðugleika og styðja við góð lífskjör.

Í samanburði við vægi sjávarútvegs í öðrum ríkjum má nefna að framleiðsla á Íslandi er tæplega þriðjungur á við samanlagða framleiðslu allra ESB landa, þar sem ársframleiðsla sjávarútvegs hérlendis er um 10 tonn á hvern Íslending en innan ESB um 10 kílógrömm á hvern íbúa. Sjávarútvegurinn er því þjóðhagslega mun mikilvægari Íslandi en nokkru öðru Evrópuríki.

## UMTALSVERT FRAMLAG TIL LÍFSKJARA

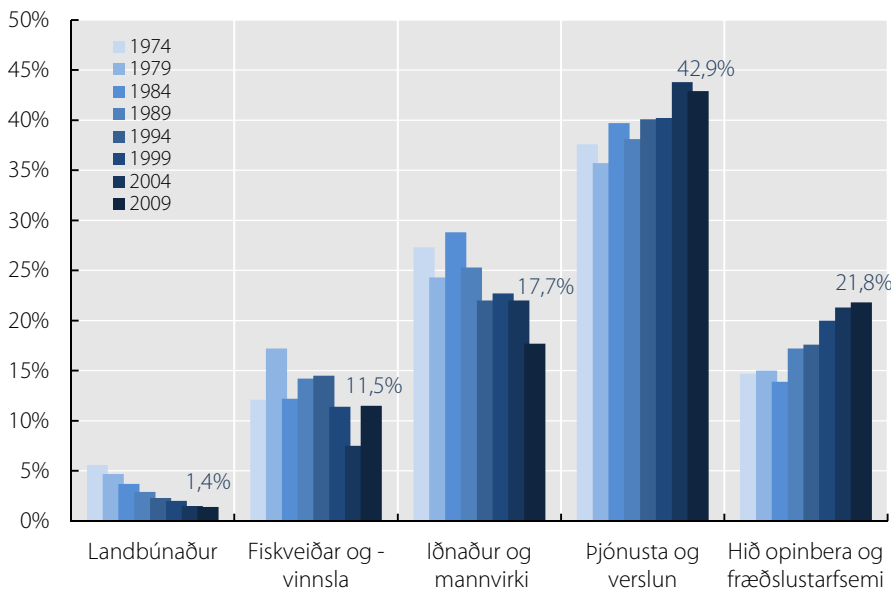
Hlutur fiskveiða og fiskvinnslu í landsframleiðslu er jafnframt umtalsverður eða um 12%. Að baki þessari verðmætasköpun standa um 8.600 einstaklingar.<sup>1</sup> Þá er ekki tekið tillit til margvíslegra óbeinna áhrifa né þeirra atvinnugreina sem tengjast sjávarútvegi með öðrum hætti, t.a.m. tæknifyrirtæki. Samkvæmt nýlegri úttekt á umfangi sjávarklasans nam velta slíkra fyrirtækja 26 mö. kr. í fyrra, sem eru tæp 10% af heildarumfangi sjávarútvegsfyrirtækja. Í klasanum starfa um 700 fyrirtæki sem veita ríflega 12 þúsund manns atvinnu með beinum hætti.

Beinar tekjur hins opinbera (t.d. í formi staðgreiðslu, tryggingagjalds og tekjuskatts) af rekstri útgerða á Íslandi, vinnslu afurða og sölu þeirra námu um 16 mö. kr. árið 2009. Er það um helmingur tilkostnaðar ríkisins vegna rekstur Landspítalans á þessu ári eða rétt rúmlega heildargreiðslur ríkissjóðs til

„Ársframleiðsla sjávarútvegs hérlendis er um 10 tonn á hvern Íslending en innan ESB um 10 kílógrömm á hvern íbúa.“

„Beinar tekjur hins opinbera af rekstri útgerða á Íslandi, vinnslu afurða og sölu þeirra námu um 16 mö. kr. árið 2009.“

1 Hagstofa Íslands



Heimildir: Hagstofan; útreikningar Viðskiptaráðs

**Mynd 2** Samsetning vergrar landsframleiðslu frá 1974. Fiskveiðar og -vinnsla hafa þar 11,5% hlutdeild árið 2009.

landbúnaðar og sjávarútvegsráðuneytisins. Þá verða að auki greiddir rúmir tveir milljarðar króna í veiðigjald á þessu ári.

Þegar kemur að stöðu sjávarútvegs og ávinningi landsins af atvinnugreininni er staða Íslands í alþjóðlegu samhengi um margt öfundsverð. Nýlegar skýrslur OECD, annars vegar um fiskveiðistjórnunarkerfi OECD ríkjanna og hins vegar um stöðu íslenskra efnahagsmála, renna stoðum þar undir.<sup>2,3</sup>

### ÓHAGRÆÐI ER VOND LAUSN

Ekkert kerfi er hins vegar gallalaust og það á einnig við um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið. Því er rétt að reglulega fari fram rýni og endurbætur til að sníða af agnúa og auka hagkvæmni. Ein megin gagnrýnin á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi hefur einkum snúið að hagsmunum landsbyggðar og takmarkandi áhrifum kerfisins á samkeppni. Í sjálfu sér ganga þessi atriði hvort gegn öðru þar sem frekari fastsetning byggðakvóta myndi ekki gera mikið til að efla samkeppni í þeim skilningi sem gjarnan er óskað eftir og þá vísað til frjálsra veiða. Þó verður ekki hjá því litið að margar byggðir hafa borið skarðan hlut frá borði vegna hagræðingar og tækniþróunar í greininni undanfarinn áratug sem hefur falið í sér fækkun skipa, fiskverkana og starfa. Þótt 90% aflaheimilda séu enn á landsbyggðinni<sup>4</sup> hefur hagræðing í vinnslu og aflasamdráttur komið niður á fámennum byggðalögum sem eiga afkomu sína undir veiðum.

Áhyggjur af þessari þróun eru skiljanlegar og reynt hefur verið að bregðast við þeim með byggðarkvótum. En reglur um takmarkanir á veiðum og framsal aflaheimilda voru teknar upp af hagkvæmnisástæðum sem hafa sannað gildi sitt. Færri og stærri skip afkasta meir, bæði í afla talið og verðmætum fyrir þjóðarbúið. Því er það vond lausn fyrir veikar byggðir sem felst í að grafa undir hagkvæmni í sjávarútvegi.

### NEIKVÆÐ ÁHRIF BOÐAÐRA BREYTINGA

Í ljósi þess að samstaða virðist vera um ágæti íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins, t.d. í samanburði við ESB, sæta fyrirbyggjandi breytingartillögur nokkurri furðu. Að auki virðist það mat fjölbreytts hóps innlendra og erlendra sérfræðinga að þjóðhagsleg áhrif breytinganna verði verulega neikvæð. Þessi áhrif hafa verið reifuð víða síðustu vikur og snúa einkum að eftirfarandi:

- að bann við varanlegu framsali aflahlutdeilda og bann við beinni og óbeinni veðsetningu muni draga úr hagkvæmni í sjávarútvegi, torvela nýliðun í greininni og til lengri tíma draga úr hagsæld á Íslandi. Framsal aflahlutdeilda hefur verið grunnur

„Þótt 90% aflaheimilda séu enn á landsbyggðinni hefur hagræðing í vinnslu og aflasamdráttur komið niður á fámennum byggðalögum sem eiga afkomu sína undir veiðum.“

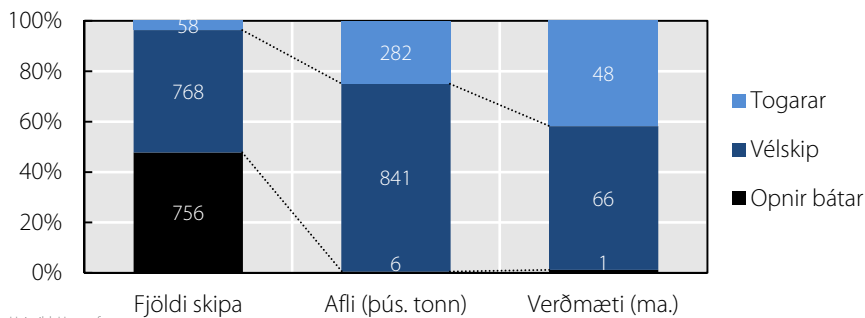
„Í ljósi þess að samstaða virðist vera um ágæti íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins, t.d. í samanburði við ESB, sæta fyrirbyggjandi breytingartillögur nokkurri furðu.“

2 OECD (2011), [Fisheries Policy Reform: National Experience](#), OECD Publishing, bls. 8

3 OECD (2011), [Economic Survey of Iceland 2011](#), OECD Publishing

4 Alþingi, svar við fyrirspurn. Slóð: <http://www.althingi.is/altext/137/s/0158.html>

**Mynd 3** Magn og verðmæti afla eftir skipstegund. Togarar standa undir mestum verðmætum miðað við fjölda skipa, en opnir bátar afar litlum.



Heimild: Hagstofan

hagræðingar í kerfinu síðustu áratugi, sem nú verður tekið fyrir. Bann við veðsetningu mun auk þess hafa neikvæð áhrif á lánsfjármöguleika fyrirtækjanna og gera m.a. fjárfestingu í greininni erfiðari.

- fyrirkomulag strandveiði mun leiða til vinnulags sem svipar til afleiðinga þess kerfis sem hér var fyrir 1984 þar sem samkeppni um magn leiddi til offjárfestingar og slæmrar umgengni um nytjastofna.
- að nýtingasamningar til skamms tíma muni auka óvissu í greininni, draga úr fjárfestingu og hvötum til að fara vel með auðlindina.

„Fyrirkomulag strandveiði mun leiða til vinnulags sem svipar til afleiðinga þess kerfis sem hér var fyrir 1984 þar sem samkeppni um magn leiddi til offjárfestingar og slæmrar umgengni um nytjastofna.“

Viðskiptaráð tekur undir þessi sjónarmið og hvetur til þess að sérstaklega verði horft til nýlegrar [greinargerðar](#) starfshóps sex hagfræðinga sem skipaðir voru af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Niðurstaða greinargerðarinnar styður við fyrrgreindar gagnrýnisráðir og í henni er lagst gegn vel flestum af þeim breytingum sem stjórnvöld leggja til.

Viðbrögð fylgismanna umræddra breytinga á fiskveiðistjórnunar-kerfinu við fyrrgreindri úttekt vekja einnig furðu. Í þeirra málflutningi er nú lögð aukin áhersla á markmið sem fyrirsjáanleg munu draga úr hagkvæmni atvinnugreinarinnar og afrakstri þjóðarbúsins af henni. Hagsmunir afmarkaðra hópa er þar settir framir hagsmunum þjóðarinnar allrar. Sú hugmynd að beita eigi mikilvægustu atvinnugrein Íslands til að ná fram óljósum pólitískum markmiðum er í besta falli varhugaverð.

#### YFIRVEGUÐ UMRÆÐA NAUÐSYNLEG

Það er sjálfsagt að ræða vankanta kvótakerfisins og reyna að finna lausnir sem taka mið af hagsmunum ólíkra hópa. Átök síðustu missera virðast hins vegar vera þrándur í götu slíkrar nálgunar – þar eiga allir hagsmunaaðilar hlut að máli. Fyrir suma skiptir frelsi allra til að sækja sjóinn mestu, aðrir telja fiskveiðistjórnunarkerfið eiga að snúast um viðhald byggða og enn aðrir horfa til skyldu til

„Verði mögulegt að líta framhjá tilfinningalegum rökum eru líkur á að í meginatriðum hverfist samkomulag um hlutdeild ríkissjóðs í auðlindahagnaðinum.“

að hámarka hagkvæmni atvinnugreinar fyrir þjóðarbúið. Í öllum tilvikum er líklegt að einhverjir hópar muni hafa hag umfram aðra og fullvíst að deilur munu rísa nær óháð þeirri aðferðafræði sem notuð er til að skipta takmörkuðum gæðum. Það hlýtur þó að vera kostur núverandi kerfis að sá fjárhagslegi aðstöðumunur er smávægilegur í samanburði við heildarábata hagkerfisins.

Fiskveiðistjórnunarkerfið er ekki hafið yfir gagnrýni. Hinsvegar er óskynsamlegt að raska grundvelli kerfisins án þess að viðhlítandi greining hafi verið unnin á efnahagslegum áhrifum breytinganna. Skýrslur starfshóps ráðherra og OECD eru þarft innlegg í þá umræðu en rýna ætti í kosti og galla þeirra breytinga og leita lausna af yfirvegun.

Verði mögulegt að líta framhjá tilfinningalegum rökum eru líkur á að í meginatriðum hverfist samkomulag um hlutdeild ríkissjóðs í auðlindahagnaðinum. Sé svo að það nægi að hrófla við innbyrðis skiptingu gæðanna, t.a.m. með hækkun auðlindagjalds, er í öllu falli ljóst að hagnaður af auðlindinni þarf að vera til staðar. Það er álit Viðskiptaráðs að núverandi kerfi hafi sýnt fram á kosti sína í þessu tilliti og því séu það sameiginlegir hagsmunir allra að verðmætaskapandi eiginleikum þess sé viðhaldið.

**Nánari upplýsingar veita Björn Þór Arnarson hagfræðingur Viðskiptaráðs og Haraldur I. Birgisson aðstoðarframkvæmdastjóri Viðskiptaráðs í síma 510-7100. Fjölmiðlahorn Viðskiptaráðs má finna [hér](#).**