

SIGURÐUR GUÐMUNDSSON

EVROPSKA  
EFNAHAGSSVÆÐIÐ  
OG  
BYGGÐAÞRÓUN

Skýrsla unnin að beiðni forsætisráðuneytisins



Byggðastofnun  
Þróunarsvið  
**desember 1990**

## Efnisyfirlit

1. Inngangur .....	1
2. Áhrif aukins frjálsræðis á búsetuþróun .....	2
3. Aðgerðir í byggðamálum innan Evrópubandalagsins .....	4
3.1. Markmið .....	5
3.2. Skipulagssjóðirnir .....	6
3.3. Byggðastefna einstakra aðildarríkja .....	7
4. Aðgerðir Evrópubandalagsins í sjávarútvegsmálum .....	9
4.1. Styrkveitingar til fiskvinnslu .....	9
4.2. Markaður Evrópubandalagsins fyrir sjávarafurðir .....	10
4.3. Framtíð fiskvinnslu í Evrópubandalaginu .....	12
5. Niðurstöður .....	13
5.1. Samkeppnisstaða íslenskrar fiskvinnslu .....	14
5.2. Mögulegar afleiðingar .....	14
5.3. Úrræði .....	16
Heimildir .....	17

## 1. Inngangur

Með bréfi dagsettu 20. febrúar 1990 fól forsætisráðuneytið Byggðastofnun að taka þátt í athugun á áhrifum evrópska efnahagssvæðisins á íslenskan þjóðarbúskap. Þáttur Byggðastofnunar í þeirri heildarúttekt, sem ráðuneytið fór fram á, var að fjalla um áhrif þeirra breytinga sem framundan eru á byggðaþróun. Markmið athugunarinnar er að skýra og skilgreina hagsmuni Íslands í þeirri stefnumótunarvinnu og samningagerð sem er framundan milli EFTA og Evrópubandalagsins. Þessi greinargerð er framlag Byggðastofnunar í þessu máli. Ekki er hér um endanlega skýrslu um þetta efni að ræða enda hafa enn ekki verið unnar allar þær greinargerðir sem nauðsynlegar eru til að komast megi að endanlegum niðurstöðum.

Ekki er á þessu stigi ljóst til hvaða atriða hið evrópska efnahagssvæði muni ná. EFTA-löndin hafa áhuga á að njóta kostanna við að hafa greiðan aðgang að sameiginlegum markaði Evrópubandalagsins, en eru ekki tilbúin til þess að lúta yfirþjóðlegu valdi eins og aðildarríkin. Fiskveiðistefna bandalagsins er í framkvæmd óaðgengileg fyrir Íslendinga ef tekið er mið af því að krafist er aðgangs að fiskimiðum fyrir frjálsari aðgang að fiskmörkuðum. Miklu máli skiptir fyrir það verkefni, sem hér er reynt að leysa, að hve miklu leyti þjóðir innan hins evrópska efnahagssvæðis munu fylgja sambærilegri stefnu varðandi landbúnaðarmál, sjávarútveg og byggðastefnu almennt.

Ekki er einhlítt að gera grein fyrir áhrifum fyrirhugaðs evrópsks efnahagssvæðis á byggðaþróun. Að svo miklu leyti sem áætlað er að hinir fyrirhuguðu samningar hafi áhrif á atvinnuþróun hér á landi munu þeir hafa áhrif á byggðaþróun. Það sem hlýtur að vera mikilvægast varðandi búsetuþróun innanlands eru þau áhrif semætla má að aðild Íslands að sameiginlegu evrópsku efnahagssvæði hafi á sjávarútveg annars vegar og landbúnað hins vegar. Einhverjar þeirra iðnaðar- og þjónustugreina sem hér eru stundaðar kunna einnig að verða fyrir áhrifum og þá ef til vill sérstaklega þær sem hafa notið einkaréttinda. Ýmsir nýir möguleikar kunna að opnast varðandi atvinnurekstur. Í þessari greinargerð er einungis fjallað um sjávarútveg og þá sérstaklega fiskvinnslu. Þar með er gengið út frá því að landbúnaður verði ekki fyrir neinum breytingum vegna hins evrópska efnahagssvæðis.

Breytingar á byggð í landinu hafa verið mjög örar undanfarin ár, örari en þær voru meðan þéttbýlisvæðingin á fyrri hluta aldarinnar gekk yfir. Núna gengur yfir önnur bylgja þar sem fólk flyst af landsbyggðinni til suðvesturhorns landsins. Íbúum hefur einungis fjölgað undanfarin ár í örfáum hinna fjölmörgu útgerðarstaða hringinn í kring um landið. Í mörgum þeirra hefur íbúum fækkað og sums staðar verulega.

Ekki má horfa fram hjá því að hinar miklu breytingar, sem framundan eru á umhverfi atvinnurekstrar í Evrópu, munu að öllum líkindum hafa almenn áhrif á búsetu fólks á Íslandi frekar en sérstaklega í einu héraði umfram annað. Um þetta atriði verður ekki fjallað sérstaklega hér.

Í þessari greinargerð verður fyrst fjallað um hvaða breytinga má vænta á búsetuþróun almennt vegna þess aukna frjálsræðis sem sameiginlegur markaður í Evrópu mun hafa í för með sér. Þar næst er fjallað um það með hvaða hætti Evrópubandalagið sjálft og aðildarríki þess hyggjast bregðast við þeirri þróun. Í þriðja hluta verður fjallað um sjávarútveginn sérstaklega, en þar má búast við mestum breytingum. Í fjórða lagi eru dregnar niðurstöður og fjallað um hagsmuni Íslands í þeim samningum um evrópskt efnahagssvæði sem framundan eru.

Sumt af því sem hér verður sagt byggir á greiningu á því sem líklegt er að gerist á næstu árum með sameiginlegum innri markaði Evrópu, hvort sem af samningum um evrópskt efnahagssvæði verður eða ekki.

## 2. Áhrif aukins frjálsræðis á búsetuþróun

Þær breytingar sem nú ganga yfir í Evrópu snúa flestar að auknu frjálsræði á markaði með vörur, þjónustu og fjármagn, auk réttar fólks til atvinnu hvar sem er í Evrópubandalaginu. Unnið er að því að ryðja kerfisbundið úr vegi öllum hindrunum sem hafa verið á frjálsum viðskiptum. Þetta er gert í því skyni að efla hagvöxt í þessum heimshluta til þess að skapa sameiginlegt mótvægi gegn ofurefli Bandaríkjamanna og Japana, en að baki liggur viðleitnin til þess að koma í veg fyrir að þjóðir Evrópu berist aftur á banaspjót.

Staða atvinnugreina með tilliti til frjálsari markaðar er mismunandi.<sup>1</sup> Norðmaðurinn Halvorsen skiptir atvinnugreinum í þrjá flokka. Í þeim fyrsta eru atvinnugreinar sem eru samkeppnisgreinar. Allar venjulegar framleiðslugreinar iðnaðar teljast til þessa flokks. Í öðrum flokki eru þær atvinnugreinar sem njóta náttúrulegrar verndar, t.d. vegna fjarlægðar, tungumála eða mismunandi menningar. Í þessum flokki eru margar þjónustugreinar, en einnig iðngreinar sem þurfa að koma vörunni ferskri á markað, t.d. bakarí. Í þriðja flokki eru þær atvinnugreinar sem njóta pólitískrar verndar. Í þessum flokki eru mismunandi greinar eftir löndum. Landbúnaður og sjávarútvegur njóta þó alls staðar verndar og víða mikilla opinberra styrkja. Í þessum flokki eru til dæmi um iðnaðargreinar, s.s. áburðarframleiðsla hér á landi, en einnig bankar og tryggingastarfsemi og fleiri greinar þjónustu.

Þær breytingar, sem nú standa fyrir dyrum, munu fyrst og fremst hafa áhrif á samkeppnisgreinar en þær munu einnig breyta því hvaða atvinnugreinar það eru sem njóta náttúrulegrar verndar, enda þótt það gerist ekki í einu vetfangi. Þær greinar sem njóta pólitískrar verndar koma ekki til með að verða fyrir áhrifum nema stefnubreyting verði að því er varðar stöðu þeirra. Raunar bendir margt til þess að í viðræðum um almenna samkomulagið um tolla og viðskipti (GATT) verði komist að þeirri niðurstöðu að ríkisstyrkir til frumframleiðslugreina verði minnkaðir og stefnt að því að þeir falli alveg niður. Fari svo, mun það hafa víðtæk áhrif um heim allan.

---

<sup>1</sup> Knut Halvorsen: *Tilpasning til EF's indre marked*, NIBR-notat 1990:109, Norsk Institutt for By- og Regionsforskning, Oslo, 1990 og John Kay: „Economic Effects of the Single Market“, erindi flutt á ráðstefnunni Política Regional en la Europa de los Años 90 í Madrid 1989.

Innkaup opinberra aðila hafa einnig notið pólitískrar verndar, en þau eru af ýmsum toga, bæði í vörum og þjónustu. Þessi innkaup eru mjög stór og vaxandi þáttur í hagkerfum Evrópuþjóða. Opinber innkaup verða nú boðin út um allt Evrópubandalagið með aðstoð tölvu- og fjarskiptatækni. Starfsemi flugfélaga, banka og tryggingafélaga eru einnig dæmi um atvinnugreinar sem hafa notið ýmskonar verndar sem nú stendur til að fella niður.

Almennt er litið svo á að aukin „alþjóðavæðing“ atvinnulífsins leiði til aukins misvægis í byggðapróun. Í öllu falli telja ýmsir aukna hættu á að jaðarhéruð og vanþróaðri lönd eigi ekki jafna möguleika á þátttöku í sumum hinna jákvæðari afleiðinga hennar.<sup>2</sup> Samkeppni og sérhæfing vaxa og möguleikar til hagvaxtar batna. Með því að draga úr hvers kyns hindrunum í viðskiptum munu hlutfallslegir yfirburðir framleiðenda og landsvæða njóta sín betur en nú.

Í framtíðinni má búast við því að jafnvel þó svo nægilegur markaður sé eða verði til fyrir tiltekna vöru eða þjónustu, er ekki þar með sagt að varan verði framleidd í viðkomandi landi eða þjónustan veitt af innlendum aðilum, heldur aukast líkur á að hún verði innflutt. Fyrirtæki, sem gengur vel, hefur í mörgum tilvikum mun meiri vaxtarmöguleika á hinum sameiginlega markaði en ef hann væri bundinn viðkomandi landi. Jafnframt verður samkeppni milli fyrirtækja meiri og það minnkar líkurnar á því að tilteknu fyrirtæki gangi vel og að það nái að afla sér markaðar utan eigin heimalands. Þetta á einkum við um lítil fyrirtæki.

Með auknu frelsi í viðskiptum breytast einnig aðstæður varðandi eignaraðild fyrirtækja og staðarval ýmissa þátta framleiðslu þess. Takist einstöku fyrirtæki vel upp er viðbúið að hluti framleiðslu þess flytjist frá upphaflegum stað, annað hvort í nálægð mikilvægasta hluta markaðarins eða þangað sem tilteknir framleiðsluþættir eru ódýrari en þar sem starfsemin hófst. Á sama hátt getur eignaraðild fyrirtækja orðið þannig að erlendir aðilar eignist afgerandi hluta í fyrirtækjum án þess að stjórnvöld viðkomandi lands geti haft nokkuð um það að segja eða hafi yfirhöfuð vitneskju þar um. Með breyttri eignaraðild geta átt sér stað áherslubreytingar í rekstri og staðarvali. Alþjóðavæðingin leiðir þannig til þess að þróunarmöguleikar einstakra landa byggjast meir en áður hefur verið á mati annarra en landsmanna sjálfra á því hvernig er að stunda þar atvinnurekstur.

Almenn niðurstaða er því sú að aukið frjálsræði í viðskiptum leiðir að öðru jöfnu til þess að miðjusvæðin hafa betri möguleika til þess að færa sér kostina í nyt og lífskjaramismunur milli héraða vex. Slík þróun er hins vegar gagnstæð markmiðum Evrópubandalagsins<sup>3</sup> um jafnan hagvöxt um allt svæði bandalagsins, jöfnun lífskjara og jafna

---

<sup>2</sup> Sjá t.d. Jan-Evert Nilsson og Noralv Veggeland: *Internationaliseringens regionala effekter* í Nord-REFO 1990:3, Knut Halvorsen: *Alternative tilpasninger til EF's indre marked*, NIBR-notat 1990:116, Paolo Cecchini: *Europas Indre Marknad 1992*, SNS Förlag, Stokkhólmi, 1988, (sænsk þýðing á skýrslunni *The European Challenge 1992 - The Benefits of a Single Market*) og John Bachtler og Elaine Ballantyne: *The Single European Market and Regional Development: The EC Experience and the Potential Implications for the Nordic Countries*, European Policies Research Centre, Glasgow, október 1990.

<sup>3</sup> Sjá *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*, Commission of the European Communities, Luxembourg, 1989.

möguleika allra í bandalaginu til þess að taka þátt í þeim hagvexti sem leiðir af hinum sameiginlega markaði. Hlutfallslegt hagræði flestra jaðarsvæða liggur fyrst og fremst í lágum vinnuaflskostnaði. Á móti vegur lítil almenn menntun vinnuafls, fjarlægð frá mörkuðum, skortur á grunngerð og frumkvæði.

Ein ástæða þess að búist er við frekari aukningu þéttbýlis á miðsvæði Evrópu er að kostnaður þéttbýlismyndunarinnar hefur ekki endurspeglast nema að hluta í rekstrar- aðstæðum fyrirtækja sem þar eru rekin. Kostnaðarþættir eins og mengun, fjárfesting í umferðarmannvirkjum og félagsleg vandamál lenda á viðkomandi þjóðfélagi í heild, en ekki fyrirtækinu sem veldur þeim.

Þær atvinnugreinar sem skipta Íslendinga mestu máli í þessu samhengi eru í flokki hinna pólitískt vernduðu, þ.e. sjávarútvegur og landbúnaður. Þar munu ekki gilda reglur um frelsi í viðskiptum. Þvert á móti gætir vaxandi tilhneigingar, t.d. í sjávarútvegi, til miðstýrðrar samningagerðar þar sem ójafnir aðilar eigast við. Dæmi um þetta er að finna í sjávarútvegsstefnu bandalagsins, þar sem krafist er veiðiheimilda í stað markaða. Þar eru öðru megin borðs stjórnendur bandalagsins þar sem sjávarútvegurinn hefur sinn eigin aðstoðarframkvæmdastjóra enda þótt sjávarútvegur standi ekki fyrir nema 0,14% af sameiginlegri landsframleiðslu aðildarríkjanna.<sup>4</sup> Hinum megin borðs sitja aðilar frá fámennum og dreifbýlum svæðum sem eiga lítið undir sér í samskiptunum við hina stóru herra og eiga fárra kosta vól um markaðssetningu á afurðum sínum utan Evrópu.

Á sama tíma og frelsi eykst í flestöllum atvinnugreinum og rekstrarstyrkir eru bannaðir og felldir niður eykst stuðningur við jaðarsvæðin og þær atvinnugreinar sem þar eru stundaðar. Þarna skiptir sjávarútvegurinn höfuðmáli.

### 3. Aðgerðir í byggðamálum innan Evrópubandalagsins

Sú þróun sem verið hefur og framundan er í Evrópu takmarkar mjög möguleika einstakra aðildarríkja til þess að bæta eigin atvinnurekstri upp óhagræði með viðvarandi framlögum af almannafé. Reglum þeim, sem settar hafa verið, er beinlínis ætlað að koma í veg fyrir að samkeppnisstöðu einstakra greina sé raskað. Þannig eru rekstrarstyrkir til atvinnugreina bannaðir. Hins vegar er einstökum aðildarríkjum heimilt að stunda aðgerðir til þess að ná fram markmiðum Rómarsáttmálans og Einingarlaga Evrópu en með þeim var mikilvægum þáttum í starfsemi og stjórnkerfi Evrópubandalagsins breytt.<sup>5</sup> Í stað umfangsmikilla styrktaraðgerða við einstakar atvinnugreinar er stuðningi nú einbeint að þeim héruðum þar sem lífskjör eru lægri eða eru að dragast aftur úr. Byggðastefna Evrópubandalagsins fer vaxandi og hún verður viðvarandi þáttur í stjórnkerfi bandalagsins þar til jöfnuði í lífskjörum í allri Evrópu hefur verið náð.

---

<sup>4</sup> *Ísland og Evrópa*, rit 4, Nefnd um stefnu Íslendinga gagnvart Evrópubandalaginu, Reykjavík, 1988-1990.

<sup>5</sup> Sjá m.a. skýrslurnar *Ísland og Evrópa*, (rit 1-7).

Ástæða þess að hér verður gerð grein fyrir helstu aðgerðum bandalagsins á sviði byggðamála og sviðum þeim tengdum er sú að þessar aðgerðir skipta verulegu máli varðandi áhrif hins sameiginlega efnahagssvæðis á þróun byggðar á Íslandi.

### 3.1. Markmið

Markmið Evrópubandalagsins í byggðamálum er ætlað að stefna að „samstilltri þróun efnahagsstarfseminnar um allt bandalagið“.<sup>6</sup> Að þessu er unnið með þrennum hætti: Í fyrsta lagi fer fram mat á áhrifum aðgerða bandalagsins á hinum ýmsu sviðum á byggðapróun innan bandalagsins. Í öðru lagi veitir bandalagið fjárhagslegan stuðning til byggðapróunar í þeim héruðum bandalagsins sem líða fyrir vanþróun og þar sem samdráttur hefur orðið í undirstöðugreinum atvinnulífsins og atvinnuleysi er mikið. Í þriðja lagi fer fram samræming á byggðastefnu aðildarríkjanna. Bandalagið gefur einstökum aðildarríkjum nákvæm fyrirmæli um það hversu miklu fé þeim er heimilt að veita til byggðaaðgerða.

Evrópubandalagið hefur enga sérstaka stefnu varðandi æskilega þróun byggðar innan þess. Markmiðin snúa að því að allir íbúarnir eigi að hafa sem jafnasta möguleika til þess að taka þátt í þeim framförum sem þar munu verða. Aðgerðunum er ætlað að draga úr þeim mismun sem er á lífskjörum þeirra sem búa við vanþróun, atvinnuleysi og samdrátt í atvinnulífi og hinna sem byggja þau héruð bandalagsins sem búa við meiri velsæld. Verulegur munur er á ríkustu og fátækustu hlutum bandalagsins. Mynd 1 sýnir þjóðarframleiðslu á mann að teknu tilliti til kaupmáttar annars vegar og hagvöxt aðildarríkjanna tólf hins vegar. Þar kemur þessi munur skýrt fram. Fátækari ríkin hafa haft minni hagvöxt en flest hinna ríkari. Að vísu hafa Grikkland, Spánn og Portúgal ekki verið mjög lengi í bandalaginu og því er ef til vill of snemmt að álykta að það muni fyrir þessum löndum liggja að halda áfram að dragast aftur úr. Á þeim tíma sem hér er sýndur hafa fátækari ríkin dregist aftur úr þeim ríkustu og það svo um munar. Þegar skoðuð eru gögn um þróun einstakra landsvæða innan ríkjanna 12 kemur í ljós enn meiri munur en á milli landanna í heild. Hér verður þó ekki fjallað um það.

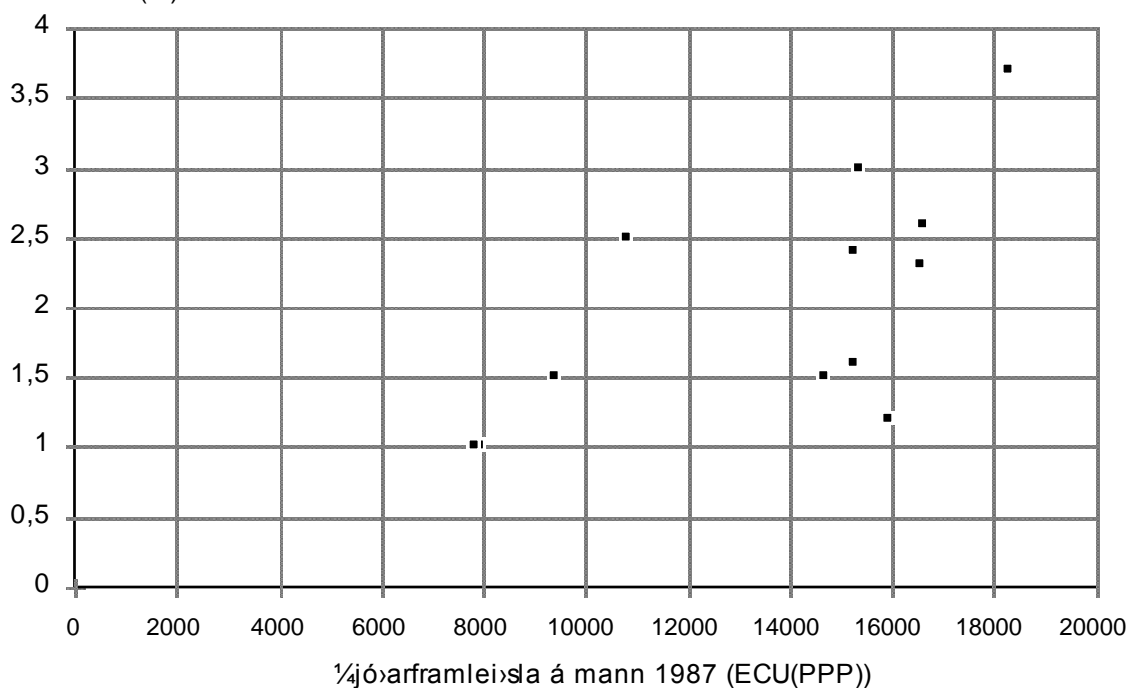
---

<sup>6</sup> Rómarsáttmálinn 2. gr. í *The Coordination of Regional Aid by the European Commission*, European Policy Research Centre, Glasgow, 1989 (lausleg þýðing). Sjá einnig *Ísland og Evrópa*, rit 1.



## Þjóðarframléiðsla og hagvöxtur í Evrópubandalaginu

Hagvöxtur á mann  
1982-1987 (%)



Heimild: Eurostat

Bruce Millan, aðstoðarframkvæmdastjóri Evrópubandalagsins, sem sér um byggðaaðgerðir á vegum þess telur mikilvægt að allir hlutar Evrópu fái að keppa á jafnréttisgrundvelli. Án aðstoðar myndi hagur betur settu héraðanna vænkast enn meir en hinna verr settu versna hlutfallslega. Að vísu bendir hann á að þéttbýli miðsvæðis í Evrópu sé orðið mjög mikið og að þar sé mengun, umferðaröngþveiti og slæmur aðbúnaður í húsnæðismálum. Ekki getur orðið samstaða og aukin samheldni í Evrópubandalaginu ef ekki verði tryggt að öll héruð þess taki þátt í þeim framförum sem boðaðar eru. Til þess að svo geti orðið hafa aðildarríki Evrópubandalagsins ákveðið að verja verulegum fjármunum eins og nánar verður greint frá hér á eftir.<sup>7</sup>

### 3.2. Skipulagssjóðirnir

Í fjárlögum Evrópubandalagsins hafa landbúnaðarmálin alltaf verið lang fyrirferðarmest. Fjárlög fyrir árið 1990 eru 46,7 milljarðar ECU (3.400 milljarðar ÍSK).<sup>8</sup> Af þessari upphæð fara 63% til landbúnaðarmála. Til skipulagssjóðanna (Structural Funds) fara 11,2 milljarðar ECU (823 milljarðar ÍSK). Þeir eru verkfæri bandalagsins í byggðamálum.

Hlutverk skipulagssjóðanna var í upphafi illa skilgreint. Þeir voru endurskipulagðir árið 1988 og gildir sú endurskipulagning um tímabilið 1989-1993. Sjóðirnir eru 3, þ.e.

<sup>7</sup> Bruce Millan: *Regional Policy in Europe of the 1990's*, erindi flutt á ráðstefnunni Política Regional en la Europa de los Años 90 í Madrid 1989.

<sup>8</sup> *Official Journal of the European Communities*, L24, Vol 33, 29.1. 1990.

byggðapróunarsjóður Evrópubandalagsins, ERDF (European Regional Development Fund), félagsmálasjóður Evrópu, ESF (European Social Fund) og landbúnaðarsjóður Evrópubandalagsins, EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Section). Það er einungis hluti síðastnefnda sjóðsins sem telst til skipulags-sjóðanna. Meginhlutverk hans er að annast hinar umfangsmiklu aðgerðir bandalagsins gagnvart landbúnaði.

Þessum sjóðum er nú ætlað að starfa eftir samræmdum markmiðum og reglum. Sjóðunum er ætlað að nota fé sitt í færri en stærri verkefni sem eru þá betur skipulögð en áður var. Sjóðunum er fyrir lagt að nota nú stærri hluta af ráðstöfunarfé sínu til að styrkja framleiðslufjárfestingu frekar en grunngerðarfjárfestingu. Þá er sjóðunum ætlað að vinna í samstarfi við yfirvöld viðkomandi lands eða héraðs og með þátttöku þessarra aðila. Síðast en ekki síst fá sjóðirnir verulega aukið fé til ráðstöfunar.

Markmið sjóðanna í byggðamálum eru í 5 liðum<sup>9</sup>. Fyrsta markmiðið snýr að þróun og aðlögun í þeim héruðum sem eru þau vanþróuðustu í bandalaginu. Er þar miðað við þau landsvæði þar sem héraðsframleiðsla á mann er innan við 75% af meðaltali bandalagsins. Undir þetta markmið falla Grikkland, Suður-Ítalía, Spánn, Portúgal og Írland. Markmið 2 snýr að þeim héruðum þar sem orðið hefur mikill samdráttur í undirstöðuatvinnuvegum. Mælikvarðinn á það hver þessi héruð eru er atvinnuleysi í hlutfalli við meðaltal bandalagsins, hlutur iðnaðargreina á vinnumarkaði og samdráttur í mannaflanotkun greinanna. Þessi landsvæði eru víða í bandalaginu. Þriðja markmiðið snýr að því að draga úr langvarandi atvinnuleysi. Stór hluti bandalagsins fellur undir þetta markmið en ekki er varið verulegum fjármunum til þess að vinna að því. Fjórða markmiðið snýr að því að virkja ungt fólk í atvinnulífinu. Fimmta markmiðið snýr að sveitahéruðum. Markmið 5a snýr að skipulagsbreytingum í landbúnaði og er ekki talið með byggðamarkmiðunum en markmið 5b snýr að örari þróun dreifbýlla héraða.

Á því 5 ára tímabili sem ákveðið hefur verið er ætlað að það fjármagn sem sjóðir þessir hafa til ráðstöfunar tvöfaldist og þá á kostnað framlaga til landbúnaðarmála, enda er þeim ætlað að stuðla að því að vinnuáfl færist úr landbúnaðargeiranum (og atvinnuleysi) yfir í iðnað og þjónustu. Í heild verður hér um að ræða 60 milljarða ECU (4.400 milljarðar ÍSK) á tímabilinu 1989-1993.

### **3.3. Byggðastefna einstakra aðildarríkja**

Bandalagið fylgist með því hvaða áhrif einstakar aðgerðir þess hafa á þróun byggðar. Þá er byggðastefna einstakra ríkja undir smásjá bandalagsins sem setur reglur um það hvað má og má ekki styðja og hversu mikið. Aðildarríkjum er óheimilt að styðja atvinnulíf þannig að samkeppni og viðskipti milli aðildarríkjanna raskist. Þeim er hinsvegar heimilt að standa fyrir stuðningi til þess að efla hagþróun á svæðum þar sem lífskjör eru óeðlilega léleg eða þar sem alvarleg vanþróun á sér stað. Á þessum svæðum þarf héraðsframleiðsla á mann að vera innan við 75% af meðaltali bandalagsins. Hámarksstuðningur við fjárfestingu er 75% NGE (net grant equivalent, stuðningsgildi).

<sup>9</sup> *Det Indre Marked og Strukturfondene*, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Kontor i Danmark, Kaupmannahöfn, 1990.

Aðildarríkjum er einnig heimilað að auðvelda hagþróun vissra svæða, þar sem sú aðstoð hefur ekki neikvæð áhrif á viðskiptakjör þannig að það skaði heildarhagsmunum, enda þótt tekjur séu hærrí en 75% af meðaltekjum bandalagsins. Þessi svæði eru skilgreind í tveimur stigum. Í fyrsta lagi með tilliti til aðstæðna innan viðkomandi ríkis. Til þess að ríki sé heimilt að veita styrki þurfa tekjur (héraðsframleiðsla á mann) að vera a.m.k. 15% fyrir neðan landsmeðaltal og/eða atvinnuleysi að vera a.m.k. 10% fyrir ofan landsmeðaltal. Þetta er einnig borið saman við önnur aðildarríki þannig að hin ríki verða að sýna fram á meiri tekjumun og meira atvinnuleysi (í Danmörku t.d. 73% af meðaltekjum og 21% atvinnuleysi umfram landsmeðaltal). Þá er einnig tekið tillit til annarra þátta ef svæði uppfylla ekki skilyrðin beint en eru engu að síður talin eiga rétt á stuðningi. Sannast þar að í Evrópubandalaginu eru flestir hlutir umsemjanlegir. Þannig hafa ýmis aðildarríki fengið heimildir bandalagsins til stuðnings við einstök héruð án þess að þau uppfylli hin formlegu skilyrði.

Hér verða tekin nokkur dæmi um heimilaðan stuðning við fjárfestingu á nokkrum stöðum í Evrópu.<sup>10</sup> Staðirnir eru valdir með tilliti til þess að þangað fer óunninn fiskur frá Íslandi. Í Boulogne í Frakklandi er heimilt að styðja fjárfestingu um 17% eða 35.000 FF (370.000 ÍSK) á hvert nýtt starf sem myndast. Í Grimsby og Hull er sams konar heimild 20% eða 3.500 ECU (260.000 ÍSK) á hvert nýtt starf. Styrkveiting má þó ekki vera hærrí en 25% af heildarfjárfestingu. Í Bremerhaven er hámarksstuðningur 18% en þá er hugsanlegur stuðningur frá stjórninni í Bremen ekki talinn með. Á Norður-Jótlendi er hámarksstuðningur 25% eða 4.500 ECU (330.000 ÍSK) á starf en stuðningur má ekki fara yfir 30%. Það er að sjálfsögðu á valdi hvernar ríkisstjórnar hvort raunverulegur stuðningur er eins mikill og hið leyfða hámark.

Auk beins stuðnings við fjárfestingu er mjög algengt að hið opinbera, bæði ríki, héraðs- stjórnir og sveitarfélög styðji atvinnuþróun með ýmsum hætti, s.s. með ódýrri ráðgjöf, útvegum húsnæðis, þjálfun starfsfólks o.s.frv.

Evrópubandalagið styður atvinnuþróun með ýmsu öðru móti en byggðaaðgerðum. Þannig er umfangsmikill stuðningur við rannsókn- og þróunarstarfsemi, upplýsinga- miðlun, lánveitingar Evrópska fjárfestingarbankans (EIB), stuðningur við eflingu staðbundins framtaks og margt fleira dæmi um viðleitni bandalagsins til þess að stuðla að hagvexti um bandalagið allt.

#### 4. Aðgerðir Evrópubandalagsins í sjávarútvegsmálum

Mikið hefur verið fjallað um sjávarútvegsstefnu Evrópubandalagsins.<sup>11</sup> Mest hefur þar farið fyrir umfjöllun um fiskveiðistefnu bandalagsins og markaðsmál. Þeim málefnum verða ekki gerð nánari skil hér. Vissulega mun það hafa veruleg áhrif á þróun byggðar hér á landi ef útlendingum yrði veittur aðgangur að veiðum á fiski sem íslenskir

<sup>10</sup> Commission Communication on the method for the application of Article 92 (3) (a) and (c) to regional aid í *Official Journal of the European Communities*, C 212/2, 12.8. 1988.

<sup>11</sup> sjá t.d. *Íslenskur sjávarútvegur og Evrópubandalagið*, Samstarfsnefnd atvinnurekenda í sjávarútvegi, 1989 og Ísland og Evrópa, rit 4.

sjómenn myndu annars veiða. Hins vegar sýnist ekki mjög líklegt að það verði á næstu árum. Bandalagið hefur stutt endurnýjun flotans í nokkrum mæli auk ýmiskonar verkefna. Þá hafa fjárfestingar í fiskvinnslu verið studdar í takmörkuðum mæli. Á þessu virðist nú hafa orðið nokkur breyting.

#### 4.1. Styrkveitingar til fiskvinnslu

Með reglugerð nr. 4042 frá árinu 1989<sup>12</sup> um „úrbætur á þeim aðstæðum sem sjávar- og fiskeldisafurðir eru framleiddar og seldar við“ er kveðið nánar á um það með hvaða hætti bandalagið vill styðja við alla meðferð fisks frá löndun til sölu. Styrkir til fiskvinnslu voru áður undir EAGGF og í samræmi við reglugerð frá 1977. Reglugerð 4042/1989 er ætlað að stuðla að margvíslegum umbótum á öllum þáttum í meðferð og sölu fiskafurða. Hægt er að styrkja hvaða fjárfestingu sem er nema fiskvinnslu um borð í fiskiskipum, vinnslu afurða sem ekki eru ætlaðar til manneldis, smásölu á fiski eða flutningatæki fyrir fisk og fiskafurðir. Í reglugerðinni er aðildarríkjunum ætlað að gera áætlanir fyrir þennan atvinnuveg (sectoral plan) þar sem þau gera grein fyrir áætlaðri framvindu sjávarútvegs í viðkomandi landi. Í raun er hér um að ræða styrkveitingar til þess að auðvelda fyrirtækjum aðlögun að nýjum og strangari heilbrigðisreglum sem munu koma til framkvæmda í árslok 1992. Ekki hefur enn verið gengið frá því endanlega í hverju þessar nýju reglur verða fölgnar.

Við úthlutun styrkja hafa framkvæmdir á eftirtöldum sviðum mestan forgang: uppboðshús, fiskgeymslur, reykhus, flökunar- og vinnsluaðstaða, endanleg úrvinnsla fisks sem hefur verið veiddur og/eða hraðfrystur um borð í skipum frá bandalaginu, niðurlagning eða súrsun og þess háttar vinnsla, vöru- og tækniþróun í fiskvinnslu og framkvæmdir til þess að bæta gæði og hreinlæti og til þess að auka vinnsluvirði framleiðslunnar.

Á fjárlögum Evrópubandalagsins fyrir árið 1990 er veitt til þessa verkefnis 33,9 milljónum ECU (2,5 milljarðar ÍSK). Samkvæmt fjárlögum eru þessir styrkir nú undir European Fisheries Guidance Fund sem áður sá að mestu um styrki til flota bandalagsins. Er þessi sjóður nú orðinn líkari skipulagssjóðunum enda þótt hann sé ekki talinn einn þeirra. Samtals eru útgjöld bandalagsins vegna sjávarútvegs 376 milljónir ECU (27,6 milljarðar ÍSK).<sup>13</sup>

Á þeim svæðum bandalagsins sem falla undir markmið 1 er sjóði þessum heimilt að styrkja allt að helming fjárfestingar en annars staðar í bandalaginu er þetta hámark 30%. Á móti framlagi Evrópubandalagsins þurfa aðildarríkin að leggja til a.m.k. 5% en þeir sem styrkjanna njóta þurfa sjálfir að leggja til 25% á svæði markmiðs 1, en annars staðar 45%. Of snemmt er að segja til um hversu mikil áhrif þessar aðgerðir munu hafa, enda er fjármagn það, sem til þeirra er veitt, ekki mikið á mælikvarða bandalagsins. Það kemur hins vegar sem viðbót við önnur framlög þess og aðildarríkjanna í þeim tilgangi að byggja upp fiskvinnslu og alla meðferð sjávarafla.

<sup>12</sup> *Official Journal of the European Communities*, L388, Vol. 32, 30.12. 1989.

<sup>13</sup> *Official Journal of the European Communities*, L24, Vol 33, 29 1. 1990.

Ekki hefur enn tekist að afla þeirra áætlana sem einstök aðildarríki Evrópubandalagsins hafa lagt fram varðandi uppbyggingu fiskvinnslu. Í frétt í tímaritinu Eurofish Report<sup>14</sup> eru birtar upplýsingar um þær umsóknir sem bandalaginu höfðu borist. Ekki var þarna um endanlegar tölur að ræða, enda átti bandalagið eftir að fjalla um málið og ákveða endanlegar upphæðir fyrir hvert land með tilliti til þeirra fjármuna sem til ráðstöfunar eru. Í þessum gögnum kemur fram að fyrirhuguð fjárfesting í fiskvinnslu í Evrópubandalaginu á árunum 1991-1993 er 2.302 milljónir ECU (170 milljarðar króna). Þar af er reiknað með að hlutur Evrópubandalagsins verði 38% en hlutur opinberra aðila samtals um helmingur. Fjárfesting í fiskvinnslu í Stóra-Bretlandi er áætluð 97 milljónir ECU, en tekið er fram að þar sé ekki um endanlegar tölur að ræða. Í Belgíu er áætlað að fjárfesta fyrir 71 milljón ECU, í Þýskalandi fyrir 176 milljónir ECU og í Danmörku fyrir 60 milljónir ECU. Fjárfesting í fiskvinnslu á Spáni er áætluð 672 milljónir ECU en í Portúgal 196 milljónir.

#### **4.2. Markaður Evrópubandalagsins fyrir sjávarafurðir**

Enda þótt sjómenn í Evrópubandalaginu hafi árið 1986 veitt 6,9 milljónir tonna, sem er 7,5% af heimsafla<sup>15</sup>, er það ekki sjálfu sér nægt um fiskafurðir enda þótt það leggi áherslu á að auka eigin hlut í þeim efnunum. Heildarvelta í fiskverslun innan bandalagsins árið 1986 er talin vera um 5 milljarðar ECU (368 milljarðar ÍSK).<sup>16</sup> Árið 1987 var innflutningur á sjávarafurðum til bandalagsins 3,6 milljónir tonna að verðmæti 4 milljarðar ECU (294 milljarðar ÍSK). Út voru fluttar 1,2 milljónir tonna af sjávarafurðum að verðmæti 1,4 milljarðar ECU (103 milljarðar ÍSK). Nettóþörf markaðarins fyrir innflutning var þannig 2,6 milljarðar ECU (191 milljarðar ÍSK).<sup>17</sup> Í skýrslu þingmannanefndar um stefnu Íslendinga gagnvart Evrópubandalaginu er talið að árleg innflutningsþörf sé um 1,2 milljónir tonna eða helmingi minna en norskir hagfræðingurinn Ove Osland reiknar með.<sup>18</sup> Torben Foss, deildarstjóri í Fiskeridirektoratet í Noregi, telur að verðmæti innfluttra sjávarafurða til Evrópubandalagsins sé um 280 milljarðar ÍSK og fari vaxandi.<sup>19</sup> Heimildum ber þannig ekki saman um innflutning sjávarafurða til bandalagsins. Að hluta til getur það stafað af því að sums staðar sé verið að ræða um allan fisk, annars staðar um fisk til manneldis og enn fremur að sums staðar sé talað um bolfisk eingöngu. Í skýrslu Samstarfsnefndar atvinnurekenda í sjávarútvegi um botnfiskmarkað Evrópubandalagsins<sup>20</sup> er byggt á upplýsingum FAO um sjávarútveginn að mestu. Þar kemur fram að innflutningsmagnið sé rúmlega 2 milljónir tonna alls til manneldis en um 1,2 milljónir tonna séu fluttar inn af bolfiski og

---

<sup>14</sup> Eurofish Report, 16. ágúst 1990.

<sup>15</sup> Íslenskur sjávarútvegur og Evrópubandalagið, bls 25.

<sup>16</sup> Ísland og Evrópa, rit 4.

<sup>17</sup> Ove Osland: *Virkninger for fiskerinæringen av en tilpasning til EF's indre marked*, Næringsøkonomisk Institutt i Bergen Rapport Nr. 116, 1989.

<sup>18</sup> Ísland og Evrópa, rit 4.

<sup>19</sup> Viðtal í *Fiskets Gang*, nr.4, 1989

<sup>20</sup> Samstarfsnefnd atvinnurekenda í sjávarútvegi: *Botnfiskmarkaður Evrópubandalagsins*, júní 1990, handrit.

afurðum unnum úr bolfiski, reiknuðum til þyngdar upp úr sjó. Þarna kemur einnig fram að verulegur vöxtur hefur verið í innflutningi og samdráttur í veiðum.

Árið 1988 var útflutningur sjávarafurða frá Noregi til bandalagsins að verðmæti 57 milljarðar á núverandi gengi.<sup>21</sup> Mælt á sama hátt var verðmæti útflutnings Íslendinga til bandalagsins árið 1988 um 39 milljarðar. Um 57% af útflutningi Norðmanna á sjávarafurðum fór til EB meðan sambærilegt hlutfall Íslendinga er 61%. Þáttur bandalagsins í útflutningi beggja þjóða fer vaxandi. Hlutur ferskfisks í útflutningi Norðmanna er óverulegur (4,7% af verðmæti) ef eldisfiskur er undanskilinn. Árið 1988 nam verðmæti fersks fisks, sem útfluttur var til Evrópubandalagsins, fimmtungi af heildarverðmæti hér á landi.

Sé litið nánar á einstaka markaði er sérstaða Noregs og þó einkum Íslands mjög greinileg. Í töflunni hér fyrir neðan er sýnt framboð af þorski í Stóra-Bretlandi árið 1989:

#### Framboð á þorski í Stóra-Bretlandi 1989

	tonn	%
<i>Innfluttur</i>	140.473	67,4
Ferskur, kældur (þ.a. frá Íslandi)	48.972 30.477	23,4 14,6)
Frosinn (þ.a. frá Íslandi (þ.a. frá Noregi)	91.501 21.871 16.004	43,9 10,5) 7,7)
<i>Afli heimabáta</i>	68.096	32,6
Samtals	208.569	100,0

Heimild: Seafish Industry Authority: Key Indicators

Þarna sést að Íslendingar sjá Bretum fyrir ríflega fjórðungi af öllum þorski sem þar er á markaði, Noregur kemur næstur og Danmörk þar á eftir.

Ef skoðaður er markaður fyrir afurðir okkar í Þýskalandi sést ekki ólík mynd. Upplýsingarnar eru að vísu ekki sambærilegar en niðurstaðan um hlut Íslands er ótvíræð. Taflan sýnir það magn sem selt var árið 1989 á fiskmörkuðunum í Bremerhaven, Cuxhaven og í Hamborg:

<sup>21</sup> Ove Osland, bls. 17.

**Framboð á fiski á mörkuðum í N-Þýskalandi 1989**

Selt úr þýskum skipum	25.529	38,0
Selt úr íslenskum skipum og gámum	35.501	52,8
Innflutt frá Stóra-Bretlandi	3.483	5,2
Annars staðar frá	2.668	4,0
Samtals	67.181	100,0

Heimild: Konferenz deutscher Seefischmarktgesellschaften

Af ofansögðu má vera ljóst að útflutningur Noregs og Íslands skiptir verulegu máli fyrir fiskmarkað Evrópu. Afli bandalagsins á flestum tegundum sem veiðast hér við land hefur farið minnkandi undanfarin ár, einkum á karfa og þorski.<sup>22</sup> Þess vegna er mikil eftirspurn eftir fiski, bæði til beinnar neyslu og frekari vinnslu.

**4.3. Framtíð fiskvinnslu í Evrópubandalaginu**

Í hugum flestra Íslendinga er fiskvinnsla í Evrópu ekki ýkja merkileg atvinnugrein. Er þá oftast horft til Englands, þar sem hinn dæmigerði fiskverkandi vinnur á trébretti við að flaka fiskinn, helst utan dyra innan um máva og rottur. Töluvert af flökun á bolfiski fer fram við slíkar aðstæður enda þótt ofsagt sé um sóðaskapinn í sumum tilvikum. Litlu flakaramir búa margir hverjir við mjög þröngan kost, en bæði í Englandi og sérstaklega í Þýskalandi eru mjög vel búin fiskverkunarhús. Því má ekki gleyma þegar rætt er um aðbúnað við fiskverkun að sá tími, sem fiskurinn er geymdur þar, er oftast innan við 4 tímar. Þá er búið að flaka hann og setja flökin í kassa sem síðan fara á markað.

Samkvæmt þeim heilbrigðisreglum sem ganga munu í gildi á næstu árum, munu þau fyrirtæki, sem ekki uppfylla heilbrigðiskröfur, flytja starfsemi sína í nýjar byggingar. Áform eru uppi um verulegar endurbætur á allri aðstöðu í Hull, Grimsby og Bremerhaven og í Zeebrugge í Belgíu er verið að hefja byggingu á gríðarstórri aðstöðu til þess að selja fisk og vinna. Hið sama mun uppi á teningnum í Boulogne og á Rungis-markaðinum í París.<sup>23</sup>

Þessi áform njóta verulegs stuðnings frá stjórnvöldum í hverju landi og ekki síður frá Evrópubandalaginu. Af þeim tölum sem hér hafa verið raktar um hlut Íslands í framboði á fiski má ljóst vera hversu mjög þessi áform hljóta að byggja á því að áfram verði unnt að fá óunninn fisk frá Íslandi.

<sup>22</sup> Íslenskur sjávarútvegur og Evrópubandalagið, bls 26-29.

<sup>23</sup> Seafish Industry Authority: *Perspectives on the Future of the European Fishing Industry and Fish Distribution Systems*, Seafish Report No. 374, apríl 1990.

## 5. Niðurstöður

Eftir því sem leikreglum verður breytt í átt til aukins frelsis í viðskiptum með sjávarafurðir mun væntanlega verða sama þróun þar og í öðrum atvinnugreinum: þau landsvæði og fyrirtæki, sem njóta hlutfallslegra yfirburða, munu nýta hagvaxtarmöguleika á kostnað hinna. Þá liggur fyrir að kanna hvar íslenskur sjávarútvegur stendur í samanburði við sjávarútveg Evrópuríkja. Hér er ekki hægt að reikna með einni líklegri framvindu heldur verður að gera grein fyrir þeim mismunandi möguleikum sem upp kunna að koma.

Ef sams konar frelsi ætti að gilda um sjávarútveginn og boðað er í iðnaðar- og þjónustugreinum myndi það hafa miklar breytingar í för með sér. Raunar þarf ekki að reikna með því þar sem sjávarútveginum er ekki, frekar en landbúnaðinum, ætlað að búa við sama frelsi og iðnaðar- og þjónustugreinarnar.

Íslendingar hafa ekki samið við Evrópubandalagið um gagnkvæmar veiðiheimildir eins og Norðmenn. Norðmönnum var þar ef til vill nauðugur einn kostur vegna þess hversu löng sameiginleg landamæri þeir eiga við Evrópubandalagið á Norðursjó og fisktegundir flakka þar á milli. Þeir hafa þó fengið veiðiréttindi á yfirráðasvæði bandalagsins og hafa leyft skipum bandalagsins að veiða hjá sér, allt norður í Barentshaf og við Svalbarða. Það voru ekki síst fiskveiðarnar sem stóðu í veginum fyrir aðild Norðmanna að Evrópubandalaginu á sínum tíma. Nú er staðan sú að á engu öðru sviði hafa Norðmenn eins mikil samskipti við Evrópubandalagið og á sviði fiskveiða.<sup>24</sup> Á grundvelli reynslunnar líta Norðmenn fremur björtum augum til nánara samstarfs við bandalagið á sviði sjávarútvegs.

Hér er ekki tilefni til að fjalla um það hvaða áhrif það hefði á Íslandi ef skip frá Evrópubandalaginu myndu veiða hluta af þeim fiski sem við nú veiðum. Enda þótt einhver veiðiréttindi gætu hugsanlega komið á móti er nokkuð ljóst að þær veiðar kæmu beint til frádráttar okkar eigin veiðum á heimamíðum.

Hins vegar er ef til vill ekki úr vegi að velta fyrir sér hverjar yrðu afleiðingar aukins frelsis eins og stefnt er að í Evrópu. Veiðimagni yrði áfram stjórnað með einhverju móti en að öðru leyti myndu fyrirtæki vera frjálst að því að hegða sér eins og þeim sýndist. Þar með yrði loku fyrir það skotið að stjórnvöld hefðu áhrif á t.d. gámaflutning eða eignaraðild útlendinga í fiskiskipum.

Ove Osland telur að ef frelsi ríkti í viðskiptum með fisk myndu skip frá Evrópubandalaginu sem nú sigla til heimahafnar norðan úr Barentshafi frekar vilja leggja upp í Norður-Noregi. Þar verði hins vegar einungis um örfáa stóra móttökustaði að ræða. Því verði ekki komist hjá því að enn fækki löndunarhöfnum í Norður-Noregi<sup>25</sup>. Gangi Noregur í Evrópubandalagið og ekki verði af samningum um Evrópska efnahagssvæðið má búast við því að einhverjum hluta aflu af Íslandsmíðum verði landað þar einnig.

---

<sup>24</sup> Trond S. Paulsen: „Norges samarbeid med EF innen fiskerisektoren“ í *Fiskets Gang*, nr. 4, 1989.

<sup>25</sup> Ove Osland, bls. 78.



### 5.1. Samkeppnisstaða íslenskrar fiskvinnslu

Að því er fiskvinnsluna varðar myndi aukið frelsi hafa í för með sér að samkeppni ykist, bæði milli fiskvinnslufyrirtækja hér á landi og við fiskvinnslu í öðrum löndum. Þar skiptu þá hlutfallslegir yfirburðir öllu.

Íslensk fiskvinnsla getur fengið nýrra hráefni til vinnslu af Íslandsmiðum en fyrirtæki í Evrópu. Vinnulaun eru hærrí hér á landi en í nágrannalöndunum, allavega sumum þeirra, og félagsleg réttindi starfsfólks mun meiri. Íslensk fiskvinnslufyrirtæki uppfylla flest hver þær heilbrigðiskröfur sem búast má við að gildi á næstu árum í Evrópubandalaginu.<sup>26</sup> Þessu hefur verið ábótavant víða í bandalaginu en sú staða er óðum að breytast.

Eins og áður greinir hafa fiskvinnslufyrirtæki í Evrópubandalaginu aðgang að fjárfestingarstyrkjum sem íslensk fyrirtæki hafa ekki. Styrkir munu m.a. auðvelda þeim aðlögun að auknum heilbrigðiskröfum. Vextir eru jafnháir, ef ekki hærrí, í Evrópubandalaginu og hér en íslensk fyrirtæki eru skuldum vafin, a.m.k. í samanburði við fiskvinnslufyrirtæki í Bretlandi.<sup>27</sup> Íslendingar hafa yfir að ráða mikilli verkþekkingu sem víða er skortur á innan Evrópubandalagsins. Nægir þar að nefna saltfiskverkun. Íslensk fiskvinnslufyrirtæki þurfa að greiða tolla og hlíta magntakmörkunum gagnvart Evrópu sem fyrirtæki innan bandalagsins eru laus við.

Þá má nefna að samkeppnisstaða íslenskrar fiskvinnslu til þess að kaupa fisk beint af fiskiskípum ræðst að hluta til af þáttum eins og olíuverði til fiskiskipa, sem hefur áhrif á áhuga þeirra á að sigla beint með afla til útlanda. Þá kemur dreifing vinnslunnar um landið í veg fyrir að sambærilegir fiskmarkaðir geti starfað hér á landi og eru erlendis nema á örfáum stöðum.

### 5.2. Mögulegar afleiðingar

Enda þótt aðgerðum Evrópubandalagsins til þess að efla fiskvinnslu og aðra efnahagsstarfsemi á þeim svæðum sem við flytjum nú ferskan fisk til sé einungis ætlað að vera tímabundnar koma þær á slæmum tíma fyrir samkeppnisaðila hér á landi. Flest fyrirtæki eru mjög skuldug, sum þeirra svo mjög að þau munu ekki nokkurn tíma geta greitt skuldarnar til baka. Fiskvinnslan er mjög dreifð um landið og fyrirtækin eru mörg og smá. Á undanförunum árum hefur fyrirtækjum í fiskvinnslu fjölgað mjög; örlítill fyrirtæki hafa sprottið upp út um allt, einkum í þeim greinum vinnslunnar þar sem stofnkostnaður er hlutfallslega lítill. Þessi fyrirtæki eiga mjög erfitt með að markaðssetja framleiðslu sína í Evrópu á eigin spýtur. Á sama tíma hefur stórum fyrirtækjum farið fækkandi. Ekki er vafi á því að möguleikar fiskvinnslufyrirtækja til þess að standa sig í samkeppni við fyrirtæki, sem staðsett eru nær markaðinum, byggja að töluverðu leyti á almennri efnahagsstjórn hér innanlands.

---

<sup>26</sup> Byggðastofnun: *Áhrif vaxandi samkeppni frá uppboðsmörkuðum í Evrópu um ferskan íslenskan fisk*, Byggðastofnun, september 1990, handrit.

<sup>27</sup> Helgi Már Reynisson: „Ísland-Bretland“, í *Sjávarfréttum*, 1. tbl. 1990.

Verði tollar á unnum sjávarafurðum lækkaðir eða þeir felldir niður opnast töluverðir möguleikar fyrir íslenska fiskvinnslu að koma nýjum afurðum á markað í Evrópu. Jafnframt mun samkeppnin á markaðinum aukast. Allar hindranir á útflutningi munu minnka og einungis þarf að fara um einar „dyr“ að Evrópubandalaginu sem auðveldar t.d. landflutninga frá höfnum í norðanverðri álfunni hvert á land sem er.

Fiskvinnslufyrirtækjum mun fækka og líklegt er að eignaraðilum muni fækka enn meir. Erlend stórfyrirtæki munu hugsanlega kaupa upp íslensk fiskvinnslufyrirtæki en geta séð þeim fyrir markaði fyrir framleiðsluna í staðinn. Þetta mun hins vegar ekki gerast ef fiskvinnslan getur ekki greitt sambærilegt verð fyrir hráefnið og vinnsla sem staðsett er nær markaði. Þá getur sú staða komið upp að verulegur hluti bolfiskvinnslunnar flytjist úr landi. Að hluta til getur fiskvinnslan færst til útlanda án þess að skipta um eigendur. Þetta á einkum við um fyrirtæki sem stunda bæði útgerð og fiskvinnslu. Fyrir þau getur reynst hagkvæmt að stunda veiðar hér en vinnsluna annars staðar. Þá má hugsa sér að Íslendingar keyptu erlend matvælafyrirtæki, t.d. sérhæfð fyrirtæki eins og reykhus, og rækju þau annað hvort hér á landi og í Evrópu eða einungis erlendis. Nokkur þróun hefur átt sér stað í þessa átt, t.d. í neytendapakkingum á saltfiski og frosinni blokk.

Ef Íslendingar eignuðust fyrirtæki á flestum sviðum fiskvinnslu og markaðssetningar í markaðslöndunum ætti að vera hægt að haga skipulagningu á þann hátt sem hagkvæmastur er. Það er ljóst að það er mjög arðbært að selja töluvert magn af óunnum fiski á mörkuðum Evrópu. Fyrirtæki þar hafa yfirburðaaðstöðu til dreifingar og sölu á nýjum flökum sem ekki er hægt að líkja eftir hér á landi. Ekki er útlit fyrir að veiði á heimaslóð Evrópulanda aukist á næstu árum og því mun þessi markaður halda áfram að spyrja eftir ferskum fiski. Arðurinn af þessari stöðu okkar nýtist ekki nema við sækjum inn á hann sjálf með eignaraðild. Annars er hætt við að sú þróun haldi áfram að útlendingar sæki í beina eða óbeina eignaraðild að íslenskri útgerð.

Ekkert hefur komið fram um það hvort hið evrópska efnahagssvæði verður annað en þátttaka EFTA-landanna í hinu svo kallaða *ferfrelsi* Evrópubandalagsins án þess að taka þátt í landbúnaðar- og sjávarútvegskerfinu eða skipulagssjóðunum. Mögulegt væri að EFTA-rikin kæmu sér saman um einhvers konar hliðstæðu við þessa sjóði, í þeim tilgangi að jafna aðstöðu fyrirtækja í aðildarríkjunum í samanburði við Evrópubandalagið, en þá þyrfti að breyta EFTA í meginatriðum frá því sem það nú er. Ef svo verður ekki er grundvallarmunur á aðstöðu íslenskra fiskvinnslufyrirtækja í samanburði við fyrirtæki á þeim landsvæðum sem munu keppa við okkur um hráefni til vinnslu.

Líklegasta framvindan er sú að stöðugt aukinn hluti hráefnis af Íslandsmiðum verði fluttur óunninn úr landi til frekari vinnslu innan Evrópubandalagsins. Ef tollar verða áfram með þeim hætti sem þeir hafa verið auk magnkvóta á saltfiski er mjög líklegt að þetta gerist mjög hratt. Meðan íslensk stjórnvöld takmarka útflutning á óunnum fiski er hægt að draga úr því að þetta gerist en það leiðir til sífelldra hagsmunaárekstra milli sjómanna og fiskvinnslufólks. Ekki er líklegt að við fáum tollfrjálsan aðgang að mörkuðum Evrópu án þess að undirgangast ótakmarkaðan útflutning á ferskum fiski. Því má ekki gleyma í þessu sambandi að við njótum stuðnings frá þeim Evrópuríkjum sem fá ferska fiskinn til vinnslu hjá sér þar sem hann skapar töluverða atvinnu. Verði veittar heimildir til veiða innan íslensku fiskveiðilögsögunnar mun sú veiði aðallega koma í hlut Spánverja og Portúgala sem munu vinna fiskinn heima hjá sér fyrir eigin markað.

Fari svo sem hér er greint fer ekki hjá því að það muni hafa verulegar afleiðingar fyrir búsetuþróun hér innanlands. Áframhaldandi vandkvæði munu verða á rekstri fiskvinnslufyrirtækja vegna mikillar skuldsetningar og minnkandi aflamagns. Það mun óhjákvæmilega leiða til gjaldþrota sem aftur leiðir til þess að fiskvinnsla mun leggjast niður á mörgum stöðum þar sem hún er stunduð nú. Um leið bregðast forsendur fyrir búsetu á flestum þeim stöðum þar sem slíkt gerðist.

### 5.3. Úrræði

Er mögulegt að íslensk stjórnvöld geti haft áhrif á það að þessi framvinda verði ekki? Er hægt að semja um að viðhalda rétti okkar til þess að veiða allan afla af Íslandsmiðum og ráðstafa honum að vild? Getum við beint afurðum okkar á aðra markaði sem ekki gera sömu kröfur til okkar sem Evrópubandalagið? Er mögulegt að endurskipuleggja fiskvinnslu innanlands þannig að hún geti keppt við fiskvinnslu nágrannalandanna um hráefni? Hvernig áhrif mun sú endurskipulagning hafa á byggðaðróun?

Hvernig sem þessum spurningum er svarað fer ekki hjá því að miklar breytingar eru framundan. Það er að hluta til í valdi okkar sjálfra að hafa áhrif á að þessar breytingar verði þjóðarþúinu öllu til góðs.

Stjórnvöld geta haft áhrif á þróunina. Enda þótt ljóst sé að ekki er hægt að veita fiskvinnslunni styrki í líkingu við það sem gert er í nágrannalöndunum og hér hefur verið lýst, verður að líkja eftir þeim skilyrðum sem sambærileg fyrirtæki búa við annars staðar. Þar kemur til dyggilegur stuðningur við allt þróunarstarf og uppbygging á menntakerfi sem styður við þessa undirstöðugrein íslensks hagkerfis og vinnumarkaðar. Fyrirtækin þarf að styðja í viðleitni þeirra til nýsköpunar, tæknivæðingar, menntunar starfsfólks, markaðsmála og fleiri slíkra atriða með beinum fjárframlögum og kostnaðarþátttöku hins opinbera. Þá þarf hið opinbera að styrkja fjárfestingu í tilteknum þáttum til samræmis við samkeppnislöndin. Jafnframt verður hið opinbera að hjálpa sumum fyrirtækjum til þess að hætta rekstri. Það er sársaukafullt en kann að reynast óhjákvæmilegt. Bættar samgöngur geta sums staðar gert kleift að leggja niður vinnslu á stöðum án þess að þeir sem þar búa þurfi þar með að hætta að vinna við greinina. Mestar áhyggjur þarf að hafa af einangruðum stöðum þar sem ekki er grundvöllur fyrir búsetu nema sjávarútvegur verði áfram stundaður.

## Heimildir

John Bachtler og Elaine Ballantyne: *The Single European Market and Regional Development: The EC Experience and the Potential Implications for the Nordic Countries*, European Policies Research Centre, Glasgow, október 1990.

Byggðastofnun: *Áhrif vaxandi samkeppni frá uppboðsmörkuðum í Evrópu um ferskan íslenskan fisk*, Byggðastofnun, september 1990, handrit.

Paolo Cecchini: *Europas Indre Marknad 1992*, SNS Förlag, Stokkhólmi, 1988.

*The Coordination of Regional Aid by the European Commission*, European Policy Research Centre, Glasgow, 1989.

*Eurofish Report*, 16. ágúst 1990

*Fiskets Gang* nr.4, 1989

*Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*, Commission of the European Communities, Luxembourg, 1989.

Knut Halvorsen: *Tilpasning til EF's indre marked*, NIBR-notat 1990:109.

Knut Halvorsen: *Alternative tilpasninger til EF's indre marked*, NIBR-notat 1990:116.

Helgi Már Reynisson: „Ísland-Bretland“, *Sjávarfréttir*, 1.tbl. 1990.

*Det Indre Marked og Strukturfondene*, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Kontor i Danmark, Kaupmannahöfn, 1990.

John Kay: „Economic Effects of the Single Market“, erindi flutt á ráðstefnunni Politica Regional en la Europa de los Años 90 í Madrid 1989.

Bruce Millan: *Regional Policy in Europe of the 1990's*, erindi flutt á ráðstefnunni Politica Regional en la Europa de los Años 90 í Madrid 1989.

Jan-Evert Nilsson og Noralv Veggeland: *Internationaliseringens regionala effekter í Nord-REFO* 1990:3.

Nefnd um stefnu Íslands gagnvart Evrópubandalaginu: *ÍSLAND OG EVRÓPA*, (rit 1-7), Reykjavík, 1988-1990.

*Official Journal of the European Communities*

Ove Osland: *Virkinger for fiskerinæringen av en tilpasning til EF's indre marked*, Næringsøkonomisk Institutt í Bergen Rapport Nr. 116, 1989.

Samstarfsnefnd atvinnurekenda í sjávarútvegi: *Íslenskur sjávarútvegur og Evrópubandalagið*, 1989.

Samstarfsnefnd atvinnurekenda í sjávarútvegi: *Botnfiskmarkaður Evrópubandalagsins*, júní 1990, handrit.

Seafish Industry Authority: *Perspectives on the Future of the European Fishing Industry and Fish Distribution Systems*, Seafish Report No. 374, apríl 1990.