

Phil Major

Skýrsla um fiskveiðistjórnun á Íslandi

Pakkir

Höfundur vill þakka alla þá aðstoð sem hann fékk við að safna upplýsingum svo að þessi skýrsla gæti orðið að veruleika. Ráðfærði hann sig við margt fólk sem lét honum í té dýrmætan tíma sinn og vitneskju sem það býr yfir. Án þessa fólks hefði þessi skýrsla ekki orðið að veruleika.

Höfundur fékk aðstoð hjá:

- Forsætisráðuneytinu
- Auðlindanefnd
- Sjávarútvegsráðherra
- Sjávarútvegsráðuneytinu
- Fiskistofu
- Hafrannsóknastofnun
- Háskóla Íslands
- Landssambandi smábátæigenda
- Landssambandi íslenskra útvegsmanna
- Þjóðhagsstofnun
- Vélstjórafélagi Íslands
- Sjómannasambandi Íslands
- Fjölda annarra þátttakenda í sjávarútvegi

Tekið skal fram að þessi skýrsla endurspeglar ekki með nokkru móti skoðanir þess fólks sem hjá þessum stofnunum eða samtökum starfar. Eingöngu er hér um forsendur og ályktanir höfundar að ræða.

1. Ágrip

Tilgangur þessarar skýrslu er að aðstoða auðlindanefnd við að meta hagkvæmni núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Einnig er tilgangurinn að fjalla um auðlindagjald og endurheimtu á kostnaði sem m.a. af stjórnun fiskveiða hlýst. Annars vegar er tilgangurinn að fjalla um þessi atriði með hliðsjón af hversu eftirsóknarverð þau eru við að gera sjávarútveginn hagkvæmari og, hins vegar, með hliðsjón af hlutverkum hvors þeirra í slíku ferli.

Í skýrslunni eru dregnir saman helstu þættir núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis auk þess sem fjallað er um mikilvægi sjávarútvegs í íslenska hagkerfinu. Síðan er fjallað stuttlega um þær kenningar sem almennt eru viðurkenndar um bestu kerfi fiskveiðistjórnunar frá hagrænum sjónarmiðum.

Kenningarnar eru síðan bornar saman við stjórnun fiskveiða á Íslandi. Þó svo að ekki sé farið hér út í nákvæman samanburð er gerð grein fyrir því í skýrslunni að þær breytingar sem eiga uppruna sinn um miðjan áttunda áratuginn og náðu hámarki með lögunum sem sett voru árið 1990 hafa reynst árangursríkar. Þrátt fyrir þetta má

enn gera betur með skipulagðri endurskoðun þar sem eftirfarandi samanburður bendir til þess að ná megi fram meiri hagkvæmni:

- Ekki er ljóst hvaða breytingar verða gerðar á lagalegu umhverfi.
- Eignarréttur útgerðarmanna er óruggur og illa skilgreindur.
- Að ekki skuli vera endurheimtur allur sá kostnaður sem hlýst af fiskveiðistjórnun leiðir til óhagkvæmni í atvinnugreininni.
- Skattaafsláttur og aðrar niðurgreiðslur sem áfram eru við lýði í atvinnugreininni leiða til þess að röng skilaboð berast til greinarinnar og hún færir sér þetta í nyt.
- Óvissa varðandi eignarhald á stofnum vegna fyrstu greinar laganna, sem segir að þeir séu almenningsseign, mun hindra þróun.
- Kvótakerfið nær ekki til veiða allra báta og leiðir það til óhagkvæmni.
- Ákvörðun heildarafla heldur ekki veiði nægilega vel í skefjum og uppfyllir því ekki kröfur kenninganna um að hún takmarki veiðar.
- Miðað við núverandi umhverfi í stjórnámálum er ekki ljóst hvernig úthlutun kvóta verður háttáð í framtíðinni og leiðir það til markaðsbrenslunar.
- Margs konar hindranir eru í vegi fyrir frjálsum viðskiptum í þjónustu við sjávarútveg sem kemur m.a. í veg fyrir bestu ráðstöfun framleiðsluþátta í hagerfinu auk þess sem verð á fjármagni og á aðföngum í sjávarútvegi er of hátt.
- Fyrsta grein fiskveiðistjórnunarlaganna er ruglandi þar sem í henni eru sett fram mörg markmið sem geta valdið ágreiningi og verið á skjön við aðrar greinar laganna. Sérstaklega á þetta við um eftirfarandi: verndun – notkun, almenningsseign – einkanýting, hagkvæmni – stöðug atvinna og sátt.

Í skýrslunni er síðan lagt til að íslenska samfélagið verði að leysa þrjú aðalatriði sem varða jöfnuð og réttlæti vegna söfnunar og dreifingar auðs sem til er kominn af fyrirkomulagi eignarréttar til þess að unnt sé að þróa hann frekar í sjávarútvegi.

Að lokum eru settar fram þrjár tillögur um hvernig hægt sé að dreifa ábata kvótakerfisins til alls almennings og auk þess hvernig megi framkvæma þær:

- Kostnaður sem af fiskveiðistjórnunarkerfinu hlýst verði endurheimtur að fullu eða að hluta.
- Auðlindagjald verði lagt á og kostnaður sem af fiskveiðistjórnunarkerfinu hlýst verði endurheimtur að auki.
- Kvóti verði endurheimtur og honum dreift til almennings, auk þess sem kostnaður sem af fiskveiðistjórnunarkerfinu hlýst verði endurheimtur.

Málefni stjórnunar íslenskra fiskistofna eru afar mikilvæg þjóðinni. Að frátöldu Nýja-Sjálandi er Ísland eina landið í heiminum sem getur með réttu sagt að þar hafi verið dregið úr sveiflum í veiðum og búið hafi verið til umhverfi þar sem atvinnu-

greinin tekur bæði áhættu og hefur ávinning af sveiflum í auðlindinni auk þess að hagnast og koma í veg fyrir of mikla fjárfestingu í flotanum.

Hafandi náð þessari stöðu frá því sem var þegar um algjöra misbresti var að ræða fyrir aðeins tíu árum er nauðsynlegt að lagfæra núverandi stefnu, án tillits til þess sem hagfræðikenningar segja eða kröfur um samfélagslegt réttlæti, með mikilli varfærni af ótta við að auði þjóðarinnar verði á ný stefnt í hættu.

2. Inngangur

Beðið var um að þessi skýrsla yrði gerð vegna rannsókna þingskipaðrar nefndar um náttúruauðlindir. Nú er verið að endurskoða kvótakerfið til þess að kanna hversu vel hefur til tekist og að gera grein fyrir breytingum sem geta leitt til aukinnar hagkvæmni kerfisins. Auk þess er fjallað um spurningar um jafnræði sem komið hafa upp á Íslandi á milli sjávarútvegsins og samfélagsins vegna þess að fyrirtækjum í sjávarútvegi hefur verið úthlutað verðmætum eignarrétti án endurgjalds.

Í þessari skýrslu er lagt mat á íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið með sérstakri áherslu á hagkvæmni kerfisins og einstakra þátta þess. Bent er á bestu eiginleika kerfisins, helstu veikleika þess og mælt er með endurbótum á því. Skýrslunni er ætlað að fjalla um hvort önnur fiskveiðistjórnunarkerfi séu betur við hæfi með hliðsjón af því markmiði að auka hagkvæmni í sjávarútvegi. Henni er ætlað að fjalla um hversu fýsilegt er að leggja auðlindagjald á atvinnugreinina til þess að (a) láta hana greiða þann kostnað sem af kerfinu hlýst og (b) að afla skatttekna til þess að standa undir almennum útgjöldum hins opinbera.

3. Greining

Í skýrslunni er byrjað á að fjalla stuttlega um grunnatriði núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis á Íslandi þar sem gerð er grein fyrir helstu eiginleikum þess og mikilvægis fyrir íslenska hagkerfið.

Síðan er fjallað um þá eiginleika sem almennt eru viðurkenndir út frá fræðilegu sjónarmiði og þróuðustu og hagkvæmustu fiskveiðistjórnunarkerfi samanstanda af og einnig eru færð rök fyrir öðrum stjórnunarkerfum sem eru í andstöðu við núverandi venjur í fræðilegri hugsun.

Að lokum er núverandi kerfi við stjórn fiskveiða á Íslandi borið saman við það kerfi sem er hagkvæmast út frá fræðilegu sjónarmiði, auk þess sem fjallað er um ábata og áhættu sem gæti haft áhrif á ákvarðanir um að færa stjórnun fiskveiða í átt til þess kerfis sem nýjast er af nálinni í umræðunni um slíka stjórn. Að lokum er stungið upp á möguleikum sem myndu leiða til meiri þróunar í íslenskri fiskveiðistjórnun í átt til besta hugsanlega stjórnunarkerfis.

4. Bakgrunnur

4.1 Samfélagsleg atriði

Á þeim stutta tíma sem höfundur hefur verið á Íslandi hefur hann haft samband við margt fólk og hagsmunahópa og safnað miklu efni. Honum var veitt öll nauðsynleg aðstoð til þess að tryggja að hann gæti framkvæmt sem yfirgripsmesta greiningu og birt í þessari skýrslu.

Vegna þess skamma tíma sem höfundur hafði til þess að hitta umsjónaraðila og hagsmunahópa ásamt takmörkuðum tíma til greiningar gagna, könnunar og mats á staðreyndum er þessi skýrsla óhjákvæmilega takmörkuð og nokkuð kann að vera af atriðum sem höfundur hefur yfirsétt. Höfundur viðurkennir að annmarkar kunni að vera á skráningu sinni á reglum og staðreyndum.

Nauðsynlegt er í byrjun að taka fram að á Íslandi er notað eitt af hagkvæmustu fiskveiðistjórnunarkerfum í heiminum, ef ekki það hagkvæmasta. Við endurskoðun á kerfinu verður því að kanna vel þá áhættu sem breytingar kunna að hafa í för með sér fyrir hið árangursríka kerfi sem nú er við lýði, einkum vegna þess hve sjávarútvegurinn er í heild sinni mikilvægur hagkerfinu.

Eftir að hafa rætt við fólk úr ýmsum geirum samfélagsins er ljóst að ekki eru allir sammála um að kvótakerfið hafi leitt til betra ástands fiskistofna og meiri hagræns ávinnings þegar haft er í huga samanlagt núvirði atvinnugreinarinnar. Fullyrt er að ef sérstaklega sé horft til ástands þorsksstofnsins og veiða úr honum síðustu hundrað árin í stað síðustu sex ára gefi nýlega bætt ástand hans enn ekki ástæðu til að draga þá ályktun að ástandið hafi batnað til langs tíma litið heldur til skamms tíma og að til langs tíma sé í raun ástandið verra en áður. Sumir telja að verra ástand til langs tíma muni koma í ljós í kjölfar þess að meira er lagt upp úr veiðum á hafi úti í stað veiða inni á fjörðum vegna kvótasöfnunar þeirra sem stunda úthafsveiðar. Þetta leiðir til of mikilla veiða á hafi úti þar sem ekki er fyrir hendi svæðaskipting undirstofna. Einnig er fullyrt að stærri togarar með þungum togblökkum á tognnetum hafi slæm áhrif á umhverfi á hafsbotni sem er talið svo mikilvægt lífríki þorsksins.

Að því er snertir hagrænan ávinning í sjávarútvegi hefur fámennur hópur þá skoðun að verð á kvóta sé jafnhátt og raun ber vitni vegna þess að það hafi hækkað í kjölfar vangaveltna sem til eru komnar af ófullkomnum upplýsingum um raunverulega arðsemi fiskveiða. Einnig hafi það hækkað vegna þess að stærri fyrirtæki reyni að ná markaðsráðandi stöðu með því að dreifa kostnaði við að eignast kvóta á alla sína starfsemi í stað þess að horfa til þess hvort fiskveiðarnar eru arðvænlegar miðað við það verð sem þau greiða fyrir kvótann. Því er einnig haldið fram að verð árlegs kvóta sé of hátt vegna þess að útgerðarmenn byggi verðlagningu kvótaeignar á breytilegum kostnaði vegna eldsneytis, beitu og vinnuaflds með lítilli hagnaðar-

prósentu sem dugi ekki til þess að borga fastan kostnað, m.a. vegna fjárfestingar í skipum.

Þó svo að aðeins minnihluti hafi þessa skoðun á ekki að virða hana að vettugi heldur hafa hana til hliðsjónar þegar lagt er mat á áhættu við aðgerðir í stjórnun fiskveiða.

4.2 Hagræn atriði

Með því að nota greinarskrif Ásgeirs Daníelssonar hjá Þjóðhagsstofnun og upplýsingar frá sjávarútvegsráðuneytinu og Ragnari Árnasyni við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands er mögulegt að draga saman nokkrar mikilvægar staðreyndir um samband fiskveiða og íslenska hagkerfisins, annars vegar, og um fiskveiðarnar sjálfar, hins vegar.

Fiskveiðar og fiskvinnsla eru um 15% af vergri landsframleiðslu og allt að 45% ef óbein áhrif og margföldunaráhrif eru tekin til greina. 11% vinnuafls starfar í þessum atvinnugreinum og afurðir þeirra eru í kringum 50% af útflutningi á vöru og þjónustu og í kringum 70% af vöruútflutningi. Verðmæti landaðs afla er um 740 milljónir Bandaríkjadala og þar af er útflutningsverðmæti 1,5 milljarðar íslenskra króna. Fjármagn bundið í atvinnugreininni er í kringum 1 milljarður Bandaríkjadala og ber það í kringum 10% ávöxtun. Samanlagður hagnaður í greininni er talinn vera fjórir milljarðar íslenskra króna. Kvóti til veiða á þorski (mikilvægasta fiskistofninum við landið) er seldur varanlega á 790 íslenskar krónur [hvert kg] og hægt er að leigja hann fyrir u.þ.b. 90 krónur íslenskar [hvert kg] á ársgrundvelli.

Þessum upplýsingum hefur verið safnað víða að, m.a. úr tímaritsgreinum. Þeim er ekki ætlað að vera fullgerð lýsing á ástandinu á ákveðnum tíma heldur er þeim ætlað að draga athygli að því að fiskveiðar eru afar mikilvægar fyrir hagkerfið. Atvinnugreinin er mjög fjármagnsfræk og þar af leiðandi er vinnuafslnotkun hennar lítil miðað við mikilvægi greinarinnar fyrir hagkerfið í heild. Í slíku umhverfi eru möguleikar á að jafna hlut fjármagns og vinnuafls í samfélaginu takmarkaðir.

4.3 Lög um stjórn fiskveiða

Hér er enn á ný stuðst við löggin um stjórn fiskveiða, auk ýmissa samantekta og samtala. Ef teknir eru saman meginþættir íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins eru þeir eftirfarandi:

- Þrjár stofnanir eru settar undir sjávarútvegsráðherra: sjávarútvegsráðuneytið, Hafrannsóknastofnun og Fiskistofa. Sjávarútvegsráðuneytið vinnur fyrir ráðherrann, setur fram tillögur um stefnu í fiskveiðum, löggjöf, fjármögnun og fiskveiðistjórnunarkerfi. Hafrannsóknastofnun ber ábyrgð á að lagt sé mat á ástand fiskistofna, setur fram tillögur um hámarksafla, stjórnar hagnýtum rannsóknum og kemur á neyðarstjórnunaraðgerðum. Stofnunin setur fram sína eigin vinnuáætlun og sækir um fjármagn til ráðherra. Stofnuninni er stjórnað af

óháðri stjórn. Fiskistofustjóri er ábyrgur fyrir framkvæmd laga um stjórn fiskveiða, skráningu og gæðaeftirliti í fiskframleiðslu. Fiskistofustjóri vinnur beint undir sjávarútvegsráðherra þó svo að samið sé um sum hlutverka Fiskistofu beint við atvinnugreinina sem borgar fyrir þessa þjónustu.

- Lögin kveða á um að fiskistofnarnir í hafinu séu sameign íslensku þjóðarinnar og að réttindi til nýtingar þeirra feli ekki í sér eignarhald á eða lögsögu yfir þeim.
- Markmið laganna eru verndun, hagkvæm nýting, stöðugt atvinnustig og að sátt ríki í landinu.
- Sjávarútvegsráðherra ákveður hámarksafla að gefnum tillögum Hafrannsóknastofnunar. Ráðherra er leyfilegt að breyta þessum ákvörðunum innan ársins á hvorn veginn sem er.
- Til þess að mega veiða verður að hafa til þess leyfi sem er endurnýjanlegt árlega og skilyrt með reglugerðum.
- Leyfi eru aðeins veitt þeim sem eiga fiskiskip á veiðum. Þetta kemur því í veg fyrir að nýir aðilar komi inn í greinina nema keypt séu skip sem hafa verið á veiðum og kvóti að auki.
- Skipum undir 6 brúttólestum er úthlutað sérstökum aflaheimildum.
- Tómsundaveiðar eru leyfðar á handfærum en ekki má selja þann afla. Ráðherra kemur þannig í veg fyrir samkeppni í veiðum með því að leyfa ekki að afli sé seldur til þess að standa undir kostnaði.
- Hvert skip fær fyrir fram ákveðið hlutfall af hámarksafla.
- Hlutfall hvers skips af hámarksafla er upphaflega ákveðið á grunni meðalveiði þess síðustu þriggja ára.
- Ef veiðar skips hafa einhvern tíma verið stöðvaðar getur ráðherra við úthlutun sína krafist þess að útgerðin afsali sér réttindum til að veiða eina tegund í stað annarrar.
- Hægt er að afsala sér heimildum til veiða á þorski fyrir heimildir til veiða á öðrum tegundum.
- Veiða má 5% og 3% umfram leyfilegan afla á rækju og hörpuskel á ákveðnum hafsvæðum enda dregst umframaflinn frá leyfilegum afla næsta árs.
- Leyfilegt er að færa 20% af heimildum fyrir veiðum á botnsjávarfiski, rækju, humar og síld yfir á næsta ár en 10% af heimildum fyrir veiðum á hörpuskel og 5% fyrir veiðum rækju á ákveðnum hafsvæðum.
- Þorsk- og ýsuafli sem landað er óunnnum erlendis skal teljast 120% og annar afli allt að 115%.
- Eigendum skipa er leyfilegt að færa kvóta á milli skipa og yfir á ný skip, háð reglum um stærð og tímasetningu.

- Í fyrsta skipti sem selja á kvóta úr sveitarfélagi verður salan að fara fyrir sveitarstjórn sem nýtur forkaupsréttar og þarf hún síðan, ef hún kaupir hann, að bjóða útgerðarfyrirtæki í sveitarfélaginu hann til kaups.
- Árleg réttindi má færa á milli skipa (hér er í raun um fyrirkomulag vöruskipta að ræða) en þetta er þó háð samþykki Fiskistofustjóra.
- Sala á árlegum kvóta verður að fara í gegnum Kvótaþing að gefnu samþykki viðkomandi sveitarstjórnar og sjómannasambands.
- Gjöld sem lögð eru á þá sem nota þjónustu Kvótaþings eru notuð til þess að fjármagna rekstur þess.
- Ef skip veiðir minna en 50% af kvóta sínum tvö ár í röð missir það kvótann.
- Til er samráðsnefnd skipuð fulltrúum sjómanna, útgerðarmanna og óháðum nefndarformanni sem hefur það hlutverk að vera ráðherra ráðgefandi vegna deilna um veiðileyfi, kvótahlutdeild og reglugerðir.
- Lögin kveða á um að veita skuli allar upplýsingar þegar þess er óskað, m.a. upplýsingar um afla.
- Fiskistofustjóri hefur eftirlit með vigtun, úrvinnslu og útflutningi afla. Jafnan er samið við sveitarfélög og yfirvöld hafnarmála um framkvæmd á eftirlitinu og borga útgerðarmenn þessum aðilum fyrir þjónustuna.
- Hægt er að krefjast þess að eftirlitsmaður sé um borð í skipi og kostar útgerðin þá veru hans þar.
- Ráðherra ákveður gjald fyrir eftirlit og skal það vera háð verðmæti afla.
- Leyfilegt er að innheimta sérstakt gjald fyrir úthlutun veiðileyfa. Þetta gjald er nú 12.000 íslenskar krónur og er háð vísitölu byggingarkostnaðar.
- Refsingar vegna brota á lögnum fela í sér sektir og fangelsisvist fyrir alvarleg brot.
- Taka á upp notkun gervihnatta við eftirlit.
- Þeir eigendur smábáta sem vilja mega vera utan kerfisins og veiða samkvæmt fyrirkomulagi sóknardaga. Úthlutun til þessara aðila er aðskilin frá annarri úthlutun en þeim er úthlutað hluta af leyfilegum heildarafla.
- Landa verður öllum afla.
- Skip verða að hafa yfir að ráða safni af fiskveiðiréttindum áður en lagt er úr höfn.
- Ólöglegur búnaður til fiskveiða er gerður upptækur.
- Vigta verður allan afla við löndun.
- Löggilda verður þær vigtir sem eru notaðar.
- Eftirlitsmenn fá óheftan aðgang að fiskiskipum til að stunda störf sín.
- Ef skip fer ítrekað fram yfir heimildir sínar missir það við fyrsta brot leyfi sitt þangað til það eignast meiri kvóta sem nær yfir umframveiðina. Við annað brot missir það veiðileyfi í tvær vikur, sex vikur við þriðja brot og til loka tímabils

við fjórða brot. Ef skipið hefur ekki eignast kvóta sem nær yfir umframveiðina í lok ársins verður tekið af kvóta þess næsta ár þar til umframafla er náð og ef sá kvóti sem eftir stendur er innan við 10% af heildarkvóta þess missir það veiðileyfi. Útgerðarmaður hefur rétt á að andmæla þessum aðgerðum.

- Refsa má vegna annarra brota en þeirra sem eru vegna kvóta með tímabundinni leyfissviptingu. Fiskistofustjóri hefur umsjón með þessu.
- Ráðherra skal staðfesta ákvarðanir Fiskistofustjóra.
- Upplýsingar um kvótahlutdeild, ráðstöfun hennar, eignarhald og afla eru opinberar.
- Þegar um alvarleg brot á lögunum er að ræða eru bæði brotamaður og aðrir viðkomandi aðilar ábyrgir.
- Fiskistofustjóri ákveður viðmiðanir um gæði fisks út frá alþjóðlegum kröfum, skráir hæfa eftirlitsmenn sem hafa hlotið hæfnisvottorð frá viðurkenndri stofnun og krefur fiskframleiðendur um að greiða skráðum eftirlitsmönnum fyrir að viðurkenna afurðina. Yfireftirlitsmaður fylgist með því hvort eftirlitsmenn geri skyldur sínar.
- Flestar veiðar í atvinnuskyni eru algjörlega háðar kvótaúthlutun eða að hluta til ef frá eru taldar veiðar á síld og rækju utan 200 mílnanna. Þessar veiðar eru þó háðar alþjóðlegum samþykktum.
- Sjómenn fá skattafslátt fyrir að róa til fiskjar þrátt fyrir að laun þeirra séu vel yfir meðallaunum í landinu.
- Upplýsingar frá Kvótaþinginu eru notaðar ásamt öðru til þess að reikna út laun sjómanna.
- Fyrirtækin í atvinnugreininni eru sem stendur að greiða af þróunarlánnum sem þau hafa tekið fyrir 10 milljarða íslenskra króna. Þessi lán á að greiða upp fyrir árið 2006.
- Atvinnugreinin er að fjármagna kaup á nýju rannsóknarskipi með gjöldum sem á hana eru lögð.
- Enn eru við lýði forgangslán sem voru notuð við eldra fyrirkomulag fjármögnunar frá hinu opinbera til fyrirtækja í atvinnugreininni.
- Atvinnugreinin greiðir u.þ.b. 1 milljarð íslenskra króna í gjöld til hins opinbera á ári hverju en útgjöld hins opinbera vegna fiskveiðistjórnunarkerfisins nema 3 milljörðum íslenskra króna á hverju ári.
- Tekjuskattur er greiddur af sölu kvóta.
- Gjöld sem innheimt eru með sektum fara til rannsókna sem viðbót við áður samþykkt útgjöld til þeirra.
- Reglulega hefur verið farið fram úr leyfilegum hámarksafla vegna jöfnunarreglna og vegna þess að smábátar eru utan kvótakerfisins. Síðustu tvö eða þrjú árin hefur afli verið nálægt leyfilegum hámarksafla.

- Sjálfstæður rannsóknarhópur sem rannsakar gæði og nýjar afurðir í greininni er starfræktur. Hið opinbera fjármagnar 30% af kostnaði vegna þessa en atvinnugreinin fjármagnar afganginn, auk þess sem hún hefur mikið að segja um ákvörðun vinnuáætlunar hópsins.

5. Æskilegasta stjórnunarfyrrkomulag út frá fræðilegu sjónarhorni

5.1 Hagræn stjórnun

Þó svo að ekki séu allir sammála um hvað sé besta kerfið við stjórn fiskveiða er nú vaxandi hluti þeirra sem um málið fjalla sammála um að eignarréttur leiði til betri niðurstöðu í fiskveiðum en náðst hefur með því að takmarka sókn.

Í sambandi við þetta er einnig sú skoðun á lofti að gera þurfi ákveðnar endurbætur á umhverfi þeirra sem sjá um að setja og framfylgja stefnunni í stjórnun fiskveiða eins og gert hefur verið víða um heim í öðrum málaflokkum hins opinbera.

Þessar endurbætur eru þess eðlis að þeir sem fjármagna og þeir sem veita þjónustuna eru aðskildir. Þetta hvetur fjármögnunaraðila til þess að leita eftir tilboðum í þjónustuna fyrir hönd hins opinbera. Þetta leiðir jafnframt til þess að þeir sem nota þjónustuna kaupa hana beint af þeim sem veita hana ef slíkt fyrrkomulag er mögulegt. Með þessu fær notandinn mesta mögulega val varðandi gæði og verð þjónustunnar. Hlutverk hins opinbera gæti þá verið takmarkað við að setja ákveðnar viðmiðanir, skrá þá aðila sem veita þjónustuna og fylgjast með því hvort hún er í samræmi við þær reglur sem það setur.

Að þessu gefnu mætti búast við að besta hugsanlega fiskveiðistjórnunarkerfi hefði eftirfarandi eiginleika:

- Leyfilegur hámarksafli væri ákveðinn af umsjónaraðila sem gerði áætlanir um æskilegan hámarksafli. Hið opinbera yrði síðan að samþykkja þessar áætlanir sem gætu verið til margra ára í einu. Einnig er sá möguleiki fyrir hendi að hið opinbera ákvarðaði leyfilegan hámarksafli.
- Þeir sem stunduðu veiðarnar hefðu annaðhvort eignarrétt sem samfélag eða sem einstaklingar.
- Eignarrétti yrði líklega úthlutað frítt og yrði úthlutunin byggð á aflasögu og sem þróunarverðlaun ef um unga atvinnugrein væri að ræða. Þegar hvorugt þessara skilyrða væru fyrir hendi gæti hið opinbera leigt hann eða selt.
- Virði eignarréttarins myndi hvetja menn að varðveita og nýta auðlindina bæði til skemmri og lengri tíma.
- Öryggi eignarréttarins og tiltrú á honum yrði tryggð með varanlegri úthlutun réttinda.
- Heimilt yrði að eiga viðskipti með eignarrétt. Hægt yrði að skipta þeim í hvaða hluta sem er.

- Samkvæmt skilgreiningu næði eignarréttur til hlutdeildar í meiri eða minni afla en áður, atriða varðandi gæði vatns, jarðefna í sjó o.s.frv.
- Eignarréttur tæki hlutfallslega þátt í aukningu og minnkun stofns.
- Þeir sem stunda ákveðnar veiðar eða skyldar veiðar tækju sig saman um að ákveða eftir hvaða reglum skal farið við veiðarnar.
- Handhafar eignarréttar þyrftu ekki að greiða aðra skatta en þá sem almennt eru innheimtir í hagkerfinu.
- Ekki væri um beina styrki eða niðurgreiðslur að ræða til handa greininni frá hinu opinbera.
- Hið opinbera setti reglur um stjórnun veiða til verndunar og varðveislu stofna, reglur um fiskveiðar og reglur um meðferð ágreinings sem upp getur komið á milli þeirra sem stunda veiðarnar.
- Reglum um framkvæmd aflatakmarkana væri fylgt eftir fyrir einkamálarétti. Hér væri byggt á getu útgerðarmanna sem heildar til þess að grípa til ráðstafana gegn þeim sem brytu reglur vegna þess að þeir yllu öðrum eignarréttarhöfum skaða með brotunum.
- Hópur umsjónaraðila ákvæði áætlanir um stjórnun og viðhald fiskveiðanna og legði þær fyrir hið opinbera til samþykktar miðað við áður ákvarðaðar viðmiðanir þess.
- Þeir sem stunduðu veiðarnar tækju á sig allan kostnað vegna stjórnunar þeirra og keyptu þjónustu beint hver og einn eða sem hópur af aðilum sem væru samþykktir af hinu opinbera. Í þessu fælist bæði skráning rannsókna og framkvæmd.
- Til þess að mega róa til fiskjar yrði að hafa kvóta.
- Þjónusta við útgerðarfyrirtækin ætti að vera frjáls. Fyrirtækin sem veittu þjónustuna gætu bæði verið innan og utan greinarinnar án þess að lagðir væru á hana mismunandi skattar eða gerðar mismunandi kröfur til hennar.
- Ekki ættu að vera nein takmörk á samansöfnun kvóta.
- Ekki ættu að vera takmörk á erlendri eignaraðild.
- Nýting eða vannýting kvóta ætti ekki að takmarka eignarhald á honum.
- Upplýsingar um framkvæmdir fiskveiðanna væru opinberar.
- Kerfið næði til allra þeirra sem stunda fiskveiðarnar.

Hlutverk hins opinbera

- Að skilgreina og setja viðmiðanir við áætlanir um stjórnun fiskveiða.
- Að fylgjast með framkvæmd áætlana um stjórn fiskveiða.
- Að staðfesta leyfilegan hámarksafla.
- Að úthluta kvóta.
- Að þróa aðgerðir sem stefnt er að við stjórn fiskveiða.

- Að vera í forystu og stjórna alþjóðlegum samningaviðræðum í samráði við þá sem starfa í atvinnugreininni.
- Að setja í lög almennar reglur við stjórn fiskveiðanna.
- Að framfylgja lögum þar sem ekki getur komið til kasta einkamálaréttar.

5.2 Samráðsstjórnun

Eina kenningin um stjórn fiskveiða sem hefur náð einhverri útbreiðslu, önnur en kvótakerfið, er tillaga sem þekkt er sem samráðsstjórnun.

Þessi kenning er enn á þróunarstigi og ekki er ljóst hverjir eignleikar hennar verða. Hins vegar er megininntak hennar það að hið opinbera og umsjónaraðilar taki sig saman um að stjórna fiskveiðunum. Þetta kallar einnig á aðild verndarsamtaka og fulltrúa frá samfélaginu. Markmiðið er að aðilarnir vinni saman frekar en á mótí hver öðrum og forðist afskipti stjórnámálanna. Þetta myndi leiða til almennrar sáttar um stjórn fiskveiða sem endurspegladist í lögum.

Ekki eru nein dæmi um að þetta kerfi sé notað neins staðar þar sem fiskveiðar eru stundaðar að ráði. Reynt hefur verið að skilgreina eignarrétt sem eitt form samráðsstjórnunar. Þetta er rangt þar sem eignarréttarhafi ræður sér sjálfur en er lægra settur hópnum þegar um samráðsstjórnun er að ræða. Þegar handhafar kvóta hópa sig saman eru þar ekki endilega aðilar frá samfélaginu og hinu opinbera þar sem þeir treysta á eigin samkomulag til að sjá til þess að farið sé eftir þeim reglum sem settar eru.

Ekki er lagt til að þetta fiskveiðistjórnunarkerfi verði tekið upp fyrr en það hefur verið prófað einhvers staðar í heiminum þar sem fiskveiðar eru stundaðar að ráði.

6. Þýðing fyrir stjórn fiskveiða á Íslandi

6.1 Almenn umfjöllun

Einfaldur samanburður sýnir að nokkur munur er á því sem kalla mætti besta kerfi fiskveiðistjórnunar og því kerfi sem notað er á Íslandi.

- Ekki hefur ríkt samkeppni um þessa þætti og ekki hefur farið fram almenn umræða um rannsóknir eða tillögur um leyfilegan hámarksafla með þátttöku óháðra vísindamanna og ráðgjafa. Mögulegum ávinningi er því fórnað.
- Eignarréttur í atvinnugreininni er óöruggur og illa skilgreindur. Einnig er hann takmarkaður að því leyti að hann er háður bátaeign sem leiðir til markaðsbrennlunar.
- Það að ekki er allur kostnaður við fiskveiðistjórnun innheimtur leiðir til óhagkvæmni í atvinnugreininni en hún kemur í veg fyrir að fé sé varið á sem bestan hátt. Einnig leiðir þetta til þess að aukahagnaður verður til í

atvinnugreininni, sem hægt er að nota sem rök fyrir að leggja auðlindaskatt á hana.

- Skattaafsláttur og aðrar niðurgreiðslur sem eru við lýði í atvinnugreininni senda röng skilaboð til hennar að því er varðar stefnu hins opinbera. Ýmsir færa sér þetta í nyt og kemur það fram í kvótaverði. Þjóðhagsstofnun verður að gera grein fyrir þeim niðurgreiðslum sem fyrir hendi eru og svo þarf að afnema þær.
- Óvissa um eignarhald á stofnum (fyrsta grein fiskveiðistjórnunarlaganna) hamlar þróun sem annars gæti orðið og leitt til aukinnar varðveislu stofnanna.
- Að kvóta þurfi áður en veiðar hefjast uppfyllir eina af kröfum fræðanna fyrir sem mestri hagkvæmni.
- Að ekki séu allar fiskveiðar innan kvótakerfisins brýtur í bága við kröfur fræðanna.
- Reglur um framkvæmd og sektir tryggja að allur afli er talinn og brot eru því uppgötvuð fljótt og á þeim tekið. Þetta fyrirkomulag er þó ekki eins og best verður á kosið þar sem framkvæmd og skráningarþjónusta virðast vera ódýrari og hagkvæmari eins og fræðin kveða á um að fyrirkomulag þeirra eigi að vera.
- Ákvörðun leyfilegs hámarksafla heldur ekki veiðum innan leyfilegra marka þar sem óveiddur afli er færður á milli ára þegar hann minnkar, auk þess sem smábátar eru utan kvótakerfisins. Þetta atriði verður að taka til gaumgæfilegrar athugunar. Það uppfyllir ekki kröfu fræðanna um að ákvörðun á leyfilegum hámarksafla takmarki veiðar.
- Óvíst er hvernig kvóta verður úthlutað í framtíðinni í núverandi stjórn-málaumhverfi þó svo að hátt verð á kvótamarkaði gefi vísbendingu um að fólk hafi trú á að það muni ekki missa kvótann. Aðstæður gætu því breyst nokkuð í framtíðinni þar sem þessi óvissa leiðir ekki til eins mikillar hagkvæmni og annars gæti orðið.
- Margar hindranir eru í vegi frjálsra viðskipta með þjónustu við útgerðarfyrirtæki og aðgangi að erlendu fjármagni. Auk þess eru takmarkanir á viðskiptum með kvóta vegna vannýtingar á honum, takmarkanir á samansöfnun kvóta og sektir við að landa afla erlendis. Allt þetta leiðir til minni hagkvæmni en annars gæti orðið samkvæmt fræðunum.
- Að lokum eru sett fram mörg markmið í fyrstu grein fiskveiðistjórnunarlaganna sem geta stangast á við aðrar greinar laganna. Einkum er það eftirfarandi: verndun – notkun, almenningsseign – einkanýting og hagkvæmni – stöðug atvinna og sátt.

Þrátt fyrir þessa upptalningu er ljóst að kvótakerfið á Íslandi hefur verið árangursríkt við að gera fiskveiðarnar ábatasamari en áður, auk þess sem það stuðlar að verndun fiskstofna með því að takmarka veiði. Þegar um slíkt er að ræða og

Óvissa er um áhrif stefnubreytinga varðandi það að láta atvinnugreinina borga fyrir þjónustuna og óvissa er um áhrif stefnubreytinga varðandi það að lagfæra stjórnunarkerfið, ætti ekki að útiloka að gera alls ekki neitt þangað til frekari reynsla hefur fengist og hægt er að leggja mat á áhrif breytinga með meiri vissu. Verður að viðurkenna að atvinnugreinin er enn að laga sig að lagabreytingunum árið 1990.

Núverandi hlutverk hins opinbera í fiskveiðum er óljóst. Til þess að taka á þessu er lagt til að sjávarútvegsráðuneytið eða óháð nefnd skipuð sérfræðingum endurskoði gaumgæfilega fiskveiðistjórnunarlögin með eftirfarandi að leiðarljósi:

- Að skýra tilgang laganna.
- Að skýra markmið laganna.
- Að þróa umhverfi til þess að gera kleift að atvinnugreinin taki á sig meiri ábyrgð en nú með sjálfstjórn.
- Að skoða takmarkanir þær sem fyrir hendi eru í viðskiptum með þjónustu við útgerðarfyrirtæki.
- Að skoða hversu æskilegt er að skipta stofnum upp í undirstofna. Þetta gæti leitt til meiri verndunar stofna inni á fjörðum en ef þeir væru hluti af heildarafla.

6.2 Samfélagsleg umfjöllunarefni

Áður en þessi endurskoðun getur átt sér stað eru þrjú atriði sem snerta almenning og fjalla verður um og leysa. Þau eru:

1. Mögulegur flutningur á umsvifum frá einstökum byggðarlögum vegna sölu á kvóta til hagkvæmari eininga á fjölmennari svæðum er til komin vegna minni hagkvæmni dreifðra byggðarlaga og samansöfnunar áhættu í stórum skipum.
2. Samsöfnun auðs til frekar fárra þjóðfélagsþegna leiðir til þess að samfélag jöfnuðar sem fyrir var raskast.
3. Fjarstaddir eigendur sem stjórna eignum samfélagsins geta hirt ábatann af veiðunum án þess að leggja neitt áþreifanlegt af mörkum til samfélagsins.

Þessi vandamál virðast vera til komin af tvennu:

- Fámennum hópi sem bátakvóta var úthlutað til.
- Vilja til að notast við opinber afskipti frekar en að horfa til markaðslausna.

Þar sem ekki er samkomulag um endurgjald til samfélagsins af fiskveiðum ríkir andstaða í þjóðfélaginu við að skýra eignarhald á kvóta svo að hagrænn ávinningur fiskveiðistjórnunarkerfisins komi að fullu fram.

Hvað er þá það endurgjald sem samfélagið getur sætt sig við?

Samkvæmt fræðunum ætti auðlindagjald ekki að koma til en þann kostnað sem af stjórnun fiskveiða hlýst ætti að innheimta að fullu af atvinnugreininni. Jafnframt ætti ekki að vera um niðurgreiðslur að ræða til handa atvinnugreininni.

6.3 Endurheimta á kostnaði

Fyrsti möguleikinn við endurheimtu á kostnaði gæti verið eftirfarandi:

- Gera verður grein fyrir og afnema í áföngum niðurgreiðslur, þ.á m. skattaafslátt sjómanna fyrir u.þ.b. 1,5 milljarð íslenskra króna á ári.
- Endurheimta þarf kostnað vegna þjónustu sjávarútvegsráðuneytis, Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar við útgerðarfyrirtæki fyrir u.þ.b. 2,5 milljarða íslenskra króna á ári.
- Halda þarf áfram að innheimta kostnað vegna fyrri endurbóta fyrir u.þ.b. 750 milljónir íslenskra króna á ári.
- Hugleiða þarf hvort innheimta eigi hluta af kostnaði eða allan kostnað vegna strandgæslu upp á u.þ.b. 800 milljónir íslenskra króna.

Þetta mun auka framlag atvinnugreinarinnar til hins opinbera úr 1 milljarði íslenskra króna í 5,5 milljarða íslenskra króna. Þá myndi það jafnframt dragast frá áætluðum hagnaði greinarinnar sem er 4 milljarðar íslenskra króna og, þar af leiðandi, leiða til þess að fiskveiðarnar yrðu óarðbærar fyrir eigendur. Því væri æskilegt að hefja endurheimtu þessa kostnaðar í áföngum.

Þann hluta kostnaðarins sem ekki væri hægt að innheimta með beinum aðgerðum yrði að innheimta með því að leggja gjald á kvóta. Gjaldið yrði ákveðin prósentu á hvert kíló sem yrði reiknuð þannig að tekið væri tillit til fjölda tonna og verðs tegundar við löndun.

Bera þyrfti þessa útreikningsaðferð undir atvinnugreinina og kanna hvort þar hafi menn betri aðferðir til að reikna kostnaðinn út. Ef slík aðferð kæmi fram ætti að samþykkja hana þar sem hið opinbera ætti að hafa lítinn áhuga á hvernig staðið er að gjaldheimtunni eða hversu mikið innheimt er svo framarlega sem framkvæmdin er ódýr og henni sé sanngjarnlega dreift meðal þeirra sem greiða gjaldið.

Hér er um miklar breytingar að ræða sem myndu þýða að öðrum gjaldtökum af greininni yrði frestað til ársins 2006 þegar endurgreiðslum á fyrri endurbótum er lokið og hægt er að meta áhrifin á atvinnugreinina.

Slíkt gjald myndi óhjákvæmilega leiða til þrýstings um endurbætur á umhverfi atvinnugreinarinnar og meiri hagkvæmni við stjórnun veiða, sem myndi síðan ýta undir þær gagngeru endurbætur sem fjallað var um hér að framan.

Ef sú endurgreiðsla sem fjallað var um að framan er ekki næg til þess að samfélagið telji að það fái sanngjarnan ábata getur verið viðeigandi að leggja á auðlindagjald í meira mæli en nú er gert þó svo að það brjóti í bága við fræðin, komi ekki í veg fyrir samsöfnun auðs, leiði ekki til beins ábata fyrir samfélagið með aukinni atvinnu, sé erfitt að ákvarða og muni líklega ekki hafa áhrif á kvótaverð þar sem það virðist ákvarðast af spákaupmennsku frekar en raunverulegum hagnaði.

Til þess að koma í veg fyrir eilífan ágreining um getu atvinnugreinarinnar til þess að borga gjaldið og um sanngirni þess er best að koma á gjaldi sem er hlutlaust,

t.d. að nefna heildarupphæð sem samsvarar þeim skatti sem innheimtur er af nýtingu lands. Jafnframt á að ákvarða gjaldið á eins auðveldan hátt og kostur er. Tveir möguleikar eru fyrir hendi:

- Lagt yrði gjald á kvóta sem yrði í hlutfalli við verðmæti fyrstu löndunar.
- Lagður yrði söluskattur (virðisaukaskattur) á fyrstu sölu eða á áætlaða fyrstu sölu sameinaðra fyrirtækja.

Framkvæmd söluskatts (virðisaukaskatts) er þegar vel þekkt á Íslandi svo að fyrir hendi er þekking til þess að framkvæma innheimtu skattsins.

Að reyna að innheimta gjaldið með því að gera upptækan allan kvóta eða hluta af núverandi kvóta og síðan bjóða hann upp yrði mjög truflandi fyrir atvinnugreinina og engin trygging væri fyrir því að þeim sem hefðu fjárfest í skipum og verksmiðjum myndi takast að eignast kvóta þegar hann yrði boðinn upp.

Ef samkomulag yrði gert við þá sem áður höfðu kvóta um að þeir geti keypt kvótann á markaðsverði ef tilboð þeirra reynast of lág leiddi það aðeins til þess að hinn almenni bjóðandi myndi hugsa sig tvisvar um áður hann byði í kvótann þar sem ekki væri fýsilegt fyrir hann að safna fé með samningaviðræðum og verja tíma í að undirbúa tilboð sitt ef einhver annar fengi kvótann hvort eð er þegar tilboð hans er hæst.

Benda skal auðlindanefndinni á að í raun er innheimt gjald af greininni þar sem greiða þarf tekjuskatt við sölu kvóta að einhverju leyti nú.

6.4 Endurheimta almennings

Önnur tillaga sem taka má til skoðunar, auk endurheimtu á kostnaði er að samfélagið taki þátt í ábata kvótakerfisins með eignaraðild að því.

Það sem angrar marga í samfélaginu er að verðmætum kvótaréttindum var úthlutað til fárra þar sem aðeins 11% af þjóðinni starfar með beinum hætti við fiskveiðar. Úthlutunin var réttlætt með sögulegri þátttöku vinnuafls og fjármagns þeirra sem úthlutað var til í fiskveiðum og að þessir framleiðsluþættir hefðu verið til lítills nýttir ef öðrum væri úthlutaður kvótinn.

Miðað við núverandi tonnafjölda er flotinn arðbær þar sem arðsemi hans er nálægt 10% á meðan forvextir eru um 7%. Horfur á fiskverði, einkum verði á þorski, er gott vegna lélegs ástands ufsastofnsins við Alaska.

Þegar þessir þættir eru hafðir í huga gæti markaðsmöguleiki verið:

- Tekið er hlutfall af aukningu í stofni sem nú er í kvótakerfinu þar til hið opinbera heldur ákveðnu hlutfalli af úthlutuðum kvóta fyrir hönd almennings. T.d. væri hægt að taka 50% af aukningu til hins opinbera þar til það héldi 10% af úthlutuðum kvóta og þá yrði snúið aftur til fyrra fyrirkomulags. Þessi aðferð myndi samt sem áður hvetja útgerðarmenn til ábyrgrar hegðunar auk þess að gera hinu opinbera kleift að leigja kvóta, selja hann til fólks í smáum byggðarlögum eða selja eða leigja hann til hópa innan samfélagsins.

- Ef talið væri að slík aðferð hefði truflandi áhrif á markaðinn gæti hið opinbera keypt 10% kvótans á markaði eins og gert var á Nýja-Sjálandi til þess að koma til móts við kröfur Maori-ættflokksins.
- Einnig mætti dreifa ábatanum þannig að almenningi yrði úthlutaður kvóti til eignar sem hver og einn gæti síðan selt eða leigt að vild. Ef um væri að ræða að tekinn væri nýr stofn inn í kvótakerfið sem enginn veiði hefði áður verið úr eða að kvóti væri mjög mikill miðað við aflasögu gæti hið opinbera, andstætt því bjóða upp og selja öll veiðiréttindin eða hluta þeirra, úthlutað almenningi kvótanum og látið markaðinn um að ráða hver endanleg eignardreifing hans yrði. Þetta er svipað og gert var við framkvæmd einkavæðingar á rafmagns-dreifingu á Nýja-Sjálandi þar sem hlutafé var úthlutað frítt til notenda rafmagns. Dreifingin til samfélagsins gæti þá verið tvenns konar:
 - bein með því að úthluta almenningi kvóta,
 - óbein með því að úthluta öllum kvótanum til opinbers fyrirtækis og hlutbréfum í þessu fyrirtæki yrði úthlutað frítt til almennings.