

Sp. **29. Tillaga til þingsályktunar** [29. mál]

um athugun á veiðileyfastjórn á fiskveiðum.

Flm.: Kjartan Jóhannsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Karl St. Guðnason,
Karvel Pálmason, Jón Baldvin Hannibalsson, Eiður Guðnason.

Alþingi ályktar að kjósa 7 manna nefnd til þess að gera í samráði við sjómenn, útvegsmenn og fiskvinnsluaðila tillögur um **veiðileyfastjórn á fiskveiðum**, þannig að **full og hagkvæm nýting fái á íslenskum fiskimiðum og hagstæðustu útgerðarstaðir fái að njóta sín**. Hlutverk nefndarinnar sé að gera ítarlega athugun á mismunandi fyrirkomulagi veiðileyfastjórnar og meta líklega valkosti í samráði við ofangreinda hagsmunaaðila í sjávarútvegi og aðra þá aðila sem nefndin telur rétt að kveðja til ráðuneytis. Nefndin skal skila tillögum sínum og greinargerðum til Alþingis og samtaka sjómanna, útvegsmanna og fiskvinnsluaðila. Nefndinni er heimilt að ráða til sín sérfræðiaðila eftir því sem þörf er talin á. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Greinargerð.

Tilgangur þessarar tillögu er að þegar verði hafist handa við ítarlega könnun á stjórnarfyrirkomulagi fiskveiða og þá einkum á kostum og göllum svonefndrar veiðileyfastjórnar með það að markmiði að ná sem hagkvæmastri nýtingu á íslenskum fiskimiðum.

Tillaga þessi var áður flutt á 105. löggjafarþingi, en komst þá ekki til umræðu. Þá fylgdi henni svofelld greinargerð:

Eins og kunnugt er, þá er íslenskur sjávarútvegur í ógöngum og á nú við mikla erfiðleika að stríða. Þessir erfiðleikar eru sjálfskapadir. Fiskimiðin eru fullnýtt eða ofnýtt. Útgerðarkostnaður er of hár, ekki síst vegna óhóflegrar stækkunar fiskiskipastólsins í seinni tíð. Í aflahrotum fara mikil verðmæti í súginn. Gæðum sjávarafurða hefur hrakað, eins og nýleg dæmi sanna.

Það stjórnkerfi, sem beitt hefur verið, virðist augljóslega komið í þrot, því óhagkvæmni vex, arðsemi minnkar og gæðin rýrna, á sama tíma og gengið er á fiskstofna. Óhagkvæmni, kostnaðaraukinn, léleg nýting og gæðafall bitnar á afkomu þjóðarinnar allrar, en þó sérstaklega þeirra sem sjóinn stunda eða vinna í fiskvinnslunni. Í þessum störfum þarf undirstaðan að vera traust, afkoma fyrirtækja og launakjör góð, þannig að störfín séu eftirsóknarverð og allir möguleikar til framfara nýtist.

Öfugþróun síðustu ára birtist í þjóðnýtingu tapsins. Þjóðin er látin borga reikning á reikning ofan þegar „vandinn“ er reiknaður út á fárra mánaða fresti. Og þeir, sem verst standa sig, eru verðlaunaðir með styrkjum, t. d. í formi niðurgreiddra lánskjara. Á því sér engan enda. Hver skuldbindingin rekur aðra.

Framhald þessarar þróunar er líkleg til að leiða til síaukinnar miðstýringar og vaxandi óhagkvæmni, til tjóns fyrir allt atvinnulíf í landinu og lífskjör launafólks.

Þess vegna verður að teljast tímabært að leita nýrra stjórnunarleiða, kanna þær og meta og velja síðan það form sem farsælast sýnist. Fyrir hendi eru allumfangsmiklar rannsóknir á stjórnkerfinu í fiskveiðum, og þróun hagfræðikenninga á þessu sviði hefur verið nokkuð ör á undangengnum árum. Þessar rannsóknir og kenningar verður að skoða af gaumgæfni og meta með hliðsjón af reynslu okkar og aðstæðum.

Kanadamenn hafa tekið upp veiðileyfastjórn á fiskveiðum, en þeir hafa einmitt staðið framarlega á sviði rannsókna á stjórnkerfum á þessu sviði. Þessa reynslu þeirra og þekkingu er sjálfsagt að nýta. Kunnátta okkar og kunnugleiki á veiðileyfastjórn er takmarkaður. Málið verður að kanna fordómalaust, því að fáfræði og fordómar eru lélegur leiðarvísir.

Ekki er að efa að athugun á veiðileyfastjórn og tillögugerð þar að lutandi eru vandasamt viðfangsefni. Það krefst ítarlegrar kynningar og samráðs við margvíslega hagsmunaaðila. Verkið er því líklegt til að vera tímafrekt. Þeim mun nauðsynlgra er að hefja það sem fyrst og fá hina hæfustu aðila til þess að vinna við það.

Fyrirkomulag veiðileyfastjórnar getur augljóslega verið með margvíslegum hætti. Leyfin geta verið bundin við einn eða fleiri fiskstofna, við skip eða vinnslustöðvar og þau geta verið svæðisbundin. Stjórnarfyrirkomulag kerfisins getur enn fremur verið á ýmsa lund. Ein leiðanna er sú, að veiðileyfin séu seld. Í erindi, sem dr. Gylfi Þ. Gíslason hélt hinn 9. des. s.l. á vegum Stjórnunarfélags Íslands, lýsti hann m. a. þróun sjávarútvegs og færði rök fyrir slíku veiðileyfakerfi. Er hluti erindisins birtur sem fylgirit með þessari greinargerð til kynningar á þeim viðhorfum. Þetta er einungis ein leiðanna, og með flutningi þessarar þingsályktunartillögu er ekki tekin afstaða til hennar. Það yrði m. a. hlutverk nefndarinnar að meta hana í samanburði við aðrar leiðir.

Athugun nefndarinnar verður að beinast að því að upplýsa kosti og galla mismunandi stjórnunaraðferða, svo að þær verði metnar á skynsamlegum grundvelli, því að höfuðmáli skiptir að velja það form sem líklegast er til þess að tryggja góða nýtingu fiskimiða, stuðla að gæðum og góðri nýtingu fiskafla og hagkvæmni og framþróun í veiðum og vinnslu. Hagstæðar útgerðaraðstæður og góður rekstur verða að fá að njóta sín. Skrifræði og miðstýringu verður því að sneiða hjá eftir mætti.

Sú þingsályktunartillaga, sem hér er flutt, hefur þann tilgang að kanna þessi mál ofan í kjölinn og hefja nú þegar undirbúning nýrra stjórnunaraðferða í fiskveiðum.

Fylgiskjal.

Hluti úr erindi dr. Gylfa Þ. Gíslasonar á Spástefnu Stjórnunarfélags Íslands, hinn 9. des. 1982. Erindið nefndist „Hugleiðingar um efnahagsstefnu stjórnvalda 1983“. Í erindinu fjallaði dr. Gylfi m. a. um þróun sjávarútvegs og veiðileyfastjórn, þar sem gert er ráð fyrir sölu veiðileyfa. Sá hluti er hér birtur til kynningar á þeim viðhorfum:

Mönnum munu yfirleitt ljósar þær grundvallarbreytingar, sem orðið hafa í íslenskum efnahagsmálum á þessu ári og fyrirjábanlegar eru á hinum næstu. Kjarni þeirra er, að hagvöxtur hefur stöðvast, viðskiptahalli hefur farið vaxandi og söfnun erlendra skulda er orðin mjög mikil, hvort sem borið er saman við gjaldeyristekjur eða þjóðarframleiðslu.

Ég álit, að það hljóti að teljast höfuðmarkmið efnahagsstefnu á komandi ári — og raunar komandi árum — að þjóðarframleiðslan taki aftur að aukast. Í því sambandi hlýtur sú spurning að vakna, hvers vegna aukning þjóðarframleiðslunnar hafi stöðvast. Um það hafa heyrst ýmsar skoðanir. Í stjórn málaumræðu hefur því gjarnan verið haldið á loft, að ýmsar ytri aðstæður hafi verið óhagstæðar: Afli hafi minnkað í ár, sölutregða hafi verið á ýmsum afurðum. Auðvitað hefur þetta valdið erfiðleikum. En þessar staðreyndir eru fjarri því að vera fullnægjandi skýring. Minnkun þjóðarframleiðslunnar hefur ekki komið skyndilega. Það hefur dregið úr aukningu hennar á undanförunum árum, þótt þjóðarframleiðslan hafi ekki beinlínis minnkað fyrir en á þessu ári og muni enn minnka á næsta ári. Það hefur verið nokkurra ára aðdragandi að því, sem er að gerast nú og mun gerast á næsta ári.

Ýmsum hefur orðið tíðrætt um þau áföll, sem Íslendingar hafa orðið fyrir tvívegis á síðast liðnum áratug, þ. e. olíuverðshækkanirnar tvær, sem bættust við tjónið vegna náttúruhamfaranna í Vestmannaeyjum á fyrri hluta áratugarins. En sé litið á þróun ytri aðstæðna þjóðarbúsins á síðast liðnum áratug, má ekki gleyma því, að um miðjan áratuginn féll í skaut einn mesti búhnykkur sögu sinnar, þ. e. stækkun fiskveiðilögsögunnar í 200 mílur. Sá lokasigur landhelgisbaráttunnar þýddi í reynd, að útlend veiðiskip hurfu af Íslandsmiðum, að Íslendingar sátu einir að auðlindum landgrunnsins umhverfis Ísland. Auðvitað hlaut þetta að þýða stórbætt skilyrði til aukinna fiskveiða Íslendinga. Enda varð sú raunin á. Í fyrra varð sjávarafli að magni til 90% meiri en hann hafði verið 1975. Iðnaðarframleiðsla varð 31% meiri. Landbúnaðarframleiðsla varð 2% minni, en magn þjóðarframleiðslunnar í heild hafði vaxið um 24%. Framleiðsla sjávarafurða óx m. ö. o. miklu meira en þjóðarframleiðslan í heild.

Hið sama kemur fram, ef athuguð er hlutdeild sjávarútvegs í þjóðarframleiðslunni. Hlutdeild veiða var árið 1975 6,5% og veiða og vinnsla samtals 13,5%. Á árunum 1979 og 1980 var hlutdeild fiskveiðanna um 9,5% og fiskveiða og fiskvinnslu 19–20%. Hlutdeild sjávarútvegs í þjóðarframleiðslunni jókst þannig verulega á þessu árabili.

Og hvernig hefur þróun verðlags útflutningsframleiðslunnar á þessu tímabili verið? Verðlag útflutningsframleiðslunnar var í fyrra 66% hærra en það var 1975.

Þegar þessar meginstaðreyndir eru hafðar í huga, hefði þá ekki mátt búast við því, að á undanförunum árum hefði skapast grundvöllur fyrir traustan vöxt þjóðarframleiðslu, aukinn hagvöxt? Reynslan hefur ekki orðið sú. Hagvöxturinn hefur farið minnkandi. Hann verður líklega neikvæðari á næsta ári en hann hefur orðið um langt skeið. Hver getur ástæðan verið?

Á þessu geta ekki verið nema tvær skýringar, sem eru nátengdar. Hér hefur verið 40—50% verðbólga á næsta ári í meira en áratug. Enginn ágreiningur virðist vera um það, að slík verðbólga sé skadleg, þótt menn komi sér ekki saman um ráðstafanir til þess að hamla verulega gegn henni. En skaði verðbólgunnar hefur fyrst og fremst verið talinn fölginn í því, að hún valdi þjóðfélagslegu ranglæti, hún skaði sparifjáreigendur, en ívilni lántakendum. Auðvitað er þetta rétt. En á hitt hefur ekki verið lögð nægileg áhersla, sem er þó enn mikilvægara, að svona mikil verðbólga hvetur til rangra ákvarðana um fjárfestingu. — ekki rangra frá sjónarmiði þeirra einstaklinga, sem hafa aðstöðu til þess að fjárfesta, heldur frá sjónarmiði þjóðarheildarinnar, og þá ekki síður til rangra fjárfestingarákvarðana af hálfu opinberra aðila. Með þessum hætti veldur langvarandi, mikil verðbólga minnkun hagvaxtar, hún dregur úr vexti þjóðarframleiðslu. Það er þetta, sem smám saman hefur verið að gerast hér á landi á undanförunum árum.

Einhverjir kunna þrátt fyrir allt að draga réttmæti þessara staðhæfinga í efa. Ég ætla því að rökstyðja þær svolítið nánar og hafa enn hliðsjón af aðalatvinnuvegi Íslendinga, sjávarútveginum.

Á undanförunum áratugum hefur fjárfesting í sjávarútvegi vaxið mun örar en afrakstur útvegsins. Slíkt er auðvitað skýrt dæmi um óhagkvæma, ranga fjárfestingu. Hér er ekki um að ræða staðhæfingu, sem ég eða einhver einstakur hagfræðingur varpi fram á grundvelli einhverra einkarannsóknna. Þessari staðhæfingu til staðfestingar ætla ég að leyfa mér að vitna í opinbera skýrslu, sem mér vitanlega enginn hefur vefengt. Rannsóknaráð ríkisins skipaði á sínum tíma nefnd sérfræðinga til athugunar á málefnum íslensks sjávarútvegs. Hún birti skýrslu sína haustið 1975. Þar varaði nefndin mjög sterklega við óhóflegri stækkun fiskiskipaflotans. Hún benti á, að verðmæti fiskiskipaflotans hefði á árunum 1962—74 vaxið um 133%. Á sama tíma hafi aflaverðmætið hins vegar aukist um aðeins 29,5%. Hver króna, sem bundin hafi verið í fiskiskipum, hafi árið 1974 aðeins gefið af sér 55% af því, sem hún gerði 1962. Þá voru þær svonefndu „stjórnunarleiðir“, sem farnar hafa verið til þess að

takmarka sókn í fiskstofna, sem þörf hefur verið talin á að vernda, harðlega gagnrýndar, en þær hafa sem kunnugt er einkum verið fólgnar í ýmiss konar skömmtunaraðferðum, kvótum, lokun svæða o. s. frv. Mælti nefndin með hliðstæðum aðferðum og þeim, sem kunnar eru úr markaðsbúskap, þ. e. einhvers konar verðlagningu réttarins til þess að veiða fisk, þótt hún gerði sér fulla grein fyrir framkvæmdaörðugleikum í því sambandi. Ekkert tillit var tekið af hálfu stjórnvalda til þessara ábendinga, sem voru þó mjög vel rökstuddar.

Haustið 1981 skilaði önnur nefnd sérfræðinga á vegum Rannsóknaráðs ríkisins nýju álitni um sama efni. Þar er það harmað, að fyrri stefnu varðandi stækkun flotans og framkvæmd veiðitakmarkana skuli hafa verið haldið áfram, og lögð enn ríkari áhersla á nauðsyn stefnubreytingar, bæði að því er varðar fjárfestingu og aðferðir við stjórn fiskveiðanna.

Ekki verður því sagt, að á það hafi skort, að bent hafi verið opinberlega á það, að röng fjárfesting hafi átt sér stað í sjávarútvegi og að alvarlegir ágallar séu á þeirri stefnu, sem fylgt er í stjórn fiskveiðimála. En stjórnvöld hafa ekki tekið tillit til þessara varnaðarorða.

Ég skal nefna enn nýrri dæmi um það, að framleiðni í þjóðarbúskapnum hafi farið minnkandi á undanförunum árum, samfara því að verðbólga hefur farið vaxandi. Á árunum 1961—70, þegar verðbólga var 13%, jókst fiskafli um 28%, en heildarþjóðarframleiðslan jókst um 57%. Á árunum 1971—80, þegar verðbólga var 40% eða þrisvar sinnum meiri, jókst fiskafllinn miklu meira en á fyrra tímabilinu, eða um 48%, en heildarframleiðsluaukningin var hin sama, 57%. Enn skýrar kemur þetta sama í ljós í þeirri staðreynd, að aflaukning varð miklu meiri á síðari hluta síðasta áratugar en hinum fyrri, en aukning þjóðarframleiðslunnar hins vegar minni. Á árunum 1977—78 jókst afli um 57%, en þjóðarframleiðsla aðeins um 17%.

Skýringar þessara staðreynda getur ekki verið að leita í öðru en minnkandi framleiðni í efnahagslífinu sem heild, fyrst og fremst sem afleiðingu óhagkvæmrar fjárfestingar.

Ef verðbólga og óhagkvæm fjárfesting eru aðalsök þess, að hagvöxtur á Íslandi hefur nú stöðvast, hlýtur meginviðfangsefni hagstjórnar á næsta ári og hinum næstu að verða það að draga úr verðbólgu, bæta hagkvæmni fjárfestingar og þá um leið að auka þjóðarframleiðslu. Ég er þeirrar skoðunar, að eitt brýnasta verkefnið á þessu sviði sé að breyta þeirri stefnu, sem fylgt er við stjórnun fiskveiða. Rétturinn til fiskveiða er nú skammtaður. En hann er ókeypis. Hér er nú í raun og veru beitt nákvæmlega sömu aðferðum og á haftatímunum í utanríkisviðskiptum, þegar innflutningur var takmarkaður með leyfum, en þeim úthlutað ókeypis. Til skamms tíma mátti telja flesta fiskstofna í hafinu óþrjótandi auðlind. Þeir minnkuðu ekki vegna veiða. Þá var veiði eins skips ekki á kostnað neins annars skips. Þá mátti með réttu segja, að enginn ætti að greiða neitt fyrir fiskinn, sem veiddur væri. Slíkt hefur átt sér stað við landnám nýrra landa, hagnýtingu skóga, fund nýrra náma. Að vissu marki hefur hagnýtingin getað verið ókeypis, af því að hún skerti ekki hagsmunum neins annars, rýrði auðlindina ekki. En vitum við ekki öll, að þetta á ekki lengur við um fjölda fiskstofna í sjónum? Af hverju skyldum við annars takmarka sókn í þá? Er það ekki einmitt af því, að öllum er ljóst að sókn umfram visst mark skerðir auðlind í sjónum, að þá tekur einn frá öðrum? En á einn að fá að hagnýta verðmæti, sem annar gæti hagnýtt, án þess að greiða fyrir það? Ekki gildir sú regla á öðrum sviðum efnahagslífsins. Allir, sem hagnýta verðmæti, verða að greiða fyrir það. Munurinn er aðeins sá, að þau verðmæti, sem hagnýtt eru í öðrum atvinnugreinum, eru í eign einhvers annars, sem þá auðvitað krefst greiðslu fyrir það. En í sjávarútveginum er verðmætið, sem er hagnýtt, sameign þjóðarheildarinnar. En á það þess vegna að vera ókeypis? Vitum við ekki öll, að allir fara betur með þau gæði, sem menn greiða fyrir, en hin, sem menn fá ókeypis?

Með því að skammta réttinn til fiskveiða játa stjórnvöld í raun og veru að takmarka verður hagnýtingu fiskstofnanna. Þá er spurningin aðeins sú, hvernig á að takmarka hann. Á að gera það eins og gert var á haftatímunum í innflutningsversluninni? Það er gert nú. En

hvernig fórum við að því að afnema höftin í innflutningsversluninni? Við gerðum það með því að leiðrétta gengið, með því að láta neytendur greiða rétt verð fyrir erlendu vöruna. Þá gátu þeir valið milli ólíkra vörutegunda og innlendrar og erlendrar vöru. Tekjurnar nýttust betur. Fullnæging þarfanna jókst.

Nákvæmlega hið sama mætti gera með því að hætta að láta réttinn til fiskveiða, sem að verulegu leyti er háður beinum leyfum, hætta að vera ókeypis, til þess að geta hætt að skammta hann. Þá mundi veiðin smám saman færast í hendur þeirra, sem eru fengsælastir. Hagur þeirra mundi batna — og ekki aðeins þeirra, heldur þjóðarheildarinnar. Hér er ekki um að ræða neins konar skatt á útgerðina. Þótt veiðileyfi til allra veiða, þar sem takmarka þarf sókn, yrðu seld við einhverju verði og framsal þeirra heimilað, þyrfti andvirðið alls ekki að renna í ríkissjóð, hvað þá til annarra atvinnuvega. Útgerðin mætti eiga allar tekjurnar, ef hún notaði þær á hagkvæman hátt, t. d. til þess að greiða fyrir því, að hætt yrði rekstri óhagkvæmra skipa.

Ég álit, að einhver mesta óhagkvæmni, sem nú á sér stað í íslensku efnahagslífi, sé í því fólgin, hvernig of stórum flota er beitt til sóknar á takmarkaða fiskstofna og að vinnslugeta í landi er vannýtt. Leiðin út úr þessum ógöngum er fólgin í því að taka upp nýja stefnu í stjórn fiskveiðanna, hætta að gefa fiskinn í sjónum. Mér er vel ljóst, að hér er við mikla framkvæmdaörðugleika að etja. En á þeim er hægt að sigrast. Það á að vera eitt meginverkefni stjórnvalda á næsta ári og næstu árum.