

24. maí 2011

## Umsögn um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða<sup>1</sup>

Jón Steinsson, Columbia University

Verði frumvarp um stjórn fiskveiða að lögum munu aflaheimildir sem ráðstafað er til standveiða og byggðakvóta líklega aukast um 50% og verða um 5% af öllum úthlutuðum aflaheimildum. Þessi ráðstöfun (og aukning) er verulegt frávik frá hagkvæmri stjórn fiskveiða. Strandveiðar leiða til „ólympískra“ veiða með tilheyrandi offjárfestingu og sóun. Úthlutun byggðakvóta er pólitísk og víkur því frá hagkvæmissjónarmiðum. Hún býður þar að auki heim verulegri hættu á pólitískri spillingu. Ég skal ekki dæma um hvort réttlæt看legt sé að verja 5% af auðlindaarðinum til byggðamála. Það er hins vegar unnt að ná byggðamarkmiðum á hagkvæmari hátt en gert er í þessu frumvarpi.

Að 15 árum liðnum verða líklega um 10% af úthlutuðum aflaheimildum í leigupotti. Þessar aflaheimildir verða boðnar upp á kvótapiingi. Ef allt er með feldu varðandi uppboðin á þessum aflaheimildum munu því u.þ.b. 10% af auðlindaarðinum innheimtast gegnum þessi uppboð. Mikil samþjöppun í uppsjávargeiranum þýðir að hættan á samráði í uppboðum á kvótapiingi er veruleg nema uppboðsaðferðin sé vel út færð og samkeppnislögum framfylgt af kostgæfni.

Sú breyting að veiðigjald miðist við verga hlutdeild fjármagns í fiskveiðum er til bóta. Í þessu sambandi er hins vegar mikilvægt að taka tillit til þess að kjarasamningar sjómanna (hlutaskipti) veita útgerðum verulega hvata til þess að selja afla á undirverði til tengdra aðila þegar aflaverð er hátt. Ég sýni hér að neðan gögn sem benda til þess að útgerðir leiki þennan leik í verulegu mæli. Þetta þýðir ekki einungis að útgerðarmenn eru líklega að fara á svig við kjarasamninga sjómanna í stórum stíl heldur einnig að veiðigjaldið mun ekki leggjast á allan auðlindaarðinn þar sem hluti hans er bókfærð í fiskvinnslunni en ekki í fiskveiðum. Á móti kemur að árgreiðsla sem miðast við eðlilegan arð af skipum, frystihúsum og öðrum fjárfestingum útgerðarinnar er ekki dregin frá þegar veiðigjaldið er reiknað út. Þegar tillit er tekið til þessara tveggja þátta er það gróft mat mitt að veiðigjaldið muni jafngilda 25% af auðlindaarðinum sem verður til við veiðar aflaheimilda sem úthlutað er með nýtingarsamningum.

Af ofangreindu má ráða að frumvarpið í núverandi mynd muni líklega þýða að u.þ.b. 30% af auðlindaarðinum verði innheimt annars vegar í gegnum veiðigjald (20%)<sup>2</sup> og hins vegar í gegnum uppboð á veiðheimildum á kvótapiingi (10%). Þar að auki verður 5% af auðlindaarðinum varið til byggðamála í gegnum strandveiðipott og byggðapott. Núverandi handhafa aflaheimilda munu því standa eftir með 65% af auðlindaarðinum. Forsætisráðherra hefur lýst því yfir að „sanngjarn“ hluti arðsins eigi að renna til þjóðarinnar. Ef 30-35% er ekki talinn sanngjarn hluti þarf að stækka leigupottinn eða hækka veiðigjaldið.

Frumvarpið kveður á um bann við varanlegu framsali aflahlutdeilda og bann við beinni og óbeinni veðsetningu aflahlutdeilda. Þessi ákvæði eru afskaplega óskynsamleg. Þau munu draga úr

---

<sup>1</sup> Höfundur er lektor í hagfræði við Columbia háskóla og Milton Friedman fræðimaður við Chicago háskóla. Hann vill þakka Jóhanni Guðmundssyni, Markúsi Möller, Ólafi Klementssyni og Þórólfi Matthíassyni fyrir gagnleg samtöl við vinnslu umsagnarinnar.

<sup>2</sup> 85% af 25% er 21.5%. Hér rúna ég niður í 20%, enda er um mjög gróft mat að ræða. Einungis 85% af aflaheimildum verður úthlutað með nýtingarsamningum.

hagkvæmni í sjávarútvegi og erfiða nýliðum að hasla sér völl í greininni. Þau virðast því ganga í berhögg við yfirlýst markmið stjórnvalda varðandi breytingar á kerfinu. Þeir einu sem hagnast á þessum ákvæðum eru núverandi handhafar aflaheimilda. Bönnin reisa virkismúra sem nýliðar þyrftu að klífa til þess að komast inn í kerfið. Innan virkismúranna munu núverandi kvótahafa sitja í makindum sínum algerlega óhræddir við samkeppni að utan hversu óhagkvæmir sem þeir verða með tíð og tíma. Í stuttu máli eru bönn við framsali og veðsetningu uppskrift að óhagkvæmum sjávarútvegi til lengri tíma og þannig uppskrift að mun minni hagsæld á Íslandi en annars gæti orðið. Ég hvet stjórnvöld eindregið til þess að hverfa frá hugmyndum um þessi bönn.

## 1. Strandveiðipottur og byggðapottur

Frumvarpið gerir ráð fyrir verulegri skerðingu aflahlutdeilda núverandi handhafa í þágu hinna ýmsu „potta“ (3. gr). Þessi skipting er nokkuð flókin og tekur meðal annars mið af vexti leyfilegs heildarafla bolfiskstofna. Gefum okkur til einföldunar að heildarafli þessara stofna aukist nægilega mikið til þess að „fylla“ strandveiðipottinn og byggðapottinn. Þá mun strandveiðipotturinn stækka úr þeim 6,000 tonnum sem hann er nú í um 9,000 tonn og byggðapotturinn mun stækka úr þeim 12,000 tonnum sem hann er nú í um 18,000 tonn.<sup>3</sup> Þar sem heildaraflamagn leyfilegs afla eru tæp 500,000 þorskígildistonn þýðir þetta að strandveiðipotturinn fer úr því að vera rúmt 1% í það að vera tæp 2% af heildinni og byggðapotturinn fer úr því að vera rúm 2% í það að vera tæp 4%. Samtals stækka þessir pottar því úr því að vera um tæp 4% í það að vera tæp 6% af heildinni (sem væri líklega um 5% af stærri heild á þeim tíma.)

Tilvist þessara tveggja potta (og stækkun þeirra) er frávik frá hagkvæmri stjórn fiskveiða. Strandveiðar veita hvata til „ólympískra“ veiða þar sem allir keppast um að ná sem mestu á land áður en potturinn klárast. Slíkar veiðar leiða til offjárfestingar og því sóunar á þeim auðlindaarði sem unnt væri að ná er sami afli væri innan aflamarkskerfisins.

Varðandi byggðapottinn veitir frumvarpið ráðherra og sveitarstjórum þó nokkuð svigrúm við úthlutun. Úthlutun byggðapottsins mun því verða pólitísk. Hún víkur þar af leiðandi frá hagkvæmissjónarmiðum (annars væri enginn tilgangur með byggðapottinum). Byggðapotturinn býður þar að auki heim verulegri hættu á pólitískri spillingu.

Þeir ókostir sem taldir eru upp í málsgreinunum hér að ofan eru verulegir. Tilvist þessara potta er ekki rökstudd í frumvarpinu eða athugasemdum við það. Ég get mér hins vegar til að tilgangurinn sé að hygla aðilum í litlum byggðalögum, aðilum sem vilja stunda útgerð á litlum bátum og byggðalögum sem misst hafa frá sér kvóta í aflamarkskerfinu. Ef til vill er réttlæt看legt að verja 5% af auðlindaarðinum í slíkt. Ég skal ekki dæma um það. En ef þetta er tilgangurinn væri unnt að ná þessum markmiðum á hagkvæmari hátt ef úthlutun þess afla sem um ræðir væri með öðrum hætti.

Í fyrsta lagi ætti að festa í lög um stjórn fiskveiða reikningsaðferð sem notuð væri við það að deila þessum aflaheimildum niður á byggðalög og tegundir báta. Síðan mætti hugsa sér að haldin væru uppboð í hverju byggðalagi sem einungis væru opin útgerðarmönnum sem uppfylltu ákveðin skilyrði (um búsetu, löndun afla, stærð báts, veiðarfæri og annað í þeim dúr). Tekjur sem féllu til

---

<sup>3</sup> Um er að ræða nokkra stofna. Nákvæmar tölur fara því eftir því hvort þorskígildistonn eða önnur mælieining er notuð. Það breytir litlu um stóru myndina.

við þessi uppboð gætu runnið til sveitastjórna á viðkomandi stað. Með þessum hætti myndu þó þeir sem best væru til þess fallnir á við komandi stað og í viðkomandi útgerðarflokki fá veiðiheimildirnar (og arðurinn myndi haldast innan byggðalagsins).

## 2. Leigupottur

Frumvarpið gerir ráð fyrir að öll skerðingin í uppsjávarfiski renni í leigupott. Þar að auki mun öll skerðing í bolfiski umfram það sem rennur í strandveiðipottinn og byggðapottinn einnig renna í leigupottinn. Að 15 árum liðnum verður þessi pottur því líklega um 10% af heildinni. Aflaheimildir í leigupotti verða boðnar upp á kvótapiingi.

Ef allt er með feldu varðandi uppboðin á þessum aflaheimildum munu því u.þ.b. 10% af auðlindaarðinum innheimtast gegnum uppboð á kvótapiingi. Það er hins vegar afskaplega mikilvægt að uppboðsaðferðin sem notuð er af kvótapiingi sé vel ígrunduð. Stór hluti af þeim aflaheimildum sem renna í leigupottinn verða líklega í loðnu, síld og makríl. Mikil samþjöppun hefur átt sér stað í veiðum á þessum tegundum. Nú eru einungis um 5 útgerðir sem ráða yfir stærstum hluta aflaheimilda í þessum tegundum. Það er því veruleg hættu á samráði í uppboðum úr leigupotti nema vel sé að gáð. Reynsla annarra þjóða hefur sýnt að samráð bjóðenda (hvort heldur þögult samráð eða beint samráð) er eitt alvarlegasta vandamálið sem taka þarf tillit til við hönnun uppboða. Ráðlegt væri að sérfræðingur í uppboðshagfræði væri fenginn til þess að veita ráðgjöf um hönnun þeirra uppboða sem kvótapiing stendur fyrir.

## 3. Veiðigjald

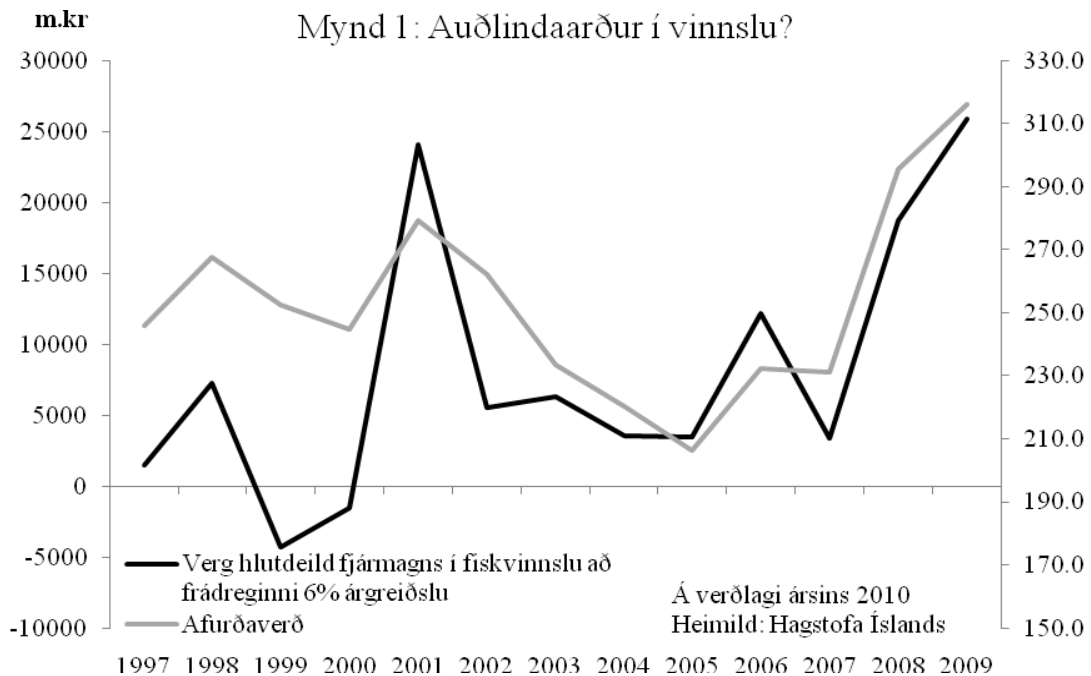
Verulegar breytingar eru gerðar á veiðigjaldinu í frumvarpinu (25.gr.). Annars vegar gerir frumvarpið ráð fyrir því að útreikningur á veiðigjaldinu skuli grundvallast á aflaverðmæti margfölduðu með sama hlutfalli og hlutfall vergrar hlutdeildar fjármagns er í rekstraryfirliti fiskveiða sem Hagstofan birtir. Þetta er skynsamleg breyting þar sem verg hlutdeild fjármagns (að frádreginni árgreiðslu) er ágætur mælikvarði á auðlindaarðinn sem verður til í sjávarútvegi.

Í þessu sambandi er þó mikilvægt að hafa í huga að kjarasamningar sjómanna (hlutaskiptakerfið) veitir útgerðum sterka hvata til þess að selja afla til tengdra aðila á undirverði (oft vinnslu í eigu sömu aðila). Þessi hvati er mestur þegar aflaverð í krónum er hátt. Sterk vísbending um að útgerðir leiki þennan leik í verulegu mæli kemur fram ef lítið er á það hvernig verg hlutdeild fjármagns í fiskvinnslu hækkar og lækkar þegar afurðaverð í krónum hækkar og lækkar. Ef eðlileg markaðslögmál giltu í fiskvinnslu ætti lítið eða ekkert samband að vera á milli þessara stærða.

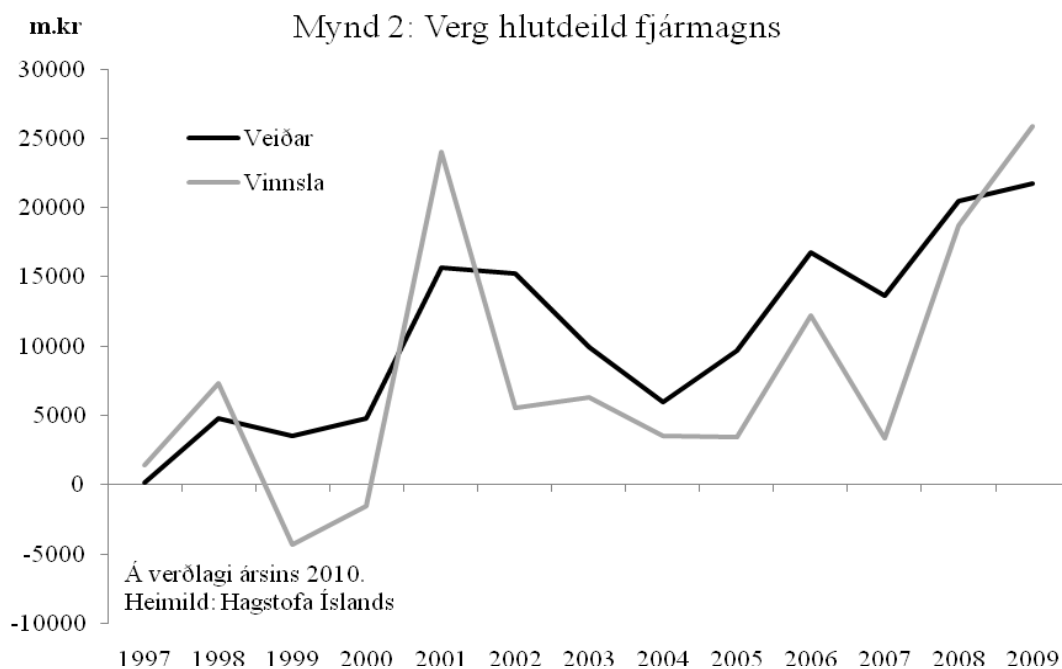
Mynd 1 sýnir annars vegar verga hlutdeild fjármagns í fiskvinnslu að frádreginni 6% árgreiðslu og hins vegar afurðaverð frá 1997 til 2009 (allt á verðlagi ársins 2010).<sup>4</sup> Ég mun nota verga hlutdeild fjármagns að frádreginni 6% árgreiðslu sem mælikvarða á auðlindaarðinn. Myndin sýnir að flest ár er auðlindaarðurinn sem útgerðin bókar í vinnslunni lítill. En þegar afurðaverð hækkar, hækkar auðlindaarðurinn sem útgerðin bókar í vinnslunni verulega. Þetta gerðist fyrst árið 2001 og aftur nú eftir hrun.

---

<sup>4</sup> Hér sem annars staðar í þessu skjali nota ég vísitölu neysliverðs til þess að færa stærðir á verðlag ársins 2010.



Mynd 1 bendir sterklega til þess að útgerðir komi sér hjá því að hækka laun sjómanna eins mikið og kjarasamningar þeirra gera ráð fyrir þegar aflaverð er hátt. Hliðaráhrif af þessu er að auðlindaarðurinn bókast ekki að öllu leyti í veiðum heldur að verulegu leyti í vinnslu þegar verð eru há. Mynd 2 ber verga hlutdeild fjármagns að frádreginni 6% árgreiðslu í veiðum og vinnslu saman. Myndin sýnir að þegar aflaverð er hátt virðist vera sem útgerðin bóki um helming auðlindaarðsins í vinnslunni.



Til þess að ráða bót á þessu væri unnt að festa í lög að selja þyrfti allan afla á markaði. En þar að auki þyrfti að taka hættuna á samráði útgerða á slíkum mörkuðum alverlega. Ef þetta tvennt væri gert myndi auðlindaarðurinn koma fram í veiðum en ekki vinnslu. Og jákvæð hliðaráhrif væru að þessi ráðstöfun myndi gera útgerðum mun erfiðara fyrir að fara framhjá kjarasamningum sjómanna.

Viðskipti tengdra aðila með afla á undirverði þýðir að veiðigjaldið mun ekki ná til nema hluta auðlindaarðsins. Á móti kemur að árgreiðsla sem miðast við eðlilegan arð af skipum, frystihúsum og öðrum fjárfestingum útgerðarinnar er ekki dregin frá þegar veiðigjaldið er reiknað út. Frumvarpið gerir ráð fyrir 19% veiðigjaldi af vergri hlutdeild fjármagns sem bókfærð er í fiskveiðum. Líklega væri nær að miða við verga hlutdeild fjármagns sjávarútvegsins í heild (veiða og vinnslu) að frádreginni 6% árgreiðslu.<sup>5</sup> Ef litið er til tímabilsins 1997-2009 var verg hlutdeild fjármagns í fiskveiðum að meðaltali 25.6 ma.kr. Verg hlutdeild fjármagns í sjávarútveginum í heild að frádreginni 6% árgreiðslu var hins vegar 19.1 ma.kr. Þessir útreikningar benda því til þess að veiðigjaldið eins og það er lagt á í núverandi frumvarpi jafngildi u.þ.b. 25% af auðlindaarðinum sem verður til við veiðar á þeim aflaheimildum sem úthlutað er með nýtingarsamningum.

#### **4. Hvað „þolir“ sjávarútvegurinn hátt veiðigjald?**

Það má leggja tvennan skilning í þessa spurningu. Ef markmiðið er að tryggja að veiðigjaldið hamli ekki hagkvæmri fjárfestingu í sjávarútvegi og sjósókn almennt, þarf veiðigjaldið að taka mið af auðlindaarðinum. Eins og fyrr segir, tel ég að verg hlutdeild fjármagns sjávarútvegsins í heild (veiða og vinnslu) að frádreginni 6% árgreiðslu sé ágætur mælikvarði á auðlindaarðinn. Þetta er stærð sem Hagstofa Ísland hefur birt tölur um í mörg ár. Árið 2009 var þessi stærð um 45 ma.kr en var um 19 ma.kr að meðaltali á árunum 1997-2009 (á verðlagi ársins 2010).

Hugsunin á bak við það að miða við auðlindaarðinn er að þá er framtíðarrekstrargrundvöllur greinarinnar tryggður að því leyti að þeir sem ráðast í fjárfestingar í sjávarútvegi geta vænst þess að fá eðlilegan arð af þeirri fjárfestingu. Ef veiðigjaldið væri hærra en auðlindaarðurinn myndi það hefta fjárfestingu í greininni. Á meðan gjaldið er lægra en auðlindaarðurinn er til staðar „ofurhagnað“ í greininni og þjóðin nýtur ekki auðlindaarðsins að fullu.

Þótt verg hlutdeild fjármagns að frádreginni árgreiðslu sé ágætur mælikvarði á auðlindaarðinn gæti skeikað nokkru hvað það varðar. Mikilvægur ókostur þess að leggja á veiðigjald í stað þess að bjóða veiðiheimildir út er að stjórnvöld þurfa að miða gjaldið við slíkan mælikvarða. Helsti kostur uppboðsleiðarinnar er að útgerðarfyrirtæki „koma upp um“ auðlindaarðinn með boðum sínum. En þær tillögur að veiðigjaldi sem frumvarpið gerir ráð fyrir eru langt undir jafnvel varlegu mati á auðlindaarðinum. Það er því engin hætt á því að veiðigjaldið sem lagt er til í frumvarpinu íþyngi greininni það mikið að það hafi áhrif á fjárfestingur og rekstur í sjávarútvegi til lengri tíma. Þvert á móti skilur frumvarpið um 65% af auðlindaarðinum eftir í höndum núverandi handhafa veiðiheimilda. Það er nokkuð rífllegt borð fyrir báru.

---

<sup>5</sup> Hagstofan miðar við 6% árgreiðslu í tölum sem hún birtir. Ég held mig við það.

En þeir sem spyrja hvað sjávarútvegurinn „þolir“ hátt veiðigjald eru oft að horfa á málið út frá sjónarhóli núverandi eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í stað þess að horfa á það út frá framtíðarreksrargrundvelli fyrirtækja í greininni óháð eignarhaldi. Hinn meinti vandi er að mörg fyrirtæki hafa skulsett sig upp í topp og munu því ef til vill þurfa að ganga í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu ef veiðigjald er hækkað.

Nú er kallað eftir því að hagfræðingar meti það hvað fyrirtæki í greininni „þola“ hátt gjald án þess að þau þurfi að ganga í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu. Mitt mat eftir að hafa hugsað um þetta atriði talsvert síðasta árið er að það sé nánast ógerningur að átta sig á því hvað greinin "þolir" í þessum skilningi. Vandinn er að allar opinberar tölur sem notaðar eru í slíkum útreikningum byggjast á bókfærðu verði eigna fyrirtækjanna. En það er langur vegur milli bókfærs verðmætis eigna og raunverulegrar greiðslugetu fyrirtækjanna. Það er algerlega happa glappa að hversu miklu leyti bókfært verðmæti eigna tekur til dæmis mið af því að fiskverð hafa verið að hækka undanfarin ár og raungengi krónunnar er miklu lægra en það var fyrir nokkrum árum. Þessi þróun hefur aukið auðlindaarðinn verulega (og þar með greiðslugetu fyrirtækja í greininni). Annað atriði sem hefur mikil áhrif á bókfærða stöðu fyrirtækja í sjávarútvegi – og erfiðar því greiningu af þessu tagi – er það hvort og hvenær fyrirtæki í greininni hafa skipt yfir í að gera upp í evrum.

Miklar skuldir sumra fyrirtækja gætu þýtt að þau þyrftu að leita nauðasamninga við lánadrottna sína í einhverjum tilvikum. Það væru þá þau fyrirtæki sem spenntu bogann hæst í því að veðsetja kvóta fyrir hrún. En þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir veiðigjaldi sem er mun lægra en auðlindaarðurinn, verður framtíðarreksrargrundvöllur þessara fyrirtækja mjög sterkur (nema að þau séu þeim mun verr rekin). Nauðasamningar eiga því einungis að þýða fjárhagslega endurskipulagningu þar sem tekið er til á efnahagsreikningi fyrirtækjanna. Slíkt á ekki að þurfa að koma niður á fólkinu sem vinnur hjá þessum fyrirtækjum eða framleiðslustarfsemi fyrirtækjanna almennt. Við höfum séð slíkt gerast varðandi stóran hluta allra fyrirtækja á Íslandi á síðustu árum.

Í versta falli væri staða útgerðarinnar ekki ósvipuð þeirri stöðu sem flugfélög í Bandaríkjunum koma sér í af og til. Þau verða fyrir áfalli (t.d. vegna eldgoss á Íslandi eða hryðjuverka í New York) og geta ekki lengur staðið undir þeim skuldum sem þau hafa á bókum sínum. Þá leita þau nauðasamninga við lánadrottna sína. Þetta ferli hefur engin áhrif á rekstur fyrirtækjanna. Þau halda áfram að fljúga eins og ekkert hafi í skorist. Það er vegna þess að framtíðarreksrargrundvöllur er fyrir hendi þrátt fyrir skellinn sem átt hefur sér stað. Það sama væri upp á teningnum varðandi útgerð á Íslandi. Raunar væri rekstrargrundvöllur í sjávarútvegi á Íslandi áfram mun sterkari en rekstrargrundvöllur flugfélaga í Bandaríkjunum þar sem líklega verður áfram til staðar talsverður „ofurhagnaður“ í sjávarútvegi á Íslandi þar sem veiðigjaldið verður mun lægra en auðlindaarðurinn. Það verður því áfram arðbært að stunda útgerð á Íslandi og þekkingin er öll hjá núverandi útgerðum. Það verður því hagur allra (bankanna, fyrirtækjanna og starfsfólksins) að nauðasamningar gangi hratt og snurðulaust fyrir sig og án þess að starfsemi fyrirtækjanna raskist.

## **5. Bann við framsali og veðsetningu**

Frumvarpið kveður á um bann við varanlegu framsali aflahlutdeilda (7. gr) og bann við beinni og óbeinni veðsetningu aflahlutdeilda (8. gr.). Að svo miklu leyti sem þessi ákvæði munu hafa einhver áhrif, munu þau draga úr hagkvæmni í sjávarútvegi og erfiða nýliðum að hasla sér völl í greininni. Þau virðast því ganga í berhöggi við yfirlýst markmið stjórnvalda varðandi breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Enginn rökstuðningur er settur fram fyrir þessum bönnum í athugasemdum um frumvarpið. Ef hins vegar mið er tekið af opinberri umræðu síðustu ára get ég mér til að tilgangur þessara ákvæða sé að koma í veg fyrir að handhafar aflahlutdeilda geti selt sig út úr greininni eða með öðrum hætti hirt auðlindaarðinn sem þeim er úthlutað. Ef þetta er markmiðið, væri nær að innheimta gjald af úthlutuðum aflahlutdeildum sem væri jafnt auðlindaarðinum (þ.e. markaðsvirði aflahlutdeildanna). Þá myndu handhafar aflahlutdeilda ekki hagnast að jafnaði ef þeir seldu aflahlutdeildirnar eða veðsettu.

Bann við framsali og veðsetningu hefur verulega ókosti. Það er ógerningur að koma í veg fyrir að handhafar selji sig út úr greininni. Ef beint framsal á aflahlutdeildum er bannað, selja menn þær óbeint með því að selja fyrirtækin sem aflaheimildunum er úthlutað til. Bann við framsali nær því ekki markmiðum um að koma í veg fyrir að handhafa selji sig út úr greininni með óeðlilegum hagnaði. Ef reynt er að setja sölu á fyrirtækjum skorður mun það enn auka óhagkvæmnina sem hlýst af banninu.<sup>6</sup>

Bann við veðsetningu erfiðar nýliðum að hasla sér völl í sjávarútvegi þar sem það gerir þeim mun erfiðara að fjármagna kaup á útgerðarfyrirtækjum. Bannið mun því draga úr hagræðingu í sjávarútvegi og til lengri tíma draga úr þeim ábata sem þjóðin hefur af fiskveiðum.

Og hver er það sem hagnast á þessum bönnum? Almennigur hagnast ekki. Venjulegt fólk í sjávarbyggðum hagnast ekki. Þeir sem hagnast á þessum bönnum eru núverandi handhafar aflaheimilda. Þessi bönn myndu reisa virkismúra sem áhugasamir nýliðar þyrftu að klífa til þess að komast inn í kerfið. Innan virkismúranna munu núverandi kvótahafa sitja í makindum sínum algerlega óhræddir við samkeppni að utan hversu óhagkvæmir sem þeir verða með tíð og tíma. Í stuttu máli eru bönn við framsali og veðsetningu uppskrift að óhagkvæmum sjávarútvegi til lengri tíma og þannig uppskrift að mun minni hagsæld á Íslandi en annars gæti orðið.

Mér þykir líklegt að núverandi stjórnvöld væru í raun að skjóta sig í fótinn með því að halda þessum bönnum inni í frumvarpinu. Ef þau verða að lögum mun það skapa sterkt sóknarfæri fyrir núverandi stjórnarandstöðuflokka til þess að breyta kerfinu aftur. Og ef kerfinu verður breytt aftur er líklegt að allt verði undir á ný (veiðigjaldið, pottarnir, o.s.fr.). Ef hins vegar þessi bönn væru tekin út, væri líklega mun erfiðara fyrir núverandi stjórnarandstöðuflokka að breyta kerfinu til baka.

## 6. Varanleiki kerfisins

Ef frumvarpið verður að lögum munu lögin einungis gilda í mest 23 ár. Lögin munu því skapa talsverða óvissu um framtíðarfyrirkomulag fiskveiðistjórnunar. Í almennri umræðu hefur þörfin á því að draga úr óvissu og skapa sjávarútveginum stöðugt umhverfi vegið þungt. Það að ný lög um stjórn fiskveiða eigi einungis að gilda í mest 23 ár er verulega á skjön við þetta markmið.

Einhverra hluta vegna hefur hugmyndin um tímabundna samninga við útgerðarmenn orðið útgangspunktur í vinnu stjórnvalda um endurskoðun fiskveiðistjórnunarkerfisins. Það er vandséð

---

<sup>6</sup> Eina leiðin sem ég þekki til þess að banna framsal án þess að það hafi veruleg neikvæð áhrif er leigutilboðsleiðin sem útlustuð er í Þorkell Helgason og Jón Steinsson (2010) og Jón Steinsson (2010).

hvaða markmiðum verið er að ná með þessu fyrirkomulagi. En það er ljóst að þetta fyrirkomulag hefur verulega ókosti varðandi óvissu um framtíðina.

Best væri ef horfið væri frá þessari hugmynd með öllu og frumvarpið endurskrifað þannig að um varanlegt kerfi væri að ræða þar sem úthlutun væri gegn gjaldi (sem gæti vitaskuld breyst eins og gengur með skatta). En slíkt er ekki mögulegt frá pólitísku sjónarmiðið, myndi það bæta frumvarpið ef gert væri ráð fyrir að nýtingarsamningar væru framlengdir um 10 ár þegar 10 ár eru liðin frá upptöku nýja kerfisins og svo aftur um 10 ár eftir að önnur 10 ár væru liðin og koll af kolli.

## **7. Vald ráðherra**

Í 3. gr. framvarpsins segir „Ráðherra getur gripið til annarra jafngilda ráðstafana til að veiðar séu með sjálfbærum og ábyrgum hætti.“ Í skýringum við greinina er talað um að ráðherra geti horfið frá aflamarkskerfi og tekið upp sóknarstýringu. Hér virðast löginn veita ráðherra gríðarlega víðtæk völd til þess að haga stjórn fiskveiða eftir eigin höfði. Almenn er frumvarpið uppfyllt af setningum og setningarhlutum sem veita ráðherra víðtæk völd og mikinn sveigjanleika við stjórn fiskveiða. Ég leyfi mér að draga í efa að það sé skynsamlegt að löggjafarvaldið afhendi ráðherra svo víðtæk völd.

### **Heimildir:**

Jón Steinsson (2010): „Leigutilboðsleiðin,“ glærusýning, ágúst 2010,

<http://www.columbia.edu/~js3204/greinar/leigutilbodsleidinglaerur.pdf>

Þorkell Helgason og Jón Steinsson (2010): „Tilboðsleið: Ráðstöfun aflahlutdeilda með samþættingu endurúthlutunar og tilboðsmarkaðar,“ skýrsla unnin fyrir Starfshóp um endurskoðun á lögum um fiskveiðistjórnun, ágúst 2010,

<http://www.columbia.edu/~js3204/greinar/tilbodsleidin.pdf>