

Gallar kvótastýrðra fiskveiða



Valdimar Jóhannesson



Án samfellu í byggð, segir **Valdimar Jóhannesson**, munu tengsl við 11 alda söguna, landið, miðin og örnefnin glatast.

UMRÆÐUR um stjórn fiskveiða gera ráð fyrir að kvótastjórnun fiskveiða sé hagkvæm aðferð til að skammta aðgang að takmarkaðri auðlind. Vandinn sé aðeins að úthluta kvótanum. Undirritaður telur þetta rangt; að kerfið skerði útflutning þjóðarinnar um tugmilljarða króna árlega, valdi félagslegu ranglæti, hruni fiskistofna og rústi sjávarbyggðir með skelfilegu eignatjóni fyrir einstaklingana og þjóðina.

Þá slitnar þráðurinn milli landsins og þjóðarinnar þegar byggðirnar deyja. Án samfellu í byggð munu tengsl við 11 alda söguna, landið, miðin og örnefnin glatast.

Augljós rök eru fyrir því að að kvótastjórnun er afleitt kerfi, án tillits til jafnræðis. Átökin um gjafakvótann skyggja á almenna galla kvótastjórnunar, sem eru margir og alvarlegir. Opin, heiðarleg umræða um kvótakerfið hefur átt erfitt uppdráttar vegna rangfærslna og útúrsnúnings.

Ýmsir gallar eru þeir sömu hvort sem kvótarnir eru framseljanlegir (gjafakvótakerfi) eða takmarkaðir Eins eru ýmsir gallar framseljanlegra veiðiréttinda samir í aflamarki (kvóta) eða sóknarmarki (veiðidögum, veiðarfærum, veiðisvæðum). Fyrsta kynslóð veiðiréttarhafa fær arð þeirra sem á eftir koma.

Helstu almennir gallar kvóta- stýrðra fiskveiða

- Ósveigjanleg kvótasetning. Þrátt fyrir hæpnar forsendur krefst kerfið að heildarkvótinn sé ákveðinn fyrirfram. Nóg þekking er alls ekki fyrir hendi. Of mikill heildarkvóti skaðar fiskistofna; of lítill skerðir aflatekjur.
- Brottkast og rjómafleyting. Brottkast afla fylgir allri kvótastjórnun. Í aflamarkskerfi er hvati til að koma aðeins með verðmætasta fiskinn að landi. Svindlað yrði á mjög dýru veiðilöggukerfi með myndavélum í hvert skip.
- Hliðartegundir ofveiddar eða hent. Kvótastjórnun veldur ofveiði fiskstofna sem eru utan kvóta. Þegar hliðarafla er kvótasettur er hvati kominn til brottkasts. Í kvótastjórnun eru báðir kostir slæmir.
- Verðfall í hafi. Verðfall á fiskimarkaði á heimsiglingu gefur ástæðu til að henda jafnvel unnum afla fyrir borð til að fórna ekki verðmætum kvóta fyrir verðlítinn fisk.
- Kvótasvindl. Mikill hvati er til að svindla á kvótakerfinu enda gert í stórum stíl.
- Léleg nýting verksmiðjutogara. Vinnsluskip nýta illa veiddan afla. Kvótinn er miðaður við landaðan afla. Ekki borgar sig að leggja kostnað í nýtingu þegar vel veiðist. Í landvinnslu skiptir nýtingin sköpum enda a.m.k. tvöfalt betri en í sjóvinnslu.
- Of- eða vannýting miða. Kvótastjórnun beinir veiðunum þangað sem von er á verðmætasta fiskinum. Önnur mið eru vannýtt (kvótinn of dýr fyrir verðlítinn fisk) þó að nýting þeirra væri hag landsins fyrir bestu.
- Skekkja í gögnum. Brottkast, kvótasvindl, misnýting fiskimiðanna og léleg nýting aflans í sjóvinnslu gefur vísindamönnum og fiskveiðistjórn rangar upplýsingar um veiðiálag og gerir mat á fiskstofnum og veiðipoli erfitt.
- Hrun fiskistofna. Kvótastjórnun hefur ekki byggt upp sterkari fiskistofna. Þvert á móti.. Virðist valda hruni eftir um áratug. Hér hafa botnfiskveiðar hrunið um 40%. Fiskur geymist ekki í sjónum. Fiskar, sjávarspendýr og fuglar taka 90%, fiskveiðarnar víðast um 10%
- Ófullnægjandi vísindi. Lífið í hafinu og víðáttur þess eru flóknara en vísindin ráða nú við. Þess vegna er ókleift að stjórna veiðunum á grundvelli þeirra. LÍÚ notar Hafró sem valdataeki.

Helstu gallar framseljanlegs kvóta

- Þjóðfélagslegt ranglæti. Þjóðin er á móti kvótakerfinu enda mismunað til að nýta sameignina. Löggjafar- og framkvæmdavaldið hunsuðu dóm Hæstaréttar um að þetta sé andstætt stjórnarskránni.
- Samsöfnun kvóta. Framseljanlegur kvóti færir matadorunum undirtökin í sjávarútveginum. Ókeypis kvótaúthlutun gaf forkot í samkeppninni um kvótakaup. Kvótinn safnast á færri hendur.
- Byggðaröskun. Vegna einkaeignar á kvóta er unnt að svipta grundvelli undan heilu sjávarbaggðunum.
- Óverðskuldaður gróði. Þeir sem fengu ókeypis kvóta geta selt einkarétt til að nýta fiskimiðin fyrir milljarða króna.
- Skuldasöfnun - verri lífskjör. Skuldasöfnun útgerðarinnar eykur erlendar skuldir. Þjóðin notar gjaldeyristekjur í vexti í stað vöru og þjónustu.
- Nýliðun hindruð. Nýir menn geta traudla unnið sig upp í sjávarútvegi. Ný sóknarfæri skapast síður þegar vantar ferska strauma.

- Hagkvæmni einkarekstrar skerðist. Eigendur fiskiskipa sem sjálfir stýra skipum sínum fara betur með en jafnvel samviskusamir starfsmenn.
- Verra fyrir vistkerfið. Tilhneiging eignakvótans til að nýta veiðiréttinn með stórum togveiðiskipum skapar verri kost fyrir vistkerfið en ef fiskurinn væri sóttur með minni skipum með kyrrstæðum veiðarfærum - á öngla, í netum eða gildirur. Olíunotkunin margfaldast.
- Verra mannlíf. Flestir mundu kjósa að róa á minni veiðiskipum, trillum eða landróðrabátum, þó að tekjurnar væru minni en á stórum togurum, sem þær yrðu ekki með betra mannlífi og fjölskyldulífi.
- Meiri erlendum kostnaður. Stórúngerð kostar margfalt hærri erlenda fjárfestingu á hvert starf en smábátaveiðar; í skipakosti, tækjum, veiðarfærum, rekstrarvörum og eldsneyti. Stórúngerð flytur störf tengd sjávarútvegi til annarra landa, í skipasmíðastöðvar, til tækjaframleiðenda og olíuframleiðsluríkja. Olíuverð er nú lágt miðað við það sem það getur orðið.
- Erfitt að breyta til. Alvarlegur galli gjafakvótakerfis er hve erfitt er að fara úr því.

Stiglitz og Becker, bandarískir hagfræðingar og nóbelsverðlaunahafar, gáfu íslenska gjafakvótakerfinu fallelkunn í íslenskum fjölmiðlum. Umsögn þeirra var efnislega eins: Kerfið gagnast þeim einum sem voru svo heppnir að fá úthlutað kvóta.

Helsti valkostur við kvótakerfi er ýmiss konar sóknarstýring. Hér er bent á lokað veiðileyfakerfi með óframseljanlegum veiðiréttindum (Limited Entry Non Transferable Licensing) og auðlindagjald. Kerfið virðist standast stjórnarskrána, kröfur um félagslegt réttlæti, þjóðhagslega hagkvæmni, verndun lífríkis sjávar og fiskstofna, góða byggðapróun. Einnig virðist leiðin frá gjafakvótakerfinu fær. Ef kvótakerfið fær að þróast áfram gætu heimsins bestu fiskimið hætt að nýtast þjóðinni.

Hér birtist údráttur úr grein Valdimars Jóhannessonar. Hún er birt í heild sinni á fréttavef Mbl: www.mbl.is

Gallar kvótastýrðra fiskveiða

Eftir Valdimar Jóhannesson

Einn helsti vansi umræðunnar um stjórn fiskveiða er sá að yfirleitt er gengið út frá því að kvótastjórnun fiskveiða sé hagkvæm aðferð til að skammta aðgang að takmarkaðri auðlind. Vandinn sé aðeins hvernig úthluta beri aflaheimildum (kvóta). Þess vegna sé aðeins tekist á um það hvort leggja beri af gjafakvótakerfið og úthluta kvótum í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar um jafnræði og atvinnufrelsi eða hvort réttur sé skilningur LÍÚ, að sameiginleg auðlind Íslendinga, fiskimiðin, sé í raun orðin einkaeign fáeinna útvalinna manna - sægreifanna.

Kvótastjórnun hefur, að mati undirritaðs, reynst með öllu ótæk og hefur haft slæmar afleiðingar fyrir efnahag landsins undanfarin 15 ár. Hún hefur haft af þjóðinni tugmilljarða króna í útflutningsverðmætum árlega, hún veldur þjóðfélagslegu ranglæti,

hún hefur valdið hruni í fiskistofnum við landið og hún er að leggja af sjávarbyggðir um land allt með skelfilegu eignatjóni fyrir einstaklinga og þjóðfélagið allt.

Auk þess slitnar þráðurinn milli landsins og þjóðarinnar þegar byggðirnar leggjast af. Þegar fólk fer að setjast aftur að, kannski eftir áratugi, í landshlutum, sem nú eru að leggjast í auðn vegna þess að undirstaða afkomunnar þar - aðgangur að fiskimiðunum, er kominn í einkaeigu forréttindastéttar, mun það fólk ekki hafa tengsl við 11 alda sögu byggðarlaganna, ekki tengsl við landið, miðin og örnefnið eins og ef búsetan hefði verið samfelld. Hluti af þjóðararfinum mun glatast. Hvað kemur í staðinn er alveg óvíst - kannski fjölþjóðleg menning, kannski aðeins lágmenning og flatneskja.

Kvótakerfið, aflamarkskerfið, hefur fallið á prófinu á öllum sviðum: Það uppfyllir ekki skilyrði um félagslegt réttlæti, þjóðhagslega hagkvæmni, verndun lífríkis og fiskistofna - það er að rústa byggðir í landinu, skerða þjóðararfinn, það er að skemma eftirsóknarvert mannlíf um land allt - mannlíf sem gerir Ísland auðugra og skemmtilegra, jafnt fyrir Íslendinga sem erlenda ferðamenn.

Unnt er að leiða auðskiljanleg rök að því að kvótastjórnun sé afleiðing afferð til að stjórna fiskveiðum, jafnvel þó gætt væri jafnræðis við úthlutun kvóta. Því má líkja við náttúruhamfarir að gjafakvótakerfið var innleitt. Með því var óhemju auðæfum, kannski 400-500 milljónum króna, úthlutað til örfárra aðila, sem verja kerfið með kjafti og klóm. Átökin um gjafakvótann skyggja á alla almenna galla kvótastjórnunar en þeir eru margir og alvarlegir

Í ljósi þess hve mikið er í húfi fyrir þjóðina er illt hve erfiðlega hefur gengið að fá fram opna og heiðarlega umræðu um fiskveiðistjórnunina. Umræðan byggist mikið á yfirborðslegum slagorðum hagsmunaaðila eins og LÍÚ, sem leyfir sér jafnvel að ógna þeim sem telja sér skylt að taka þátt í umræðunni með rökum og staðreyndum. Málflutningur LÍÚ er skiljanlegur og hann er hættulegur. Þeir eru að verja verðmætin sem þeir fengu úthlutað vegna skammsýni stjórnmalamanna og ráðgjafa þeirra.

Öllu alvarlegri er málflutningur manna, sem ýmist tjá sig af mikilli vanþekkingu og/eða af undirlægjuhætti gagnvart firnasterkum hagsmunaaðilum. Gengi manna innan stjórnarflokkanna og hjá ýmsum ríkisstofnunum virðist oft byggjast á viljanum til að styðja gjafakvótakerfið. Andstæðingar þess eiga ekki upp á pallborðið og eru jafnvel látnir gjalda þess.

Ýmsir gallar kvótastjórnunar eru þeir sömu hvort sem kvótarnir eru framseljanlegir (gjafakvótakerfi) eða með takmörkuðum rétti (t.d. sólarlagsákvæðum). Eins eru ýmsir gallar framseljanlegra veiðiréttinda sambærilegir hvort sem veiðirétturinn byggist á aflamarki (kvóta) eða sóknarmarki (t.d. veiðidögum, tegundum veiðarfæra, veiðisvæðum o.s.frv.). Með úthlutun framseljanlegra veiðiréttinda er verið að afhenda fyrstu kynslóð veiðiréttarhafa arð af veiðum allra þeirra sem á eftir koma, þ.e. að skuldsetja sjávarútveginum með því að færa fjármagn út úr sjávarútveginum eins og hér gerist með vaxandi þunga.

Helstu almennir gallar kvótastýrðra fiskveiða

***Ósveigjanleg kvótasetning.** Kvótasetningin verður alltaf ónákvæm vegna þess að þekkingin til að ákveða hæfilega veiði er alls ekki fyrir hendi. Þrátt fyrir hæpnar forsendur krefst kerfið þess að heildarkvótinn sé ákveðinn fyrirfram og að við hann sé staðið svo að kvótaeigendur geti skipulagt veiðar sínar til að ná sem mestri hagræðingu, þó að í ljós kunni að koma að ástand fiskistofna beri ekki þá heildarveiði sem kvótasetningin gerir ráð fyrir.

Trúverðleiki kerfisins byggist á því að ekki sé hróflað við kvótasetningunni á veiðiárinu. Ef hætta væri á niðurskurði mundu útgerðarmenn kappkosta að veiða kvótann tímanlega þó að annað væri hagkvæmara. Til þess að verða ekki hengdir fyrir óvarlega kvótasetningu hafa umsjónarmenn kerfisins ríka tilhneigingu til að fara mjög varlega í kvótasetningu og þar með fer þjóðin á mis við tekjur af afla sem ellegar hefði fengist. Þetta eitt dugar til að gera að engu hagræðingu sem kvótasinnar telja kerfið leiða af sér.

***Brottkast og rjómafleyting.** Brottkast afla hefur alls staðar reynst fylgifyskur kvótastjórnunar. Ætti kannski að segja flugfiskur kvótakerfisins eins og íslenskir sjómenn kalla hann? Flugfisk kalla þeir afla sem er dreginn inn fyrir stjórborð en flýgur út þvert í bak vegna þess að ekki er til kvóti fyrir honum eða hann er ekki nákvæmlega eins og markaðurinn borgar best fyrir þá stundina.

Lengi vel afneituðu ságreifarnir og þjónustulið þeirra brottkastinu en viðurkenna nú smá brottkast þó að lítið sé gert úr því og því haldið fram að brottkast sé eðlilegt öllum fiskveiðum. Útúrsmúningur af þessum tagi er til marks um að niðurstaða í fiskveiðistjórnun getur ekki byggst á rökræðum við þessa menn. Þeir eru ónæmir fyrir rökum. Brottkast er mjög mikið á Íslandsmiðum. Þekktur aflaskipstjóri telur brottkastið kannski nema 200.000 tonnum árlega. Þó að brottkastið væri aðeins þriðjungur þess er það miklu meira en nóg til þess að hugsanleg hagræðing af kvótastjórnun hefur skolast fyrir borð.

Í aflamarkskerfi er hvati til að koma aðeins með verðmætasta fiskinn að landi. Hinum verður alltaf hent þó að sett verði veiðilögga í hvert skip með eftirlitsmyndavélum. Slíkt kerfi yrði mjög dýrt og nánast óframkvæmanlegt á smærri veiðiskipum. Einnig myndu fljótt leiðir til að svindla á eftirlitinu. (Eftir að þetta var skrifað birti sjónvarpið og Mbl mjög afgerandi fréttir um brottkast. Því verður varla neitað lengur)

***Hliðartegundir ofveiddar eða hent.** Kvótastjórnun veldur augljóslega aukinni sókn í fiskstofna sem ekki eru kvótasettir með hattu á ofveiði. Hætta er á því að lögð sé óhófleg áhersla á hliðarafla þegar hann er ekki kvótasettur. Þegar fiskstofnar sem hafa flokkast til hliðarafla er hinsvegar kvótasettur eins og t.d. hefur gert nú með keilu, löngu og ýsu í aflamarkskerfi smábáta er augljós hvati kominn til brottkasts. Þeir sem halda stíft fram kostum kvótastjórnunar virðast ganga út frá því að unnt sé að stjórna hverju sinni hvaða fisktegund bitur á krókinn eða slæðist í netið. Aðeins í veiði uppsjávarfiska, síldar, loðnu, kolmunna, er unnt að stjórna að mestu hvað kemur í veiðarfærin. Í kvótastjórnun eru báðir kostir slæmir; að kvótasetja hliðarafla eða ekki.

***Verðfall í hafi.** Lítil gaumur hefur verið gefinn að brottkasti afla sem þegar hefur verið gert að og jafnvel verkaður um borð veiðiskipanna. Ef verðfall verður á fiskimarkaði áður en komið er með aflann að landi er augljós hvati til að henda slíkum afla fyrir borð til að fórna ekki verðmætum kvóta fyrir verðlítinn fisk. Undirritaður veit meira að segja dæmi þess að fryst fiskflök í neytendapakkingum hafi farið fyrir borð af þessum ástæðum. Áhöfn frystitogarans hélt sér saman enda féllu hagsmunir hennar að hagsmunum útgerðarinnar. Það er eins gott að kunna að halda kjafti til að missa ekki plássið. Annað togskip fékk fullunna vöruna í vörpuna.

***Kvótasvindl.** Mikill hvati er til að svindla á kvótakerfinu enda gert í stórum stíl. Sjómenn flaka fisk um borð og lauma í land í skjóli nætur. Þeir sem þekkja sjómenn hafa aðgang að slíkum fiski sem sjómenn ýmist selja ódýrt eða gefa. Gjafir eru aldrei ókeypis, því "æ sér gjöf til gjalda". Slægðum fiski er landað sem óslægðum. Þá hefur verðmiklum fisktegundum verið landað sem verðlitolum; þorskur t.d. gefinn upp sem ufsi. Talað er um tvöfaldar pakkingar frystitogaranna, þorskpakkingum t.d. pakkað inn í karfapakkingar. "Ufsinn" í gámum breytist í þorsk í útlöndum. Mesta hættan er auðvitað á þessu í smábátakerfinu. Fjöldinn gerir eftirlit þar erfitt.

***Léleg nýting verksmiðjutogara.** Lítil hvati er fyrir vinnsluskip að nýta að fullu veiddan afla. Þar sem kvóti frystitogaranna er miðaður við landaðan afla er augljóst að ekki borgar sig að verja miklum fjármunum við að hámarka nýtinguna í vinnslunni nema þegar fiskerí er tregt. Í landvinnslu skiptir nýtingin hinsvegar sköpum fyrir afkomu vinnslustöðvinnar. Mikilvægara er fyrir eigandann að fylgjast með fínstillingum á vinnsluvélunum en að vasast á skrifstofunni. Sennilega er nýtingin í frystitogurum aðeins um þriðjungur þess sem gerist í lönduðum, óunnum afla. Þarna eru miklir hagsmunir þjóðarinnar í húfi en fást aldrei skoðaðir nema við uppærðar aðstæður.

***Of eða vannýting miða.** Kvótastjórnun beinir veiðunum þangað sem von er á verðmætasta fiskinum, t.d. stórum hrygningarþorski. Önnur mið eru að sama skapi vannýtt þó hagkvæmt væri fyrir heildarhagsmuni landsins að þau séu nýtt. Veiðar þar geta skilað góðum árangri miðan við sóknareiningu en skila lakari árangri á aflaeiningu (fiskurinn of verðlítill fyrir dýrmætan kvóta).

Þarna má t.d. benda á þorskinn í Breiðafirði sem hefur verið vannýtt auðlind. Í honum er töluvert af ormi(vegna vannæringar?) og hann er minni (vegna of mikillar samkeppni um takmarkaða fæðu?) og því síðri til vinnslu en þorskur í Faxaflóa. Sennilegast myndi þorskurinn í Breiðafirði batna við meiri veiði þar. Mikil veiði þar gæti þýtt eitthvað minna fiskimagn en verðmætari fisk og því meiri arð, jafnt miðað við aflamark sem sóknarmark. Svör við svona spurningum eru mikilvæg.

***Skekkja í gögnum.** Vegna brottkasts, kvótasindls, misnýtingar fiskimiðanna og lélegrar nýtingar aflans um borð í frystitogurum fá vísindamenn og fiskveiðistjórnin rangar upplýsingar um veiðiálagið á fiskstofnana sem bætir við vanda þeirra við að meta fiskstofna og þolmörk veiðistofna. Sá vanda er þó ærinn fyrir. Þetta verður þeim mun alvarlegra sem afneitun kerfisins er meiri. Í sóknarstýringu fiskveiða fengist miklu réttari mynd af raunverulegri veiði. Þar þarf enginn að fela glæpinn.

***Hrun fiskistofna.** Þar sem kvótastjórnun hefur verið beitt við fiskveiðar hefur orðið hrun í fiskistofnun þvert ofan í ytfirlýsingar þeirra sem hafa hag af því að verja kvótakerfið. Kvótastjórnun hefur ekki tekist að byggja upp sterkari fiskistofna. Þvert á móti. Þetta er reynslan hér á landi, þetta er reynslan á Nýja Sjálandi og í Kanada. Hérlendis hefur landaður botnfiskafli dregist saman um 40% frá því sem hann var fyrir daga kvótakerfisins. Í Nýja Sjálandi hafa fiskstofnar einnig hrunið eftir að fiskveiðar þar voru settar undir kvótastýringu. Í Kanada var kvótakerfi aðallega notað til að stjórna fiskveiðum á austurströndinni. Þar hrundi þorsstofnin algjörlega og var veiðum á honum hætt 1992.

Athyglivert er að hugleiða að ekkert hrun fiskstofna fyrir daga kvótakerfa í heiminum nálgastrá að vera sambærilegt við hrunið mikla í Kanada. Deila má um hvaða þættir valda mestu um hrun fiskistofnanna. Benda verður á margar ofangreindar ástæður svo sem brottkastið, slaka nýtingu verksmiðjurtogara, kvótasvindl, skekkju í gögnum, slaka nýtingu fiskmiða þar sem veiðistofnar eru ýmist ofveiddir eða vannýttir. Reglan virðist sú að kvótastjórnun fer að hafa afgerandi áhrif á minnkun fiskistofna eftir um áratug.

Vannýting leiðir til þess að fiskurinn sveltur, dánartíðnin hækkar og sjálfsátið eykst. Alvarlegur misskilningur er að halda að fiskur geymist í sjónum. Aðrir fiskar éta megnið af þeim fiski sem ekki verður sjálfdaður, yfir 90% á sumum hafsvæðum þar sem samkeppnin við sjávarspendýr er minnst. Sjávarspendýr taka til sín um þriðjung þar sem þau ganga harðast fram.

Fiskveiðar nema víðast um eða innan við 10% af því magni fiskstofna sem ekki verður sjálfdaður. Fiskar, sjávarspendýr og fuglar taka 90% víðast hvar. Meira að segja í Norðursjónum þar sem miklar áhyggjur hafa verið um ofveiði taka keppinautar okkar mannanna um veiðina 2/3 hluta hennar!

Vert er að hugleiða að lífkerfi hafsins er "dýnamískt" Með því að tvöfalda veiðiálagið er ekki endilega verið að eyða fiskistofnum, heldur kannski lækka dánartíðni, ýta undir nýliðun vegna meira fæðuframboðs, minnka sjálfsátið og þörf fisks sem er búinn að ná mestri stærðaraukningu fyrir viðhaldsfóður, taka frá fuglum og sjávarspendýrum o.s.fr. Grundvöllur lífs í hafinu eru svif og þörungur. Framboðið á þeim stendur undir öllu æðra lífríki sem við erum að nýta í samkeppninni við ofantalda aðila sem fá lang mest í sinn hlut.

Margar breytur gera samspilið í hafinu mjög flókið. Fiskar sömu tegundar éta ekki sömu fæðuna, litlir eða stórir. Seiðin geta aðeins unnið á minnstu fæðuögnum, stærri fiskar éta m.a. seiðin. Viðkoman er alls ólík því sem við sjáum á landi. Þorskhrygna getur klakið út 100 milljón eggjum á æfinni. Tveir einsaklingar af þeim þurfa að ná sama aldri og hún sjálf til þess að hrygningarstofninn standi í stað í hennar fjölskyldu.

Úr þessari fjölskyldu mega sem sagt 99.999.998 einstaklingar farast áður en þeir ná aldri ættmóðurinnar án þess að það hafi áhrif á hrygningarstofninn Til að standa undir fiskveiðunum þurfum við að taka til okkar 10-20 afkvæmi hrygnunnar. Við eigum að

nýta náttúruna skynsamlega og skoða hana vel en ekki láta hræða okkur með ógrunduðum dómadagsspám.

***Ófullnægjandi vísindi.** Ótrúleg kokhreysti er að reyna að ákveða nákvæmlega veiðipól fiskstofna fram í tímann. Enginn þarf að efast um vilja sérfræðinga hafrannsóknarstofnunar til að gera vel. Við höfum orðið vitni ítrekað að mistökum þeirra. Við því er ekkert að gera nema að skapa þeim góð skilyrði, heilbrigða samkeppni og vona að vísindin eflist. Vísindi þurfa sjálfstæði gagnvart hagsmunaaðilum. Hafró nýtur ekki slíkra skilyrða. Stofnunin er undir stjórn manna sem hafa hag af því að verja gjafakvótakerfið. Hafró má ekki vera valdatæki. Við verðum að gera okkur grein fyrir takmörkum vísindanna.

Lífið í hafinu og víðáttur þess eru flóknara en vísindin ráða nú við. Þessvegna er fráleitt að reyna að stjórna veiðunum á grundvelli mjög takmarkaðrar vitneskju. Minnir á lærdómsmenn miðalda, sem töldu sig getað reiknað fjölda púka í helvíti eða árafjöldann frá sköpun heimsins á grundvelli biblíunnar. Meðan við vitum ekki betur er reynslan bestu vísindin. Reynslan sagði okkur að veiðarnar eins og þær voru fyrir daga kvótakerfisins gáfu mun meiri veiði en nú eftir 17 ára kvótastjórnun. Það þýðir þó ekki að við gætum þess vegna horfið aftur til frjálsra veiða. Slíkt er óhæft nema ef miklu betri upplýsingar en við höfum núna leiddu í ljós að það væri óhætt. Of mikið er í húfi.

Hér að ofan hefur verið fjallað um helstu galla sem eru sameiginlegir allri kvótastjórnun fiskveiða. Gallar fiskveiðistjórnun með framseljanlegum kvóta eins og við búum við eru margir gamlir kunningjar úr umræðunni:

Helsu gallar framseljanlegs kvóta

***Þjóðfélagslegt ranglæti.** Skoðanakannanir sýna að allt að 85% þjóðarinnar eru á móti kvótakerfinu vegna þess að augljóst er með hvaða hætti það mismunar Íslendingum til að nýta sameiginlega auðlind. Löggjafarvaldið og framkvæmdavaldið hunsuðu dóm Hæstaréttar um að þessi mismunun sé óheimil og í andstöðu við stjórnarskrána. Ekki þarf að efast um þjóðhagslega óhagkvæmni óréttlætis. Óréttlæti veldur spennu og elur á sundrunu og upplausn. Óréttlát mismunun veldur reiði og firlingu; vilja þeirra sem verða undir til þess að ná sér niðri á þjóðfélaginu sem getur leitt af sér glæpi og jafnvel vímuefnaneyslu til að bæla niður vanlíðan sem menn ráða ekki við.

***Samsöfnun kvóta.** Með framseljanlegan kvóta fá matadorar fjármálalífsins undirtökin í sjávarútveginum. Ókeypis kvótaúthlutun í upphafi gaf forskot í samkeppninni um kaup á kvóta. Kvótinn færir því sífellt á færri hendur og heilu byggðarlögin verða háð geðþóttaákvörðunum aðila sem hafa aðra hagsmuni en íbúar þar.

***Byggðaröskun.** Vegna einkaeignar á kvóta er unnt að svipta grundvelli undan heilu sjávarbyggðunum eins og hefur verið að gerast allt umhverfis landið. Þessir bæir eru að deyja þrátt fyrir hagkvæma legu gagnvart fiskimiðunum og vilja íbúanna til áframhaldandi búsetu ef framtíðarhorfur væru fullnægjandi.

***Óverðskuldaður gróði.** Þeir sem eru fyrir "tilviljun" vel staðsettir þegar úthlutun aflaheimilda fer fram geta selt rétt sinn sem verður mjög verðmætur. Einstaklingur hefur gengið út úr atvinnugreininni með marga milljarða króna fyrir sölu á einkarétti til nýtingar sameignar þjóðarinnar. Með úthlutun framseljanlegra veiðiréttinda er verið að afhenda fyrstu kynslóð veiðiréttarhafa arð af veiðum allra þeirra sem á eftir koma. Sjávarútvegurinn er skuldsettur með færslu fjármagns út úr sjávarútveginum með vaxandi þunga.

***Skuldasöfnun - verri líf skjör.** Skuldasöfnun útgerðarinnar eykur skuldir þjóðarinnar erlendis sem skerðir kjör hennar. Fleiri krónur af útflutningi fara í vaxtagreiðslur og af sjálfu sér leiðir að færri krónur fást til að kaupa vörur og þjónustu fyrir þjóðina erlendis.

***Nýliðun hindruð.** Erfitt er fyrir nýja menn að vinna sig upp innan greinarinnar. Verðmæt tækifæri glatast til að fá ferska strauða inn í atvinnugreinina. Nýir, ákafir og öflugir menn brydda oft upp á nýjungum sem geta leitt til áður óþekktra sóknarfæra. Lífríkið umhverfis Ísland er eflaust mjög illa nýtt miðað við það sem gæti orðið. Starfsmenn risafyrirtækja eru síður líklegir til að sjá ný sóknarfæri en eigendur sem eru á vettvanginum eins og sagan sýnir.

***Hagkvæmni einkarekstrar skerðist.** Eigendur fiskiskipa sem sjálfir stýra skipum sínum fara betur með en jafnvel samviskusamir starfsmenn. Framseljanlegur kvóti leiðir til samsöfnunar kvóta sem aftur leiðir til óheppilegrar samsetningar veiðiflotans. Matadorinn á auðveldara með að stjórna hagsmunum sínum í gegnum stór verksmiðjuskip en fjölda smábáta, jafnvel þó að þeir séu þjóðhagslega hagkvæmari.

Kvótasinnar telja sjávarútveginn best kominn í höndum þeirra sem hafa frjálst spil til að safna til sín veiðiheimildum. Þeir segja að stór hluti þjóðarinnar muni svo í raun eiga fyrirtækin og þar með fiskimiðin í gegnum hlutabréfakaup ýmist beint eða í gegnum lífeyrissjóði þegar matadorarnir þjóða hlutabréfin föl.

Almenningur á sem sagt að kaupa fiskimiðin til baka frá matadorunum, sem hafa fénytt upphaflegan gjafakvóta og skattakerfið til að eignast einkarétt til að nýta (og þar með eiga) sameign þjóðarinnar. Kvótasinnar hafa spáð því að allar veiðiheimildir muni safnast á 2-3 hendur.

Af hverju ekki aðeins í eitt fyrirtæki? Ef sameign þjóðarinnar væri betur komin í eign almenningshlutafélags heldur en þjóðarinnar allrar af hverju þá hreinlega ekki að stofna almannahlutafélag um fiskimiðin sem allir Íslendingar ættu og stjórna þessu hlutafélagi allra Íslendinga með stjórn sem allir Íslendingar kysu í sérstakri atkvæðagreiðslu (kosningum)?

***Verri vistfræði.** Vegna tilhneigingar eignakvótakerfis til að nýta veiðiréttinn með stórum togveiðiskipum skapa veiðarnar verri kost fyrir vistkerfið en ef fiskurinn væri að mestu sóttur með minni skipum með kyrrstæðum veiðarfærum - á öngla, í net eða í gildrur. Vísbendingar benda til þess að togveiðarfæri fari illa með lífríkið - sérstaklega hafsbótinn. Norðmenn hafa bannað allar togveiðar þar sem enn eru kóralrif sem ekki

hafa verið eyðilögð. Vísindamenn eru að vakna til vitundar um að kóralrifin séu lífríkinu afar mikilvæg. Hvað með annað landslag hafsbotnsins?

Spurning er hve mikið drepst af fiski sem sleppur út um möskva vörpunnar og hve mikið líf fer forgörðum við hnjaskið. Króka- og gildruveiðar virðast hafa afgerandi vistfræðilega yfirburði. Fiskur veiðist helst á öngla þegar hann er svangur vegna fæðuskorts. Þá er einnig mikilvægast að veiða hann áður en hann verður sjálfdaður eða að stærri félagar hans, sem einnig eru svangir, éta hann.

Olíunotkun á hverja aflaeiningu er margföld í togveiðum miðað við veiði smábáta. Munurinn getur verið allt að tuttugufaldur á hagkvæmustu trilluveiðum og verksmiðjutogurum. Fyrir utan betri að útgerðarinnar og þjóðfélagslegt hagræði af minni olíuneyslu við veiðarnar væri minni olíunotkun verðmætt innlegg Íslendinga í minni losun gróðurhúsalofttegunda. Á kvótatímabilinu hefur olíunotkun á hverja aflaeiningu meira en tvöfaldast á sama tíma og tækniframfarir hafa á öðrum sviðum leitt til orkusparnaðar. Aukinn kvóti annars staðar í atvinnulífinu til losunar kolsýru út í andrúmsloftið gæti verið mjög verðmætur.

***Verra mannlíf.** Flestir sem stunda sjó mundu kjósa að róa á minni veiðiskipum, trillum eða landróðrabátum, jafnvel þó að tekjurnar væru minni en á stórum togurum. Ef tekjurnar væru í þokkabót meiri eins og sterkar vísbendingar eru um ef smábátaveiðar fengju að keppa á jafnréttisgrundvelli við stórútgerðina, þarf vart að efa hvað flestir sjómenn mundu velja. Tækniframfarir í smábátaútgerð hafa verið gífurlegar undanfarin ár. Velbúin trilla er orðin miklu öflugra og öruggara vinnutæki en áður þekktist. Smábátaveiðum fylgir skemmtilegra mannlíf og betra fjölskyldulíf en rekstri stórra togveiðiskipa sem eru að veiðum langtímum saman.

***Meiri erlendir kostnaður.** Stórútgerð kostar margfalt hærra erlenda fjárfestingu á bak við hvert starf en smábátaveiðar, jafnt í skipakosti, tækjum, veiðarfærum sem og rekstrarvörum og eldsneyti. Með stórútgerð er í raun verið að flytja störf tengd sjávarútvegi til annarra landa, í skipusmiðastöðvar, til tækjaframleiðenda og olíuframleiðsluríkja. Olíuverð er nú sennilega mjög lágt miðað við það sem það getur orðið. Íslenskur sjávarútvegur verður í miklum vanda ef olía hækkar skyndilega og tækifæri gefst ekki til að komast fljótt í hagkvæmari smábátaveiðar.

Mjög öflugur iðnaður var að skapast hérlendis í tækjasmíði (t.d. fullkomnum handfærarúllum) og smíði smábáta, sem voru að ná athygliverðum árangri á heimsvísu. Aukin smábátaútgerð mundi hleypa nýju lífi í þennan iðnað. Viðhaldsvinna smærri veiðiskipa er auðveld og hagkvæm hérlendis en viðhald stóru togskipanna færast í auknum mæli til erlendra aðila. Góður árangur hefur náðst hérlendis í veiðarfæraiðnaði tengdum stórútgerð með miklum útflutningi. Engum dettur til hugar að útgerð stórra togara eigi eftir að hverfa þó að hlutfallslegt vægi þeirra gæti eitthvað dalað nema ef stóru togskipin gætu ekki staðist samkeppni við smábátana á jafnréttisgrundvelli. Þá er heldur ekki eftir neinu að sjá.

***Erfitt að breyta til.** Einn alvarlegasti galli aflamarkskerfis með framseljanlegum kvóta er hve erfitt er að fara úr kerfinu ef í ljós kemur að það dugar illa til að stjórna fiskveiðum. Á þessu erum við Íslendingar heldur betur að brenna okkur. Fyrsta grein laga um stjórn fiskveiða er þó ljós í myrkrinu. Þar segir m.a.: Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Tveir dómur Hæstaréttar eru einnig mikilvægir, Valdimarsdómurinn og Vatneyrardómurinn. Í fyrri dóminum segir hæstaréttur að ekki sé heimilt samkvæmt stjórnarskránni að mismuna Íslendingum um aðgang að (nýtingu á) sameiginlegum fiskimiðum. Í seinni dóminum segir rétturinn að Alþingi geti breytt um fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar og verður ekki annað skilið að þetta sé unnt að gera skaðabótalaust. Ofurtök kvótaeigenda í stjórnmalalífi landsins eru þarna hinsvegar mikill þrándur í götu og sú staðreynd að íslenskir stjórnmalamenn eru vanir því að látast stjórnast af sérhagsmunaöflum frekar en almannahagsmunum.

Vegna meiri eftirspurnar eftir gæðafiski, tækniframfara, frjálsra fiskmarkaða, frjálsrar útflutningsverslunar með fiskafurðir, betri samgangna, meiri þekkingar í fiskverkun og nýtingu á sjávarfangi, sem áður var vannýtt, hafa verðmæti af sjávarútvegi ekki dregist saman á þessum tíma. Þessar framfarir hafa orðið þrátt fyrir kvótakerfið en ekki vegna þess. Hefði kvótakerfið ekki komið til er sennilegt að botnfiskveiðarnar gætu verið a.m.k. 300 þúsund tonnum meiri árlega. Þorskafla á Íslandsmiðum árið 1953 til 1983 nam að meðaltali 420.000 tonnum. Undanfarinn áratug hefur hann aðeins numið helmingi þess. Afli 200 þús tónna af þessum verðmæta fiski hefur glatast árlega.

Aflaverðmæti glataða aflans, vannýting og brottkast, gætu numið a.m.k. 30-40 milljörðum króna árlega, útflutningsverðmæti gætu numið 40-50 milljörðum króna. Kannski erum við að tala um miklu stærri upphæð ef grunur minn er réttur en það er seinni tíma mál. Margfeldisáhrif frá tekjum í þessum undirstöðuatvinnurekstri þjóðarinnar yrðu gífurleg. Þjóðartekjur á mann yrðu í einu af efstu sætum í heiminum. Viðskiptahallinn gæti lagast verulega sem og erlendar skuldir þjóðarinnar á skömmum tíma með skynsamlegri efnahagsstjórn.

Kanadíski fiskihagfræðingurinn Parcival Copes, prófessor emeritus við Simon Fraser University í BC, sem lengi hefur haldið uppi hvassri gagnrýni á kvótastýrða fiskveiðistjórn heldur því fram að einn af fáum kostum slíks stjórnkerfis t.d. í botnfiskveiðum sé aukin hagræðing í fiskiskipaflotanum til skamms tíma ef kvótinn er framseljanlegur. Hann telur að starfsfélagar hans sem aðhyllast kvótakerfi einblíni of mikið á þetta eina atriði sem næst aðeins með þeim fráleita fórnarkostnaði sem gjafakvótakerfinu fylgir. Hér gerðist hinsvegar það furðulega að þessarar hagræðingar gætti alls ekki. Þvert á móti stækkaði flotinn verulega jafnt að rúmtaki, vélarafli og í fjárfestingu og hafði það gerst áður en Valdimarsdómurinn svokallaði var kveðinn upp þó að látið sé að því liggja að til þess dóms megi rekja að kvótakerfið hafi orðið óhagkvæmara.

Parcival Copes tjáði raunar undirrituðum nýlega að starfsfélagar hans vestra væru sumir farnir að sjá hve kvótastjórnun er gallað tæki og þá alveg óháð því hvort um er að ræða gjafakvóta eða ekki. Enginn þeirra efast hinsvegar um að gjafakvótakerfi er óhagkvæmast

og óréttlátast af öllum kvótakerfum. Stiglitz, nýbakaður nóbelsverðlaunahafi í hagfræði, og Becker sem fékk sömu verðlaun fyrir nokkrum árum, báðir afar virtir bandarískir hagfræðingar, hafa gefið íslenska gjafakvótakerfinu falleinkunn í viðtölum við íslenska fjölmiðla. Umsögn þeirra beggja var efnislega samhljóða eftirfarandi við sitt hvort tækifærið: **Kerfið gagnast þeim einum sem voru svo heppnir að fá úthlutað kvóta.** Undir það tek ég heilshugar!

Sóknarkerfi hefur yfirburði yfir aflamarkskerfi

Helsti valkostur í fiskveiðistjórnun við kvótakerfi er sóknarstýring sem getur verið með ýmsum hætti. Færeyingar voru komnir í kvótastýringu eins og við frændur þeirra en þeir báru gæfu til þess að átta sig tímanlega og taka upp sóknarkerfi sem virðist hafa þjónað þeim vel. Mikil umskipti til batnaðar urðu í sjávarútvegi hjá þeim við breytinguna. Fátt hindrar þá nú í að taka upp breytt kerfi ef þeir sjá sér hag í því. Til þess að skoða kerfið má benda á ágæta grein Magnúsar Þórs Hafsteinssonar fréttamanns og fiskifræðings, Færeyska sóknardagakerfið, á fréttavef Bæjarins besta í aðsendu efni <http://www.bb.is/frettir/>

Við Íslendingar ættum að skoða kerfi þeirra. Sérstaklega ættum við þó að skoða vel sóknarkerfi með svokölluðu lokuðu veiðileyfakerfi með óframseljanlegum veiðiréttindum (Limited Entry Non Transferable Licensing) og auðlindagjaldi af umframurði (auðlindarentu). Rækilega þarf að undirstrika orðið óframseljanlegum. Kanadamenn tóku upp lokað veiðileyfakerfi til þess að ná tökum á laxveiðum í sjó en höfðu veiðileyfin framseljanleg (Limited Entry Transferable Licensing) Notkun LETL-kerfis í stað notkunar LENTL-kerfis varð til þess, að mati Parcival Copes, að eyðileggja árangurinn í laxveiðum Kanada. Vert er að skoða hvernig LENTL-kerfi stendur gagnvart helstu kröfum sem gera á til fiskveiðistjórnunarkerfis. Gera verður þá kröfur til kerfisins að leiðin frá núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi sé nokkuð greiðfær en það virðist einmitt vera tilfellið. Einnig verður að meta hversu auðvelt væri að fá almenning og sérstaklega þá sem eiga að búa við kerfið til þess að skilja að hagsmunir þeirra gætu legið í því að taka þetta kerfi upp. Helstu kröfur sem gera verður til kerfisins eru eftirfarandi:

1. Félagslegt réttlæti

2. Standist stjórnarskrána
3. Þjóðhagsleg hagkvæmni
4. Verndun lífríkis sjávar og fiskstofna
5. Byggðaðþróun
6. Almenn lífsgæði
7. Aðlögunarhæfni frá núverandi kerfi

8. Möguleikar til að breyta í nýtt kerfi ef það reynist ófullkomið

Að lokum vil ég leggja áherslu á að hafa verður í huga fyrir hverja fiskveiðistjórnunin er hagkvæm. Arður allra Íslendinga af fiskimiðunum skiptir máli. Tryggja verður að hann dreifist sem best. Jafnvel þó að sýnt yrði fram á að arður fiskveiðifyrirtækjanna væri mestur með lágmarkstengingu við íslenskt efnahags- og atvinnulíf er það í andstöðu við hagsmuni þjóðarinnar, eiganda auðlindarinnar. Eins og horfir í kvótastýrðum fiskveiðum Íslendinga gæti sú staða hæglega komið upp fljótlega að handhafar kvótanna sjái sér mestan hag af því að láta erlent láglaunafólk manna verksmiðjuskipin og að viðhald þeirra færi fram erlendis sem og önnur þjónusta við þau. Aflinn yrði fluttur til vinnslu þar sem vinnuaflið er ódýrast. Veiðiskipin kæmu lítið í íslenska höfn. Þá skiptu heimsins bestu fiskveiðimið þjóðina orðið litlu máli og lífskjörin yrðu að sama skapi verri.

Höfundur er framkvæmdastjóri.