

Lokaskýrsla starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um endurskoðun á framtíðarskipan byggðakvóta (2017)

Starfshópur sem skipaður var árið 2017 skilaði lokaskýrslu um endurskoðun á framtíðarskipan byggðakvóta í júní 2017. Í skýrslunni var lögð áhersla á að styrkja byggðafestu og stuðla að markvissari og fyrirsjáanlegri ráðstöfun byggðakvóta til eflingar sjávarbyggðum í vanda.

Tillögur starfshópsins miðuðu að því að auka stöðugleika, gagnsæi og sveigjanleika í ráðstöfun byggðakvóta, meðal annars með breyttu fyrirkomulagi úthlutunar, lengri samningstíma og skýrari tengingu við markmið um atvinnuþróun í einstökum byggðarlögum. Skýrslan tekur í þessu sambandi til almenns byggðakvóta og sérstaks byggðakvóta Byggðastofnunar, það er þess hluta 5,3% aflamagns sem sérstaklega er ætlaður til eflingar sjávarbyggða í vanda.

Í meginatriðum var lagt til að ráðstöfun byggðakvóta byggðist á samningsramma í formi atvinnuþróunarsamninga milli ríkisins, fyrir hönd Byggðastofnunar, og sveitarfélaga.

Meginatriði tillagna:

1. Samningsrammi

Ráðstöfun almenns byggðakvóta og sérstaks byggðakvóta Byggðastofnunar verði byggð á samstarfssamningum um atvinnuþróun í viðkomandi sjávarbyggðum.

2. Langtímasamningar

Byggðastofnun geri samninga við sveitarfélög til allt að 10 ára, með mati á árangri og ákvörðun um endurnýjun eftir 5 ár. Heimilt verði að veita öðrum aðilum, svo sem íbúasamtökum, hverfisráðum, atvinnuþróunarfélögum, landshlutasamtökum, frjálsum félagasamtökum, fyrirtækjum og samtökum þeirra, aðild að slíkum samningum. Slíkir samningar geti náð til einnar eða fleiri sjávarbyggða innan sama sveitarfélags eða landshluta.

3. Innihald samninga

Í samningum komi fram: greining á stöðu og framtíðarmöguleikum viðkomandi sjávarbyggðarlags, markmið um þróun þess á samningstímanum, fyrirhuguð ráðstöfun byggðakvóta, hlutverk og framlög samningsaðila og skýrir mælikvarðar til að meta árangur. Heimilt verði að semja um greiðslur til skýrt skilgreindra verkefna, umsýslu og eftirlits með framfylgd samningsins.

4. Reikniregla um skiptingu

Skipting byggðakvóta milli byggðarlaga byggist á hlutlægu reiknilíkani sem tekur mið af: meðalfjölda íbúa við upphaf kvótakerfisins 1980–1983 og breytingum á mannfjölda til tímabilsins 2013–2016. Úthlutun aukist með fólksfækkun en minnki með fólksfjölgun og taki jafnframt mið af stærð byggðarlags við upphaf kvótakerfisins. Úthlutað verði einu tonni fyrir hvern íbúa miðað við meðalfjölda íbúa í hverju byggðarlagi á tímabilinu 1980–1983 upp að 500 íbúum, en lækki um eitt tonn fyrir hvern íbúa umfram það.

5. Skilyrði um sögulega stöðu

Byggðakvóta verði einungis úthlutað til byggðarlaga þar sem sjávarafla var landað árið 1983 við upphaf kvótakerfisins. Byggðarlag samsvari byggðakjarna samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands, þó þannig að tveir eða fleiri byggðakjarnar teljist eitt byggðarlag ef innan við 5 km akstursfjarlægð er á milli þeirra.

6. Vernd núverandi samninga

Úthlutun til einstakra byggðarlaga verði aldrei lægri en sem nemur gildandi samningum um aflamark Byggðastofnunar.

7. Aukinn sveigjanleiki í ráðstöfun

Heimilt verði að semja um: úthlutun byggðakvóta til að byggja upp arðbæra fiskvinnslu í byggðarlaginu með samkomulagi milli aðila í veiðum og vinnslu, úthlutun án vinnsluskyldu ef forsendur fyrir arðbærri vinnslu eru ekki taldar fyrir hendi, og samstarf milli sjávarbyggða innan sama landshluta um nýtingu byggðakvóta gegn mótframlagi. Við úthlutun án vinnsluskyldu verði heimilt að setja frekari skilyrði um lögheimili eigenda og áhafnar, hámarksstærð báta, löndunarstað eða veiðarfæri, eða úthluta byggðakvóta sem ívilnun við löndun annars afla.

8. Framkvæmd og eftirlit

Byggðastofnun annist umsýslu samninga fyrir hönd ríkisins og hafi, ásamt Fiskistofu, eftirlit með framkvæmd þeirra.

9. Innleiðing

Veittur verði allt að þriggja ára aðlögunartími til að ganga frá atvinnuþróunarsamningum. Á meðan gildi núverandi reglur um úthlutun byggðakvóta og aflamark Byggðastofnunar. Lagt er til að skipting byggðakvóta verði innleidd strax á næsta fiskveiðiári, en að þessu þriggja ára svigrúmi verði beitt til að ganga frá samningum.

Meginniðurstaða:

Tillögurnar fela þannig í sér að byggðakvóti verði áfram tengdur tilteknum sjávarbyggðum en að ráðstöfun hans verði í auknum mæli háð markvissum atvinnuþróunarsamningum. Með þessu var stefnt að auknum sveigjanleika innan samningsbundins ramma með skýrum markmiðum og mælikvörðum, þar sem nýting byggðakvóta er tengd skilgreindum markmiðum um eflingu atvinnulífs og byggðafestu í viðkomandi byggðum.

Endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda (2020)

Starfshópur sem skipaður var árið 2019 skilaði í febrúar 2020 skýrslu um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda sem teknar eru til hliðar samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða. Í skýrslunni eru lagðar fram tillögur um breytingar á fyrirkomulagi atvinnu- og byggðakvóta, með áherslu á skýrari markmið, aukinn fyrirsjáanleika, meiri sveigjanleika í ráðstöfun og reglubundið árangursmat.

Starfshópurinn leggur til að áfram verði byggt á núverandi fyrirkomulagi í meginatriðum, en með breytingum á lagaramma, hlutfallaskiptingu og framkvæmd. Jafnframt er lagt til að áhersla verði í auknum mæli lögð á dreifðar sjávarbyggðir, að ráðstöfun verði skýrð betur í lögum og að ráðuneyti útfæri nánar ýmis atriði með breytingum á lögum og reglugerðum.

Meginatriði tillagna starfshópsins:

1. Fyrirsjáanleiki og hlutfallaskipting

Lagt er til að innbyrðis skipting þeirra 5,3% aflaheimilda sem renna til atvinnu- og byggðakvóta verði fest til sex ára og skilgreind sem hlutfall fremur en fast tonnamagn. Jafnframt verði áfram heimilt að færa ónýttar heimildir milli aðgerða og milli fiskveiðiára.

2. Skýrari lagarammi

Lagt er til að tilgangur og markmið atvinnu- og byggðakvóta verði skýrð í lögum, að ákvæði um ráðstöfun 5,3% aflaheimilda verði dregin saman með heildstæðari hætti og að sett verði ný ákvæði um varasjóð vegna óvæntra áfalla og tilraunaverkefni til byggðapróunar.

3. Áhersla á dreifðar sjávarbyggðir

Lagt er til að úthlutun byggðakvóta taki mið af áherslu á dreifðar sjávarbyggðir. Miðað verði við byggðarlög að 2.000 íbúum en úthlutun lækki stig af stigi hjá byggðarlögum með 1.000–2.000 íbúa og falli niður hjá stærri byggðarlögum.

4. Almennur byggðakvóti

Lagt er til að föstu hlutfalli aflaheimilda verði úthlutað sem almennum byggðakvóta til sex ára í senn og að skipting milli byggðarlaga taki mið af meðaltali fyrri ára. Einnig er lagt til að

ráðuneytið geti veitt Byggðastofnun umboð til að gera samninga við sveitarfélög um útfærslu nýtingar, þar á meðal án vinnsluskyldu, sem löndunarívilnun eða með öðrum sértækum leiðum.

5. Sértækur byggðakvóti

Lagt er til að sértækur byggðakvóti verði áfram ráðstafað með samningum, en að nýir og endurnýjaðir samningar verði til sex ára í senn og feli í sér markmið, mælikvarða, samstarfsaðila, eftirfylgni og árangursmat. Einnig er gert ráð fyrir að heimilt verði að samnýta almennan og sértækan byggðakvóta innan sama verkefnis.

6. Tilraunaverkefni og fjölbreytni atvinnulífs

Lagt er til að heimilt verði að nýta almennan byggðakvóta eða aflaheimildir vegna ónýttrar línuívilnunar í tilraunaverkefnum til að efla fjölbreytni atvinnulífs innan vinnusóknarsvæða. Slík verkefni yrðu tímabundin, samningsbundin og háð sérstakri eftirfylgni og árangursmati.

Samantekt:

Tillögurnar miða að því að byggja áfram á núverandi fyrirkomulagi atvinnu- og byggðakvóta, en með skýrari ramma, auknum fyrirsjáanleika og meiri sveigjanleika í ráðstöfun. Jafnframt er lögð áhersla á að bæta markmiðasetningu og árangursmat, þar sem núverandi fyrirkomulag hefur verið talið erfitt í mati og árangur þess óljós í sumum tilvikum.

Auðlindin okkar – Sjálfbær sjávarútvegur (2023)

Í skýrslu verkefnisins Auðlindin okkar frá ágúst 2023 eru lagðar fram tillögur m.a. um breytingar á ráðstöfun 5,3% kerfisins, svonefndu byggðakerfi. Í skýrslunni er lögð áhersla á að bæta skilvirkni kerfisins, skýra markmið þess og tryggja að stuðningur við sjávarbyggðir skili raunverulegum og mælanlegum árangri. Þá er sérstaklega bent á að núverandi fyrirkomulag, einkum hvað almennan byggðakvóta varðar, hafi verið gagnrýnt fyrir óskýr markmið, takmarkaðan árangur og flókna stjórnsýslu.

Tillögur starfshópsins byggja á því að endurskilgreina hlutverk byggðakerfisins með breytingum á uppbyggingu og áherslum þess, þ.e. að hluti aflaheimilda sé nýttur til stuðnings byggðum. Í stað þess að leggja fram eina heildarlausn eru dregnar upp tvær meginleiðir, innviðaleið og byggðafestuleið, sem lagt er til að verði nýttar samhliða eftir eðli verkefna og markmiða. Með þessu er leitast við að samræma betur efnahagslega hagkvæmni og byggðasjónarmið og skapa sveigjanlegra kerfi en áður hefur verið.

Í meginatriðum er lagt til að byggðakerfið verði áfram við lýði en að samsetning þess og hlutverk einstakra þátta breytist. Sérstaklega er lagt til að almennur byggðakvóti verði lagður

niður í núverandi mynd og að þeim aflaheimildum verði ráðstafað með öðrum hætti. Ástæða þess er sú að mat starfshópsins er að almennur byggðakvóti hafi skilað óljósum og takmörkuðum árangri og að úthlutun hans hafi verið bæði flókin og umdeild.

Meginatriði tillagna:

1. Innleiðing innviðaleiðar í stað almenns byggðakvóta

Lagt er til að almennur byggðakvóti verði aflagður og að þeim aflaheimildum sem áður féllu undir hann verði í staðinn ráðstafað með svonefndri innviðaleið. Sú leið felur í sér að veiðiheimildir verði leigðar út á markaði og að tekjur af þeirri leigu renni til sveitarfélaga í sjávarbyggðum. Með þessu er markmiðið að færa stuðninginn frá beinni úthlutun aflaheimilda til einstakra aðila yfir í fjárhagslegan stuðning við sveitarfélög sem geta ráðstafað honum til uppbyggingar atvinnulífs, innviða og samfélagslegra verkefna.

2. Tvær leiðir við ráðstöfun aflaheimilda – innviðaleið og byggðafestuleið

Í skýrslunni er lagt til að byggðakerfið byggist á tveimur meginálgunum. Annars vegar innviðaleiðinni, sem felur í sér að tekjur af aflaheimildum nýtist til uppbyggingar án beinnar tengingar við veiðar eða vinnslu og hins vegar byggðafestuleiðinni, þar sem aflaheimildir eru áfram nýttar beint til að styðja við sjávarútveg í byggðum þar sem veiðar og vinnsla eru taldar eiga framtíð fyrir sér. Byggðafestuleiðin byggir þannig á því að kvótinn sjálfur sé tæki til að tryggja atvinnu og starfsemi á staðnum en innviðaleiðin að fjármunirnir nýtist til víðtækari uppbyggingar. Starfshópurinn leggur til að þessar leiðir verði nýttar samhliða, fremur en að önnur þeirra komi alfarið í stað hinnar.

3. Sértekur byggðakvóti sem meginverkfæri byggðafestuleiðar

Lagt er til að sértekur byggðakvóti Byggðastofnunar verði áfram helsta úrræðið til að styðja byggðir þar sem sjávarútvegur hefur raunhæfa framtíð. Áhersla er lögð á að gera úthlutun hans markvissari, með skýrari markmiðum og mælikvörðum á árangur og um leið rýmri skilyrðum fyrir vali á sveitarfélögum og við samningsgerð, svo unnt sé að vanda valið betur og hámarka nýtingu takmarkaðra aflaheimilda. Með þessu er leitast við að tryggja að takmarkaðar aflaheimildir skili sem mestum áhrifum þar sem þær hafa mesta þýðingu fyrir atvinnu og byggðafestu.

4. Skýrari markmið og aukið árangursmat

Í skýrslunni er lögð áhersla á að markmið byggðakerfa verði lögfest með skýrum hætti í fyrirhuguðu frumvarpi um nýtingu og stjórnun nytjastofna sjávar og að settir verði mælikvarðar til að meta árangur þeirra í samvinnu við Byggðastofnun, Fiskistofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagaðila. Jafnframt er lagt til að á fimm ára fresti verði Alþingi

gerð grein fyrir mati á árangri byggðakerfa. Með þessu er stefnt að auknu gagnsæi og betri stefnumótun til lengri tíma.

Meginniðurstaða:

Tillögurnar fela í sér breytingu á áherslum innan byggðakerfisins þar sem stuðningur við sjávarbyggðir færir í auknum mæli frá beinni úthlutun aflaheimilda til einstakra aðila yfir í fjárhagslegan stuðning við sveitarfélög í gegnum innviðaleið. Á sama tíma er byggðafestuleið haldið við með sértækum úrræðum þar sem veiðiheimildir eru nýttar beint til að styðja við atvinnu og starfsemi í tilteknum byggðum. Með þessari tvíþættu nálgun er stefnt að því að bæta bæði skilvirkni og áhrif byggðakerfisins og tryggja að verðmæti sem skapast við nýtingu auðlindarinnar skili sér betur til samfélagsins.

Val á innviðaleið í drögum að frumvarpi til laga um sjávarútveg (2023)

Í drögum að frumvarpi til laga um sjávarútveg, sem unnið var í kjölfar skýrslu verkefnisins Auðlindin okkar – sjálfbær sjávarútvegur (2023), er byggt á tillögum starfshópa um breytingar á byggðakerfum innan svonefnds 5,3% kerfis. Drögin voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í nóvember 2023 ásamt minnisblaði sem kynnir tvær mögulegar útfærslur innviðaleiðar.

Í skýrslunni voru lagðar fram tvær meginleiðir, innviðaleið og byggðafestuleið og lagt til að þær yrðu nýttar samhliða. Í frumvarpsdrögunum var hins vegar lagt til að almennur byggðakvóti verði lagður niður og að þeim aflaheimildum sem áður féllu undir hann verði ráðstafað með svonefndum innviðastuðningi. Sú útfærsla felur í sér að aflaheimildum er ekki lengur úthlutað beint til aðila eða byggðarlaga heldur eru þær boðnar upp á markaði á vegum Fiskistofu, til eins árs í senn. Tekjur af útleigu þeirra renna í ríkissjóð og fjárveiting til innviðastuðnings sjávarbyggða er ákveðin af ráðherra á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum. Með þessu er stuðningur við sjávarbyggðir færður frá beinni úthlutun aflaheimilda yfir í fjárhagslegan stuðning án beinnar tengingar við úthlutun tiltekinnar aflaheimilda til einstakra aðila.

Í frumvarpsdrögunum er áfram gert ráð fyrir sértækum byggðakvóta Byggðastofnunar (60. og 61. gr.). Aflaheimildum er úthlutað á grundvelli samninga til allt að sex ára í senn með skilyrðum um löndun og vinnslu í viðkomandi byggð. Frumvarpsdrögin viðhalda þannig grundvallarfyrirkomulagi gildandi sértæks byggðakvóta en setja honum skýrari lagaramma, meðal annars með lögfestingu markmiða og fimm ára árangursmati til Alþingis, í samræmi við tillögu skýrslunnar um að sértæki byggðakvótinn yrði viðhaldið en gerður markvissari.

Ráðstöfun byggðakvóta – stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar (2024)

Í skýrslunni kemur fram að verulegir kerfislægir annmarkar séu á núverandi fyrirkomulagi, einkum hvað varðar almennan byggðakvóta. Sá hluti kerfisins hefur lítið þróast, skortir skýra stefnu og skortir virka mælikvarða á hagkvæmni, skilvirkni og árangur.

Jafnframt er lögð áhersla á að við núverandi fyrirkomulag sé ekki unnt að meta með fullnægjandi hætti árangur almenns byggðakvóta. Ekki sé heldur unnt að fullyrða hvort framkvæmdin samræmist þeim markmiðum sem upphaflega var stefnt að.

Skýrslan dregur þó jafnframt fram að framkvæmd Fiskistofu við úthlutun almenns byggðakvóta til fiskiskipa og umsýsla Byggðastofnunar vegna sértæks byggðakvóta séu að meginmati í eðlilegum farvegi hvað stjórnsýslu varðar. Þó séu verklagsreglur, eftirlit og skjalfesting verklags talin þarfnast úrbóta.

Þá er bent á að úthlutun almenns byggðakvóta sé oft dreifð með þeim hætti að áhrif hans verði takmörkuð. Á móti hafi sértækur byggðakvóti í mörgum tilvikum geta haft markvissari áhrif og meiri fyrirsjáanleika vegna samninga til lengri tíma.

Ríkisendurskoðun setur fram ábendingar sem lúta að stefnumótun, lagaskyldum ráðherra, endurskoðun úthlutunarkerfis, verklagsreglum, samráði og eftirliti.

Í skýrslunni eru einnig færð rök fyrir því að endurskoða þurfi samspil almenns og sértæks byggðakvóta og jafnvel skoða mögulega sameiningu þeirra. Jafnframt er bent á að enn sé svigrúm til umbóta innan gildandi lagaramma.

Meginatriði ábendinga:

1. Endurskoða þarf úthlutunarkerfi almenns byggðakvóta frá grunni og móta um það skýra stefnu.

Núverandi punktakerfi hefur staðið nær óbreytt um langt skeið og tekur ekki nægilegt mið af breyttum aðstæðum í byggðarlögum. Skortur er á skýrri stefnu og mælikvörðum sem gera kleift að meta árangur, skilvirkni og hagkvæmni úthlutunar.

2. Endurskoða þarf kröfur og skilyrði um úthlutun almenns byggðakvóta, sem og sérreglur sveitarfélaga.

Í skýrslunni kemur fram að skilyrði úthlutunar séu flókin og að sérreglur sveitarfélaga geti leitt til ólíkra niðurstaðna og aukins flækjustigs í stjórnsýslu. Ríkisendurskoðun telur að meðan kerfið helst óbreytt sé ekki unnt að fullyrða að jafnræðis sé gætt við úthlutun almenns byggðakvóta, jafnvel þótt reglugerðarákvæði séu uppfyllt.

3. Ljúka þarf gerð verklagsreglna ráðuneytisins um byggðakvóta og styrkja samráð.

Mikilvægt er að ráðuneyti ljúki gerð skýrra verklagsreglna um úthlutun til byggðarlaga og staðfestingu sérreglna. Jafnframt bendir skýrslan á að formlegt samráð við Byggðastofnun um úthlutun almenns byggðakvóta hafi verið ábótavant, þótt lög geri ráð fyrir slíku samráði.

4. Verklagsreglur og eftirlit hjá Fiskistofu og Byggðastofnun þurfa að endurspeglar framkvæmdina með nánari hætti.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að verklagsreglur um úthlutun og eftirlit, bæði vegna almenns og sértæks byggðakvóta, verði ítarlegri og betur skjalfestar. Skýrari reglur, innri úttektir og virkara innra eftirlit myndu styðja við samræmda framkvæmd, gagnsæi og betri stjórnarsýsluhætti.

Meginniðurstaða:

Niðurstöður Ríkisendurskoðunar fela í sér að núverandi fyrirkomulag byggðakvóta, einkum hvað varðar almennan byggðakvóta, býr við verulega kerfislæga annmarka þar sem það skortir skýra stefnu, virka mælikvarða og nægilega markvissa útfærslu. Jafnframt kemur fram að sjálf framkvæmd Fiskistofu og umsýsla Byggðastofnunar séu að meginmati í eðlilegum farvegi, en að umbætur séu nauðsynlegar á reglum, verklagi, samráði og eftirliti. Ríkisendurskoðun telur breytingar aðkallandi, bæði innan núverandi lagaramma og með frekari endurskoðun á samspili kerfanna, til að stuðningur verði markvissari, gagnsærri og betur til þess fallinn að styðja við byggðafestu og atvinnu í þeim byggðarlögum sem standa höllum fæti.