Matvælaráðuneytið
Skúlagötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 22. mars 2022

Umsögn SFS um áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar greinargerð sem lýsir áherslum og fyrirhuguðu verklagi matvælaráðherra við stefnumótun á sviði matvæla á kjörtímabilinu. Það er bæði nauðsynlegt og skynsamlegt að yfirvöld lýsi vilja sínum í málefnum hinna ýmsu geira atvinnulífsins. Í þessu erindi eru undir tveir á sviði matvælaframleiðslu þar sem fyrirsjáanleiki er grunnþáttur í ákvarðanatöku þeirra sem innan atvinnugreinanna starfa. Bæði fiskeldi og sjávarútvegur þurfa að fást við náttúruöflin og hverfular athafnir mannsins á erlendum mörkuðum. Á hvorugu hafa hinar íslensku atvinnugreinar stjórn. Því ber að leitast við að draga úr öðrum óvissuþáttum sem hægt er að hafa stjórn á. Stefnumörkun til langs tíma er af þeim sökum mjög til bóta, sé hún skynsamleg og til þess fallin að styrkja samkeppnishæfni atvinnugreinanna, án þess að kröfum um sjálfbærni sé fórnað. Þá ber að hafa í huga að báðar greinarnar eru svo kallaðar útflutningsgreinar og hornsteinar atvinnulífs víða um land.

Um 98% af íslensku sjávarfangi eru seld á erlendum markaði þar sem hörð samkeppni ríkir og stór hluti af íslenskum eldisfiski er einnig seldur á alþjóðlegum markaði. Fjárfestingar í sjávarútvegi og fiskeldi eru til þess að treysta samkeppnishæfni fyrirtækja, auk þess að bæta og tryggja öryggi starfsmanna, hvort sem er á landi eða sjó. Fjárfestingar í þessum greinum eru til margra ára, jafnvel áratuga. Rétt er að hafa þetta í huga í stefnumótun fyrir greinarnar.

Af þessu tilefni vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi hugleiðingum um greinargerð um áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla.

Sjávarútvegsstefna

Undanfarna ríflega þrjá áratugi hefur að miklu leyti verið stuðst við aflamarkskerfi í íslenskum sjávarútvegi. Upptöku þess má rekja til slæms ástands fiskistofna við Ísland og efnahagslegrar nauðsynjar. Óþarfi er að fjalla ítarlega um þá sögu hér, en rétt að gaumgæfa hvar íslenskur sjávarútvegur er staddur í dag í samanburði við sjávarútveg víða um heim. Þegar haft er í huga að um 98% af íslensku sjávarfangi eru seld á erlendum markaði, þá er augljóst að fótfesta á þeim markaði sker úr um hversu miklum ábata íslenskur sjávarútvegur skilar. Það er hafið yfir vafa að

óvíða í veröldinni hefur tekist eins vel upp í sjávarútvegi og á Íslandi, þegar horft er til verðmætasköpunar með veiðum, vinnslu og sölu á íslenskum fiski. Þetta var meðal annars staðfest í nýlegri skýrslu, sem unnin var fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið undir ritstjórn Sveins Agnarssonar prófessors. Við mat á stöðu var þar sérstaklega hugað að þremur ófrjávíkjanlegum þáttum sjálfbærni; umhverfi, efnahag og samfélagi. Í öllum þremur þáttum hefur verulegum árangri verið náð.

Mikilvæg margföldunaráhrif

Ekki má missa sjónar af þeirri mikilvægu staðreynd að sjávarútvegur er grunnatvinnuvegur hér á landi og það er í raun nauðsynlegt að horfa á hann sem slíkan. Atvinnuvegur sem flokkast sem grunnatvinnuvegur hefur margfalt meiri efnahagslega þýðingu fyrir hagkerfið en umfang hans gefur til kynna. Aðrir atvinnuvegir reiða sig á starfsemi hans að hluta eða að öllu leyti. Á sjávarútvegi byggir því miklu meira en það sem mælist með beinum hætti í þjóðhagsreikningum. Í rannsóknum Ragnars Árnasonar og Sveins Agnarssonar upp úr síðustu aldamótum var niðurstaðan sú, að margföldunaráhrif sjávarútvegs væru að líkindum þreföld. Í því felst að milljarðsaukning í framleiðslu í sjávarútvegi leiði til þriggja milljarða aukningar í landsframleiðslu. Með almennt hagfelldum rekstrarskilyrðum á umliðnum árum, má ráðgera að þessi áhrif séu jafnvel orðin meiri. Ef hins vegar stuðst er við mögulega þreföldun þessara áhrifa og litið er til þess að á umliðnum árum hefur sjávarútvegur vegið rúm 6% af vergri landsframleiðslu, þá er ekki óvarlegt að ætla að heildarframlag frá sjávarútveginum sé nærri 18-20%. Yrði síðan talið að tvöföldun verðmætasköpunar í sjávarútvegi og fiskeldi væri gerleg á næstu 10 árum, líkt og vikið var að í áðurnefndri skýrslu um stöðu og horfur í íslenskum sjávarútvegi, þá væri hæglega unnt að ná um verulegri aukningu í þjóðarframleiðslu. Það er því til mikils að vinna og tækifæri víða til auka enn verðmæti. Með þetta í huga, hlýtur skynsemi að ráða því að verðmætasköpun verði meginstef við alla stefnumörkun til framtíðar.

Mikilvægi áherslu á verðmætasköpun

Hvað mögulega tvöföldun verðmætasköpunar varðar, sem sett var fram í áðurgreindri skýrslu frá mars 2021, þá ætti sú framtíðarsýn að hugnast öllu samfélaginu. Nefna má að í skýrslu McKinsey & Company frá árinu 2012, *Charting a Growth Path for Iceland*, var fjallað um 1.000 milljarða áskorunina. Í áskoruninni fólst mikilvægi uppbyggingar útflutningsgreina, enda er varanlegur útflutningsvöxtur grundvöllur sjálfbærs hagvaxtar og lífskjarabóta. Þannig kvíslast ávinningur af tvöföldun verðmætasköpunar í sjávarútvegi um alla kima samfélagsins og skilar sér til breiðs hóps hagaðila. Þessi mikli ávinningur er fólginn í sjálfbærum vexti hagkerfisins til lengri tíma, kröftugri ávöxtun eigna, auknum skatttekjum, verðmætum og fjölbreyttum störfum og miklu umfangi þjónustugreina og nýsköpunar í tengslum við sjávarútveg. Til að þessi framtíðarsýn geti orðið að veruleika þurfa allir aðilar að leggjast á eitt með sameiginlega áherslu á uppbyggingu verðmæta. Slíka áherslu er ekki að finna í fyrirhuguðum verkefnum ráðuneytisins er lúta að áskorunum og

tækifærum, sem getið er um í greinargerð ráðuneytisins, og ekki verður séð að hugað sé sérstaklega að verðmætasköpun við vinnu þeirra fjögurra starfshópa sem fyrirhugað er að skipa. Að því virtu telja SFS mikilvægt að verðmætasköpun verði gefið aukið vægi í þeirri vinnu sem framundan er.

Samtal eykur skilning

Í upphafi umfjöllunar um sjávarútvegsstefnu í þeirri greinargerð sem hér er leitað umsagnar um, er vikið að vinnu ýmissa nefnda sem stjórnvöld hafa í gegnum tíðina skipað til að vinna að breytingum á regluverki tengdu stjórn fiskveiða. Alla jafna hefur afrakstur slíkrar vinnu verið til bóta, með stöku undantekningum. Tíðrætt er jafnframt um mikilvægi sáttar í íslensku samfélagi um þetta mikilvæga kerfi við stjórn fiskveiða. Undir það má sannanlega taka. Mikilvægt er hins vegar líka að gæta raunsæis. Nýting náttúruauðlinda er í eðli sínu pólitískt mál. Á vettvangi stjórnmálanna verða því alltaf til staðar ólík sjónarmið um markmið þess kerfis sem sett er um nýtinguna og hverjum verði falin ábyrgð á nýtingu. Hér er ekki um sérískenskt viðfangsefni að ræða. Pólitísk átök af þessum toga eru þekkt um heim allan, hvort sem um sjávarauðlind eða aðrar auðlindir er að ræða. Þó sjaldan hafi verið komist að einróma niðurstöðu í öllum þeim skýrslum sem skrifaðar hafa verið á liðnum áratugum, þá verður hins vegar ekki lítið úr því gert að þær skipta miklu máli. Samtal og samvinna dýpka alltaf skilning og á þeirri forsendu má telja líklegra að skynsamlegar ákvarðanir verði að endingu teknar.

Jákvæð hringrás verðmætasköpunar tryggð með samstöðu allra hagaðila

Fyrirhugað er að skipa svokallaða sjávarútvegsnefnd, sem mun hafa á að skipa um 30 manns. Eina aðkoma atvinnugreinarinnar að því viðamikla verkefni sem framundan er virðist vera á þeim vettvangi og verksvið þeirrar nefndar er óverulegt. SFS hvetja til þess að hér verði staldrað við. Það er mikils virði að skapa samstöðu um framtíðarsýn fyrir sjávarútveg. Með sameiginlegri framtíðarsýn stjórnvalda og atvinnugreinarinnar má gera ráð fyrir stöðugleika og fyrirsjáanleika í fyrirkomulagi kerfisins. Þetta gerir atvinnugreininni kleift að skerpa þær áherslur sem leggja þarf til að gera íslenskan sjávarútveg enn samkeppnishæfari á alþjóðavísu. Þessi skýra mynd væri til þess fallin að auka samstöðu meðal eigenda, starfsfólks og samfélagsins enda auðveldara að átta sig á þeirri verðmætasköpun sem í henni felst. Aukin samstaða styrkir enn frekar hvatann til að skipuleggja starfsemina út frá langtímasjónarmiðum. Þetta mundi hvetja til fjárfestinga í uppbyggingu á öllum stigum virðiskeðjunnar. Slík uppbygging væri til þess fallin hámarka vöxt til lengri tíma og opna ný tækifæri til frekari skilvirkni í rekstri. Aukin skilvirkni í rekstri skilar sér í betri heildarafkomu greinarinnar og þar með getu hennar til að útdeila verðmætum til helstu hagaðila. Þegar eigendur, starfsfólk og samfélagið uppskera þennan ávinning má gera ráð fyrir enn frekari samstöðu til lengri tíma. Þannig væri mynduð eins konar jákvæð hringrás verðmætasköpunar til lengri tíma. Með þetta í huga, árétta SFS mikilvægi þess að hagaðilar, þ.m.t. fulltrúar atvinnugreinarinnar, fái veigameira hlutverk í þeirri vinnu sem framundan er.

Fiskeldisstefna

Samtökin hafa ítrekað bent á mikilvægi þess að gætt sé að umhverfishagsmunum og að fiskeldi byggist upp á sjálfbæran hátt, án þess að óraunhæfar kröfur í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum takmarki um of vaxtarmöguleika og framþróun greinarinnar. Fiskeldi á landi og í sjó hefur staðið frammi fyrir risavöxnum áskornum síðastliðin ár og sumt af því sem stefnt var að hefur gengið vel og annað verr. Hér hafa stjórnvöld tækifæri til að halda áfram að byggja á því sem vel hefur verið gert, auk þess að rýna og styðja betur við það sem betur má fara.

Til viðbótar við boðaða úttekt Ríkisendurskoðunar er lagt upp með að fá erlenda og innlenda sérfræðinga og ráðgjafarfyrirtæki til að vinna stefnumótun. Að mati samtakanna ætti meginmarkmið slíkrar stefnumótunar að vera hvernig auka megi verðmætasköpun í greininni á sjálfbæran hátt enda þurfa stjórnvöld að skapa atvinnugreininni stöðugleika til framtíðar. Líkt og fjallað var um hér að ofan varðandi stefnu í sjávarútvegi, þá ítreka SFS mikilvægi þess að allir hagaðilar fái raunverulega aðkomu að þeirri stefnu sem mörkuð verður til framtíðar. Þannig verður hin jákvæða hringrás verðmætasköpunar tryggð, líkt og áður var lýst.

Samtökin ítreka að fyrirtæki í fiskeldi stuðla að ábyrgu fiskeldi í sátt við umhverfi og samfélag, þar sem sjálfbær þróun og vernd lífríkis er höfð að leiðarljós á grundvelli vísinda og rannsókna. Þannig skýtur skökku við í greinargerð ráðuneytisins að tala um verðmæti fremur en magn; allir rekstraraðilar vilja að sjálfsögðu hámarka verðmæti afurða. Áhersla greinarinnar er nú þegar á þetta. Það má hins vegar ekki horfa framhjá áhrifum framleiðslumagns á veltu, afkomu, starfsöryggi fólks og framlag greinarinnar til þjóðarbúsins. Á kröfuhörðum erlendum mörkuðum er afhendingaröryggi lykilþáttur, þ.e. að unnt sé að fá afurð afhenta allan ársins hring. Sé framleiðslumagnið ekki nægjanlegt, geta íslensk fiskeldisfyrirtæki ekki orðið við þessari kröfu markaðarins. Magn skiptir því jafnframt verulegu máli til að tryggja samkeppnishæfni.

Undanfarin 5 ár hefur árlegur vöxtur fiskeldis á Íslandi veirð nálgæt 40% og framleitt magn nærri fimmfaldast yfir tímabilið. Núverandi kostnaðarsamsetning í laxeldi markast af þeirri uppbyggingu sem er á fleygiferð. Hagnaður greinarinnar á hvert kg er því umtalsvert lægri hérlendis en t.d. í Noregi. Uppbygging skala hér á landi mun auka hagkvæmni í rekstri verulega. Sú aukna stærðarhagkvæmni sem fylgir uppbyggingu skapar fjölþætt tækifæri til hagræðingar, aukins virðisauka og afleiddrar þjónustustarfsemi.

Þá verður að hafa í huga að fjárfestingar sem nú þegar hefur verið ráðist í miðuðust við þau lög og reglur sem voru í gildi, þegar ákvarðanir um þær voru teknar. Breyting á markmiðum nú, þegar búið er að fjárfesta og rekstur fyrirtækja er kominn á nokkuð skrið, mega ekki setja starfsemi þeirra í uppnám og óvissu. Slíkt hefur ekki bara áhrif á fyrirtækin, heldur einnig starfsmenn sem margir hverjir hafa tekið sig upp og flutt á milli landshluta til þess að vinna í fiskeldi. Því verður að hafa þennan félagslega þátt í huga áður og ef ráðast á í breytingar á rekstrarumhverfi í fiskeldi.

Leyfisveitingarferli á Íslandi er flókið. Það vantar nokkuð upp á að skapa fyrirsjáanleika með leyfisveitingum og að kerfið verði skilvirkara til hagsbóta fyrir alla. Það vekur hins vegar nokkrar áhyggjur samtakanna að á meðan stjórnsýsluúttektar og stefnumótunar er beðið verður dregið úr útgáfu nýrra leyfa til fiskeldis. Þannig segir að klárаðar verði umsóknir sem afgreiða þarf á grundvelli bráðabirgðaleyfis en svo látið þar við sitja. Hvað þetta þýðir í raun og veru? Hér verða stjórnvöld að tala skýrt.

Mjög er til bóta að í greinargerðinni er lagt til að auka fjármuni til þátta er úrbóta þurfa við; eftirlits, rannsókna og stjórnsýslu. Stjórnsýslan hefur einfaldlega ekki fylgt vexti greinarinnar eftir á umliðnum árum og úr verður allra tap.

Með hliðsjón af þeim miklu efnahagslegu- og samfélagslegu hagsmunum sem eru undir, þá hljóta stjórnvöld að sjá hag sinn fólginn í því að greiða leið frekari uppbyggingar, að því gefnu að slík uppbygging sé framkvæmd af ábyrgð. Mikilvægt er að stjórnvöld hafi rekstrarumhverfi með þeim hætti að það standi ekki samkeppnihæfni fyrir þrifum.

* * *

Í greinargerð um áherslur og verklag við stefnumótun á sviði matvæla eru nefnd viðamikil mál undir hverjum málaflokki fyrir sig. Ekki er tilefni til að rekja sjónarmið SFS til hvers þeirra í erindi þessu, en líkt og áður var vikið að telja samtökin mikilvægt í allri stefnumótun að allir hagaðilar fái með skýrum og gagnlegum hætti komið að sjónarmiðum sínum og eigi raunverulega þátttökumögulega í þeirri vinnu sem framundan er.

Virðingarfyllst,



Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri