

Anthony Scott

Minnisblað til auðlindanefndar

I. Inngangur

Í byrjun ræðu minnar á hádegisverðarfundinum, föstudaginn 20. nóvember [1998], gerði ég grein fyrir tveimur aðferðum til þess að ræða um eignarrétt. Venjulega nota menn þær báðar. Þá fyrri kaus ég að kalla lagalegu aðferðina. Spurningin er *hver?* Hver hefur rétt á ákveðnum hlut? Ef við getum svarað þessari spurningu erum við á góðri leið með að komast að því hver á að borga fyrir hann, hver á að hafa tekjur af honum, hver má selja hann og hver má nota og ráðstafa honum.

Hina aðferðina kallaði ég þá hagfræðilegu. Þegar hún er notuð eru spurningarnar öðruvísi. Í stað þess að spyrja hver hafi eignarrétt á ákveðnum hlut er spurt af hverju eignarrétturinn samanstendur. Hve vel tryggir hann t.d. einkaafnot eignarréttarhafa? Ef við getum svarað slíkum spurningum getum við reynt að segja fyrir um hvaða áhrif eignarrétturinn hefur á hvatir eiganda eða eignarréttarhafa. Hvetur eignarrétturinn t.d. hann til þess að varðveita auðlindina til seinni tíma nota eða til þess að nota hana á meðan hann hefur möguleika á því? Hvaða breytingar á eignarréttinum hafa áhrif á hvatir hans?

Flestir gestafyrirlesaranna á fundinum notuðu hagfræðilegu aðferðina til þess að ræða um eignarrétt. Flestir áheyrenda fylgdu fyrri aðferðinni. Í þessu minnisblaði legg ég áherslu á að greina á milli aðferðanna tveggja. Ég set fram þá hugmynd að í þeim felist andstæður eða atriði sem best sé að fjalla um með mismunandi tillögum um stefnumörkun. Til þess að skýra hugmyndina betur fjalla ég um aðferðirnar tvær eins og að lagalega aðferðin sé til komin af venjum fortíðar, heimildum og samningum en hagfræðilega aðferðin skýri hvatir í nútíð og framtíð. Þegar fjallað er um aðferðirnar á þennan hátt eru þær spurningar sem Ísland stendur frammi fyrir varðandi stefnumörkun einfaldaðar og vona ég að þessar einfaldanir séu ekki of djarfar. Með þetta að markmiði helga ég annan hluta minnisblaðsins tímabilinu áður en kvótakerfinu var komið á laggirnar, þriðja hluta þess þeim breytingum sem áttu sér stað þegar kvótakerfið var tekið upp og þann fjórða framtíðinni. Þrátt fyrir þetta er hér ekki um langa umfjöllun að ræða og mun ég aðeins leitast við að veita lesandanum innsýn í það sem máli skiptir í hverjum hluta. Í fimmta hluta eru síðan dregnar saman helstu niðurstöður minnisblaðsins.

II. hluti: Litið til baka

Fyrir 1970 var fiskveiðunum þannig háttað að skip voru í innbyrðis samkeppni um að veiða afla úr stofnum innan fiskveiðilögsögunnar. Eftir tímabundna stöðvun síldveiða var síðan komið á kvótakerfi í þeirri mynd sem nú er þekkt í þeim veiðum. Árið 1984 var komið á kvótakerfi í veiðum á þorski og öðrum botnsjávartegundum. Fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar við veiðar á þessum tegundum er í dag byggt á

kvótakerfi þó svo að vankantar hafi verið á því, auk þess sem nokkrar breytingar hafa verið gerðar á því í gegnum tíðina.

Tvenns konar hagrænn ávinningur fékkst með þessum breytingum. Annars vegar varð það kostnaðarsama verk stjórnvalda að ákveða leyfilegan heildarafla á hverju ári til þess að hafa áhrif á fiskistofna ekki eins umsvifamikið. Hins vegar hvarf samkeppni á milli skipa um veiðar úr stofnunum sem hafði í för með sér að þátttakendur þurftu ekki lengur að hafa sig alla við að fjárfesta og ná til sín sem mestu vinnuafli til þess að viðhalda aflahlutdeild sinni.

Það sem var meira áberandi voru þau áhrif sem breytingarnar höfðu á tekju-dreifingu og samfélagslega þætti. Margir ungir menn sem höfðu vænst þess að hækka í tign frá því að vera hásetar og verða skipstjórar og, að lokum, eigendur skipa áttu ekki möguleika á því lengur. Það sem gerði þessi áhrif enn verri var sú staðreynd að sumum þeirra tókst að hækka í tign og urðu þeir efnaðri en sjómenn höfðu verið þangað til. Aðrir urðu því vonsviknir þar sem væntingar þeirra höfðu brugðist, auk þess sem þeim gramdist að litlum hluta þeirra skyldi takast að nota nýja fiskveiðistjórnunarkerfið til þess að verða efnaðri en áður hafði þekkt.

Tilkoma kvótakerfisins, þ.e. tryggari einkaafnot eignarréttarhafa, leiddi því af að sumir urðu betur settir og aðrir verr en þeir hefðu annars orðið. Tekjur sumra lækkuðu þannig en annarra fárra hækkuðu með tilkomu kerfisins. Frá sjónarhóli þeirra sem verr urðu settir virtist sem betri afkoma hinna væri til komin á þeirra kostnað. Þessi endurdreifing tekna minnti utanaðkomandi á „endurbætur“ á notkun náttúruauðlinda og lands í öðrum löndum á 19. og 20. öld. Í Norður-Ameríku var land tekið frá ættflokki sem lifðu þá í fátækt. Við „endurbætur“ á landi í Evrópu voru leyfi til notkunar sameiginlegs lands, landefna, beitarlands og skóga tekin af smábændum og urðu uppistaða auðs fárra landeigenda. Þeir sem fyrir tapi urðu fengu litlar bætur. Þessir atburðir voru á sínum tíma sorglegir en nú er litið á þá sem samfélagslega óréttláta. Líta má á tilkomu kvótakerfisins á Íslandi, þ.e. hindrun frjáls aðgangs að fiskimiðunum, sem álíka tilfærslu.

Auðvitað verður að varast að ofmeta raunverulegt tap sem til varð vegna þessara tilfærslna. Margir voru betur settir en áður með tilkomu kvótakerfisins og fáir voru verr settir en áður þar sem kvóta var úthlutað miðað við aflabrogð fyrri ára. Verið getur að takmarkaðir möguleikar ungra nýliða til þess að hasla sér völl í greininni, auk þeirrar skoðunar að kvótahafar eigi ekki skilinn þann aukna hagnað sem til varð með tilkomu kvótakerfisins, séu tiltölulega mikilvægari en raunverulegt tap.

III. hluti: Breytingarnar

Þegar farið er frá fortíð til framtíðar verður að hafa tvo hópa í huga, þ.e. útgerðarmenn og almenning.

1. Frá sjónarhóli útgerðarmanna skiptir meginmáli að koma á fót kvótakerfi og úthluta kvótum. Formlega hefur þetta nú þegar verið gert þó svo að enn sé sá möguleiki fyrir hendi að einstökum úthlutunum verði stefnt fyrir Hæstarétt. Hugsanlegt er að kvóti sem úthlutað hefur verið verði tekinn til baka og úthlutað verði á nýjan leik, t.d. með uppboði. Þetta er möguleiki sem fjallað er um síðar.
2. Frá sjónarhóli almennings hefur lítið verið gert til þess að bæta honum upp það óréttlæti og það tap sem fjallað var um í öðrum hluta minnisblaðsins. Ég legg til að tvennt verði gert og ef önnur, eða báðar, þessara tillagna verða framkvæmdar ætti það að gerast fljótlega. Báðar þessar tillögur fela í sér að lagt verði ákveðið gjald á kvóta eða kvótahafa. Þessu gjaldi má ekki rugla saman við skatt sem hægt væri að leggja á til frambúðar eða leigu. Báðar tillögurnar hafa ákveðnum hlutverkum að gegna sem tengd eru fiskveiðunum eins og þær voru í fortíð.

- a) Lánasjóður. Markmiðið hér er að viðhalda auðveldum aðgangi ungs fólks að atvinnugreininni. Tillagan felur í sér að komið verði á fót ábyrgðarkerfi eða lánasjóði til þess að gera efnilegum ungum sjómönnum og öðrum kleift að fá lán á mjög lágum vöxtum (og/eða til mjög langs tíma).

Hliðstæður ábyrgðarkerfisins eru til. Í mörgum löndum ábyrgjast opinberir aðilar bankalán vegna húsnæðiskaupa, lán vegna kaupa á bújörðum og námslán. Þessi útgáfa tillögunnar krefst ekki mikilla fjárútláta.

Hin útgáfa tillögunnar er að komið verði á lánasjóði. Þá er stofnun komið á fót sem hefur það að meginmarkmiði að auðvelða aðgang að atvinnugreininni. Sem slík hefur stofnunin táknrænt gildi. Helsta verk hennar verður að velja efnilega aðila sem lántaka. Ef til vill væri hægt að tengja þetta val einhvers konar þjálfun eða framhaldsnámi. Sálfræðilega hefði slík stofnun líku hlutverki að gegna og almenningsbókasöfn sem Andrew Carnegie kom á fót og þeir háskólar sem Rockefeller kom á fót, en þessum stofnunum var ætlað að bæta almenningi það sem þessir „stórræningjar“ tóku frjálstri hendi.

- b) Kvótavarsla. Hér er markmiðið annað en með lánasjóði. Markmiðið er að halda hluta kvótans í eigu almennings þó svo að rétturinn til veiða verði samt sem áður í eigu kvótahafa.

Tillagan er sú að stofnunin sem sér um kvótavörsluna fái framlag frá atvinnugreininni. Þessi stofnun starfar í umboði almennings.

Þetta framlag gæti verið í formi lögbundinna tilfærslna á kvóta frá eigendum skipa til stofnunarinnar. Færa mætti framlagið til

stofnunarinnar einu sinni eða árlega á nokkrum árum. Ekki er átt við að um varanlegan skatt yrði að ræða. Einnig væri hægt að leggja önnur gjöld á atvinnugreinina. Stofnunin gæti þannig notað féð sem safnaðist með gjaldheimtunni til þess að kaupa kvóta. Að lokum gæti t.d. 5 - 15% af úthlutuðum kvóta verið í vörslu þessarar stofnunar. Sem hliðstæðu má nefna Maori-ættflokkinn sem hefur jafnvel hærri hluta af úthlutuðum kvóta á Nýja-Sjálandi í sinni vörslu.

Þegar þessari stofnun hefur verið komið á laggirnar yrði hún ekki skipaeigandi eða framleiðslufyrirtæki heldur yrði kvótaeignin notuð í öðrum tilgangi. Ég legg til að stofnunin láni kvóta til skamms tíma. Þetta myndi leiða til þess að atvinnugreinin yrði sveigjanlegri en ef ekki kæmi til stofnunar hennar. Tilvera hennar myndi sérstaklega gera skipum kleift að verða sér úti um kvóta til að nýta og landa afla af öðrum tegundum fisks. Einnig gæti stofnunin séð um að lána eigendum smærri skipa kvóta ef miklar sveiflur eru í aflabrögðum þeirra á milli ára.

Hafa verður í huga að ekki yrði um gjöf á kvóta að ræða til eigenda eða almennings. Sem stór kvótaeigandi myndi stofnunin hins vegar vera tákni um eignaraðild almennings að auðlind sem er aðeins nýtt af eignarréttarhöfum.

IV. Hluti: Framtíðin

Í þessum hluta fjalla ég um hagfræðilegu leiðina. Vonandi að þær einnar tíma aðgerðir sem fjallað var um að framan jafni bilið á milli þeirra sem högnuðust á tilkomu kvótakerfisins og þeirra sem sakna gamla kerfisins. Nú er fyrir hendi sá möguleiki að gera sem best fyrir hagkerfið úr þeim sjávarútvegi sem orðið hefur til með hjálp kvótakerfisins.

Á föstudagsráðstefnunni fjölluðu flestir gestafyrirlesararnir um framtíðarskipulag á meðan flestir áheyrenda létu sig varða þau atriði sem ég fjallaði stuttlega um í 2. og 3. hluta ritgerðarinnar.

Að því leyti sem hægt er að greina á milli þess að búa til eign og að verða einkaeign er áherslan í þeirri umræðu sem á eftir fer á hið fyrnefnda. Hér er ekki um að ræða gagnrýni á stjórnvöld heldur tilraun til þess að koma á sama eignarfyrirkomulagi í sjávarútvegi og í öðrum atvinnugreinum á Íslandi og í öðrum löndum. Ef þetta er framkvæmt af kostgæfni leiðir þetta til þess (1) að sjávarútvegurinn verður varanlega hagkvæmari, (2) að sjávarútvegurinn verður framsækinn, (3) að friðsamleg ráðstöfun verður á auðlindum milli sjávarútvegs og annarra atvinnugreina í hagkerfinu og (4) að framlag sjávarútvegs til hins opinbera verður eins og vera ber.

Fyrirlesararnir á ráðstefnunni fjölluðu um flestar hliðar þessara markmiða og ætla ég því hér aðeins að fjalla stuttlega um hvert þeirra og greina á milli þeirra.

1. Varanleg hagkvæmni verður til þegar ekki kemur til sóun með ofveiði, í flutningum og í sölu á fiski. Þegar um er að ræða samkeppni á markaði leitar viðkomandi atvinnugrein í slíka stöðu. Þó svo að nokkur samkeppni hafi átt sér stað í sjávarútvegi hefur annars konar samkeppni einkennt atvinnugreinina, þ.e. samkeppni um að veiða fisk. Nú þegar komið hefur verið á eignarréttarfyrikomulagi í atvinnugreininni er hún jafn sett öðrum atvinnugreinum hvað þetta varðar. Með þessu fyrikomulagi gera einkaafnot eignarréttarhafa þeim kleift að lágmarka kostnað við að veiða ákveðinn afla í stað þess að keppast við að veiða sem mestan afla, framseljanleiki kvótans verðlaunar þau fyrirtæki sem tekst að lækka kostnað við veiðar og láta sig varða viðhald fiskistofna og öryggi. Varanleiki kvótans gera fyrirtækjum í atvinnugreininni kleift að horfa lengra til framtíðar en áður.
2. Framsækni felur í sér nýbreytni. Að gefinni varanlegri hagkvæmni er hægt að bera þetta saman við iðnað þar sem stöðugt er leitað nýrra ferla og leiða við framleiðslu. Eins og áður mun nýbreytnin aðallega eiga sér stað í veiðum og flutningum en einnig við umhverfisverndun og viðhald, eftirliti með gæði vatns, framleiðsluþróun, mælingum á stærð fiskistofna og rannsóknum. Framsækni er háð hvata til þess að leita og vilja til að taka upp nýjar aðferðir þó þannig að slíkt sé gert í hófi. Af einkennum eignarréttar eru einkaafnot eignarréttarhafa af auðlindinni mikilvægust til þess að fyrirtæki hafi hag samfélagsins fyrir brjósti þegar ákveðið er hversu hratt þau taka upp nýjungar í framleiðslu.
3. Tengsl við hagkerfið. Þegar sjávarútvegurinn verður hagkvæmari og markvisst eru teknar upp nýjar aðferðir og ný ferli við framleiðslu breytast þarfir hans eða eftirspurn eftir vinnuafli, fjármagni, framtakssemi og aðföngum. Einnig breytist framboð hans. Í sumum löndum hefur þróun sem þessi ekki gengið snurðulaust fyrir sig. Sérstaklega má nefna að stundum hefur orðið of mikið af of hæfu eða óhæfu starfsfólki í atvinnugreininni og stundum hefur verið allt of lítið af þeim. Frá tæknilegu sjónarmiði má segja að mannaúður sé ekki nægjanlega hreyfanlegur. Nú til dags virðist þetta þó ekki vera sérstaklega alvarlegt vandamál í íslenska hagkerfinu.
Í sumum hagkerfum, þar sem nægð er af bæði kven- og karlkyns vinnuafli í einangruðum samfélögum, hafa skipaeigendur og aðrir vinnuveitendur séð hag sinn best fólgin í því að koma í veg fyrir hreyfanleika vinnuafls. Á þetta er hægt að sættast fyrir samfélagsþróun til skamms tíma en þetta leiðir til mikilla umskipta til lengri tíma lítið. Hins vegar geta stjórnvöld lítið gert með beinum aðgerðum til að koma í veg fyrir að þetta eilífa vandamál í sjávarútvegi komi upp. Nauðsynlegt er að þau styðji í staðinn sem mestan hreyfanleika framleiðsluþátta á milli svæða, annars vegar, og á milli atvinnugreina, hins vegar, með því að tryggja virka markaði með vinnuafli og fjármagn. Skortur á eignar-

rétti gerði þetta vandamál enn stærra í fortíðinni. Ný til komið eignarréttar-fyrirkomulag leiðir í það minnsta til þess að andrúmsloftið er blandað af mar-kvissum breytingum og aðlögun.

4. Fjármál hins opinbera. Þeir sem hafa rannsakað aðferðir við stjórn fiskveiða hafa lítið getað sagt um útgjöld og skattheimtu. Satt er að í mörgum löndum hafa stjórnvöld stutt líkt við bakið á sjávarútvegi og landbúnaði með beinum styrkjum og niðurgreiðslu aðfanga í formi hafna, vega, skipa, búnaðar og með því að hafa áhrif á stofna út frá vísindalegu sjónarmiði. Þetta hefur nokkuð verið rannsakað og um það skrifað. Hins vegar er það mín trú að skattlagning sjávarútvegs heyri meira til undantekninga.

Hægt er að mótmæla þessum stuðningi með tvennum hætti. Í fyrsta lagi hefur þetta ekki verið jafnað út, þ.e. þegar vel árar í sjávarútvegi greiðir hann ekki til sameynslunnar til jafns við aðrar atvinnugreinar. Í öðru lagi eru þetta ekki hlutlausar aðgerðir þar sem þær hafa áhrif á ráðstöfun framleiðsluþátta á milli sjávarútvegs og annarra atvinnugreina í hagkerfinu.

Með tilkomu eignarréttarfyrirkomulags í sjávarútvegi má gera ráð fyrir að úr þessu verði bætt í framtíðinni. Flæði fjármagns innan atvinnugreinarinnar verður í eðli sínu svipuð og innan annarra atvinnugreina. Hægt verður að leggja á líka skatta sem hafa svipuð áhrif varðandi endurdreifingu tekna og ráðstöfun gæða og í öðrum atvinnugreinum. Engin skattur er fullkominn, og allir skattar sem lagðir eru á sjávar-útveginn munu, eins og skattar sem lagðir eru á landbúnað, iðnað eða þjónustu, hafa óæskileg áhrif á hvatir, hreyfanleika, framsækni og hagkvæmni. Það sem skiptir hins vegar máli hér, og er mikilvægt fyrir hagkerfið í heild sinni, er að þessi áhrif séu ekki meiri né minni í sjávarútvegi en í öðrum atvinnugreinum.

Hér er hægt að taka sem dæmi fasteignaskatt, sem er oft kallaður jarðaskattur eða eignarskattur í öðrum löndum. Þessi skattur er ekki hagkvæmari né sanngjarnari en aðrir skattar. Hins vegar hefur hann, í gegnum aldirnar, haft marga kosti umfram aðra skatta einkum hvað varðar innheimtu og öryggi. Skólamenn jafnt sem stjórn-málamenn hafa staðið fast að baki þessum skatti í gegnum tíðina og hefur hann fest sinn sess sem ein af tekjuöflunarleiðum hins opinbera.

Auðvelt er að átta sig á reikningsgrunni þessa skatts: markaðsvirði landsins og annarra hluta sem landinu tilheyra. Markaðsvirði kvóta er mjög líkt markaðsvirði lands. Mörg gild rök hafa verið færð fyrir því að markaðsvirði kvóta sé ekki jafnt núvirtum samanlögðum hagnaði af notkun þeirra veiðiheimilda sem honum fylgja. En það sem er mikilvægt er að þessi rök eiga einnig við um markaðsvirði lands. Þegar kvótum hefur verið úthlutað og þeir eru orðnir framseljanlegir eru því bæði jafnréttis- og hagkvæmnisrök fyrir því að leggja á þá svipaða hlutfallslega skatta og á aðrar eignir, sem fjallað var um að framan.

Eignarskattur er einungis ein tegund tekna sem hið opinbera getur haft sem eru sanngjarnar og hagkvæmar, miðað við það sem annars er gert í hagkerfinu, þegar eignarrétti hefur verið komið á að fullu. Ef það er stefna Íslands að taka ekki upp eignarskatt er vel hægt að nota annars konar skatt þannig að hann sé sanngjarn og hagkvæmur án þess að valda óþarfa brenglun í hagkerfinu og draga úr hagkvæmni og framsækni í sjávarútvegi.

V. Samantekt

1. Í ritgerðinni hef ég leitast við að greina á milli fyrirkomulags í lánamálum sem ætlað er að eiga við umskipti frá eldra fyrirkomulagi í stjórn fiskveiða til þess nýja og þess fyrirkomulags sem mun í framtíðinni eiga við. Einnig hefur verið gerð grein fyrir fjármögnun hins opinbera með hliðsjón af hagkerfinu í heild sinni. Í þessu felst að greina hefur þurft á milli þess að fjalla um eignarrétt sem svar við spurningum um réttindi, annars vegar og sem framlag til hagkvæmni og hlutleysis, hins vegar.
2. Ég hef lagt til að stofnuð verði kvótavarsla og lánasjóður sem gætu reynst vel í breytingunum. Líkja má þessu fyrirkomulagi fyrir samfélagið við þær bætur sem gjarnan eru greiddar þegar breytingar verða á aðstæðum einstaklinga.
3. Ég hef lagt til að lagður verði á hlutfallslegur skattur á kvóta sem er jafn og land- eða eignarskattur.