

Birtist í *Morgunblaðinu* 26. ágúst 1997

Eignaréttur í sjávarútvegi

Jón Steinsson

Spurningin um veiðileyfagjald er í eðli sínu hagrænt vandamál. Tvennt er mikilvægt þegar leysa skal slík vandamál annars vegar hagkvæmni og hins vegar skipting arðs.

Ef við fjöllum fyrst um hagvæmni þá er þar átt við hámarkun arðs af einhverjum ákveðnum verðmætum: í þessu tilfalli fiskistofnunum við Ísland. Til að hámarka arð af fiskistofnunum verða menn að svara tveimur spurningum: Hversu mikið á að veiða á hverjum tíma? og Hvaða leikreglur tryggja það að aflinn verði veiddur með sem minnstum tilkostnaði fyrir þjóðfélagið? Fyrri spurningin er í rauninni ekki annað en einfalt bestunardæmi sem hvaða verkfræðingur, hagfræðingur eða stærðfræðingur gæti leyst að gefnum ákveðnum upplýsingum um ástand fiskistofnanna, vöxt þeirra og viðgang, almennt vaxtastig á fjármálamarkaði og e.t.v. eitthvað fleira. Seinni spurningunni á hagfræðin hins vegar svar við. Til þess að tryggja það að aflinn sé veiddur með sem minnstum tilkostnaði verður eignarétturinn yfir fiskistofnunum að vera skýr; eignarétturinn verður að vera framseljanlegur á frjálsum markaði; og eignaréttinum að fiskistofnunum verður að fylgja rétturinn til að ákveða hversu mikið er veitt á hverjum tíma. Þetta þrennt myndi tryggja að aflinn kæmist í hendur þeirra sem nýtt geta hann á arðvænlegastan hátt. Í því felst meðal annars að taka skynsamlega ákvörðum um það hversu mikið skal veitt á hverjum tíma. Veiðileyfagjald skiptir engu máli í þessu tilliti. Sömu aðilar myndu veiða fiskinn á sama hátt hvort sem þeir þyrftu að greiða veiðileyfagjald eða ekki.

Spurningin um skiptingu arðsins af veiðunum er hins vegar allt annars eðlis. Í því sambandi skiptir mestu máli hver á fiskistofnana. Því sá sem á fiskistofnana hlýtur að gera kröfu til þess að fá eðlilegan arð af þeirri eign. Ef þjóðin á fiskistofnana á arðurinn af þeim að renna til hennar en ef einhver einkaaðili á fiskistofnana þá á hann tilkall til arðsins. Hér er mikilvægt að rugla arðinum að fiskistofnunum ekki saman við annan arð sem enginn styr stendur um. Þeir sem veiða fiskinn eiga væntanlega skip og annan búnað sem þeir nota til veiðanna. Þeir vilja auðvitað fá eðlilegan arð af þeirri fjárfestingu. Það er allt annar handleggur.

Í lögunum stendur að fiskistofnarnir séu sameign allra landsmanna. Og þar sem ríkissjóður er sameiginlegur sjóður allra landsmanna hlýtur að vera hlutverk hans að innheimta arðinn af sameigninni fyrir hönd okkar landsmanna. Þetta hefur hann ekki gert.

Margir hafa haldið hinu gagnstæða fram og segja þá að arðurinn skili sér til ríkisins á óbeinan hátt í gegnum skattakerfið. Þetta er alls ekki rétt og máli mínu til stuðnings ætla ég að taka ofurlítið dæmi. Segjum svo að ríkið úthlutaði einhverjum hópi í þjóðfélaginu, s.s. mér, afnotum af gjaldeyrisforða þjóðarinnar, sem hleðst nú upp í Seðlabankanum, án endurgjalds. Vitaskuld myndi ríkið hagnast af auknum tekjum mínum í gegnum skattakerfið en flestir hljóta að átta sig á því að ríkið væri betur sett ef það fjárfesti þessari eign sinni sjálf.

Sumir túlka þetta svo að þó svo að aflaheimildirnar séu í orði eign landsmanna þá séu þær í raun eign útgerðarfélaganna sem nýta þær. Ekki ætla ég að taka afstöðu til þess hvort eðlilegt sé að aflaheimildirnar séu eign landsmanna allra eða þeirra sem þeim var úthlutað til fyrir hálfum öðrum áratug. Mjög mikilvægt er hins vegar að allur vafi sé tekinn af um það. Annað hvort með því að ríkið fari að meðhöndla aflaheimildirnar sem eign og innheimta arð af henni þ.e. innheimta veiðileyfagjald eða með því að fella sameignarklausuna úr lögnum og leyfa útgerðarfélagnum að meðhöndla aflaheimildirnar sem sína eign.

Ef fyrri kosturinn er valinn er það ekkert annað en gríðarleg eignatilfærsla frá hluthöfum í sjávarútvegsfyrirtækjum til ríkisins. Hlutabréfaverð í sjávarútvegs-fyrirtækjum myndi nefnilega lækka verulega við upptöku veiðileyfagjalds þar sem verðið í dag miðast við það að þau hafi ókeypiss afnot af auðlindinni. Þetta þýddi auðvitað að allt það fólk sem hefur verið að fjárfesta í sjávarútveginum beint eða í gegnum hlutabréfasjóði myndi tapa stórum hluta af fjárfestingu sinni. Hafa verður þetta í huga þegar talað er um réttlætið sem fólgið er í því að setja á veiðileyfagjald. Það er hins vegar rétt sem margir hafa bent á að ríkið gæti notað þessa peninga til ýmissa góðra hluta.

Ef seinni kosturinn er hins vegar valinn er eðlilegast að útgerðarfélagin fái sjálf að ákveða hversu mikið er veitt. Sá sem á kvótann á nefnilega mestra hagsmuna að gæta í því að rétt magn sé veitt. Oft er sagt að heppilegast sé að stjórnmalamenn taki ákvarðanir sem þessar þar sem þeir beri langtímahagsmunum þjóðarinnar fyrir brjósti. Þetta er falleg hugsjón en ég ætla að leyfa mér að draga réttmæti hennar í efa. Stjórnmalamenn eru ekkert öðruvísi en við hin. Þeir hugsa fyrst og fremst um að ná kjöri í næstu kosningum og hugsa þess vegna að mjög litlu leyti meira en fjögur ár fram í tímann. Útgerðarfélag, ef þau ættu fiskistofnana, hefðu hins vegar hag af því að framtíðararður af fiskistofnunum væri sem mestur og ættu því að nálgast þetta vandamál á þann hátt sem þjóðinni væri fyrir bestu.

Vandamálið í sjávarútvegi í dag er óljós eignaréttur af auðlindum hafsins. Það er eins og ríkið og útgerðarfélagin skipti á milli sín eignaréttinum. Útgerðarfélagin hirða arðinn, eru verðsett eins og þau eigi auðlindina og mega kaupa hana og selja en mega samt ekki veðsetja hana eða taka ákvörðun um það hversu mikið er hagkvæmast að veiða. Ríkið á auðlindina í orði en ávaxtar hana samt ekki eðlilega heldur lætur hana í té ákveðnum hópi endurgjaldslauslaust en áskilur sér samt rétt til að ákveða hversu mikið er veitt. Ef hlutverk löggjafarvaldsins er að skapa leikreglur í samfélaginu sem hámarka hagsæld þjóðarinnar þá hefur það ekki staðið sig í sjávarútvegsmálum. Því ef löggjafarvaldið ætlar að setja það í lög að þjóðin í heild eigi fiskistofnana þá verður það einnig að setja það í lög að framkvæmdavaldið innheimti arð af þessari eign til ríkssjóðs sameiginlegs sjóðs þjóðarinnar. Það er hins vegar alveg spurning að mínu mati hvort fiskistofnarnir eigi að vera sameign þjóðarinnar.