

Uppboð á veiðiheimildum eftir Jón Steinsson

Fá þjóðmál hafa verið meira rædd á síðustu árum er hugsanlegar breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Umræða um þetta mál hefur hins vegar því miður verið helst til einhæf. Hún hefur einkennst meira af skotgrafahernaði andstæðra fylkinga en uppbyggilegri umræðu um það hvernig best sé að haga fiskveiðistjórnun. Nánast öll umræðan hefur verið um það annars vegar hvort núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi sé hagkvæmt og hins vegar hvort úthlutun veiðiheimilda innan kerfisins sé réttlát.

Engum dylst að núverandi kerfi er ekki fullkomið. Samt sem áður hefur lítið sem ekkert hefur verið fjallað um nákvæmar útfærslur á leiðum til að breyta kerfinu og ráða bót á þeim annmörkum sem í því eru fólgin. Ein af þeim leiðum sem hefur til þessa allt of lítið verið rædd er uppboð á veiðiheimildum

Andstæðingum breytinga á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi hefur hingað til reynst auðvelt að berja niður alla umræðu um uppboðsleiðina. Þeir hafa haldið því fram að uppboð hafi í för með sér veigamikla ókosti og lýst eftir nákvæmri útfærslu uppboðsleiðarinnar sem ræður bót á þessum vandamálum. Því miður hefur engin alvarleg útfærsla uppboðsleiðarinnar litið dagsins ljós til þessa.

Fyrir þá sem hafa kynnt sér kosti uppboða sem hagstjórnartækis er þetta nánast óskiljanlegt. En verður mun skiljanlegra í ljósi þess hvað uppboð hafa almennt lítið verið notuð við hagstjórn hér á landi. Með aðferðum nútímahagfræði er hægt að hanna uppboðsgerð sem leysir flest þau vandamál sem bendluð hafa verið við uppboð á veiðiheimildum. Þar að auki má færa sterk rök fyrir því að uppboð á veiðiheimildum hafi mikilvæga kosti fram yfir bæði núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi og flestar útfærslur kvótakerfis með veiðileyfagjaldi.

Uppspretta þeirra vandamála sem hingað til hafa verið tengd við uppboðsleiðina er að landsmenn, eða a.m.k. þeir sem hafa tjáð sig gegn uppboðsleiðinni, hafa haft of einfalda uppboðsgerð í huga. Það er nokkuð ljóst að ekki myndi reynast vel að bjóða upp veiðiheimildir á sama hátt og listaverk eða verklegar framkvæmdir. Mun þróaðari gerð uppboðs þarf til þess að uppboð á veiðiheimildum gangi vel fyrir sig.

Uppboðshagfræði hefur tekið stórstígum framförum á síðustu árum. Fyrir tuttugu árum má segja að skilningur hagfræðinga á uppboðum hafi ekki verið meiri en svo að þeir skildu hvernig best var að bjóða upp einfalda hluti eins og listaverk. Síðan þá hefur fræðunum fleygt fram. Í dag hafa verið hannaðar flóknar uppboðsgerðir sem hægt er að nota til þess að leysa flókin hagstjórnarvandamál eins og hagkvæmri úthlutun veiðiheimilda.

Það er því skiljanlegt að uppboðsleiðin hafi ekki verið rædd alvarlega fyrir fimmtán árum þegar núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi var tekið upp. Þekkingin sem þurfti til þess að útfæra uppboð á veiðiheimildum á skynsaman hátt var einfaldlega ekki til staðar. Sá skilningur sem orðið hefur til síðan þá sýnir hins vegar að ef takmark stjórnvalda er

hagkvæmni og réttlát skipting arðs af auðlindinni er nánast borðliggjandi að breyta á fiskveiðistjornunarkerfinu og taka upp uppboð á veiðiheimildum.

Hér á eftir fara helstu þættir í skynsamlegri útfærslu á uppboði á veiðiheimildum Í stuttri blaðagrein eins og þessari er því miður ekki hægt að gera ítarlega grein fyrir öllum smáatriðum slíkrar útfærslu, sérstaklega í ljósi þess að sumir þætti uppboðsins eru nokkuð flóknir. Þeim sem hafa áhuga á nákvæmari lýsingu bendi ég á greinina *Uppboð á veiðiheimildum* sem er aðgengileg á <http://www.princeton.edu/~steinson>.

Uppboð með löngum aðlögunartíma og löngum gildistíma veiðiheimilda

Í fyrsta lagi þarf uppboð á veiðiheimildum að gera ráð fyrir löngum aðlögunartíma. Skynsamlegur aðlögunartími væri á bilinu tíu til tuttugu ár. Tuttugu ára aðlögunartími myndi þýða að á hverju ári fyrstu tuttugu árin eftir kerfisbreytinguna væru 5% af núverandi „varanlegum“ veiðiheimildum tekin af kvótahöfum og boðin út.

Í öðru lagi ætti gildistími þeirra aflaheimilda sem boðin væru út að vera langur, t.d. 20 ár. Það er, réttindin sem ríkið býði út ættu að veita eiganda sínum réttinn til þess að veiða ákveðið hlutfall af leyfilegum heildarafli á hverju ári í tuttugu ár. Eftir þessi tuttugu ár renna réttindi eigandans út og ríkið býður aftur upp sömu réttindin fyrir næstu tuttugu ár.

Uppboð með löngum aðlögunartíma og löngum gildistíma veiðiheimilda hefur nokkra veigamikla kosti fram yfir einfaldari uppboð. Í fyrsta lagi kæmi slíkt uppboð í veg fyrir óhóflega rekstraróvissu í sjávarútvegi. Í uppboði með stuttum gildistíma veiðiheimilda, t.d. 1 ár, myndu fyrirtæki í sjávarútvegi búa við mikla óvissu þar sem þau vissu ekki fyrirfram hvað þau myndu ráða yfir miklum aflaheimildum í framtíðinni. Slík rekstraróvissa skapast hins vegar aðeins þegar stór hluti kvótans er boðinn upp á sama tíma. Með löngum gildistíma veiðiheimilda yrðu aðeins 5% kvótans boðin út í einu. Vel rekin sjávarútvegsfyrirtæki myndu þá haga kvótageign sinni þannig að þau lentu aldrei í því að stór hluti hennar rynni út á sama tíma.

Í öðru lagi kæmi uppboð með löngum aðlögunartíma og löngum gildistíma í veg fyrir að tekjur ríkisins af uppboðinu verði verulega sveiflukenndar. Ef uppboðið gerði ráð fyrir stuttum gildistíma veiðiheimilda færi verðið á uppboðinu að verulegu leyti eftir ástandi fiskistofnanna á hverjum tíma og myndu því sveiflast á sama hátt og stofnstærðir. Ef hins vegar uppboðið gerði ráð fyrir löngum gildistíma færi verðið að miklu meira leyti eftir meðalstærð stofnanna.

Í þriðja lagi má benda á það að uppboð með löngum aðlögunartíma skilur stóran hluta af framtíðarrentunni eftir hjá núverandi kvótahöfum. Útgerðarmenn ættu því að taka betur í slíkt uppboð en uppboð með stuttum aðlögunartíma. Uppboð með löngum aðlögunartíma ætti því að vera auðveldari leið fra pólitísku sjónarhorni.

Forkaupsréttur fyrir smábáta

Ein algengustu rökin gegn uppboði á veiðiheimildum eru að óhjákvæmileg afleiðing þess sé að allur kvótinn færir á fárra hendur þar sem smærri fyrirtæki hafi ekki bolmagn til þess að keppast um kvóta við stærri fyrirtæki á uppboði. Sérstaklega hefur verið bent á að samkeppnisstaða smábáta væri ómöguleg ef tekið væri upp uppboð á veiðiheimildum.

Tvenns konar ástæður gætu valdið því að smábátaeigendur og lítil sjávarútvegsfyrirtæki hafi ekki bolmagn til þess að keppa við stærri útgerðir á uppboði. Annað hvort ráða slíkar útgerðir ekki við að búa til raunhæf boð, t.d. vegna upplýsinga- eða kunnáttuleysis; eða þá að þær ráða ekki við að greiða jafn hátt verð fyrir veiðiheimildir og stærri útgerðir.

Rétt hönnun á uppboði getur auðveldlega komið í veg fyrir að upplýsinga- og/eða kunnáttuleysi smærri útgerða sé vandamál, sérstaklega hvað smábáta varðar. Þetta er gert með því að byggja forkaupsréttarákvæði inn í uppboðið. Mikilvægt er hins vegar að forkaupsréttarákvæðin séu af ákveðinni gerð til þess að þau valdi ekki óhagkvæmni. Þrjú atriði eru mikilvægust í þessu sambandi. Í fyrsta lagi þarf að vera hámark á því magni sem hver aðili má taka frá. Í örðu lagi má slíkur smábátakvóti ekki vera framseljanlegur fyrir en að nokkrum árum liðnum. Og í þriðja lagi ætti verðið á slíkum kvóta ekki að vera fyrirfram ákveðinn heldur ætti það að vera sama verð og þeir greiða sem fá kvóta á sjálfu uppboðinu.

Þessi þrjú ákvæði tryggja þrennt. Í fyrsta lagi tryggja þau smábátum aðgang að kvóta. Í öðru lagi tryggir ákvæðið um skertan framseljanleika að aðeins sé hægvæmt fyrir þá sem standa í útgerð að taka frá afla á þennan hátt. Þetta er mikilvægt til þess að koma í veg fyrir að stærri fyrirtæki geti komið sér hjá því að keppast um kvóta á uppboðinu með því að safna kennitölum. Loks er tryggt að smábátautgerðir geti ekki dregist verulega aftur úr stærri útgerðum hvað hagkvæmni snertir þar sem þeim er gert að greiða jafn hátt verð fyrir sínar fráteknu aflheimildir og stóru fyrirtækin greiða fyrir það sem þau fá á uppboðina.

Ef hins vegar vandi smárra útgerða felst í því að þær ráði ekki við að greiða jafn hátt verð fyrir aflheimildir og stærri útgerðir getur það aðeins stafað af því að þær séu óhagkvæmari en stærri útgerðir. Slíkt vandamál er aðeins hægt að „leysa” með niðurgreiðslum. En niðurgreiðslur eru auðvitað ekki lausn á óhagkvæmni smárra útgerða heldur aðeins tæki sem stjórnvöld geta notað til þess að halda lífi í óhagkvæmum sjávarútvegsfyrirtækjum á kostnað samfélagsins. Niðurgreiðslur eru því ekki hluti af skynsamlegri útfærslu uppboða á veiðiheimildum nema ef til vill niðurgreiðslur til skamms tíma sem hluti af aðlögunarferli fyrir smærri byggðarlög.

Raunar er mikilvægt að skilja eitt varðandi þetta meinta vandamál smárra útgerða. Sú staðreynd (þ.e. ef hún er sönn) að smáar útgerðir yrðu illa úti við upptöku uppboðs á veiðiheimildum felur í sér áfellisdom á hagkvæmni núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Með því að halda slíku fram er í rauninni verið að segja að óhagkvæm sjávarútvegsfyrirtæki sem uppboð myndi útrýma snarlega fái þrífist innan núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Getur það verið?

Svo sannarlega. Frjálst framsal er nefnilega ekki eina skilyrðið sem þarf að vera fullnægt til þess að kvótinn færist til þeirra sem best geta nýtt hann eins og svo oft hefur verið haldið fram í umræðunni um kvótakerið. Önnur grundvallarforsenda slíks ferlis er að virk samkeppni ríki bæði á kvótamarkaði og fjármálamörkuðum. Ekki þarf að rýna mikið í þessa markaði hér á Íslandi til þess að átta sig á því að þeir eru mjög ófullkomnir. Augljósasta vísbendingin um þetta er hið gríðarlega ósamræmi sem er milli verðs á „varanlegum” veiðiheimildum og markaðsverðs sjávarútvegsfyrirtækja. Markaðsverð kvótaeignar nánast allra fyrirtækja á Íslandi er hærra en markaðsverð fyrirtækjanna sjálfra. Ef kvótamarkaðurinn og fjármálamarkaðir væru virkir myndi slíkt ástand ekki vara lengi. Hagnaðartækifærið leynir sér ekki. Núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi sem byggist aðeins á frjálsum framsali virðist því ekki vera nóg til þess að ná fram hagkvæmni í sjávarútvegi.

Einn helsti kosturinn sem uppboð á veiðiheimildum hefur fram yfir núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi er að uppboð líkir betur eftir fullkominni samkeppni en núverandi kvótamarkaður. Uppboðið myndi því leiða til meiri hagkvæmni en núverandi kerfi þar sem það myndi leiða til þess að veiðiheimildir færðust til þeirra sem best gætu nýtt þær mun hraðar en innan núverandi kvótakerfis.

Ákvæði gegn óhóflegri samþjöppun aflaheimilda

Ef pólitískur vilji er fyrir því að tryggja enn dreifðari eignaraðild á veiðiheimildum en fyrirnefnd forkaupsréttarákvæði myndu leiða af sér er auðvelt að byggja slíkt inn í uppboð. Það er einfaldlega hægt að banna sama aðilanum (eða tengdum aðilum) að bjóða í meira en tiltekið hlutfall af heildaraflanum í hverri tegund. Þetta væri auðvitað ekki nóg til þess að tryggja dreifða eignaraðild þar sem stór sjávarútvegsfyrirtæki gætu keypt kvóta á eftirmarkaði. En jafn auðvelt er að setja lög um það að sami aðilinn (eða tengdir aðilar) megi ekki eiga nema ákveðið hlutfall af heildaraflaheimildum í tiltekinni tegund. Það er því hin mesta fjarstæða að uppboð á veiðiheimildum leiði óumflýjalega af sér of mikla samþjöppun veiðiheimilda á fárra hendur.

Vickrey uppboð með mörgum umferðum

Bæði fræðilegar niðurstöður hagfræðinga og reynsla annarra þjóða bendir til þess að skynsamlegast væri að nota tiltölulega flókna uppboðsgerð við uppboð á veiðiheimildum. Mikilvægt að sem flestar tegundir séu boðnar út samtímis með uppboði sem býður upp á margar umferðir. Í fyrsta lagi minnkar slíkt uppboð óvissuna sem bjóðendur búa við bæði vegna þess að þeir sjá hvað hinir hafa verið að bjóða og einnig vegna þess að þeir geta verið vissir um að þeir muni fá annað tækifæri til þess að bjóða ef þeim mistekst í tiltekinni umferð. Í öðru lagi er slíkt uppboð mikilvægt þar sem verðmæti kvótaeignar í einni tegund er oft háð kvótaeign í öðrum tegundum. Ef kvóti í mörgum tegundum er boðinn upp samtímis gefur það bjóðendum færi á að búa til hagkvæmar samsetningar af kvóta mismunandi tegunda og/eða hætta við að bjóði í eina tegund og bjóða í staðinn í aðra ef sú fyrri verður of dýr.

Þar að auki er skynsamlegt að notað sé svokallað Vickrey uppboð. Í Vickrey uppboð borga bjóðendur samþykkaða boða ekki það verð sem tiltekið er í þeirra boði heldur verð

sem ræðst á nokkuð flókinn hátt af öllum hinum boðunum sem bárust. Bæði fræðilegar niðurstöður hagfræðinnar og reynsla annarra þjóða benda til þess að Vickrey uppboðið sameini betur en önnur uppboð markmiðið um að hagkvæmni og hámarks tekur til uppboðshaldara. Fyrir ítarlegri umfjöllun um Vickrey uppboð svo og aðrar uppboðgerðir vísa ég lesendum á greinina *Uppboð á veiðiheimildum* sem ég nefndi hér að ofan.

Uppboð, ekki uppboðsmarkaður

Loks vil ég taka það fram að þessar tillögur gera ráð fyrir að uppboð á veiðiheimildum fari fram einu sinni á ári. Hér er ekki verið að tala um svokallaðan uppboðsmarkað eins og hefur verið við líði á kvótamarkaði. Á milli þessara uppboða er auðvitað skynsamlegt að frjálst framsal aflaheimilda sé leyfilegt (sjá þó ákvæði um forkaupsrétt smábáta). Ef tekið væri upp uppboð á veiðiheimildum myndi því markaður með veiðiheimildir um margt líkjast markaði með ríkisskuldabréf. Ríkið selur ríkisskuldabréf á uppboði með reglulegu millibili. Þess á milli ganga ríkisskuldabréfin kaupum og sölum á frjálsum markaði.

Af þessu sést að með skynsamlegri hönnun á uppboði á veiðiheimildum er hægt að leysa flest ef ekki öll þau vandamál sem bendluð hafa verið við uppboðsleiðina. Þar að auki hefur uppboðsleiðin a.m.k. tvo mikilvæga kosti fram yfir núverandi kvótakerfi. Með uppboði myndi stór hluti af framtíðarrentunni renna til ríkisins. Ríkið gæti notað þetta fé annað hvort til að lækkað skatta eða einfaldlega sent öllum landsmönnum sinn hluta rentunnar af sameigninni í formi ávísunar einu sinni á ári. Uppboðsleiðin hefur einnig þann kost að hún leiðir af sér mun meiri hagkvæmni í sjávarútvegi þar sem aflaheimildir munu leita hraðar til þeirra sem betur geta notað þær en innan núverandi kerfis. Uppboð á veiðiheimildum fæli því í sér bæði aukna hagkvæmni og réttlátari skiptingu arðs. Það er því erfitt að finna rök fyrir því af hverju við ættum ekki að taka upp uppboð á veiðiheimildum.