

## Sóknarstýring með gjaldtöku eftir Jón Steinsson

Nýverið kom til landsins á vegum auðlindanefndar Martin Weitzman, prófessor í hagfræði við Harvard háskóla í Bandaríkjunum. Weitzman hafði í farteskinu tillögur um nokkuð rótækar breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Hann leggur til að kvótakerfið verði lagt niður í heild sinni og að sókn verði þess í stað stjórnað með því að leggja gjald á landaðan afla.

Tillögur Weitzmans hafa mætt töluverðri andstöðu á meðal íslenskra hagfræðinga og fiskifræðinga sem flestir telja að kvótakerfi hafi mikilvæga kosti fram yfir slíka gjaldstýringu. En hvort sem að fólk er sammála Weitzman eða íslensku sérfræðingunum er athyglisvert að kynna sér tillögur Weitzmans. Þær eru nokkuð á skjön við þá umræðu sem hingað til hefur átt sér stað um núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi og varpa þannig nýju ljósi á kosti og galla kvótakerfisins auk þess sem þær minna lesendur á valkost sem hingað til hefur nánast ekkert verið ræddur.

Frá fræðilegu sjónarmiði eru tvær megin leiðir til þess að takmarka sókn í fiskistofnana. Önnur er kvótakerfi þar sem sókninni er stjórnað beint með því að takmarka það magn sem leyfilegt er að veiða. Hin leiðin er gjaldstýring þar sem sókninni er stjórnað óbeint með því að leggja gjald á hvert kíló af lönduðum afla. Gjaldið gerir það kostnaðarsamara fyrir útgerðir að veiða sem aftur leiðir til þess að þær veiða minna. Fræðilega ætti því að vera hægt að stjórna sókninni með því að hækka og lækka slíkt gjald.

### **Sjálfstætt ráð til þess að ákveða gjaldið**

Weitzman hefur ákveðnar skoðanir á því hvernig framkvæmd gjaldstýringar eigi að vera háttað. Hann telur að setja ætti á stofn sérstakt ráð sem hefði umsjón með ákvörðun gjaldsins einu sinni í mánuði. Ráðið yrði skipað fimm sérfræðingar sem valdir væru af ráðherra. Ráðið ætti að öðru leiti að vera algerlega sjálfstætt og þannig óháð pólitískum þrýstingi. Weitzman leggur mikið upp úr sjálfstæði þessa ráðs. Hann líkir ráðinu við bankaráð erlendra seðlabanka sem hafa víðast hvar verið gerð að sjálfstæðum stofnunum.

Sjálfstæði slíkra stofnana er mikilvægt þar sem hámarks hagkvæmni byggist mjög á því að langtímahagsmunir vegi þyngra en skammtímahagsmunir við ákvarðanatöku innan kerfisins. Með því að lækka gjaldið og þar með ýta undir meiri sókn er unnt að auka hagvöxt til skamms tíma. Ókostir slíkra aðgerða koma ekki fram fyrr en seinna þegar í ljós kemur að sótt hefur verið of stíft í stofnana og draga þarf verulega úr veiðum til þess að byggja þá upp á ný. Hættan á slíkri skammsýni er mest þegar stjórnámálamenn stjórna kerfinu þar sem þeir eiga það til að stjórnast af skammtímahagsmunum. Sérstök hættan er á ferðum þegar efnahagslífið er í lægð rétt fyrir kosningar og hagvöxtur sem búinn er til á kostnað komandi kynslóða er það eina sem getur bjargað ríkisstjórninni frá falli.

Þetta vandamál er reyndar til staðar í íslenskum sjávarútvegi bæði innan kvótakerfisins og ef tekin væri upp gjaldstýring. Frá upptöku kvótakerfisins og allt fram til árána 1992-1993 voru stjórnvöld treg til að taka ráðleggingum fiskifræðinga um að draga úr sókninni.

Í dag er ljóst að á þessum tíma voru langtímahagsmunir látnir víkja fyrir skammtímahagsmunum. Þennan hluta af tillögum Weitzmans ætti því að skoða óháð upptöku gjaldstýringar.

### **Val á sérfræðingum**

Forsenda þess að slíku ráði sé treyst fyrir jafn mikilvægu hlutverki og ákvörðun kvóta eða veiðigjalds er að í það veljist hæfustu sérfræðingar þjóðarinnar á sviði fiskifræði og hagfræði. Vandamálið við þetta er að pólitískar stöðuveitingar á faglegum grundvelli hafa ekki verið reglan hér á Íslandi. Oftar en ekki hafa mikilvægar stöður verið veittar eftir pólitískum línunum án tillits til hæfni og þá sérstaklega til stjórnámálanna sem hyggjast hætta þingmensku.

Kerfi sem byggir að miklu leyti á því að stöðuveitingar verði á faglegum grundvelli hljómar því illa í eyrum flestra Íslendinga. Ónefndur íslenskur hagfræðingur sagði til dæmis: „mér kæmi nú ekki á óvart þó að íslenskir stjórnámálamenn gerðu þetta að ellheimili fyrir einhverja útvalda úr sínum hópi, eins og þeir hafa gert með bankana, að Seðlabankanum meðtöldum.“ Það hlýtur að teljast áfellisdómur á gæði þess lýðræðis sem við búum við hér á Íslandi ef mikilvægar breytingar á hagstjórn landsins ná ekki fram að ganga þar sem stjórnámálönnum þjóðarinnar er ekki treystandi til þess að skipa í stöður á faglegum grundvelli.

### **Óhagkvæmni sem fylgir kvótakerfinu**

En snúum okkur aftur að tillögu Weitzmans um að leggja niður kvótakerfið og taka upp gjaldstýringu í sjávarútvegi. Weitzman rökstyður þessa tillögu sína með því að benda á nokkrar veigamiklar uppsprettur óhagkvæmni innan kvótakerfisins. Sum af þeim atriðum sem Weitzman nefnir eru reyndar gagnrýni á núverandi kvótakerfi og væri vel hægt að breyta án þess að kvótakerfið væri lagt niður. Önnur gagnrýniverð atriði verða hins vegar að teljast fylgifiskur allra fiskveiðistjórnunarkerfa sem byggja á kvóta.

Eitt alvarlegasta vandamál kvótakerfisins er brottkast á afla úti á sjó. Að minnsta kosti tvenns konar brottkast viðgengst innan núverandi kerfis. Í fyrsta lagi er meðafla í tegundum sem eru umfram kvóta hjá viðkomandi skip hent. Þessi uppspretta brottkasts mun að stærstum hluta hverfa ef tekin yrði upp gjaldstýring. Í örðu lagi er smáum fiski sem er verðlítill per kíló oft kastað aftur í sjóinn. Hvatinn til þess að henda slíkum fiski væri mun minni ef tekin yrði upp gjaldstýring. Innan gjaldstýringarkerfis þyrfti söluverð smáfisks aðeins að hafa upp í gjaldið til þess að það borgaði sig fyrir útgerðina að sigla með hann í land. Innan núverandi kvótakerfis þýðir hins vegar eitt landað kíló af litlum fiski að útgerðin getur veitt einu kíló minna af stórum fiski. Þetta gerir það að verkum að innan kvótakerfis er hvatinn til brottkasts mun meiri en innan kerfis sem byggir á gjaldstýringu.

### **Gjaldstýring minnkar óvissu smárra byggðalaga**

Annar ókostur kvótakerfis sem gjaldstýring myndi ráða bót á er sú mikla óvissa sem lítil byggðalög búa við um að kvótinn verði færður úr byggðalaginu og lífsviðurværi þeirra sem í byggðalaginu búa hverfi eins og dögg fyrir sólu. Ef hins vegar tekin væri upp gjaldstýring gæti hver sem ætti skip hafið útgerð frá hvaða stað sem er. Ef einn útgerðarmaður hætti útgerð á ákveðnum stað væri því mun ódýrara fyrir einhvern annan að hefja útgerð í staðinn þar sem ekki þyrfti að kaupa kvóta.

Raunar myndi gjaldstýringarkerfi almennt auðvelda nýliðun í sjávarútvegi. Margir þættir núverandi kvótakerfis, svo sem reglur um að kvóti sé bundinn við skip og að eigendur kvóta verði að veiða helming kvótans á hverju ári, hamlu mjög nýliðun í sjávarútvegi. Hömlur af þessu tagi á nýliðun hægja á því stöðuga hagræðingarferli sem er nauðsynlegt í sjávarútvegi. Allar slíkar reglur væru fyrir bí ef tekið væri upp gjaldstýringarkerfi. Því myndi hagræðing ganga mun hraðar fyrir sig innan slíks kerfis en innan kvótakerfisins.

Weitzman bendir einnig á að ákvarðanir um gjald innan gjaldstýringarkerfis yrðu byggðar á mun betri upplýsingum en ákvarðanir um kvóta innan kvótakerfis. Þetta stafar af því að ákvarðanir innan gjaldstýringarkerfisins eru teknar oft og geta því betur brugðist við nýjum upplýsingum um ástand fiskistofnanna. Ákvarðanir um kvóta eru hins vegar teknar einu sinni á ári um það bil þremur mánuðum áður en kvótaárið hefst. Ákvarðanir sem taldar voru viðeigandi þegar þær voru teknar geta því verið orðnar talsvert óviðeigandi í lok kvótaársins, 15 mánuðum eftir að þær voru teknar.

Weitzman telur einnig að ósveiganleiki kvótakerfisins leiði til offjárfestingar í sjávarútvegi þar sem hver og einn útgerðarmaður þurfi að eiga nægilega stór skip til þess að geta brugðist við auknum kvóta. Ósveiganleiki kvótakerfisins sem orsakast af því að kvótaárið er heilt ár og aðeins er leyfilegt að flytja lítinn hluta kvóta tiltekins árs yfir á næsta ár leiðir einnig til þess að útgerðir þurfa að tímasetja veiði sína á annan og óhagkvæmari hátt en ef um gjaldstýringu væri að ræða.

Þar að auki bendir Weitzman á það að ef tekið væri upp gjaldstýringarkerfi sætu allir landsmenn við sama borð hvað sókn í sameign þjóðarinnar snertir. Eina leiðin til þess að hagnast af sameigninni innan slíks kerfis væri að standa í útgerð; þ.e. kvótakóngar sem leigja frá sér kvótann og sleikja sólina á Spáni fyrir arðinn af sameigninni væru úr sögunni. Weitzman bendir meira að segja á þá staðreynd að ákveðin hagræðing felist í slíku þar sem ljóst sé að óréttlæti núverandi kvótakerfis valdi stórum hluta þjóðarinnar töluverðri armæðu. Það verður nú samt að teljast nokkuð hæpið að rétt sé að taka slíkt huglægt mat manna inn í hagkvæmnisreikninga.

Þessar uppsprettur óhagkvæmni innan kvótakerfis gera það að verkum að Weitzman kemst að þeirri niðurstöðu að skynsamlegast sé fyrir okkur Íslendinga að varpa kvótakerfinu fyrir róða og taka upp gjaldstýringu. Weitzman segir að hér sé um þriðja og síðasta skrefið á leið til ákjósanlegs fiskveiðistjórnunarkerfis. Hann gerir sér fullkomið grein fyrir því að þessar hugmyndir hans munu koma flestum Íslendingum spáskt fyrir sjónir í fyrstu. Hann bendir á móti á þá staðreynd að fyrri skrefin á þessari leið komu flestum einnig spáskt fyrir sjónir í fyrstu. Hugmyndir um að takmarka sókn með því að setja hámark á leyfilegan heildarafla voru mjög umdeildar þegar þær fyrst

komu fram. Hugmyndir um framseljanlegt aflamark voru einnig umdeildar þegar þær komu fram. Að hans mati er því skiljanlegt að ekki taki allir vel í hugmyndir hans í fyrstu. Hann heldur því hins vegar fram að ef af slíkri kerfisbreytingu yrði myndum við Íslendingar hafa skapað heimsins besta fiskveiðistjórnunarkerfi sem standast myndi tímans tönn.

### **Gangrýni íslenskra sérfræðinga á tillögur Weitzmans**

Eins og fyrr segir hafa íslenskir sérfræðingar tekið heldur illa í þessar tillögur Weitzmans. Rögnvaldur Hannesson prófessor í fiskihagfræði við Viðskiptaháskólann í Bergen telur að gjaldstýring henti illa við fiskveiðistjórn: „Ástæðan er sú, að þetta er óbein stjórn. Stjórnendur vita ekki fyrirfram hvernig útgerðarmen muni bregðast við herra gjaldi. Auk þess er samband sóknar og afla háð óvissu; afli ræðst af samspili sóknar og stofns. Svo koma inn í myndina veðurfar og fleira sem gerir samband sóknar og afla tilviljunarkennt. Þessi gjaldstýring væri með öðrum orðum afar ómarkvisst tæki.”

Fræðilega virðist hlutfallslegt ágæti gjaldstýringar og kvótakerfis ráðast að miklu leyti af því hvers konar óvissu stjórnendur kerfisins búa við. Ef mikil óvissa ríkir um vistfræðilega þætti svo sem stærð, vöxt og viðgang fiskistofnanna virðast hagfræðilíkön benda til þess að kvótakerfi henti betur en gjaldstýring. Ef hins vegar mikil óvissa ríkir um hagfræðilega þætti svo sem fiskverð og kostnað við útgerð benda hagfræðilíkön til þess að gjaldstýring henti betur. En hafa verður í huga að slík hagfræðilíkön byggja ávallt á talsvert einfölduðum forsendum og taka því ekki með í reikninginn alls kyns þætti sem valda mismunandi óhagkvæmni innan þessarar tveggja kerfa.

Ljóst er að hér er um flókið vandamál að ræða. Weitzman hefur opnað augu okkar fyrir leið sem nánast ekkert hefur verið til umræðu hingað til. Flestum er ljóst veigamiklir annmarkar eru á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi bæði hvað varðar réttláta skiptingu arðs og hagkvæmni í sjávarútvegi. Valið ætti því ekki að vera milli núverandi kvótakerfis annars vegar og gjaldstýringar hins vegar. Þess í stað ætti valið að vera milli þess að sníða agnúana af núverandi kvótakerfi, t.d. með upptöku uppboðs á veiðiheimildum, með auknum sveigjanleika hvað varðar flutning veiða milli ára og með afnámi þess að kvóti sé bundinn við skip, eða þess að leggja kvóta kerfið niður og stýra þess í stað sókninni með gjaldi.