

Ragnar Árnason,
professor emeritus

Umsögn

um hugmyndir um uppboð á hluta af aflaheimildum

í útgáfu matvælaráðuneytisins,
Auðlindin okkar

23. september 2023

Efnisyfirlit

	Bls.
1. Inngangur	2
2. Grundvallarbreyting á rétti til fiskveiða á Íslandi	3
3. Um röksemdafærslu og málflutning í kafla 9	5
Viðauki. Hvað sagði Auðlindanefnd í raun og veru	9
4. Eru uppboð skynsamleg leið til að selja aflaheimildir?	11
5. Betri leið?	13
Tilvísanir	14

1. Inngangur

Í útgáfu matvælaráðuneytisins, Auðlindin okkar Rit 1 (ágúst 2023), er margt fullyrt sem ástæða er til að gera athugasemdir við. Í þessari greinargerð er þó aðeins fjallað um hugmyndir sem fram koma í útgáfunni um uppboð á hluta aflaheimilda.

Í kafla 9 sem nefndur er „Tilraun með leigu aflahlutdeildar á markaði“ er stuttlega fjallað um meinta kosti uppboða á aflaheimildum og sett fram tillaga (bls. 89) um uppboð á hluta þeirra.

Mikilvægt er að átta sig á því að téður kafla 9 er ekki niðurstaða samráðsnefndar um gerð sjávarútvegsstefnu sem ráðherra skipaði í samræmi við ríkisstjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Kaflinn er ritaður af þeim Daða Má Kristóferssýni prófessor og Gunnari Tryggvasýni verkfræðingi og birtur undir þeirra nafni, en hvorugur þeirra átti sæti í samráðsnefndinni. Af fyrstu málsgrein kaflans má ráða að matvælaráðuneytið hafa ákveðið að óska eftir því að þeir Daði Már og Gunnar Tryggvason rituðu sérstaka greinargerð um framkvæmd „tiltekinnar markaðsleiðar“ sem þeir höfðu nefnt í kynningum sínum um uppboð í auðlindanýtingu á fundi samráðsnefndar um sjávarútvegsstefnu 17. apríl 2023. Þessi tiltekna markaðsleið virðist hafa verið:

„Hluti þeirra aflaréttinda sem ríkið ráðstafar árlega yrði leigður til lengri tíma (t.d. 5-10 ára) í senn“

Það er með öðrum orðum matvælaráðuneytið sjálf en ekki samráðsnefnd um gerð sjávarútvegsstefnu, sem óskar eftir greinargerð frá þeim Daða Má og Gunnari Tryggvasýni um tiltekið málefni, þ.e. uppboð á aflaheimildum, og tekur ákvörðun um að birta hana sem kafla 9 í útgáfunni Auðlindin okkar.

Í bráðabirgðatillögum 19-22a sem birtar eru í útgáfunni er að finna hugmyndir um að (i) afnema almennan byggðakvóta og bæta honum í flokkinn sértækan byggðakvóta og/eða strandveiðar, en að lögum hefur ráðherra frjálfsari hendur um ráðstöfun þess síðarnefnda, (ii) afnema skel- og rækjubætur og línuívilnun og bæta í sértækan byggðakvóta og (iii) leigja út þær veiðiheimildir sem hið opinbera hefur til ráðstöfunar (væntanlega hinn aukna sértæka byggðakvóta) og nota tekjurnar „til uppbyggingar í sjálfbærum atvinnurekstri og samfélagslegum innviðum til framtíðar“ (svokölluð *innviðaleið*). Rétt er þó að geta þess að í bráðabirgðatillögu 22a er einnig lagt til að ráðstafa veiðiheimildunum beint til byggðanna eða einstaklinga (svokölluð *byggðafestuleið*) og ekki gert upp á milli þessara kosta.

Sömu valkosti um *innviðaleið* og *byggðafestuleið* er að finna í kafla 10 um Byggðakerfi (bls. 95). Er þar lagt til að báðar leiðirnar verði farnar (bls. 96).

2. Grundvallarbreyting á rétti til fiskveiða á Íslandi

Uppboð aflaheimilda af hálfu ríkisins felur í sér grundvallarbreytingu á réttarskipan fiskveiða á Íslandi.

Frá aldaöldli hafa íslenskir ríkisborgarar haft rétt á að stunda fiskveiðar á hafinu umhverfis landið utan netalagna. Íslenska hagsvæðið utan netalagna var með öðrum orðum öldum saman það sem kalla má veiðialmenningur.

Þar kom að endurnýjunarmáttur fiskistofnanna stóðst ekki þennan óhefta aðgang og veiðar með óbreyttu sniði voru ekki lengur sjálfbærar, hvorki líffræðilega né efnahagslega.

Þegar hér var komið sögu var því óhjákvæmilegt og reyndar hagsmunamál allra þeirra sem nýttu eða myndu vilja nýta auðlindina í framtíðinni sem og þeirra sem nutu góðs af henni (öll þjóðin) að takmarka aðganginn að fiskveiðunum.

Niðurstaðan var að takmarka heildarafla við það sem væri (líffræðilega og hagfræðilega) sjálfbært og skipta þessu aflamagni milli þeirra sem stundað höfðu fiskveiðar í formi svokallaðra aflaheimilda. Fyrir þeirra aðferð voru bæði sterk réttlætis- og hagkvæmnisrök.

Jafnframt voru aflaheimildarnar gerður framseljanlegur til þess að aðrir gætu einnig stundað veiðarnar. Fyrir því fyrirkomulagi voru einnig sterk réttlætis- og hagkvæmnisrök. Það þýddi í fyrsta lagi að þeir sem ekki höfðu verið í fiskveiðum en kynnu að vilja það í framtíðinni höfðu tækifæri til þess. Þannig var skapaður aðgangur að fiskveiðunum fyrir alla Íslendinga og enginn útilokaður. Það þýddi í öðru lagi að þeir sem gátu skapað meiri verðmæti úr tilteknum fiskafli gátu öðlast hann með hagnaði. Þannig var stuðlað að sem mestri hagkvæmni veiðanna fyrir þjóðarheildina

Smábátar, sem voru á þeim tíma óverulegur hluti veiðanna höfðu hins vegar áfram óheftan aðgang

Af félagslegum ástæðum viku stjórnvöld síðar frá þessari reglu um skiptingu aðgangs og (i) takmörkuðu aðgang smábáta og (ii) veittu sveitarfélögum (byggðalögum) og smábátaeigendum og línuveiðurum séraðgang.

Í öllu þessu ferli var hins vegar aldrei vikið frá þeirri grunnreglu að fiskveiðar væri réttur fólksins í landinu en ekki eign ríkisins, enda gerði ríkið aldrei tilraun til að selja eða fényta þennan rétt. Tekjur ríkisins af fiskveiðum voru aðeins í formi skatta á greinina sem eins og aðrir skattar voru settir á með lögum.

Með þeim hugmyndum sem fram hafa nú komið um að ríkið selji hluta af aflaheimildunum (hvort sem er með uppboðið eða öðrum hætti) er hins vegar vikið frá þessari grunnreglu. Með því að selja aflaheimildir er ríkið ekki einvörðungu að hafa milligöngu um skiptingu þeirra milli borgaranna heldur að slá eign sinni á þær. Ekki er unnt að selja annað en það sem maður á.

Í þessu felst grundvallarbreyting á réttarskipan fiskveiða við Íslandsstrendur. Með þessu fyrirkomulagi tekur ríkið undir sig viðkomandi hlutfall af veiðiréttinum. Erfitt er að kalla

Þetta nokkuð annað en þjóðnýtingu á þessum hluta af fiskveiðiréttinum sem ávallt hefur tilheyrt borgurunum (verið í einkaeign).¹

Í þessu samhengi er það aukaatriði og sennilega lítils virði að rætt sé um að söluverðið eigi að fara til valinna sveitarfélaga [Kafli 10 í Auðlindin okkar, bls. 95-6]. Löng reynsla af því að allir tekjustofnar ríkisins enda hjá ríkissjóði til ráðstöfunar með fjárlögum þótt reynt sé að eyrnamerkja þá.

Verði á þessar hugmyndir um uppboð á hluta af aflaheimildum fallist, má spyrja hvað komi þá í veg fyrir að ríkið haldi áfram á sömu braut sölsi undir sig það sem eftir er af veiðiréttinum og selji hæstbjóðendum.

Raunar eru gerðir því skórnir að svo verði í kafla 9 [í Auðlindin okkar] þar sem uppboðsleiðin er útfærð. Þar segir annars vegar að bjóða eigi upp hluta þeirra aflaheimilda sem ríkið ráðstafar árlega [bls. 86, 88 og 89], en það hlutfall er nú 5,3%. Hins vegar er fullyrt að ekkert sé því til fyrirstöðu að það hlutfall sem ríkið ráðstafar hækki í framtíðinni, „þ.e. bæta við 5,3% pottinn“! [bls. 90].

¹ Það er allt annað mál að hið opinbera hefur í raun eignað sér fiskistofnana með 1. g. laga um stjórn fiskveiðar þar sem nytjastofnar eru lýstir þjóðareign. Það sem hér um ræðir er rétturinn til að nýta þessa fiskistofna sem hefur til þessa tilheyrt einstaklingum og fyrirtækjum þeirra.

3. Um röksemdafærslu og málflytning í kafla 9

Kafli 9 ber hið upplýsandi heiti „Tilraun með leigu aflahlutdeildar á markaði“. Heitið er upplýsandi vegna þess að það gefur til kynna að höfundar sjái tillögu sína sem tilraun. Það yrði þá samfélagsleg tilraun, tilraun þar sem fólkið í samfélaginu, sveitarfélögin og fyrirtækin eru tilraunadýrin.

Kaflinn er stuttur og efnisrýr. Þar er ekki að finna rök fyrir uppboðum á aflaheimildum.² Höfundar virðast einfaldlega gefa sér að slík uppboð séu sé til þess fallin að skapa sátt um aflamarkskerfið. Þetta kemur fram í mynd á bls. 86, texta á bls. 86-88 og útlekkingum höfunda á skoðunum Auðlindanefndar og Jóhannesar Nordal (sem eru raunar alvarlega misvísandi svo ekki sé meira sagt eins og síðar verður að komið). Orðrétt segja þeir:

„Meginmarkmið með útboði veiðiheimilda³ er að auka samfélagslega sátt um stjórn fiskveiða.“ [Auðlindin okkar, kafli 9, bls. 88]

Sú skoðun höfunda að útboð aflaheimilda skapi samfélagslega sátt um stjórn fiskveiða er sett fram án nokkurrar röksemdafærslu eða tilvísana í viðeigandi heimildir. Það er því ástæða til að íhuga hana nánar.

Uppboð á aflaheimildum hafa ekki verið reynd hér á landi. Hins vegar eru aflamarkskerfi hliðstæð því íslenska notuð í miklum fjölda fiskveiða um alla veröld.⁴ Ef rétt væri að uppboð á aflaheimildum stuðlaði að samfélagslegri sátt og þau hefðu ekki aðra óæskilega eiginleika mætti ætla að

- (i) slík uppboð væru víða notuð aflamarkskerfum í heiminum og
- (ii) samfélagsleg sátt um fiskveiðistjórnunina hefði myndast þar sem þeim hefði verið beitt.

Hvorugu þessu er að heilsa.

Í þeim mikla fjölda fiskveiða sem stjórnað er með aflamarkskerfi í heiminum eru uppboð á aflaheimildum sárastaldgæf. Þess í stað hefur aflaheimildum nánast alltaf verið úthlutað á grundvelli aflareynslu og skyldra aðferða (eins og fjárfestingum og afkastagetu). Þetta sýnir að í hinum ýmsu fiskveiðum úti um allan heim hafa menn ekki komist að þeirri niðurstöðu að uppboð séu vænleg leið til að úthluta aflaheimildum.

Sem betur fer eru þó dæmi um að slík uppboð hafi verið reynd í svipuðum fiskveiðum og á Íslandi. Þau dæmi eru í Eistlandi árið 2000, Rússlandi árið 2000 og í Færeyjum árið 2016.⁵ Fjarri því að stuðla að sátt og samlyndi, sem höfundar 9. kafla gefa sér að verði, ulla þessi

² Það er á hinn bóginn athyglisvert að í kafla 8 í „Auðlindin okkar“ um þjóðhagslegan ávinning af fiskveiðistjórnarkerfinu er stuttlega fjallað um uppboð á aflaheimildum og fremur dapurlega reynslu af þeim (Auðlindin okkar bls. 77-78).

³ Í kafla 9 er ýmist talað um veiðiheimildir eða aflaheimildir sem er hið hefðbundna heiti á heimild til að taka tiltekið magn af fiskafli úr sjó. Í þessari greinargerð er hefðinni fylgt og talað um aflaheimildir.

⁴ Yfir fjórðungur sjávarfiskafla heimsins mun nú veiddur samkvæmt aflamarkskerfi. Einstaka fiskveiðar sem stjórnað er með aflamarkskerfi eru sennilega vel á annað þúsund (sjá Arnason 2012).

⁵ Við þessi dæmi mætti bæta tilraun til uppboðs á aflaheimildum ríkisfyrirtækisins FISHCOR í Namibíu til erlendra útgerða á árinu 2020 sem virðist hafa mistekist illilega. (Oirere 2020).

uppboð auknum og nýjum og deilum auk þess að skapa önnur vandræði. Enda var niðurstaðan sú að í öllum þremur tilfellunum voru þessi uppboð aflögð fáum árum eftir að þau hófust (í Eistlandi árið 2003, í Rússlandi árið 2003 og í Færeyjum 2019) og horfið aftur að því að úthluta aflaheimildum á grundvelli aflareynslu. Greinagóðar heimildir um þessa sögu eru t.d. Vetamaa og fél. (2005), Anferova og fél. (2005), Huppert (2007), Ellefsen og Bromley (2020) og Mrdalo (2023).⁶

Þessar tilraunir með uppboð á aflaheimildum eru lærdómsríkar. Afar ólíklegt er að þeim hefði verið hætt ef uppboðin hefðu skapað samfélagslega sátt og samlyndi um stjórnkerfi fiskveiða. Jafnframt virðist sennilegt, ekki síst með tilliti til hins mikla fjölda aflamarkskerfa í heiminum, að uppboð á aflaheimildum væru víða notuð ef reynslan af þeim hefði verið talin góð.

Í ljósi þeirra tveggja staðreynda (i) að í fjölmörgum fiskveiðum um allan heim hafa menn valið að úthluta aflaheimildum ekki með uppboðum og (ii) hinnar neikvæðu reynslu af hinum örfáu tilraunum með uppboð í hliðstæðum fiskveiðum erlendis virðist afskaplega langsótt að gera tillögu um að taka upp slíkt fyrirkomulag hér á landi. Spyrja má hvort það sé ekki eins og að berja höfðinu í steinin að endurtaka slíka tilraun með uppboð hér á Íslandi. Við þá sjálfspíningu bætist svo uppnám, kostnaður og óvissa sem slíkri tilraun myndi ugglæst fylgja.

Þótt við höfum ekki haft uppboð á aflaheimildum hér á landi, höfum við haft hliðstæð uppboð á ríkiseignum í formi útboða á hlutabréfum í bönkum. Þveröfugt við það að skapa sátt hafa þessi útboð magnað deilur og skapað nýjar. Hvers vegna skyldi eitthvað annað eiga við um útboð á aflaheimildum?

Í kynningu Daða Más Kristóferssonar fyrir samráðsnefndinni þann 17. apríl 2023 eru uppboð á svonefndum mjólkurkvótum (þ.e. greiðslumarki á mjólk) tekið sem dæmi um svokallað „jafnvægisverðsuppboð“. Ástæða er til að gera athugasemd við þá fullyrðingu að þessi uppboð geti talist „jafnvægisverðsuppboð“ sem og einnig þá fullyrðingu að ágætur árangur hafi verið af þeim. Raunveruleikinn er sá, að í þessum uppboðum hefur uppboðshaldarinn, þ.e. ríkið, sett bæði hámark á verð á mjólkurkvótum og það magn sem kaupa má auk ýmissa annarra skorda. Afleiðingin hefur verið sú að á þessum uppboðsmarkaði hefur langtíðum saman ekki verið jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar. Þessi uppboð á mjólkurkvóta hafa því verið langt frá því að vera þau jafnvægisuppboð sem Daði fullyrðir. Bæði magn og verð hafa verið fjarri því sem frjáls markaður hefði framkallað og markaðurinn því vægast sagt óskilvirkur. Tilvera hans í stað frjálsra viðskipta með mjólkurkvóta hefur því verið efnahagslega skaðleg. Þá hefur síður en svo verið almenn ánægja með þessi uppboð. Þau hafa verið umdeild og veruleg óánægja með þau. Það er alrangt og allt að því öfugmæli að halda því fram eins og Daði gerir að þessi uppboð hafi reynst ágætlega.

Að fenginni þessari reynslu af uppboðum með mjólkurkvóta er ástæða til að óttast að fyrirhuguð uppboð með aflaheimildir myndu fljótlega fara í sama farveg ekki síst vegna þess að höfundar kafla 9 virðast telja þau til fyrirmyndar fyrir uppboð með aflaheimildir (Auðlindin okkar bls. 90 og Daði Már Kristófersson 2023, glæra 4).

⁶ Það er umhugsunarvert að höfundar 9. kafla vísa til reynslu Færeyinga af uppboðum (Auðlindin okkar, bls. 89) en láta ógert að geta um vonbrigðin með framkvæmd þeirra, þær deilur en þau ollu og að upplýsa lesendur um að uppboðunum hafi verið hætt árið 2020 og horfið til baka til þess að úthluta aflaheimildum á grundvelli veiðireynslu.

Þessu til viðbótar er ástæða til að vekja athygli á því að tillagan um uppboð á aflaheimildum er í raun tillaga um að hækka skatta á sjávarútveg. Viðkomandi aflaheimildir hafa til þessa verið afhentar útgerðarfyrirtækjum sem tengjast byggðalögum án gjalda. Samkvæmt tillögunni um uppboð á nú að selja útgerðarfyrirtækjum sömu aflaheimildir á hæsta mögulega verði og hið opinbera hirða andvirðið. Þetta er auðvitað skattahækkun á útveginn í landinu. Að vísu er það svo, að því tilskyldu að aðrar hugmyndir í skýrslunni gangi eftir, að söluandvirði aflaheimildanna á að renna til viðkomandi byggðalaga. Hvort það gerist eða ekki er annað mál. Eftir situr að skattar á útveginn í landinu hafa verið hækkaðir. Er þessi skattahækkun og samsvarandi stærri opinber geiri í hagkerfinu líkleg til að skapa meiri sátt í samfélaginu?

Það er talandi dæmi um hversu rökþrota höfundar eru þegar kemur að því að útskýra hvers vegna uppboð eru heppileg aðferð við að selja aflaheimildir að í stað röksemdafærslu verja þeir talsverðu rými í greinargerð sinni í að eigna Jóhannes Nordal heitnum slíkar skoðanir. Jafnvel þar geta þeir ekki látið vera að fara rangt með texta og sleppa út lykilatriðum í því sem Jóhannes raunverulega ritaði í ævisögu sína.

Þeir þykjast t.d. hafa t.d. beint eftir Jóhannesi:

„Ég var hins vegar eindregið þeirrar skoðunar að hún [útboðsleiðin] væri bæði sanngjarnari og líklegri til að leiða til sátta um aflamarkskerfið þegar til lengri tíma var lítið...“ (Auðlindin okkar, bls. 87).

Orðið í hornklofanum er viðbót höfunda. Þá viðbót er hins vegar ekki unnt að kalla annað en fals. Jóhannes var hér nefnilega að vísa til fyrningarleiðar en ekki útboðsleiðar. Texti hans í heild sýnir þetta glögglega:

„Ari Eðvald og Guðjón Hjörleifsson voru fyrningarleiðinni [undirstrikun mín] mjög andvígir. Ég var hins vegar eindregið þeirra skoðunar að hún væri bæði ...o.s.frv..“ (Jóhannes Nordal, Lifað með öldinni bls. 750).

Fyrningarleið og útboðsleið eru auðvitað tvennt ólíkt. Útboðsleið felur í sér skilyrðislaus uppboð á aflaheimildum. Eins og Auðlindanefnd segir (bls. 13 í Áliti Auðlindanefndar) og Jóhannes endurtekur samviskusamlega í ævisögu sinni byggðist fyrningarleið á því að aflahlutdeildir verði skertar árlega um fastan hundraðshluta sem síðan yrði endurseldur á markaði eða með uppboði. Með öðrum orðum; uppboð þurfa alls ekki að fylgja fyrningarleið. Það er því fjarri lagi (jafnvel velsæmi) að halda því að fólki að útboðsleið og fyrningarleið séu eitt og það sama.

Höfundar kafla 9 láta sér þó ekki nægja í að afvega lesendur skýrslunnar um skoðanir Jóhannesar Nordal varðandi uppboð aflaheimilda. Þeir rangtúlka einnig álit Auðlindanefndar um sama efni. Á bls 87 (Auðlindin okkar, kafla 9) fullyrða þeir að Auðlindanefnd hafi bent á tvær leiðir til að „skila hluta auðlindarentunnar“ til samfélagsins, annar vegar með veiðigjaldi og hins vegar með útboðsleið. Þetta er einnig rangt. Auðlindanefnd benti á tvær leiðir til þess arna, veiðigjaldsleið og fyrningarleið (sjá álit Auðlindanefndar bls. 12-13). Sem fyrr er rakið er fyrningarleið alls ekki það sama og útboðsleið. Það er því beinlínis rangt, sem höfundar 9. kafla fullyrða að Auðlindanefnd hafi talið valið standa milli veiðigjaldsleiðar og útboðsleiðar.

Úr því að annað borð er reynt að réttlæta gjaldtöku af sjávarútvegi með uppboðum á aflaheimildum með vísan í álit Auðlindanefndar er e.t.v. ekki úr vegi að minna á það sem raunverulega kemur fram í álit Auðlindanefndar. Þar er nefnilega skýrt tekið fram (sjá Samantekt bls. 11-14) að gjald fyrir nýtingu auðlinda skuli vera

- (i) hóflegt (Álit Auðlindanefndar bls. 12-13)
- (ii) og eitt skuli ganga yfir alla atvinnuvegi sem nýta náttúruauðlindir (Álit Auðlindanefndar, bls. 12)

Umrædd tillaga um uppboð á hluta aflaheimilda mætir hvorugu þessara skilyrða. Í fyrsta lagi er gjaldið sem tillaga er gerð um er alls ekki hóflegt. Það mun að líkindum verða í námunda við allan þann hagnað sem unnt er að ná af viðkomandi veiðum. Í öðru lagi er enginn annar atvinnuvegur sem nýtir náttúruauðlindir hér á landi (þ.m.t. orkunýting, landbúnaður, ferðaþjónusta og námuvinnsla) krafinn um að greiða gjald í líkingu við þetta. Aðrir atvinnuvegir hafa heldur ekki þurft að sæta upptöku atvinnuréttinda sem tillagan um uppboð felur í sér.

Það er umhugsunarvert að í stað þess að leggja fram skilmerkileg rök fyrir því að úthlutun aflaheimilda með uppboðum hafi kosti umfram aðrar aðferðir grípa höfundar 9. kafla til þess óyndisúrræðis að rangfæra álit Auðlindanefndar og skoðanir Jóhannesar Nordal um þetta efni og draga upp villandi mynd af reynslu af slíkum uppboðum erlendis. Nærtæk er sú tilgáta að þeir velji þennan kost vegna þess að þeir hafa ekki fundið nein haldbærari rök fyrir þeim málstað sem hefur verið falið að verja.

Viðauki

Hvað sagði Auðlindanefnd í raun og veru

Þar sem höfundar kafla 9 í útgáfunni Auðlindin okkar fara ýmist ranglega með eða gefa villandi mynd af áliti auðlindanefndar um gjaldtöku af sjávarútvegi sýnist rétt að birta hér orðrétta samantekt auðlindanefndar um þetta efni [Álit Auðlindanefndar bls. 12-13]:

„Nefndin hefur fjallað rækilega um fiskveiðar Íslendinga og telur að byggja eigi stjórn þeirra áfram á núverandi grunni þótt hún telji ýmsar breytingar á núgildandi reglum í átt að auknu frjálsræði í meðferð og handhöfn aflaheimilda æskilegar. Nefndin er þeirrar skoðunar að greiðsla fyrir afnot af auðlindinni geti stuðlað að því að sátt geti tekist um stjórn fiskveiða, enda verði sú gjaldtaka ákveðin með hliðsjón af afkomuskilyrðum og uppbyggingu sjávarútvegsins og þeirri óvissu sem hann á við að búa, m.a. vegna ófyrirsjáanlegra breytinga á aflabrogðum og vegna alþjóðlegrar samkeppni, þ.á m. þau skilyrði sem sjávarútvegur annarra þjóða býr við. Til viðbótar slíkum rökum fyrir því að fara með gát í þessum efnunum vísar nefndin til þess að í þingsályktun þeirri sem hún starfar eftir er beinlínis tekið fram „að um verði að ræða hóflegt gjald“.

Samhliða aukinni gjaldtöku af aflaheimildum eða öðrum verulegum breytingum á fiskveiðistjórnunarkerfinu er sanngjarnt að núverandi handhöfum aflaheimilda verði veittur aðlögunartími, bæði vegna íþyngjandi breytinga og með tilvísun til áunninna atvinnuréttinda. Lengd aðlögunartíma verður síðan að ákvarða með hliðsjón af því hvaða gjaldtökuleið er valin, hvaða áhrif gjaldtakan hefur á tekjuskiptingu innan greinarinnar og hve mikil gjaldtakan verður.

Varðandi greiðslu fyrir afnot af auðlindinni hefur nefndin tekið tvær meginleiðir til skoðunar. Fyrri leiðin, sem nefnd hefur verið *fyrningarleið*, byggist á því að allar aflahlutdeildir verði skertar árlega um fastan hundradshluta en síðan verði þær endurseldar á markaði eða með uppboði. Síðari leiðin, nefnd *veiðigjaldsleið*, felst hins vegar í beinni gjaldtöku ásamt ákvæðum um að breytingar á aflahlutdeildum krefjist ákveðins lágmarksaðdraganda. Einstakir nefndarmenn hafa mismunandi skoðanir á því hvora þessara leiða sé æskilegra að fara og nokkrir telja aðeins aðra þeirra ásættanlega. Einnig eru skiptar skoðanir um það hversu hátt veiðigjald eða fyrningarhlutfall skuli vera enda hljóti það að lokum að ráðast af stjórn mála legu mati þar sem tekið verði tillit til afkomuskilyrða sjávarútvegsins.

Enn fremur hefur nefndin fjallað um hvernig ráðstafa skuli tekjum af gjaldinu og telur að hluti þess eigi að renna til sjávarútvegsbyggða.“

Nefndin leggur með öðrum orðum til:

1. Aukið frjálsræði í meðferð og handhöfn aflaheimilda. **Það hefur ekki gerst, raunar þvert á móti.**
2. Telur að gjaldtaka af greininni geti leitt til sáttar enda sé sú gjaldtaka, hófleg og aðlögunartími veittur. **Gjaldtaka hefur verið tekin upp. Hún er hærri en hjá flestum samkeppniþjóðum og því erfitt að kalla hana hóflega. Aðlögunartími var lítill.**
3. Nefndin nefnir tvær leiðir til gjaldtöku, fyrningarleið og veiðigjaldsleið, en getur þess að ósamkomulag sé um leiðirnar innan nefndarinnar. **Veiðigjaldsleið var farin.**
4. Nefndin telur að hluti gjaldtöku eigi að renna til sjávarútvegsbyggða. **Það hefur ekki gerst nema e.t.v. með svokölluðum byggðakvóta sem nú er lagt til að sé felldur niður.**

Þannig má sjá að mikið vantar upp á að farið hafi verið að tillögum nefndarinnar nema hvað snertir að gjöld verið lögð á sjávarútveginn sem eru hins vegar rífleg fremur en hófleg. Þar sem höfundar kafla 9 reyna að réttlæta hugmyndir sínar með því að vísa í álit Auðlindanefndar væri þeim nær að leggja til að tillögum nefndarinnar væri komið í framkvæmd fremur en tekin verði upp uppboð á aflaheimildum sem Auðlindanefnd gerði aldrei tillögu um.

4. Eru uppboð skynsamleg leið til að selja aflaheimildir?

Uppboðsfræði er hluti af fræðilegri hagfræði.⁷ Ein af nokkrum meginniðurstöðum uppboðsfræða er að við réttar aðstæður muni rétt hönnuð uppboð skila uppboðsverði sem er það sama og fullkomnir markaðir myndu gera (Myerson 2001, Klemperer 2004).

Af þessum sökum hafa uppboð gjarnan verið notuð til að ráðstafa verðmætum sem ekki er sæmilega virkur markaður fyrir (t.d. aðgangi að tíðnisviðum til útsendinga, leyfi til námugraftrar á ákveðnum svæðum, sölu á einstæðum munum eins og t.d. listaverkum o.s.frv.). Uppboðunum er þá ætlað að koma í stað markaða og tryggja eftir mætti að verð viðkomandi verðmæta verði sem næst fullkomnu markaðsverði. Takist það verður ráðstöfun verðmætanna þjóðhagslega hagvæm.

Mikilvægt er að átta sig á því að til þess að uppboðverð sé jafnt fullkomnu markaðsverði og geti þar með framkallað hagkvæma ráðstöfun verðmæta þarf uppboðið að vera rétt hannað og rétt framkvæmt. Hvort tveggja er tæknilega flókið og vandasamt. Mörg dæmi um að uppboð hafi mistekist jafnvel þegar mikil verðmæti eru í húfi og tæknilega þróuðustu ríki heims eiga í hlut (sjá t.d. Myerson 2001, Klemperer 2004 og Aubusel 2008).

Af þessu má glögglega sjá að það er misskilningur að hönnun og framkvæmd sæmilega skilvirkra útboða á aflaheimildum sé einhver hægðarleikur eins og skilja mætti af kafla 9 (Auðlindin okkar Matvælaráðuneytið 2023). Eigi að vera sæmilegar líkur til að uppboðið sé skilvirkt er nauðsynlegt að vanda vel bæði til hönnunar og framkvæmdar. Það krefst sérfræði af ýmsu tagi þ.á m. í uppboðsfræðum og framkvæmd uppboða og auðvitað hagrænu eðli aflaheimilda og eftirspurnar eftir þeim. Þessi sérfræði er dýr. Hönnun og framkvæmd skilvirkra sæmilega uppboða er að sama skapi kostnaðarsöm. Þessu til viðbótar má ekki gleyma því að væntanlegir tilbjóðendur á þessum uppboðum eru óhjákvæmilega í þeirri stöðu að þurfa að hugsa "strategískt" Þeir neyðast því einnig til að leggja verulegan kostnað í að útbúa tilboð sín. Sá kostnaður bætist við kostnaðinn við útboðin sjálf.

Rétt er því að undirstrika að þegar sæmilega skilvirkir markaðir eru fyrir hendi er engin hagræn ástæða til að efna til uppboða. Slíkt hefur einungis í för með sér óþarfa viðbótarkostnað. Séu slík uppboð beinlínis sett í staðinn fyrir slíka markaði (t.d. með opinberum fyrirmælum eða löggjöf) er tjón samfélagsins auðvitað enn meira.

Ekki þarf að orðlengja það að markaðir fyrir aflamark og aflahlutdeildir eru fyrir hendi í íslenska aflamarkskerfinu og starfa vel. Í kynningu Daða Más Kristóferssonar fyrir samráðsnefnd um sjávarútvegsstefnu þann 17. apríl 2023 kemur fram að viðskipti óskyldra aðila með aflaheimildir á þessum markaði eru talsverðar eða 2-4% að jafnaði undanfarin 15 ár og voru meiri áður. Á þessum mörkuðum eru framboð og eftirspurn jöfnuð og verð myndast sem virðast sæmilega réttvísandi og viðskipti á þessum mörkuðum eru auðveld og ódýr.

Sú staðreynd að handhafar framseljanlegra aflaheimilda bæði hér á landi sem og í hinum mikla fjölda aflamarkskerfa út um allan heim⁸ hafa ekki kosið að kaupa þær og selja á uppboðum sem er í flestum tilfellum algerlega heimilt en kjósa þess í stað að eiga í

⁷ Uppruna nútímauppboðsfræða má rekja til Vickrey (1961). Góðar síðari tíma heimildir eru Myerson (1981), Klemperer (2004) og Milgrom (2004).

⁸ Yfir fjórðungur fiskafila heimsins er nú tekinn undir aflamarkskerfum. Einstök aflamarkskerfi skipta hundruðum. (sjá nánar Arnason 2012).

viðskiptum með þær á venjulegum mörkuðum með aðstoð miðlara staðfestir að uppboð á aflaheimildum er ekki skilvirk viðskiptaaðferð. Væri þau það myndum við sá slík uppboð á aflaheimildum víða um heim.

Það virðist því miklu vænlegra að nota þennan markað sem fyrir hendi er til að selja viðkomandi aflaheimildir fremur en að leggja í þann viðbótarkostað sem því fylgir að hanna koma á laggirnar uppboðsmarkaði og framkvæma þar sæmilega skilvirk uppboð.

Í kafla 9 (bls. 88) er fullyrt að einhver jöfnuður eða jafnræði fylgi því að selja aflaheimildir með uppboðum og í undirliggjandi kynningu Gunnars Tryggvasonar (glæra 9) er fullyrt að í uppboðsleið séu allir jafnir. Í ljósi þess sem að framan er rakið er sú fullyrðing er hæpin svo ekki sé meira sagt. Í fyrsta lagi geta þeir einir sem eiga fiskiskip eignast aflaheimild. Í öðru lagi er flókið mál og vandasamt að gera árangursrík tilboð á uppboðsmarkaði fyrir aflaheimildir. Þar hafa stórir, fjársterkir aðilar augljóst forskot. Það sama gildir um fjármögnun tilboða. Þar hafa aftur stórir aðilar fjársterkir aðilar augljóst forskot. Þá má ekki gleyma því að uppboðshaldarinn, ríkið, hefur miklu öflugir stöðu en væntanlegir tilbjóðendur þar sem það getur sett allar reglur um uppboðið og ræður framkvæmd þess. Þessa stöðu getur ríkið hugsanlega notað til að ná markmiðum sínum um kaupendur og verð, líkt og það hefur m.a. gert í útboðum á mjólkurkvótum og útboðum á kaupum í viðskiptabönkunum.

5. Betri leið

Fyrir því eru rannsóknir að þau 5,3% af leyfðum afla sem stjórnvöld hafa valið að taka fram hjá aflamarkskerfinu nýtast talsvert ver til verðmætasköpunar en sá hluti leyfilegs aflamarks sem er innan aflamarkskerfisins. Það væri því af því umtalsverður þjóðhagslegur ávinningur að skila umræddum 5,3% til baka inn í hið reglulega aflamarkskerfi. Slíkt skref myndi þá einnig, að óbreyttu skattkerfi, skapa hinu opinbera meiri skatttekjur sem nota mætti til að ná þeim markmiðum sem umræddum 5,3% er nú ætlað að ná. Sé því vilji stjórnvalda að bæta þjóðarhag eins og unnt er, virðist þetta því vera besta leiðin.

Hugmyndin með uppboðsleið þeirri sem tillaga er gerð um í kafla 9 (Auðlindin okkar) virðist vera að ríkið selji hluta af viðkomandi aflaheimildum (þ.e. hluta byggðakvótans) á uppboðum og komi andvirðinu til byggðanna (sjá nánar kafla 10, bls. 95-96).⁹

Auk annara ókosta við uppboð (sjá kafla 4 í þessari umsögn), er með þessari uppboðsleið er efnt til verulegs viðbótarkostnaðar eins og útskýrt var í kafla 4. Sá kostnaður dregst auðvitað frá því fé sem til ráðstöfunar er til byggðanna.

Sé markmiðið í raun að og veru að styrkja umrædd byggðalög er miklu skárri leið til þess sú að veita viðkomandi byggðalögum einfaldlega ráðstöfunarrétt á viðkomandi byggðakvótum. Sé það gert, geta byggðarlögin í fyrsta lagi nýtt þessar aflaheimildir til að tryggja útgerð og landanir í byggðinni með þeim hætti sem þær telja heppilegastan. Í öðru lagi geta þær selt (eða leigt) aflaheimildarnar og notað andvirðið á þann hátt sem þær telja heppilegastan. Kjósi þær að selja geta þær valið að gera það á hinum opna markaði fyrir aflaheimildir með eða án aðstoðar miðlara eða selt þær á uppboði. Væntanlega munu byggðirnar velja þá leið sem hagkvæmari er.

Þessi leið, sem í þægindaskyni mætti nefna byggðaleið, hefur mikla kosti umfram uppboðsleiðina.

1. Veitir byggðunum aukinn sveigjanleika og sjálfræði. Þær geta kosið að nýta aflaheimildirnar (með margvíslegum hætti) eða selja þær. Þær eru ekki neyddar til að þiggja aðeins skert andvirði þeirra.
2. Óþarfa milliliður á milli aflaheimildanna og byggðanna (þ.e. ríkið og uppboðshaldarinn) er fjarlægður.
3. Kostnaður er minni því óþarfa sala á sér ekki stað og það sem selt er er selt á hagkvæman hátt.
4. Óvissa byggðanna minnkar því þær eru ekki háðar ákvörðun hins opinbera um ráðstöfun þess fjár sem fæst við sölu aflaheimildanna á uppboði.

Til þess að koma ofangreindri byggðaleið í framkvæmd þarf einungis að breyta núverandi lögum um stjórn fiskveiða (l. nr. 116/2023) þannig aðeins að sjávarbyggðir geti verið handhafar aflaheimilda. Þetta snertir gr.8 og gr.10 í lögum um stjórn fiskveiða.

⁹ Sjá einnig bráðabirgðatillögur 19, 22a.,45 og 47.

Tilvísanir

- Anferova, E. M. Vetemaa, R. Hannesson. 2005. Fish auctions in the Russian Far East: A failed experiment. *Marine Policy* 29:47-56.
- Arnason, R. 2012. Property Rights in Fisheries: How Much Can ITQs Accomplish? *Review of Environmental Economics and Policy* 6:217-36.
- Auðlindanefnd. 2000. *Auðlindanefnd: Álitsgerð*. Reykjavík.
- Ausubel, L. 2008. Auction theory. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2nd edition. Palgrave Macmillan.
- Daði Már Kristófersson. 2023. Markaðsleið við útleigu aflahlutdeildar. Kynning á 9. fundi samráðsnefndar um gerð sjávarútvegsstefnu 17. apríl 2023.
- Ellefsen, H og D. Bromley. 2021. The quest for fisheries governance: Lessons from the Faroe Islands. *Elementa: Science of the Anthropocene*, 9:1.
<https://doi.org/10.1525/elementa.2020.00115>
- Gunnar Tryggvason. 2023. Útboðsleiðin. Kynning á 9. fundi samráðsnefndar um gerð sjávarútvegsstefnu 17. apríl 2023.
- Huppert, D. 2007. Auctions of IFQs as means to share the rent. In T. Bjørndal, D. Gordon R. Arnason and R. Sumaila (eds.). *Advances in Fisheries Economics*. Blackwell. UK.
- Jóhannes Nordal. 2022. *Lifað með öldinni*. Vaka-Helgafell. Reykjavík
- Klemperer, P. 2004. *Auctions: Theory and Practice*. Princeton University Press. Princeton.
- Lög nr. 116/2006. 2023. Lög um stjórn fiskveiða. Lagasafn. Alþingi.
- Matvælaráðuneytið. 2023. *Auðlindin okkar*. Stjórnarráð Íslands, matvælaráðuneytið. Reykjavík.
- Milgrom, P. 2004. *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge University Press. New York.
- Mradalo, Z. 2023. User Rights in the Fisheries and Salmon-Farming of the Faroe Islands. *Marine Policy* (in press).
- Myerson, R. 2001. *Game Theory*. Harvard University Press. Cambridge MA.
- Oirere, S. 2020. Namibia fish rights auction ends in disappointment. Seafood Source.
<https://www.seafoodsource.com/>
- Vetemaa, M, M. Eero, and R. Hannesson. 2005. Fishing rights auctions in the fisheries of Lake Peipsi-Pihkva, Estonia. *Fisheries Management and Ecology*, 12, 309–313
- Vickrey, W. 1961. Counterspeculation, auctions and copetitive sealed tenders. *Journal of Finance* 16:8-37.