

Birgir Þór Runólfsson

Eignarrétturinn er undirstaða hagkvæmni í fiskveiðum

Kenningar hagfræðinnar og hagsagan renna undir það styrkum stoðum, að sé séreignarréttur til staðar á framleiðslutækjunum þá sé markaðurinn hentugri en ríkisvald til að skapa hagkvæmni í framleiðslu.¹ Spyrja má hvort þessi alhæfing hagfræðinnar nái til fiskveiða sem byggja á kvótakerfi?²

Kvótar, undir núverandi kerfi, eru ekki fullkomnar eignir, þó þeir hafi reyndar þætti sem fullkomin eign þarf að hafa. Eins og eign, eru kvótarnir sérnýttir (*exclusive*) og framseljanlegir (*transferable*). Til þess að geta talist fullkomin eign þurfa kvótarnir, til viðbótar, að vera varanlegir (*durable*) og óumdeildir (*security, quality of title*).³ Heppilegasta þróunin í málefnum fiskveiðanna er að kvótarnir verði í framtíðinni fullkomnar eignir einstaklinga og fyrirtækja. Til þess að skapa hámarks arðsemi verða aflahlutdeildir framtíðarinnar að hafa alla þá þætti sem fullkomnar eignir hafa. Fullkominn eignarréttur þarf að myndast.

Ástæður þess að fullkominn eignarréttur er svo efnahagslega mikilvægur, í stað afnota- eða leiguréttar, er að finna í ýmsum kenningum hagfræðinnar, t.d. kerfishagfræði og almannavaldsfræði. Svo framarlega sem aðeins er um þau takmörkuðu réttindi að ræða sem núverandi kvótar eru, er hætt við að skynsamir útgerðarmenn líti ekki á fiskveiðar fyllilega sem framtíðarhagsmuni sína. Þeim hættir þá til að taka ákvarðanir og haga sér eins og um skammtíma ávinning sé að ræða. Enginn hvati skapast til að fá útgerðir til að draga úr svindli á kvótum og henda fiski í sjóinn, þrátt fyrir að hagkvæmara væri að landa þeim afla. (Stundum getur reyndar verið hagkvæmara að henda fiski, en það er annað mál). Ef veiðiréttindin eru aðeins skammtímaréttindi eða ófullkomin réttindi er hættan sú að þegjandi samkomulag sé um það á meðal veiðimanna að misnota auðlindina.

Til að lágmarka eftirlitskostnað með auðlindinni og hámarka arð hennar er ekki nægilegt að hefta aðgang að auðlindinni og koma á kvótakerfi, heldur verður líka fjarlægja þætti sem gera auðlindina að sameign allra. Í stað sameignar verður að gera auðlindina að séreign þeirra sem veiðiréttindin hafa undir höndum. Til að ná mestri hagkvæmni í veiðunum sjálfum er best að veiðirétturinn sé fullkominn séreignarréttur.

Tilkoma kvótakerfis í fiskveiðum Íslendinga er þ.a.l. skref í átt að hagkvæmari fiskveiðum. Kvótakerfi tryggir að leyfður heildaraffli á hverjum tíma er veiddur á hagkvæman hátt. Með kvóta á hvert skip, breyta veiðimenn úr því að veiða sem flesta fiska í að afla sem flestra króna á sem ódýrastan máta. Úr verður skynsamlegra kapp, skipum fækkar og arðsköpun kemur í stað arðsóunar. Veiðarnar verða því þjóðhagslega hagkvæmari.

¹ Friedrich Hayek, *Law, Legislation and Liberty 2*, Chicago: University of Chicago Press, 1976, og James Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.

² Réttara væri að tala um aflahlutdeildarkerfi, en í þjóðmálaumræðunni er hugtakið kvótakerfi orðið fast í sessi.

³ Anthony Scott, "Fishermen's Property Rights" í H. Gissurarson og R. Árnason, ritstj., *Individual Transferable Quotas in Theory and Practice*, Reykjavík: University of Iceland Press, 1999, 15-30 bls. og "The ITQ as a Property Right: Where It Came From, How It Works, and Where It Is Going," í B. Crowley, ritstj., *Taking Ownership; Property Rights and Fishery Management on the Atlantic Coast*, Nova Scotia: AIMS, 1997, 31-98 bls.

II

Til að ná sem mestri hagkvæmni í nýtingu fiskistofna þarf þó meira til, því að ákvarðanir um leyfilegan heildarafla hinna ýmsu tegunda skipta þar höfuðmáli. Kvótakerfið, sem slíkt, tryggir ekki að heildaraflinn sé rétt ákvarðaður. Hagræn hámarkun heildaraflans, burtséð frá því hvernig sá afli er tekinn, er annars konar vandi og er mikilvægt að rétt lausn finnist á honum. Ákvörðunin um heildarafla er ekki nema að hluta líffræðileg spurning. Það er auðvitað ekki verið að spyrja um líffræðilega hámarkun fiskistofnanna. Ákvörðunin er um hagræna hámarkun heildaraflans, en hún snýst um það að hámarka peningalegt virði auðlindarinnar. Það er ekki bara spurning um hámarkun tekna af veiðunum í ár, heldur hámarkun arðs af fiskistofnum um alla framtíð. Til að ná mestri hagkvæmni fiskveiðanna, bæði hagkvæmni í veiðum og hagkvæmasta heildarveiðimagn á hverjum tíma, þarf að ákvarða heildarafla sem gefur mestar tekjur til framtíðar.⁴ En hverjum er best treystandi til að ákvarða heildarafla og hámarka þannig arð af auðlindinni? Í raun stendur valið um tvo aðila: Annars vegar ríkisvaldið og hins vegar handhafa veiðiréttindanna.

Með því að mynda eignarrétt á kvótunum er stórt skref stigið í þá átt að kvótahafar líti á auðlindina sem sína eign og eflingu fiskistofna sem framtíðarhagsmuni sína. Eignarrétturinn leiðir til þess að ákvarðanir kvótahafa verða skynsamlegri m.t.t. framtíðarnýtingar auðlindarinnar. Í raun fara kvótahafar að líta á réttindi sín sem hlut í vaxandi eign. Ef handhöfum veiðiréttindanna væri falið að sjá um stjórnun fiskveiðanna er líklegt að fjárfesting þeirra í þeirri stjórnun yrði umtalsverð. Kvótahafar sæju sér hag í því að vernda betur fiskistofna og fiskimið, að fjárfesta í fiskeldi til að auka viðkomu fiskistofna, að kaupa aðila til að veiða ránfiska, svo eitthvað sé nefnt.⁵ Þá er líklegt að eftirlit með veiðunum og veiðiskipunum sjálfum yrði betra og ódýrara. Fiskveiðiskipulag sem hvíldi á öruggri og varanlegri eign kvótahafa á veiðiréttindum hefði þess vegna ýmsa kosti. Aðalkosturinn við slíkt skipulag yrði þó að nýting fiskistofnanna hámarkaði þann arð sem auðlindin gæti mögulega gefið af sér.

Hinn möguleikinn, að ríkisvaldið sjái um stjórnun fiskveiðanna og ákvarði heildarafla, er í raun það kerfi sem við búum við í dag. Reynslan af því er ekki nægilega góð. Heildarafla var lengi vel ákveðinn þannig að fiskistofnar minnkuðu ár frá ári og þ.a.l. leyfilegur heildarafla. Ríkisvaldið fór sjaldnast að tillögum fiskifræðinga, nema að litlu leyti, en hugði fremur að pólitískum þáttum við ákvörðun heildarafla. Ríkisvaldið tók þannig hvorki tillit til líffræðilegra þátta né hagrænna þátta veiðanna við ákvörðun heildarafla.⁶ Almannafræðin kennir okkur að stjórnámálumönnum hætti til að hámarka til skemmri tíma, vegna þess að þeir eru aðeins kosnir til fárra ára í senn. Þeirra hagur er að fá endurkosningu og til þess verða þeir að vinna hylli kjósenda á fjögurra ára fresti.⁷ Ákvarðanir þeirra um heildarafla miða því oft við að hámarka

⁴ Ragnar Arnason, "Minimum Information Management in Fisheries", *Canadian Journal of Economics* 23, 630-653 bls, 1990, og "Advances in ITQ Fisheries Management" í H. Gissurarson og R. Arnason, *Individual Transferable Quotas in Theory and Practice*, 31-42 bls.

⁵ Birgir Runólfsson, "Fencing the Oceans; A Rights Based Approach to Privatising Fisheries" *Regulation*, 57-64 bls, Summer 1997, Tom McClurg, "Bureaucratic Management versus Private Property; ITQs in New Zealand after 10 years" í L. Jones og M. Walker, ritstj., *Fish or Cut Bait; The Case for Individual Transferable Quotas in the Salmon Fishery of British Columbia*, Vancouver, BC: Fraser Institute, 1997, 91-106 bls, og Basil Sharp, "Kiwi Quotas: Ten Years of Tradeable Fishing Rights in New Zealand" ráðstefnuerindi flutt á *Rising Tide? Rights Based Fishing on the Atlantic Coast* haldin í St. John, Nýfundnaland, 7.-8. nóvember, 1996.

⁶ Birgir Runólfsson og Ragnar Arnason, "Individual Transferable Quotas in Iceland" í L. Jones og M. Walker, *Fish or Cut Bait*, 33-64 bls.

⁷ Dennis C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Þjóðartekjur yfir kjörtímabilið, en slíkt verður ógjarnan til þess að uppbygging fiskistofna eigi sér stað. Þótt stjórnámálemenn hér á landi hafi nú undanfarin ár ákvarðað heildarafla að mestu í samræmi við ráðgjöf fiskifræðinga, er ekkert sem tryggir að framhald verði á því. Stjórnámálemenn geta hvenær sem þeir vilja ákveðið að hunsu ráðgjöf fiskifræðinga og ákvarðað annan heildarafla en sérfræðingarnir leggja til. Þá verður einnig að hafa hugfast, að þó stjórnámálemenn fari að ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar þá er aðeins sú ráðgjöf aðeins líffræðileg, en ekki hagræns eðlis, og því ófullnægjandi til að ná bestu nýtingu fiskistofnanna.

III

Eignarréttur útgerða skapar grundvöll til að þær geti efnt til samvinnu sín á milli. Eignarrétturinn gerir þeim kleift að koma á sjálfstýrðu skipulagi og í framhaldi gætu samtök útgerða eflaust tekið alfarið að sér það hlutverk sem ríkisvaldið hefur nú við fiskveiðarnar.⁸

Jafnvel þó útgerðir geri sér grein fyrir að kvótakerfið hafi fært þeim jafngildi eignarréttar, er enn til staðar freisting að misnota auðlindina. Útgerðarmennirnir hafa reyndar aðra hvata í kvótakerfi, þannig að misnotkun á auðlindinni getur átt sér stað með öðrum hætti. Kvótakerfið leiðir til þess að útgerðir hafa annars vegar hagsmuni af því að auka við auðlindina en hins vegar hagsmuni af því að veiða umfram kvóta sinn. Hver einstaklingur, vitandi að áhrif þess að hann veiði umfram sinn kvóta kostar hann mjög lítið í minni kvóta í framtíðinni, þar sem sú minnkun dreifist á heildina, hefur freistingu til þess að svindla (veiða meira en hann má eða henda verðmætum fiski). Margir munu standast slíkar freistingar, en aðrir ekki. Sameign útgerða á fiskistofnum er því ekki nægjanleg til að afnema veiðireglur og eftirlit. Reynslan af öðrum sameignum sýnir okkur það.

En er þá þörf á að ríkisvaldið setji reglur um kvótabundnar veiðar og framfylgi þeim? Fram á síðustu ár hefðu eflaust margir talið svo vera. Það hefur lengi verið talið til helstu hlutverka hins opinbera að sjá um að setja reglugerðir og framfylgja þeim. Á níunda og tíunda áratug 20. aldar hafa skoðanir fólks breyst. Að sumu leyti hefur hlutverk ríkisvaldsins verið í endurskoðun og má kannski segja að byrði sönnunar hafi færst. Ekki er lengur nægilegt að sýna fram á markaðsággalla til að réttlæta afskipti hins opinbera. Nú verður að sýna fram á að ríkisvaldið geti með afskiptum sínum gert betur en markaðurinn, þó gallaður sé.

Samfara þessari viðhorfsbreytingu hefur komið fram krafa um kostnaðarhlutdeild atvinnuvega við setningu og framfylgd reglugerða. Eftirlitsstofnanir á vegum hins opinbera innheimta nú oft þjónustugjöld af þeim fyrirtækjum sem falla undir starfssvið stofnunarinnar. En með auknum þjónustugjöldum hefur einnig fylgt sú krafa frá fyrirtækjunum og atvinnuvegasamtökum að þau hafi meira um reglurnar að segja. Oft leiðir þetta til þess að ríkisvaldið felur rekstur stofnanna sinna fyrirtækjum eða atvinnuvegum alfarið, einkavæðing eða einkaframkvæmd á sér stað. Þetta er almenn og eðlileg þróun. Reynslan af ríkisafskiptum á þessari öld hefur fært mönnum heim sannin um að einstaklingar og fyrirtæki þeirra eru oftast betur í stakk búin til að sjá um marga

⁸ Anthony Scott, "Fishermen's Property Rights" í H. Gissurarson og R. Árnason, *Individual Transferable Quotas in Theory and Practice*, 15-30 bls. og "The ITQ as a Property Right: Where It Came From, How It Works, and Where It Is Going," í B. Crowley, *Taking Ownership* og Peter Pearce, "Allocating the Catch Among Fishermen" erindi flutt á ráðstefnunni *Rising Tide?*

Þá starfsemi sem ríkisvaldið hafði farið inn á. Ýmsar ástæður eru fyrir þessu, t.d. miðstýringarvandi sem yfirleitt fylgir opinberum afskiptum. Einnig má nefna mismunun, sem stundum fylgir slíkum afskiptum, enda er aðstaða manna misjöfn til að hafa áhrif á starfsmenn hins opinbera.

IV

Fiskveiðireglur geta verið fáar og fremur einfaldar. Aðalákvörðunin hingað til hefur verið hvort veiðarnar skyldu vera opnar öllum eða leyfisbundnar á einhvern hátt. Þegar ákvörðun hefur legið fyrir var framhaldið nokkuð augljóst, að ákvarða heildarafla tegunda ásamt örfáum hliðarskilyrðum, s.s. stærðarmörk fiska og veiðarfæri, hvar og hvenær mátti veiða. Ef um leyfisbundnar veiðar var að ræða þá þurfti einnig að ákvarða hverjir mættu veiða. Við kvótakerfi fækkar ákvörðunum enn frekar. Ekki er lengur þörf á að ákvarða hverjir meggi veiða, né heldur hversu mikið hver og einn má veiða. Útgerðir og skip hafa nú aflahlutdeild, sem þær ráðstafa sín á milli, og sú ráðstöfun tekur ómakið af þeim sem annars þyrftu að ákvarða þetta. Ákvörðun heildaraflans er þó enn mikilvæg ákvörðun og hana þarf að auki að taka árlega. Sú ákvörðun þarf að vera vel ígrunduð og byggja á sem bestu upplýsingum og þekkingu á ástandi fiskstofna, en hún þarf einnig að vera tekin út frá réttum markmiðum.

Fiskifræðingar og aðrir sérfræðingar eru ekki þeir einu sem geta tekið ákvarðanir um fiskveiðistjórnun. Þó það sé reyndar hlutverk slíkra sérfræðinga nú að túlka upplýsingar um fiskistofnana út frá þekkingu sinni, þá byggja þeir að miklu leyti á skýrslum og öðrum upplýsingum frá veiðimönnum sjálfum. Hérlendis eru fiskiskip ráðin sérstaklega í að afla upplýsinga fyrir fiskifræðinga, samanber togararallý og netarallý. Fiskimennirnir eyða miklum tíma við veiðarnar og geta því safnað ýmiskonar upplýsingum og byggt upp góða þekkingu á ástandi fiskistofna. Þessar upplýsingar eru grunnurinn að ákvarðanatöku fræðimanna. Þá er, út af fyrir sig, ekkert sem segir að fiskifræðingar þurfi að vera starfsmenn hins opinbera. Veiðimennirnir afla upplýsinganna og gætu þess vegna ráðið sér ráðgjafa til að lesa úr þeim og mæla með heildarafla. LIÚ er nú þegar með fiskifræðing á launaskrá og eru þannig í ágætri aðstöðu til að yfirfara ráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar.

Er ástæða til að ætla að útgerðir séu óhæfar til að ákvarða heildaraflann? Almennt séð, þá geta útgerðir fengið sömu ráðgjöf og ríkisvaldið fær í dag, frá sömu stofnunum eða frá sama fólkinu, sem væri í vinnu hjá einkavæddum ráðgjafafyrirtækjum. Útgerðir munu leita ráðgjafar hjá þeim sem gefa bestu ráðgjöfina, að teknu tilliti til kostnaðar. Ákvörðunin um heildarafla snýst því minna um hæfni, en meira um viðhorf og hlutlægni opinberra stofnana í samanburði við samfélag sjómanna.

Þegar heildarafla tiltekins árs er ákveðinn er í raun verið að ákvarða skiptingu væntanlegs vaxtar fiskistofna milli þessa árs og komandi ára. Fólkinu, sem ákvarða á heildaraflann, er ekki rétt lýst sem sérhagsmunaseggjum. Mun eðlilegra er að líkja þeim við bændur sem árlega þurfa að taka ákvarðanir um uppskeru, vökvun, áburð, o.s.frv. Sumar af þessum ákvörðunum eru í raun um skiptingu milli uppskeru þessa árs og hversu mikið af landi, byggingum og búfé er nauðsynlegt fyrir framtíðaruppskeru eða framtíðarsölu. Ákvörðun um heildarafla ársins er að þessu leyti eins, hvað varðar nútíð og framtíð.

Hafa starfsmenn hins opinbera aðrar áherslur eða skoðanir en útgerðir munu hafa við ákvörðun heildaraflans? Það er engan vegin augljóst. Ákvarðanir hins opinbera ættu að byggja á framtíðarhagsmunum. Hætt er þó við að þær byggji fremur á skammtímahagsmunum og sérhagsmunum stjórnmalanna, eins og áður er vikið að.

Framtíðarýn var líklega ekki til staðar hjá útgerðum á meðan veiðar voru opnar fyrir alla, þar sem þeir höfðu enga tryggingu fyrir því að þeir yrðu hluti af þeirri framtíð. Við kvótakerfi breytist þetta og útgerðir, í gegnum kvótann, hafa nú fremur framtíðarhagsmuni að leiðarljósi. Reyndar má ætla að útgerðir, með fullkominn eignarrétt á fiskinum, hafi meiri hagsmuni af framtíðarástandi fiskistofnanna heldur en stjórnvöld og opinberir starfsmenn. Rangar ákvarðanir munu þá hafa bein efnahagsleg áhrif á útgerðirnar, í verðminni kvótaeign. Rangar ákvarðanir hafa hins vegar ekki bein efnahagsleg áhrif á starfsmenn hins opinbera, né heldur réttar ákvarðanir. Með þessu er því ekki haldið fram að allar ákvarðanir útgerða um heildarafla verði alltaf ásættanlegar öllum í þjóðfélaginu, enda eru stjórnvaldsákvarðanir nú um sama efni ekki öllum að skapi.

Því hefur stundum verið haldið fram að útgerðir myndu taka rangar ákvarðanir um heildarafla, þeir myndu veiða of mikið strax miðað við það sem stjórnvöld myndu ákvarða. Ástæða þessa er sögð vera að útgerðir meti framtíðina ekki jafn mikils og þjóðfélagið í heild.⁹ Samkvæmt þessu afvaxta útgerðirnar framtíðina meira en stjórnvöld gera. Útgerðir eru mikið skuldsettar og borga háa vexti og þurfa því að taka út úr auðlindabankanum nú þó það þýði minni inneign síðar. Þótt kenningin hafi e.t.v. við einhver rök að styðjast, þá má ekki gleyma að eignarrétturinn skapar líka annan hvata sem ræddur var hér að ofan. Eignarrétturinn hvetur útgerðir til að taka tillit til framtíðarinnar því kvótaeign þeirra er verðmæti. Betra ástand fiskistofna hækkar verðgildi eignar þeirra, en verra ástand minnkar verðmæti eignanna. Ómögulegt er, allavega að svo stöddu, að segja til um hvor áhrifin vega meira. En gefum okkur nú samt að afvöxtunarbátturinn sé veigameiri. Er það næg ástæða til að halda því fram að útgerðum sé ekki treystandi til að stjórna sínum veiðum alfarið sjálfar, þ.m.t. að ákvarða heildaraflann? Svo er ekki. Þó útgerðir myndu veiða of mikið strax er engin ástæða til að ætla að þeir myndu veiða svo mikið að fiskistofnarnir minnkuðu það mikið að ekki yrði aftur snúið.

Til frekari útskýringar þá skulum við ímynda okkur bónda nokkurn. Bóndinn á jörð og búfé, sem aflar honum tekna í dag og mun gera það út ævkvöldið ef vel er að staðið. Segjum nú sem svo að bóndi þessi meti nú framtíðina minna en aðrir gera, þ.e. hann afvaxtar hraðar en aðrir. Er líklegt að bóndinn ofyrki jörð sína eða slátri öllu búfé sínu vegna ávöxtunarkröfu sinnar? Ef svo er, þá er bóndi þessi ekki skynsamur. Mun skynsamara er fyrir hann að framselja jörð og búfé til annars aðila sem metur framtíðina meira en hann gerir. Báðir aðilar hagnast á slíkum viðskiptum og bóndinn okkar getur þannig afvaxtað alla sína eign strax.

Það sama á við um veiðarnar eins og bóndann. Ef einhverjar útgerðir meta framtíð sína við veiðar minna en aðrir hugsanlegir útgerðaraðilar gera, þá hagnast allir mest á því að viðkomandi kvótar skipti um eigendur. Umræddar útgerðir hverfa þá frá veiðum og nýjir útgerðaraðilar, sem meta framtíðina til jafns við þjóðfélagið, taka við. Framsalsréttur kvóta tryggir m.ö.o. að útgerðir með lága ávöxtunarkröfu haldi kvótum. Þó við gerum einnig ráð fyrir að framsal kvóta sé takmarkað á einhvern hátt þurfum við ekki að hafa miklar áhyggjur. Útgerðirnar myndu samt ekki veiða svo mikið að fiskistofnum stæði ógn af. Aðrir markaðsþættir, svo sem framtíðarverð á fiski, myndi halda aftur af þeim og það væri þeim alltaf í hag að veiða ekki upp fiskistofna.

⁹ Anthony Scott, "Development of Property in the Fishery" *Marine Resource Economics* 5, 1988, 289-311 bls. og "The ITQ as a Property Right: Where It Came From, How It Works, and Where It Is Going," í B. Crowley, *Taking Ownership*.

Frá sjónarhorni útgerða er aðeins ein ástæða til að láta ríkisvaldið halda áfram að sjá um reglugerðasetningu og ákvarða heildaraflann. Hún er sú að ríkisvaldið hefur lengst af séð um þetta útgerðum að kostnaðarlausu. En ríkisvaldið mun aðeins halda áfram að sjá um þessi mál ókeypis ef veiðarnar eru í óreiðu. Ef veiðar ganga vel og útgerðir sýna hagnað mun ríkisvaldið krefja útgerðirnar um kostnaðarhlutdeild. Útgerðir verða að gera sér grein fyrir þessu og velta fyrir sér, hvort nauðsynlegt sé, að ríkisvaldið að sjá um alla þessa þjónustu við útveginn.

Við kvótakerfi í fiskveiðum og með stofnun samtaka kvótahafa ættu útgerðir að geta séð um að setja reglur og ákvarða heildaraflamark. Þegar útgerðir greiða sjálfar kostnaðinn við þjónustuna er stutt í að þær átti sig á að samtök þeirra hafa sömu aðstöðu og ríkisvaldið til að afla sér upplýsinga um fiskistofna og veiðar. Útgerðarsamtökin geta ráðið eftirlitsmenn, rannsóknarskip og ráðgjafa. Samtökin geta t. a. m. tekið yfir núverandi ríkisstofnunum. Framtíðarvirði eigna þeirra mun fá þá til að nýta þá ráðgjöf sem þeir geta fengið og taka skynsamlegar ákvarðanir. Það að útgerðir ákvarði sjálfar heildaraflann er í raun ekkert öðruvísi ráðstöfun en sú að bændur og aðrir landeigendur stjórni nýtingu sinna auðlinda.

Eru einhverjar aðrar ástæður til að hafa áhyggjur af því að einkaaðilar taki yfir störf hins opinbera? Það gætu verið ástæður til þess, sérstaklega ef framtíðarréttindi útgerða ná ekki yfir alla fiskistofna sem veiðar þeirra gætu haft áhrif á. Þessi vandi er reyndar auðleystur með útvíkkun réttindinna svo þau nái yfir aðra viðkomandi fiskistofna. Það gæti líka verið ástæða til þess ef eigendurnir vanmeta framtíðina meira en eigendur annarra auðlinda (sem er ólíklegt, eins og áður er rakið). Að sjálfsögðu ber að huga að slíku. Ef þetta hefur áhrif á hversu mikill heildarafl er ákveðinn, þá þarf að ákvarða hvort besta stefnan sé að aðlaga fyrir slík áhrif eða jafnvel útiloka útgerðir frá ákvörðunum um heildarafla.

Útgerðasamtök, sem stjórna fiskveiðum, munu ekki ákvarða heildarafla með því að velja tölu af handahófi og kalla saman fund til að greiða atkvæði um þá tillögu. Eins og eigendur annarra auðlinda, sem þurfa að taka samskonar ákvarðanir, munu þeir leita eftir og þiggja aðstoð vísindamanna, stjórnenda, ráðgjafa – einkaaðila og opinberra aðila – við að fá upplýsingar um fiskistofna og að túlka þær upplýsingar. Ákvarðanir þeirra munu verða í höndum stjórnunarnefnda, sem kostaðar eru af útgerðunum. Útgerðir verða ekki einfaldir leyfishafar, með leyfi til að eltast við ríkisfiska, eða bara kvótahafar, með leyfi til að veiða hlutdeild af heildaraflamarki sem einhverjir aðrir ákvarða. Útgerðirnar munu verða virkir meðlimir í hópi sem með samvinnu sinni stjórna nýtingu eigin fiskistofna.

Fyrir utan ákvarðanir um stjórnun, þá geta kvótaeigendur séð um marga aðra þætti tengda fiskveiðunum. Framfylgd veiðireglna er einn af þessum þáttum. Við núverandi kerfi er hlutverk hins opinbera gert erfiðara þar sem útgerðir – hvort heldur einstaka útgerðir eða þær í heild – hafa engan hag af því að auðvelda ríkisvaldinu þetta hlutverk þess. Útgerðirnar greiða ekki beint fyrir setningu reglugerða né framfylgd þeirra og þær hagnast því ekkert á að fara að settum reglum. Á þessu yrði breyting ef kostnaðurinn við framfylgd reglnanna yrði tengdur efnahag útgerðanna. Vel má ímynda sér veiðigæslu útgerðanna sjálfra, auk sérhæfðra skipa sem ráðin yrðu í þessum tilgangi. Aðrir þættir, s.s. eftirlit með lönduðum afla, bæði magni og samsetningu afla, getur farið fram í höfnum, annað hvort af útgerðunum sjálfum eða sérstaklega ráðnum starfsmönnum. Nákvæm útlitun á einkavæddri framfylgd reglna gæti verið mismunandi milli hinna ýmsu veiða, en kvótakerfi gerir slíka einkavæðingu raunhæfa.

Þegar kvótahafar eða útgerðir hafa myndað með sér samtök um fiskveiðistjórnunina má búast við að samtök þeirra geti yfirtekið fleiri þætti, fái þau vald til þess. Samtök þeirra gætu t.d. tekið á mengun, fiskeldi eða stofnstækkun, og verndun lífríkis á hafsbotni, s.s. með því að hvetja til notkunar umhverfisvænna veiðafæra. Samtökin gætu síðan gert samninga við aðra hópa, útgerða eða annarra, sem veiða úr sömu fiskistofnum eða tengdum stofnum. Vera má að ríkisvaldið geti séð um einhverja af þessum þáttum betur en samtök útgerða. En aðalatriðið er að útgerðirnar sjálfar ákvarði hvaða þætti þeir munu sjá um og hvaða þætti þeir vilja að ríkisvaldið taki að sér, að sjálfsögðu gegn greiðslu.

Samtökin geta einnig verið áhrifarík í að skipuleggja hagkvæmari veiðar. Kvótakerfi hvetur reyndar til aukinnar hagkvæmni við veiðar, eins og áður hefur verið minnst á, en kannski má gera betur. Lítil hópur útgerða getur haft samstarf um veiðar, t.d. sameinað kvóta sína á færri skip. Hugsanlegt er að einhverjar veiðar njóti mikillar stærðarhagkvæmni auk sérhæfingar: einhver skip sjá um fiskileit, önnur um veiðar og þriðji hópur skipa um að flytja aflann. Það sem meiru skiptir, samstarf við veiðar gæti tengst rannsóknarstefnu, reglum og markaðsmálum veiðanna. Framfylgd laga og reglna, sem sérstakur stofnanabáttur, gæti þannig heyrð fortíðinni til.

VI

Er ekki heppilegast að félög útgerða eigi fiskistofnana og fiskimiðin og beri ábyrgð á þeim? Einn frumkvöðull fiskihagfræðinnar, Anthony Scott, leggur til eitt svar við þessum spurningum.¹⁰ Scott sér framtíðina fyrir sér á þann hátt, að kvótaeigendur muni í framtíðinni eignast fiskistofna og fiskimið, til viðbótar þeim réttindum sem þeir hafa nú í kvótunum sjálfum. Hann sér það sem eðlilega þróun kvótakerfis að eignarrétturinn verður smám saman fullkonnari. Á sama hátt og maðurinn hefur skapað fullkonnari eignarrétt að öðrum auðlindum þegar þær urðu verðmætar, mun fullkonnari eignarréttur myndast í fiskveiðum. Ef við staðfærum hugmyndir Scotts á aðstæður hérlendis má t.d. sjá fyrir sér eftirfarandi:

Í framtíðinni munu hér starfa ýmis veiðifélög, eins og t.d. humarveiðifélagið, hörpudisksveiðifélagið, kúfiskveiðifélagið, rækjuveiðifélagið, síldveiðifélagið, svo nokkur séu nefnd. Þessi veiðifélög munu eiga tilheyrandi fiskistofna og stjórna veiðum og eftirliti með þeim. Veiðifélögin sjálf munu ákvarða hámarksafla, leyfileg veiðafæri, stærðarmörk aflans og verndun veiðisvæða. Þau munu líka sjá um eftirlit með veiðunum, að farið sé að veiðireglum og að afli einstakra skipa og hópsins sé innan marka. Þessi félög munu einnig gera samninga sín á milli um heildarafla, ef viðkomandi tegundir eru í fjölstofnasambandi.¹¹ Ekki er ólíklegt að veiðifélag bjóði út vissa þætti starfsemi sinnar. Hugsanlega munu þeir gera samning við Veiðigæsluna hf. eða Landhelgisgæsluna hf. um eftirlit og samning við Fiskifræðingafélagið hf. eða Hafrannsóknarstofnun Íslands hf. um veiðiráðgjöf og rannsóknir. Öflugasta eftirlitið og veiðiráðgjöfin er þó hjá meðlimum veiðifélagsins sjálfs. Meðlimirnir, þ.e. kvótaeigendurnir og starfsmenn þeirra, stunda sjálfir veiðar og hafa því eftirlit hver með öðrum og þannig fá þeir einnig þekkingu á ástandi fiskistofnanna. Hvert veiðifélag hefur hag af því að vernda sinn fiskistofn og

¹⁰ Anthony Scott, "Development of Property in the Fishery" *Marine Resource Economics* 5, 1988, 289-311 bls., "Fishermen's Property Rights" í H. Gissurarson og R. Arnason, *Individual Transferable Quotas in Theory and Practice*, og "The ITQ as a Property Right: Where It Came From, How It Works, and Where It Is Going," í B. Crowley, *Taking Ownership*.

¹¹ Vel má vera að hagkvæmara sé að einhver þessara félaga sameinist og að þannig verði nýting stofnana hagkvæmari.

haga veiðum með skynsamlegum hætti. Hagur veiðifélagsins og eigenda þess er fólgin í öflugum veiðistofni.

Á sama hátt og veiðifélög munu verða til um staðbundnari fiskistofna, munu einnig rísa veiðifélög um aðra fiskistofna í landhelginni og í úthafinu. Þar má hugsa sér t.d. Botnfiskveiðifélag Íslands, Loðnuveiðifélagið, Norsk-íslenska síldveiðifélagið og Smuguveiðifélagið. Þessi veiðifélög munu einnig eiga tilheyrandi fiskistofna eða fiskimið og stjórna veiðum og eftirliti með þeim. Þau munu ákvarða hámarksafla, leyfileg veiðafæri, stærðarmörk aflans og verndun veiðisvæða. Þau munu líka sjá um eftirlit með veiðunum, að farið sé að veiðireglum og að afli einstakra skipa og hópsins sé innan marka. Þessi veiðifélög myndu einnig bjóða út vissa þætti starfsemi sinnar. Auk samninga við Landhelgigæsluna hf. um eftirlit, Hafrannsóknastofnun Íslands hf. um veiðiráðgjöf og rannsóknir, gætu þeir gert samning við Geimferðastofnun Bandaríkjanna, eða önnur fyrirtæki sem eiga gervihnetti, um eftirlit með veiðisvæðum sínum.¹²

Framtíðarsýn Scotts er alls ekki svo fjarstæðukennd. Í dag eru starfandi fjöldi veiðifélaga hérlendis, þó reyndar sé ekkert þeirra félag um veiðar sjárvardýra. Við höfum hins vegar veiðifélög um laxveiðiár og silungsveiðivötn, sem eru í raun ekkert frábrugðin þeim veiðifélögum sem Scott ræðir um. Þessi veiðifélög sjá nánast alfarið um að stjórna veiðum úr sínum stofnum. Það er athyglisvert að þessi veiðifélög starfa á grundvelli rammalöggjafar. Víða um heim eru starfandi sambærileg félög um veiðar sjárvardýra, t.d. í Japan. Ný-Sjálendingar hafa einnig stigið fyrstu skrefin inn á þessa braut. Þeir hafa stofnað veiðifélög sem smám saman munu sjá alfarið um fiskveiðar og fiskveiðistjórnun í landhelgi þeirra.¹³

VII

Við skoðun á fiskveiðum heimsins virðist sem samstarf útgerða, eins og það er útlistað hér að ofan, sé fremur fátítt. En hvers vegna er það? Hér á eftir verður reynt að útskýra það.¹⁴

Útfærsla eignarréttarins í fiskveiðum felur í sér að útgerðir setja eigin reglur, sjá um framfylgd reglna, o.fl., en slíkt krefst nýrrar löggjafar. Andstaða eða áhugaleysi stjórnmalamanna getur því komið í veg fyrir þessa þróun. Í stað þess að skapa nýtt lagalegt umhverfi getur ríkisvaldið framfylgt núgildandi lögum sem eru lítt hvetjandi til slíkrar þróunar, og koma reyndar að sumu í veg fyrir hana. Aðeins ríkisvaldið getur yfirstigið þessa hindrun, sem felst aðallega í að lagfæra núverandi löggjöf. Nokkurs konar fyrirmynd að breyttu lagaumhverfi má finna í íslenskum lögum um veiðifélög í ám og vötnum.

¹² W. Apold og S. Guy, "The Role of Technology in the Implementation of Property Rights in Atlantic Canada's Commercial Fishery," í B. Crowley, *Taking Ownership*, 287-321 bls. og Michael De Alessi, "Property Rights and Advanced Technologies" í H. Gissurarson og R. Arnason, *Individual Transferable Quotas in Theory and Practice*, 141-148 bls. og "Technologies of Sequestering and Monitoring Ocean Property" í L. Jones og M. Walker, *Fish or Cut Bait*, 125-150 bls.

¹³ Birgir Runólfsson, "Fencing the Oceans" í *Regulation*, Tom McClurg, "Bureaucratic Management versus Private Property; ITQs in New Zealand after 10 years" í L. Jones og M. Walker, *Fish or Cut Bait*, Basil Sharp, "Kiwi Quotas: Ten Years of Tradeable Fishing Rights in New Zealand" erindi flutt á ráðstefnunni *Rising Tide?* og Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge:Cambridge University Press, 1990.

¹⁴ Anthony Scott, "The ITQ as a Property Right: Where It Came From, How It Works, and Where It Is Going," í B. Crowley, *Taking Ownership*.

Ofangreindar hugmyndir um einkavæðingu fiskveiðanna ættu að hafa hljómgrunn nú á tímum einkavæðingar á starfsemi hins opinbera. Með einkavæðingu fiskveiðanna er ekki verið að leggja til að ráðuneyti sjávarútvegsmála verði lagt niður. Ráðuneytið mun áfram hafa veigamiklu hlutverki að gegna, þó það verði minna í sniðum. Helsta ástæða þess að stjórnámálamenn væru á móti einkavæðingu fiskveiðanna liggur því vart í beinum hagsmunum þeirra sjálfra. Líklegra er að stjórnámálamenn verði andstæðir þeirri hugmynd vegna þess að útgerðir og sjómenn séu sjálfir andvígir einkavæðingunni.

Útgerðarmenn og sjómenn eru hugsanlega andvígir því að einkavæða veiðarnar, umfram það sem þegar er orðið með tilkomu kvótakerfisins. Viðhorf þeirra gæti verið á þá lund að núverandi skipan henti þeim ágætlega. Kerfið hefur skilað aukinni hagkvæmni veiðanna, aukið tekjur sjómanna og útgerða, og þar að auki greiða þeir aðeins fyrir hluta þeirrar þjónustu sem ríkisvaldið sér um við framfylgd kvótakerfisins. Andstaða þeirra gæti einnig byggst á að þeir þekkja lítið til frekari útfærslu eignarréttar í fiskveiðum. Ákveðin íhaldsemi og sjálfstæðismynd gæti líka mótað andstöðu þeirra. Þeir vilja vera eigin herrar, taka sjálfir áhættuna og þurfa ekki að svara neinum um sínar ákvarðanir eða gerðir. Tilraunir með kvótakerfi og samstarfsstjórnun gætu hugsanlega haft áhrif á þessi viðhorf þeirra í framtíðinni. Óvissa um hvernig slíkt eignarréttakerfi í fiskveiðum myndi virka og hvernig einstökum útgerðum og sjómönnum myndi vegna er einnig mögulegur áhrifavaldur. Slík óvissa getur veikt tiltrú manna á að eignarréttur sé næg undirstaða fyrir sjálfstjórn í veiðunum.

VIII

Útgerðarmenn eru þó ekki þeir einu sem hugsanlega hafa efasemdir um að einkavæðing fiskveiðanna sé heppileg. Fræðimenn hafa rannsakað og skrifað marga um samfélög veiðimanna sem sjá sjálfir um stjórnun sinna veiða. Bent hefur verið á dæmi þess að slík skipulög sé ekki án vandamála. Aðallega hefur verið bent á tvennskonar vanda við fiskveiðar sem byggja á eignarrétti og samvinnu útgerða við stjórnun þeirra. Sá fyrri varðar getu útgerða til að stofna samtök, útiloka utanaðkomandi aðila og að ná samkomulagi um veiðidaga og veiðisvæði. Sá síðari varðar aðstæðurnar sem gera samtökum útgerða kleift að taka að sér stjórn fiskistofnanna – setja reglur, ákveða heildaraflamark og framfylgja reglunum.

Fyrri vandinn er kannski auðleystur, þar sem byggja má í fyrstu á því sem þegar er til staðar, s.s. núverandi samtökum útgerða, leyfisbundnum veiðum og reglugerðum sem í gildi eru um leyfilega veiðidaga og veiðafæri. Seinni vandinn er erfiðari viðureignar. Fiskveiðistjórnun og reglugerðir stjórnvalda hafa í gegnum árin hvatt útgerðir og sjómenn til að ástunda hegðun sem er andstæð samvinnustjórnun. Fiskistofnar verða ávallt nýttir sameiginlega af einhverjum hópi útgerða og því er nauðsynlegt að útgerðirnar virði ákveðnar reglur sem taka eiga á friðþegavandanum. Allar útgerðir í veiðisamtökum verða t.d. að vera skyldugar að taka þátt í kostnaði við stjórnun veiðanna ef þær eiga að fá að njóta ábata þeirrar stjórnunar. Einstaka útgerðir gætu haft áhyggjur af því að með slíkri skylduáðild að samtökum útgerða geti meirihluti meðlima samtakanna tekið ákvarðanir sem eru einstökum útgerðum í óhag, t.d. í minni afla eða hlutdeild þeirra, aukið kostnað þeirra eða haft áhrif á virði samtakaaðildar þeirra. Þessi vandi gæti leitt til þess að skynsamir útgerðarmenn sjái sér ekki hag í að samtök útgerða fái fullan umráðarétt yfir fiskistofnunum. Þvert á móti gætu þessar útgerðir orðið enn harðari stuðningsmenn þess að engar breytingar verði á núverandi skipan.

Hér hefur ríkisvaldið einmitt hlutverk í að styðja þá þróun sem Scott sér fyrir. Ríkisvaldið þarf að styrkja trú útgerðamanna á að einstaka útgerðir verði ekki fórnarlömb útgerðasamtakanna. Með löggjöf getur ríkisvaldið ákvarðað reglur og kosningafyrirkomulag, t.d. atkvæðisrétt og ákveðin grunnréttindi útgerða í slíkum samtökum. Einnig getur ríkisvaldið sett varanlegar reglur um hlutdeildir einstakra útgerða innan samtakanna, t.d. að atkvæðavægi skuli vera í samræmi við aflahlutdeildareign. Ríkisvaldið setur því samtökum útgerða nokkurs konar stjórnarskrá (samþykktir og lög) slíkra samtaka. Ef samtök útgerða um stjórnun fiskveiða væru háðar rammalöggjöf, sem tryggði ákveðin grundvallarréttindi, þá ættu einstaka útgerðarmenn síður að hræðast aðild að slíkum samtökum.

Það sem stendur í vegi þess að sú þróun geti orðið, sem að ofan er lýst, er, að löggjafinn þarf að breyta lagalegu umhverfi fiskveiðanna á þann hátt að veiðifélög verði að veruleika í framtíðinni.