



2010

Þjóðarspegilinn

Skapa eigendur auðlindar engan arð?

Hannes Hólmsteinn Gissurarson

Stjórn málafræðideild
Ritstjóri: Silja Bára Ómarsdóttir

Rannsóknir í félagsvísindum XI. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010

Ritstýrð grein

Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

ISBN 978-9935-424-06-8



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Skapa eigendur auðlindar engan arð?

Hannes Hólmsteinn Gissurarson

Forsenda kröfunnar um auðlindaskatt er, að til sé sérstakur arður, sem fljóti af auðlindunum einum, en sé ekki skapaður af mönnum.¹ Hann megi reikna út og gera upptækan. Slíkur arður er venjulega kallaður „renta“. Breski hagfræðingurinn Davíð Ricardo (1821) taldi til dæmis jarðeignir bera jarðrentu. Til skýringar má hugsa sér tvær jafnstórar, en misgóðar jarðir og gera ráð fyrir, að þær sitji tveir jafnröskir bændur. Önnur jörðin er svo kostarýr, að ábúandinn á henni uppsker aðeins það, sem nemur lágmarkslaunum í landinu (annars bregður hann væntanlega búi). Hin jörðin er miklu betri frá náttúrunnar hendi. Bóndinn þar uppsker miklu meira. Munurinn á afrakstri-num af þessum tveimur jörðum er í fæstum orðum jarðrenta. Íslenskir hagfræðingar hafa fært þessa hugmynd yfir á fiskveiðar og tala þá um sjávarrentu, sem ekki sé sköpuð af útgerðarmönnum, heldur náttúrunni. Hér hyggst ég kanna fræga sönnun bandaríska hagfræðingsins Pauls Samuelsons (1974) á því, að landeigendur skapi engan arð, nema síður sé, og eigi þess vegna ekki að hirða jarðrentuna óskipta. Síðan sný ég mér að sjávarrentunni og hina umdeildu úthlutun framseljanlegra (og hugsanlega varanlegra) aflakvóta á Íslandsmiðum og bendi á, að þetta mál varði ekki aðeins atvinnulíf, heldur líka stjórnmál. Taka verði tillit til þess veruleika, sem menn lifi og hrærist í.

Verðskulda innheimtumenn rentunnar ekki þóknun sína óskipta?

Ritgerð Samuelsons (1974) ber ofangreint heiti, „Is the Rent-Collector Worthy of His Full Hire?“ og fyrstu orðin í henni eru: „Svarið er nei.“ Hann rifjar upp og tekur undir rökin fyrir því að innheimta rentu: Það stuðli að hagkvæmari framleiðslu, sem sé öllum í hag. Spurningin sé þá, hvort landbúnaðarverkamenn eigi sjálfra sín vegna að setta sig við tilvist landeigenda. Svo sé ekki. Það sé að vísu rétt, að framleiðsla verði hagkvæmari við að innheimta rentu af jarðnæði, en laun lækki við það. Samuelson kveðst hafa lagt eftirfarandi prófdæmi fyrir nemendur sína í Massachusetts Institute of Technology í janúar 1962:

Þorp eitt á tvenns konar land, misgott, A og B. Framleiðsluföllin fyrir uppskeruna af þessum tveimur landskikum miðað við, að vinnuafli sé allt jafngott, eru:

$$f(A_i) = 8 - \frac{1}{2} L_A \text{ og}$$

$$f(B_i) = 6 - \frac{1}{2} L_B.$$

Vinnuaflið er samtals 6 jafngóðar einingar. Þorpið notar landið í sameign. Það skiptir landinu svo, að afrakstur hvers manns sé jafn. Síðan hlítir það ráði Ricardos og innheimtir rentu (sem það endurgreiðir síðan þorpsbúum jafnt). Skýrið rökin fyrir þessu ráði, reiknið út rentuna og sýnið, hvernig og hversu mikið hver þorpsbúi hagnist á þessu.

¹ Þessi ritgerð er liður í rannsóknarverkefni: „Umhverfisvernd, eignaréttindi og auðlindanýting“, sem ég hef umsjón með hjá Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og í samstarfi við þrjár erlendar stofnanir, Cato Institute í Washington DC, BNA, Friedrich Naumann Stiftung í São Paulo, Brasilíu, og Instituto Millenium í Rio de Janeiro, Brasilíu. Dr. Markúsi Möller hagfræðingi eru þakkaðar gagnlegar ábendingar, þótt ekki séum við sammála um allt.

Samuelson upplýsir síðan, hver séu réttu svörin. Ef ekki er innheimt hærri renta af betra landinu A en verra landinu B, þá verður A ofnýtt og B vannýtt. Vinnuaflið skiptir sér þá milli A og B, uns meðalafrakstur verður jafn af báðum skikum. Ef fimm einingar vinnuafls (fimm landbúnaðarverkamenn) eru notaðar á A og ein eining á B, þá verður meðalafrakstur á mann 5,5 einingar uppskeru ($5\frac{1}{2}$ kornknippi). Heildarframleiðsla þorpsins verður sá afrakstur margfaldaður með fjölda verkamannanna eða samtals 33 einingar uppskeru (kornknippi).

Eftir að innheimt er renta af A og B, breytist þetta. Þá flyst vinnuafli af A á B. Vinnuaflið skiptir sér þá milli A og B, uns jaðarafrakstur — ekki meðalafrakstur — verður jafn af báðum skikum. Fjórar einingar vinnuafls (fimm landbúnaðarverkamenn) verða notaðar á A og tvær á B. Jaðarafrakstur verður 4 einingar uppskeru. Heildarframleiðsla þorpsins verður 34 kornknippi, einu fleira en áður. Samuelson bendir hins vegar á, að laun (jaðarafrakstur) að frádreginni rentunni verða lægri en áður, 4 í stað $5\frac{1}{2}$, þótt heildarframleiðslan hafi aukist um eitt kornknippi. Þetta segir hann að sýni að innheimtumenn rentunnar, landeigendur, verðskuldi hana að minnsta kosti ekki alla. Þótt þjóðarbúið, sem í þessu dæmi er þorpið, græði í heild á því, að rentan sé innheimt, tapa einstakir verkamenn á því, ef rentan rennur ekki að minnsta kosti að einhverju leyti aftur til þeirra.

Gallinn á sönnun Samuelsons

Dæmi Samuelsons (1974) er um það, að samnýting leiði til ofnýtingar. Renta fari þá í súginn, og hana þurfir að endurheimta, innheimta. Sönnun hans á því, að landeigendur skapi engan arð og eigi þess vegna ekki að hirða jarðrentuna óskipta, er vissulega snjöll — og rétt, eins langt og hún nær. En með henni er ekki öll sagan sögð. Samuelson gerir í dæminu af þorpinu ráð fyrir aðvífandi landeiganda, einhvers konar óðalseiganda. Hvers vegna þarf þess með? Til er miklu einfaldari leið til að innheimta jarðrentuna. Hún er að hugsa sér í upphafi sömu sex þorpsbúa, sem eiga allt landið í sameiningu og erja það á þann veg, að afrakstur þeirra allra verði samur og jafn. Þetta er ekki kjörstaða í skilningi hagfræðinnar, því að heildarframleiðsla þorpsins er minni en hún gæti verið. Síðan hlíta þeir ráði Ricardos um að innheimta rentu. En það gera þeir með því að skipta landinu á milli sín, svo að hver hinna sex þorpsbúa fái jafna reiti af skikunum A og B.

Þá fæst sjálfkrafa sú niðurstaða, að vinnuaflið skiptist á milli skikanna tveggja á hagkvæmari hátt en áður (sé horft fram hjá hugsanlegu óhagræði af því fyrir mann að skipta vinnu sinni á milli tveggja misgóðra skika, en það er auðleyst í frjálsum viðskiptum). Samuelson getur þess aðeins stuttlega í neðanmálgrein, að einn nemandi sinn hafi leitt út þessa lausn á prófinu í janúar 1962.

Myndun eignarréttar á landi þarf ekki að fela í sér, að aðvífandi landeigandi hrifsi landið af þeim, sem það hafa erjað, innheimti rentu, sem renni óskipt í vasa hans, og greiði landbúnaðarverkamönnum sömu laun og tíðkast í öðrum atvinnugreinum (þótt eflaust hafi eitthvað þvílíkt stundum gerst). Hún getur líka falist í því, að landinu sé skipt upp á milli margra manna, sem þegar hafa erjað landið, svo að þeir breytist úr landbúnaðarverkamönnum í landeigendur. Á því tapar enginn, en sumir eða jafnvel allir græða, ekki síst þjóðarbúið. Þegar einstakar jarðir ganga síðan kaupum og sölum, er lagt á þær verð, sem endurspeglar gæði þeirra. Með myndun eignarréttar á landi fæst með öðrum orðum sjálfkrafa sú niðurstaða, sem Samuelson telur eins og Ricardo (1821) æskilega, — að reiknað sé með rentu af landi, misgott land beri mishátt verð og sé nýtt samkvæmt því.

Því er við að bæta, að hér er gert ráð fyrir því, að allar einingar vinnuaflsins séu jafngóðar. En svo er auðvitað ekki. Menn eru sem kunnugt er misgóðir búmenn. Einn meginkosturinn við að skipta upp landinu og mynda framseljanlegan eignarrétt á því er,

að þá fer það að öðru jöfnu í frjálsum viðskiptum í hendur þeirra, sem best kunna með það að fara. Hinir snúa sér að öðrum störfum, flytjast til dæmis á sjávarsíðuna. Bændur fá aðhald af hinum frjálsa markaði, verða að laga framleiðslu sína að þörfum neytenda, og losna við það tímafreka amstur, sem fylgir því að taka ákvarðanir í sam-
einingu með öðrum þorpsbúum: Gardur er granna sættir.

Umferðartafir og ofveiði

Dæmi Samuelsons (1974) er aðeins eitt af mörgum, sem hagfræðingar kunna um ofnýtingu vegna samnýtingar, — óhagkvæma nýtingu á misgóðum gæðum, þegar renta af þeim er ekki innheimt. Annað alþekkt dæmi er frá breska hagfræðingnum Arthur C. Pigou (1920). Tveir misgóðir vegir liggja á milli tveggja borga, og fara aðeins flutningabílar um þá báða. Annar vegurinn er þröngur, sléttur og beinn, hinn víður, krókóttur og holóttur. Pigou leiðir út á sama hátt og Samuelson, að við ókeypis aðgang að vegunum tveimur skiptist umferð flutningabíllanna á milli þeirra svo, að meðalafrakstur verði jafn. Það merkir, að bílum fjölgar á þrönga veginum, uns tafirnar af því verða nógu miklar til þess, að það borgar sig fyrir suma vörubílstjórana að fara víða veginn. Þröngi vegurinn er ofnýttur, víði vegurinn vannýttur. Þetta má orða svo, að umferðartafirnar á betri veginum geri að engu meiri gæði hans; þau fara í súginn.

Lausn Pigous (1920) á þessum vanda var, að ríkið setti vegartolla á veginna tvo og hefði þá hærrí á betri veginum. Eftir það skiptist umferð flutningabíllanna á milli þeirra svo, að jafnarafrakstur verði jafn. Frank H. Knight (1924) benti hins vegar á, að Pigou hefði yfirsést önnur einföld lausn á málinu. Hún var, að vegirnir tveir væru í einkaeigu. Þá innheimta eigendur þeirra vegartollinn og stilla því svo til, að hann verði því hærrí á betri veginum sem nemi auknum gæðum hans. Þá nýtast gæði hans að fullu, en fara ekki í súginn í umferðartöfum.

Sönnun H. Scotts Gordons (1954) á því, að fiskveiðar séu óhagkvæmar við óheftan aðgang að fiskimiðum, er sama eðlis og dæmi Samuelsons og Pigous. Hann hugsar sér tvö misgóð fiskimið, sem nokkrir jafnstórir og –búnir bátar sækja, og leiðir út, að við óheftan aðgang skiptist sóknin á milli þeirra svo, að meðalafrakstur verði jafn. Það merkir, að bátunum fjölgar á betri miðunum umfram það, sem hagkvæmt getur talist. Of margir bátar sækja þau. Offjórðingur verður í fiskveiðum, vegna þess að ekki er innheimt renta af auðlindinni, sem þar er nýtt, fiskistofnunum. Rentan fer í súginn. Þegar íslenskir hagfræðingar og stjórnáamenn hófu á áttunda tug tuttugustu aldar umræður um hagkvæma skipan fiskveiða, notuðu þeir þetta líkan Gordons. Sumir vildu innheimta rentuna með auðlindaskatti, aðrir láta eigendur fiskiskipanna, útgerðarmenn, innheimta rentuna, og varð sú leið fyrir valinu.²

Skapa útgerðarmenn engan arð?

Fljótt á lítið er talsverður munur á sveitaþorpi Samuelsons og fiskveiðum á Íslandsmiðum. Ýmis sjónarmið valda því, að auðlindaskattur kann að vera óheppilegur í þorpinu: Auðvelt er að skilgreina eignarrétt á einstökum landskikum, jörðum, og halda honum uppi. Erfitt er að gera greinarmun á þeim hluta verðmætis einstakrar jarðar, sem stafar af jarðarbótum bóndans, og þeim hluta, sem rekja má til misjafns örlætis náttúrunnar. Hvort sem eðlilegt væri að skipta ónumdu landi jafnt á milli manna eða

² Bjarni Bragi Jónsson (1975) hóf þessar umræður. Hann hefur ásamt Þorvaldi Gylfasyni (1990) verið helsti formalandi auðlindaskatts. Sjálfur lagði höfundur til (Gissurarson, 1983), að framseljanlegum aflakvótum yrði úthlutað ókeypiss. Einn helsti stuðningsmaður núverandi kvótakerfis í sjávarútvegi er Ragnar Árnason (1990).

ekki, er hitt staðreynd, að land hefur gengið kaupum og sölum öldum saman, svo að í verði einstakra jarða endurspeglast rentan af þeim; hún er því tekin með í reikninginn, eins og hagkvæmt er. Menn hafa þegar greitt fyrir hana, ef svo má segja. Hvorki þarf fjarlægja ódalseigendur né opinbera embættismenn til að innheimta rentuna, svo að hún fari ekki í súginn. Hún skapast sjálf og innheimtist við einkaeignarrétt og frjáls viðskipti.

Í fiskveiðum virðast þessi sjónarmið síður eiga við. Auðvelt virðist vera að gera greinarmun á þeim tekjum útgerðarmanna, sem þeir hafa sjálfir skapað, og þeim tekjum, sem rekja má til auðlindarinnar, sjávarrentunni. Verð aflakvóta á uppboðsmarkaði endurspeglar sjávarrentuna. Útgerðarmenn geta ekki bætt auðlindina á sama hátt og bændur jarðir sínar. Hún er utanaðkomandi stærð, sem þeir hafa einungis öðlast rétt á að taka úr, ef svo má að orði komast. Er þess vegna ekki jafnhagkvæmt að minnsta kosti og hugsanlega hagkvæmara, að ríkið innheimti sjávarrentuna? Eftir sem áður fá útgerðarmenn umbun erfiðis síns í venjulegum tekjum.

Hér skal ekki gengið lengra en að segja, að óvíst sé, að svarið sé játandi. Vel getur verið, að meiri arður skapist, ef útgerðarmenn eiga auðlindina, en ekki ríkið, og má í þeim skilningi segja, að sá arður skapist þeirra vegna, þótt eðlilegra sé að segja, að einkaeignarrétturinn skapi þann arð en einstakir útgerðarmenn. Þeir hagfræðingar, sem mælt hafa fyrir auðlindaskatti í sjávarútvegi, taka ekki nægilegt tillit til þess veruleika, sem aðilar málsins lifa og hrærast í. Þar eru þrjú sjónarmið mikilvægust.

Þrjú sjónarmið

Í fyrsta lagi má spyrja, hvernig þeir, sem nýtt hafa auðlind eins og fiskistofna árum og jafnvel áratugum saman, tækju því, væri aðgangur að miðunum skyndilega takmarkaður við þá, sem gætu greitt skatt til ríkisins, svo að fyrirsjáanlega yrðu fjölmargir að hætta veiðum. Þetta er sennilega ástæðan til þess, að hér og víðar var sá kostur tekinn að úthluta aflakvótum eftir aflareynslu. Útgerðarmennirnir áttu mest í húfi og hefðu veitt hörðustu andspyrnuna við því að takmarka aðganginn að hinni takmörkuðu auðlind. Þetta er sama sjónarmiðið og í þorpi Samuelsons: Einfaldast var og best fallið til sátta að innheimta rentuna með því að einkavæða jarðnaðið, skipta því upp á milli þorpsbúa.³

Í öðru lagi bendir bandaríski hagfræðingurinn Ronald Johnson (1995) á, að hegðun útgerðarmanna breytist, ef þeir gerast leiguliðar hjá ríkinu, en hætta að vera eigendur aflakvóta. Þá hafa þeir ekki sama beina og ótvíræða hag af því að hámarka til langs tíma arðinn af auðlindinni, fiskistofnunum. Leiðir Johnson rök að því, að við auðlindaskatt (eða opinbert uppboð á aflakvótum) muni þeir telja sér í hag að reyna að hafa áhrif á það, að leyfilegur hámarksafli verði sem mestur. Þeir muni vilja hirða sem mest úr auðlindinni á sem skemmstum tíma. Í fæstum orðum muni hegðun þeirra breytast í sama horf og var, á meðan aðgangur að hinni takmörkuðu auðlind var óheftur.

Í þriðja lagi heldur Birgir Þór Runólfsson (1999) hagfræðingur því fram, að máli skipti, hvernig arðinum af auðlindinni, rentunni, sé ráðstafað, ef og þegar tekst að skapa hana. Ef ríkið tekur hann til sín í auðlindaskatti í stað þess, að hann renni í vasa útgerðarmanna, sem síðan noti hann til neyslu og fjárfestingar, er hætt við, að honum verði sóað í stjórn málaátökum. Notar Birgir Þór í því sambandi hugtakið keppni að

³ Einhverjir kunna að spyrja, hvort málið varði ekki sjómenn eins og útgerðarmenn. Því er til að svara, að útgerðarmennirnir eru eigendur þess fjármagns, sem fest er í fiskveiðum. Offjárfestingarvandinn er vandi þeirra, ekki annarra. Tjónið vegna offjárfestingarinnar (sem stafar af kerfisgalla, vöntun á eignarrétti) lendir á þeim. Sjómennirnir starfa hins vegar á almennum vinnumarkaði, og undir eðlilegum kringumstæðum ráðast kjör þeirra þar.

aðstöðuhagnaði (*rent-seeking*). Því meira fé sem ríkið hefur til ráðstöfunar í margvíslegar millifærslur, því harðari og kostnaðarsamari verður keppni ýmissa hagsmunahópa um þetta fé. Menn hætta að vísu að gera út tvo báta til að ná afla, þar sem einn hefði dugað. En þess í stað nota þeir ærið fé til að beina til sín framlögum úr ríkissjóði. Menn éta með því upp ávinninginn af aukinni hagkvæmni. Són á landi tekur við af sóun á sjó.

Samantekt

Niðurstaðan hér er, að meiri arður kunni að skapast af fiskveiðum fyrir þjóðarbúið, ef útgerðarmenn fá að innheimta sjávarrentuna og ráðstafa henni en geri ríkið það. Í þeim skilningi megi svara spurningunni í fyrirsögn þessarar greinar játandi. Þetta styðst við þrjú sjónarmið. Hið fyrsta er, að arðurinn skapist ekki, sjávarrentan endurheimtist ekki, nema hagkvæmu skipulagi sé komið á, og það takist ekki, nema útgerðarmenn sætti sig við breytinguna. Annað sjónarmiðið er, að arðurinn verði meiri af auðlindinni en ella, ef útgerðarmenn hafi beinan og ótvíræðan hag af því. Þriðja sjónarmiðið er, að arðinum verði að miklu leyti sóað, ef ríkið reynir að hirða hann.

Heimildir

- Árnason, R. (1990). Minimum Information Management in Fisheries. *Canadian Journal of Economics*, 23, 630–653.
- Birgir Þór Runólfsson. (1999). ITQs in Iceland: Their Nature and Performance. Í Ragnar Árnason og Hannes H. Gissurarson (ritstjórar), *Individual Transferable Quotas in Theory and Practice* (bls. 103–140). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Bjarni Bragi Jónsson. (1975). Auðlindaskattur, iðnþróun og efnahagsleg framtíð Íslands. *Fjármálatíðindi*, 22, 103–122.
- Gissurarson, H. H. (1983). The Fish War: A Lesson from Iceland. *Journal of Economic Affairs*, 3, 220–223.
- Gordon, H. S. (1954). The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*, 62, 124–142.
- Johnson, R. N. (1995). Implications of Taxing Quota Value in an Individual Transferable Quota Fishery. *Marine Resources Economics*, 10, 327–340.
- Knight, F. H. (1924). Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost. *Quarterly Journal of Economics*, 38, 582–606.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan and Co.
- Ricardo, D. (1821). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Samuelson, P. (1974). Is the Rent-Collector Worthy of His Full Hire? *Eastern Economic Journal*, 1, 7–10.
- Þorvaldur Gylfason. (1990). Stjórn fiskveiða er ekki einkamál útgerðarmanna. Í Þorkell Helgason og Örn Jónsson (ritstjórar), *Hagsæld í húfi* (bls. 120–125). Reykjavík: Háskólaútgáfan.