



Reykjavík, 16. mars, 2009

Alþingi  
Nefndarsvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Stjórnskipunarlæg (stjórnlagabæing, náttúruauðlindir í þjóðareign og þjóðaratkvæðagreiðslur), 385. mál.**

Athugasemdirnar hér á eftir snúa að ákvæðinu um náttúruauðlindir í þjóðareign i 1. gr. frumvarpsins:

„Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmestan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.“

Athugasemdir:

1. Skerðing og veiking eignarréttar hefur beinar afleiðingar á hagkvæmni og þjóðarhag.

Skerðing eignarréttarins er ávallt efnahagslega skaðleg. Hversu mikill skaðinn er fer eftir aðstæðum. Skaðinn af því að skerða eignarréttinn er þeim mun meiri sem starfsemin getur verið ábatasamari: það eru einfaldlega meiri verðmæti í húfi. Skaðinn er jafnframt þeim mun meiri sem skerðing eignarréttarins er meiri. Spurningin er því ekki um hvort tiltekin skerðing eignarréttarins valdi efnahagslegu tjóni, heldur aðeins um hversu mikið það tjón sé.

Ljóst er að sú þjóðnýting sem felst í lögfestingu umrædds ákvæðis um þjóðareign á náttúruauðlindum takmarkar svigrúm einkaframtaks verulega. Það vinnur gegn þjóðhagslegari hagkvæmni og felur í sér umtalsvert virðingarleysi gagnvart fjárfestingum einkaaðila (sem hafa keypt aflaheimildir) og það rýrir tækifæri til eignavinninga (með því að finna nýja og betri nýtingarmöguleika á náttúruauðlindum) í framtíðinni. Afleiðing þessa er því ekki einungis að eignarréttargildi í sjávarútvegi og öðrum náttúruauðlindatengdum greinum rýrnar, heldur og að öryggi eignarréttar í öðrum atvinnugreinum og atvinnulífi á Íslandi almennt rýrnar. Hið efnahagslega tjón af þessum völdum getur verið mjög verulegt.

a. Rýrnun auðmagns

Með því að skerða eignarréttargildi aflaheimilda verður veðhæfni þeirra minni. Það þýðir meiri áhættu lánveitenda og þar með minna og líklega dýrara lánsfé. Þar með geta aflaheimildarnar ekki verið uppspretta nýrra fjárfestinga í sama mæli og áður. Auðmagnið sem í þeim og fiskistofnunum felst er rýrt. Það er ekki eins frjósamt og áður. Þetta hefur neikvæð áhrif á fjárfestingu og dregur úr hagvexti. Efnahagslegt tjón af þessum sökum gæti numið mjög hárrí upphæð ekki síst er til lengdar er litið.

b. Lakari nýting auðlindarinnar

Skertur eignarréttur á aflaheimildum þýðir að þjóðhagslega hagkvæmasta nýting aflaheimildanna gefur handhöfum þeirra minna í aðra hönd en áður. Þar með hafa þeir minni hvata til að leita leiða til að auka hagkvæmni og koma þeim í framkvæmd. Það þýðir auðvitað að minna verður gert af slíku. Þetta tjón gæti sömuleiðis numið mjög háum fjárhæðum.

c. Verðminni aflaheimildir

Skerðing eignarréttar á aflaheimildum með þeim hætti sem umrædd tillaga að ákvæði í stjórnarskrá gerir ráð fyrir (þ.e. tímabundin leiga, gjaldtaka, óöryggi o.s.frv.) mun þegar í stað leiða til verðlækkunar aflaheimilda miðað við það sem að öðrum kosti hefði orðið. Verðlækkunin endurspeglar mat markaðarins á væntanlegu tjóni handhafa heimildanna af breytingunni. Þessi verðlækkun rýrir eignarstöðu allra þeirra sem nú eiga aflaheimildir, bæði beint og óbeint. Miðað við núverandi markaðsvirði varanlegra aflaheimilda gæti þessi lækkun numið verulegri upphæð. Hún mun síðan hafa keðjuverkandi áhrif um allt hagkerfið.

d. Aukin áhætta eigenda

Með ríkið sem stjórnarskrárbundinn eiganda aflaheimilda er afar sennilegt að handhafar þeirra sjá aukna áhættu í rekstri sínum. Þeir munu þurfa að búa við auknar líkur á að leiga fyrir aflaheimildir og önnur gjaldtaka hækki. Sérstök áhætta fylgir því að leigutími aflaheimilda yrði tímabundinn — verið gæti að fyrirtækið stæði uppi aflaheimildalaust að leigutíma loknum. Þá er vel hugsanlegt að í krafti eignarréttar síns kysi hið opinbera að kollvarpa kerfinu fyrirvaralítið og bótalaust.

Öll óvissa leiðir til meiri eða minni aðlögunar, þ.e. breytts atferlis, í tryggingarskyni. Þessu fylgir óhjákvæmilega kostnaður, sem gæti verið mjög verulegur. Sá kostnaður er hreint efnahagslegt tap því hann starfar af viðbrögðum við manngerðum reglum. Áhættukostnaðurinn kemur auk þess fram í markaðsverði aflaheimilda sem myndi lækka af þeim sökum. Henni fylgdi keðjuverkun um allt hagkerfið.



e. Aukin áhætta lánveitenda

Veikari eignarréttur og rýrari eignarstaða (vegna verðlækkunar aflaheimilda) eykur áhættu lánadrottna. Þeir munu því annars vegar draga úr lánveitingum til greinarinnar og hins vegar freista þess að hækka vexti af útistandandi lánum. Mikilvægt er að átta sig á því að það sama gildir hér bæði um hefðbundin lán (þ.e. frá bönkum) og hlutafé. Það fé sem losað verður úr greininni fer annað, e.t.v. í fjárfestingar erlendis. Athugið að þetta aðlögunarferli er tímabundið. Það stendur yfir uns nýju jafnvægi með lægri fjárbindingu og/eða hærri vöxtum í sjávarútvegi er náð.

f. Minni alþjóðleg samkeppnishæfni

Skerðing eignarréttarins mun veikja samkeppnishæfni Íslands. Hún mun einnig hafa áhrif á samkeppnishæfni vinnslu- og markaðsfyrirtækja í sjávarútvegi, sem eru nátengd fiskveiðifyrirtækjunum. Hvað hina alþjóðlegu samkeppnisstöðu snertir er skerðing eignarréttar á aflaheimildum jafngild því að skattleggja íslenska útflutningsatvinnuvegi sérstaklega.

2. Færsla eignarréttar auðlinda til ríkisins

Vandamál opinbers rekstrar eru velþekkt. Það er einkum tvennt sem veldur því að opinber umráð yfir auðlindum eru óhagkvæmari en samsvarandi eignarréttur fyrirtækja. Í fyrsta lagi ráðast gjörðir umsjónarmanna hins opinbera, þ.e. stjórnámálanna og opinberra starfsmanna, eins og allra annarra fyrst og fremst af því sem þeim hugnast. Sjaldgæft er að þessir hvatar séu í einu og öllu í samræmi við opinber markmið, hvað þá þjóðarhag. Sama sérhygli er auðvitað til staðar hjá fyrirtækjum. Munurinn er hins vegar sá, að á markaðnum er tilhneigingunni til að hlúa að sérhagsmunum haldið í skefjum af samkeppninni. Fyrirtæki sem ekki starfa í nægilegu samræmi við hagsmuni heildarinnar verða einfaldlega undir í samkeppninni og hverfa úr sögunni. Hvað ríkið snertir er þessu aðhaldi ekki að heilsa. Ríkið hefur engan samkeppnisaðila og samkeppni stjórnámálaflokka um yferráðin í ríkiskerfinu er afar takmörkuð (kosningar eiga sér sjaldan stað og þá um aragrúa mála í einu). Ríkið getur þess vegna í mjög ríkum mæli og um mjög langan aldur látið undir höfuð leggjast að gæta hagkvæmni og sýna ráðdeild. Að fela ríkinu eignavörslu er því óheppilegt fyrirkomulag sem aðeins á að grípa til í neyðartilfellum, þar sem engir skárri kostir eru fyrir hendi.

Yferráð hins opinbera yfir verðmætum kallar einnig á umfangsmeiri rentusókn, en rentusókn er það kallað þegar einkaaðilar eyða tíma og fjármunum í að afla gæða frá hinu opinbera. Unnt er að sýna fram á að samfélagsleg sóun efnahagslegra gæða á altari rentusóknar getur verið mjög mikil og jafnvel meiri en nemur því sem til úthlutunar er. Ljóst, er að fari ríkið með allar aflaheimildir gæti rentusókn aukist stórkostlega. Þeir sem um það kunna að efast þurfa einungis að hugleiða þá miklu



rentusókn sem nú þegar snýst um úthlutun ríkisins á aflaheimildum til sveitarfélaga sem hafa tapað aflaheimildum.

### 3. Mismunun atvinnuvega

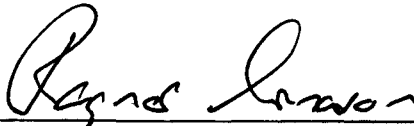
Það sérstaka fyrirkomulag á eignarrétti og nýtingu sem tillaga að stjórnarskrárákvæðinu gerir ráð fyrir gagnvart náttúruauðlindum sem ekki eru nú þegar í einkaeigu, felur í sér mismunun atvinnuvega sem byggjast á nýtingu mismunandi náttúruauðlinda. Hví skyldi t.d. sjávarútvegur þurfa að búa við þessi þrengri kjör, þegar fiskveiðar í ám og vötnum, landbúnaður og jafnvel orkuiðnaður að ógleymdri allri þeirri margháttaðu starfsemi sem nýtir gjalda- og kvaðalítið önnur náttúrugæði landsins? Þessi mismunun, sem virðist eiga að byggjast á tilviljun sögulegrar þróunar, felur ljóslega í sér brenglun á vaxtar- og þróunarmöguleikum atvinnuvega og þar með misnýtingu efnahagslegra gæða. Þetta samsvarar í einu og öllu áhrifum mismunandi skattheimtu á atvinnuvegi, sem fyrir löngu er viðurkennt að sé óskynsamleg.


### 4. Skerðir alþjóðlega samkeppnisstöðu

Hnattvæðing efnahagsstarfseminnar hefur leitt til þess að sjávarútvegur heimsins verður æ alþjóðlegri og er fyrirsjáanlegt að þessi þróun heldur áfram. Hugsanlegar er í framtíðinni að stór hluti heimsaflans verði tekinn af sérhæfðum alþjóðlegum fiskveiðiflotum í eigu tiltölulega fárra alþjóðlegra sjávarútvegsfyrirtækja. Þessu ráða kostir verkaskiptingar og sérhæfingar og í hennar krafti stærðarhagkvæmni alveg eins og í framleiðslu bifreiða og fjölmörgum öðrum framleiðslugreinum. Skerðing eignarréttar á náttúruauðlindum mun veikja samkeppnisstöðu Íslands. Hvað alþjóðlega samkeppnisstöðu snertir er skerðing eignarréttarins jafngild því að skattleggja þá atvinnuvegi sérstaklega.

Í ljósi ofangreindra athugasemda teljum við að með samþykkt ákvæðisins væri verið að veikja efnahag þjóðarinnar enn frekar. Það getur vart verið vilji löggjafans né þjóðarinnar.

Virðingarfyllst,

  
Ragnar Arnason  
prófessor

  
Birgir Þór Runólfsson  
dósent