

Pórólfur Matthíasson:

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um tímabindingu veiðiheimilda til 20 ára o.fl.

Verði þingsálytunin samþykkt er lagt fyrir ráðherra að leggja fram tillögu á breytingu á lögum um stjórn fiskveiða sem feli í sér að árlega verði boðinn upp 5% af tiltækum veiðiheimildum í makríl. Fyrirkomulaginu svipar á margan hátt til úthlutunar Póst- og fjarskiptastofnunar á fjarskiptatíðnum, en stofnunin bauð út tíðniheimildir til 5 eða 15 ára þann 22. maí 2017. Framkvæmd þess útboðs fól í sér að hver bjóðandi gat boðið í mörg tíðnisvið samtímis. Bjóðendur í veiðirétt myndu standa í mjög svipuðum sporum og fjarskiptafyrirtækin, ef farið yrði eftir forskrift þingsályktunartillögunnar. Við útboð á fjarskiptatíðnum var því svo fyrirkomið að þeir fjórir aðilar sem uppfylltu skilyrði Póst- og gátu lagt fram tilboð. Uppboðinu lauk þegar fjórar uppbóðsumferðir höfðu liðið án þess að ný boð kæmu fram (sjá [hér](#)). Í samráðsskjali [PFS\(21\)-04](#) segir bendir Póst og fjarskiptastofnun á að fjarskiptatíðnir teljist til náttúruauðlinda innan lögsögu Íslands. Það byggir meðal annar á því að hagnýting tíðna sé grunnvöllur ýmissar verðmætasköpunar. Á bls. 7 í samráðsskjalinu segir „Í ljósi þess að hagnýting tíðna hér á landi felur í sér verðmætasköpun á grundvelli náttur(u)legrar auðlindar í sameig(i)nlegri eigu íslensku þjóðarinnar þykir vera rétt að gjald komi fyrir slík afnot.“ Um reynsluna af uppbóðinu í maí 2017 segir m.a.: „Á grundvelli framangreindrar reynslu við framkvæmd uppbóða má telja mjög líklegt að það verði ráðandi aðferð við tíðniúthlutanir á komandi árum, a.m.k. hvað varðar nýjar tíðniúthlutanir. Endurnýjun á heimildum til að nota tíðnir sem hafa verið í notkun fer eftir öðrum lögmaðlum, sbr. megininntak samráðsskjals þessa. Mat á markaðsaðstæðum við endurnýjun á tíðniheimildum við lok gildistíma þeirra leiðir að öllu jöfnu til endurnýjunar tíðniréttinda, en í ákveðnum tilvikum og á grundvelli málefnalegra sjónarmið getur á hinn bóginn komið til nýrrar úthlutunar á slíkum tíðnum, t.d. með uppbóði,“ Þau rök sem Póst og fjarskiptastofnun leggur til grundvallar fyrir þeirri afstöðu sinni að tíðniheimildir skuli að jafnaði boðnar til nýtingar að undangengnu uppbóði á jafnt vel við um auðlindir innan efnahagslögsögu Íslands aðrar en fjarskiptatíðnir.

Minningarverðlaun Sænska seðlabankans um Alfred Nóbél árið 2020 voru veitt hagfræðingunum Paul R. Milgrom og Robert B. Wilson fyrir framlag sitt til aukins skilnings á virkni uppbóðsaðfera og fyrir að endurbæta slíkar aðferðir þannig að þær auðveldi að ákvarða verð á vöru eða þjónustu sem erfitt er að gera með öðrum hætti (<https://www.visindavefur.is/svar.php?id=80285>). Verðlaunaveitingin er til marks um aukið mikilvægi þessarar aðferðar við úthlutun takmarkaðra gæða. Verðlaunaveitingin er jafnframt til marks um að þekking fræðimanna og þeirra sem að uppbóðum koma hefur aukist hröðum skrefum undanfarna 2-3 áratugi. Er þróun fræðikenningarinnar raktir í skýru máli í röksemdafærslu Nóbelsnefndarinnar (sjá <https://www.nobelprize.org/uploads/2020/09/popular-economicsciencesprize2020.pdf>). Nefndin bendir á að tekjur bandarísku fjarskiptastofnunarinnar af uppbóðum á fjarskiptatíðnum hafi þegar numið um 120 milljörðum dollara og að á heimsvísu hafi slík uppbóð skilað um 200 milljörðum í tekjur fyrir opinbera aðila (sjá <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=80285>). Jafnframt hafa útboðin stuðlað að því að tíðnisviðsréttindi hafi fallið þeim fjarskiptafyrirtækjum í skaut sem gætu gert mikil verðmæti úr þessum takmörkuðu réttindum.

Árin 2017 og 2018 voru gerðar tilraunir með uppboð á kvóta í Færeyjum. Uppboðunum er m.a. lýst í 3ja kafla doktorsritgerðar Sunnu Laksá (https://livrepository.liverpool.ac.uk/3054476/1/200824518_April2019.pdf). Gerðar voru tilraunir bæði með opin og lokuð uppboð. Opnu uppboðin fóru fram í heyranda hljóði þar sem uppboðshaldari auglýsti (lágt) upphafsverð og hækkaði verð uns umframeftirspurn var úr sögunni. Lokuðu uppboðin fóru þannig fram að hver þátttakandi gat lagt fram eins mörg tilboð og hann vildi. Tilboð voru síðan opnuð öll í einu. Í tilboðum skyldi tilgreint bæði verð og magn. Verðið ákvarðaðist með sama hætti og lagt er til í frumvarpi því sem til umfjöllunar er. Í fyrstu tilrauninum gátu aðeins þeir sem þegar voru þátttakendur í viðkomandi veiðum tekið þátt í uppboðinu. Seinni tilraunir voru ekki háðar þeim takmörkunum, þó uppboðin væru takmörkuð við færeysk skip, lögaðila og einstaklinga. Í fyrstu lokuðu uppboðunum gat hver þátttakandi aðeins sent inn eitt tilboð. Í síðari uppboðum gátu þátttakendur ýmist sent inn 3 eða 5 aðskilin tilboð. Í öllum tilfellum greiddu þeir sem fengu kvóta sama verð fyrir kvótann óháð tilboðsverði sínu. Einn af köflum doktorsritgerðar Sönnu Laksá ber yfirskriftina: „How Uniform-Price Auctions Fail: Crank-Handle Bidding“. Sanna lýsir því hvernig bjóðendum tókst að nýta sér uppboðsformið til að skiptast á upplýsingum (opnu uppboðin) eða setja upp tilboðs-samtök í lokuðu uppboðunum.

Sanna Laksá bendir á að hægt sé að komast hjá leikfléttum af hálfu bjóðenda af þessu tagi með því að hanna uppboðið rétt.

Reynsla Færeyinga og umfjöllun Sönnu Laksá, auk reynslunnar frá uppboði fjarskiptatíðnirása, bendir ótvírætt til mikilvægi þess að uppboð séu rétt hönnuð til þess m.a. að forðast tilboðssamtök af hálfu bjóðenda. Reynslan af uppboðum á fjarskiptatíðnirásum vítt og breytt um heiminn sýnir að þetta er vel gerlegt. Þessi umsagnaraðili mælir með því að ekki verði fest í lögnum með hvaða hætti útboð verði útfærð. Æskilegt væri að sett væri á fót ráðgjafanefnd reyntra erlendra uppboðs-fræðinga, bæði akademískra og sérfræðinga sem unnið hafa með fjarskiptastofnunum eða öðrum opinberum aðilum við hönnun og útfærslu tíðnisviðsuppboða. Þessir sérfræðingar þyrftu að fá visst svigrúm til að gera tilraunir með endurbætur á aðferðafræðinni með hliðsjón af þeirri sérstöðu sem uppboð fiskveiðikvóta kunna að skapa með hagsmuni almennings í huga.

Reykjavík, 17.11.2020