



Fiskeriøkonomiske problemer i

Island

Gylfi P. Gislason

http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/nto/nto_0128-PDF/nto_0128_86395.pdf

pdf genereret den : 26-1-2006

Fiskerøkonomiske problemer i Island

Gylfi P. Gíslason
Islands Universitet

SUMMARY: It is a central tenet of fisheries economics that under unlimited access to a fishery free of charge, the natural resource rent is foregone. In Iceland 25% – 30% of national income can be traced to fisheries. To stem overfishing and operational inefficiencies, the government has adopted a general quota system through which each vessel is allocated a fishing quota. Economists and natural scientists have urged the government to charge a fee for the quotas, thus far without success. The theory of fishing quota fees was developed by the Danish economist Jens Warming (1911 and 1931). He can be regarded as a pioneer of modern fisheries economics.

I

Det er forholdsvis kort tid siden økonomerne begyndte at beskæftige sig med problemer knyttet til udnyttelsen af de såkaldte fælles ressourcer – ressourcer som ikke er nogen enkelts private ejendom, men anses for at være en fælles ejendom som det står alle frit at udnytte uden kompensation i form af betaling. Naturligvis kendes der fra den økonomiske historie mange eksempler på det forhold at et nyt landområde som ikke tilhørte nogen er blevet koloniseret, og at man så gratis som sin ejendom kunne underlægge sig så stort et areal som man havde lyst til. Der blev ikke taget noget fra nogen. Den nye ejer behøvede ikke at betale kompensation til nogen. Dette skete da Nordamerika blev koloniseret. Noget tilsvarende skete i langt mindre stil da Island blev koloniseret mange hundrede år tidligere.

Men lidt efter lidt kom næsten alle ressourcer på land til at blive en eller andens private ejendom. Der findes imidlertid en ressource, fiskebestanden i havet, som ikke anses for at tilhøre nogen bestemt, men regnes for at være fælles ejendom, tilhørende enten alle borgerne i en stat som har fået anerkendt et bestemt fiskeriterritorium, eller menneskeheden som sådan, for så vidt det drejer sig om havområderne uden for verdens staters fiskeriterritorier.

Der har uden tvivl været to årsager til at økonomerne så sent begyndte at blive opmærksomme på de økonomiske problemer i forbindelse med udnyttelsen af fiskebestande som fælles ressourcer som der ikke skulle betales for: Den ene er at fiskeriet ikke har stor betydning i de moderne industristater. Den anden er imidlertid utvivlsomt vigtigere, den at man op til begyndelsen af vort århundrede kan regne med at udnyttelsen af

de vigtigste fiskearter i almindelighed har været under det mulige maksimum. Så længe dette var tilfældet, var der så at sige ingen grund til at regne fiskebestanden for en ressource af værdi. Men i dette århundrede har fiskeriekspertter med uigendrivelige argumenter vist at forskellige fiskebestande rundt om i verden er overfisket. Når der fiskes gælder det ikke længere at der intet tages fra andre. Fiskeriekspertter har forsøgt at beregne hvad der var den maksimale fangst for hver enkelt fiskebestand, så den ikke blev beskåret.

Derefter begyndte økonomerne lidt efter lidt at beskæftige sig med fiskeriets problemer. Kunne det være en fornuftig økonomisk målsætning at sigte mod den størst mulige fangst? Er det sikkert at nettoudbyttet af fiskeriet er det størst mulige når fangsten holdes på et stabilt maksimum? Hvilke metoder anvendes der i hvilket omfang for at fange så billigt som muligt?

Sådanne spørgsmål er blevet kernen i faget som har fået navnet *fiskeriøkonomi*. Det særlige for fiskeriet sammenlignet med andre erhverv består i at basis for dette erhverv, fisken i havet, er en slags ressource som dels fornyer sig selv, idet fisken formerer sig, men dels begrænses ved fiskeri, og fiskeriet kan selvfølgelig nå et sådant omfang at denne ressource ikke fornyer sig og formindskes. Endvidere findes der ingen privat ejendomsret til fiskebestandene. Og siden arilds tid har udnyttelsen af dem været fri. Følgen af at fiskeriekspertter kunne påvise overfiskning, blev dog at staten uomtvistet satte regler til beskyttelse af fiskebestandene, og at der blev vedtaget internationale resolutioner med samme formål. Men i den forbindelse måtte der opstå et spørgsmål om disse regler, selv om de nåede den hensigt som var meningen med dem, sikrede et lønsomt fiskeri.

Fiskeriøkonomernes undersøgelser viste at den ligevægt der ville opstå ved fri, gratis fiskeri, ikke giver det største nettoudbytte. De har defineret en ligevægt ved maksimalt nettoudbytte til forskel fra den maksimale varige fangst. Man har vist at ligevægt ved maksimalt nettoudbytte opnås med mindre fiskeri end hvad der er tilfældet med ligevægten ved fri og gratis fiskeri, og ligeledes med mindre fiskeri end hvad der giver maksimal varig fangst. Det er fiskeriøkonomernes konklusion at tendensen til overfiskning og uøkonomisk drift i fiskeriet netop står i forbindelse med den økonomiske struktur der har været dominerende i fiskeriet, nemlig at det er frit og gratis. I grove træk er fiskeriøkonomernes konklusion den, at ved frit og gratis fiskeri erlægges den naturlige afgift af ressourcen som består af fiskebestanden, den naturlige rente af ressourcen, ikke, en afgift som man kunne kalde *sørenten* parallelt med jordrenten i den traditionelle økonomi. Ingen opkræver sørenten, og derfor går den tabt. I et sådant fiskeri skaber fiskerederne ydre skade for hinanden ved at beskære de fiskebestande som andre kan fange af. Da fiskebestande er en begrænset ressource, er fiskeredernes fangstbetingelser indbyrdes afhængige.

Men problemet er i virkeligheden betydelig mere indviklet end som så. Ligevægt ved maksimalt varigt udbytte opnås ved mindre fangster end dem der fører til ligevægt ved fri og gratis fangst, og ligevægt ved maksimalt varige fangster. Men denne ligevægt ved varigt udbytte, som bør tilstræbes ved nedskæring af fangsterne, kan ikke opnås på én gang.

Ændringer i fangstintensitet influerer på bestandens størrelse. Men bestandens størrelse ændres ikke umiddelbart efter ændringer i fangstintensitet. Ændringer i bestandens størrelse tager tid. Der kan gå nogle, og endog mange år før bestandens størrelse har tilpasset sig den ændrede fangstintensitet. Fiskeskibe begynder heller ikke fiskeri eller ophører med det uden varsel. Det kan ske at der er fortjeneste på fiskeriet i nogen tid uden at det influerer i mærkbar grad på fangstintensiteten. Det er endnu mindre sandsynligt at tabsdrift straks medfører nedskæring i fangstintensitet. Tiden er således øjensynlig en vigtig faktor for fastlæggelse af fiskeriet.

Fiskeriøkonomerne har de sidste 20-30 år set det som deres vigtigste opgave at undersøge hvordan man kunne tage hensyn til tidsfaktoren. Derfor taler man nu om en dynamisk fiskeriøkonomi i modsætning til den statiske holdning der dominerede de første fiskeriøkonomers undersøgelser. Endelig er det nødvendigt at tage hensyn til yderst komplicerede forhold i havets biologi og mange usikkerhedsmomenter som følger deraf. Den moderne dynamiske fiskeriøkonomi er derfor et yderst teknisk fag som i høj grad støtter sig til matematik og edb. Men visse basale forhold er imidlertid simple: Det at fri og gratis fiskeri har tendens til at føre til overfiskning og uøkonomisk udnyttelse af produktionsapparatet, samtidig med at det ikke leverer den naturlige rente, sørenten.

II

I løbet af vort århundrede er der sket store ændringer i fiskeriet ved Island, såvel hvad angår fangstens omfang og dens sammensætning, som hvad angår fangstens fordeling mellem islændinge og udlændinge. Ved århundredets begyndelse var den årlige fangst på 200.000 ton, og i de seneste år er den kommet op på 1,5 millioner. Ved begyndelsen af århundredet fangede udlændinge knapt tre fjerdedel af fangsten, men i de seneste år er 97-98% af den blevet fanget af islændinge.

Den overskudsgivende udnyttelse af de rige fiskebanker omkring Island har været grundlaget for den enorme økonomiske udvikling landet har gennemløbet i vort århundrede. I løbet af dets første halvdel udviklede et primitivt bondesamfund sig til en moderne industristat med tilsvarende livsvilkår som i resten af Vesteuropa, præget af nordiske velfærdsideer. Men den samfundsform der opstod gennem første del af vort århundrede har lidt efter lidt ændret sig i de seneste årtider. Kun 14% af landets arbejdskraft arbejder nu direkte ved fiskeriet, en tilsvarende andel som industriens.

Medregnes fiskeriets hjælpefag, kan man hævde at 25-30% af nationalindkomsten kan henføres til det. Det skaffer ca. halvdelen af valutaindtjeningen. Det kan imidlertid forekomme vildledende for en vurdering af fiskeriets betydning at ca. tre fjerdedel af landets eksport er fiskeriprodukter. Betydningen af diverse tjenesteydelser er imidlertid vokset voldsomt som overalt i de moderne samfund.

Derfor rettes interessen i den islandske økonomi nu i stadig voksende grad mod den ressource i landet som hidtil har været dårligst udnyttet, energien i landets vandfald og jordvarmen. Man regner med at kun 10% af den udnyttelige vandenergi udnyttes i dag, og kun 2% af jordvarmen. Derfor kan man forvente at ekspansionen i det islandske erhvervsliv i de næste årtier vil bestå i opbygning af energikrævende eksportindustri som f.eks. aluminiumsindustri, som faktisk allerede findes i landet.

Parallelt med at den relative betydning af fiskeriet er dalet og stadig daler, er der sket en nedskæring af bundfiskbestanden. Dens størrelse er nu kun halvdelen til to tredjedele af hvad den var i 50'erne. Desuden står det klart at driften af islandsk fiskeri nu er ulønsom, først og fremmest fordi fiskeriflåden er alt for stor i forhold til hvad man kan tillade sig at fange, måske 33% for stor. Det er nødvendigt med radikale indgreb.

Islands fiskeri er først og fremmest baseret på fangst af nogle få bundfiskarter, de vigtigste er torsk, kuller, sej og rødfisk. Desuden fanges to arter overfladefisk, sild og lodde, og et par krebs- og muslingearter, jomfruhummer, reje og kammusling. I et normalt år udgør værdien af bundfiskfangsten 80-85% af den samlede fangst, overfladefisken 15% og værdien af andre fangster godt 5%. Langt det vigtigste fiskeri er torskefiskeriet, som normalt udgør ca. halvdelen af fangsten.

Islands fiskeriflåde består af godt 100 hæktrawlere som driver oceanfiskeri og ca. 700 andre fiskeskibe. Målt i tonnage udgør hæktrawlerne knapt halvdelen af flåden, og de fanger ca. halvdelen af fangsten.

De islandske fangster er vokset kraftigt i de seneste årtier, både med hensyn til mængde og værdi. Imidlertid er fiskeriflåden vokset betydelig mere end fangsterne. Der har groft taget været tre investeringsbølger i fiskeriet siden Anden Verdenskrig. Den første var i kølvandet på verdenskrigens afslutning, idet der ikke kunne ske nogen fornyelse af fiskeriflåden i krigsårene, mens Island i den samme periode havde opbygget en diger valutareserve på grund af store fangster og gunstige eksportpriser. Den anden investeringsbølge begyndte ved indgangen til 60'erne i tilknytning til store sildefangster ved landets kyster. Den tredje og største begyndte så i de første år af 70'erne i tilknytning til opbygning af et erhvervsliv uden for hovedstadsområdet, den såkaldte »egnudviklingspolitik«. Denne enorme investeringsbølge er i virkeligheden ikke slut endnu. Op til 70'erne skete der ingen egentlige ændringer i forholdet mellem på den ene side stigningen i fangstens værdi og på den anden side stigningen i fiskeriflådens. I perioden 1950-1970 steg værdien af fangsten ca. 94% og værdien af fiskeriflåden ca. 86%. Men fra 1970 til 1987 steg værdien af fangsten ca. 106% og værdien af flåden ca. 180%.

Siden krigen har Islands fiskeri stort set haft ringe udbytte, bortset fra nogle korte perioder som sildeårene i midten af 60'erne og årene efter udvidelsen af fiskeriterritoriet i anden halvdel af 70'erne. Hovedforklaringen ligger i udvidelsen af kapitalen bundet i fiskeriflåden, som i hvert fald allerede i 1960 var blevet stor nok til at fange de fangster man fangede, men alligevel blev ved med at vokse og er vokset 75% mere end fangsterne siden 1970. Indberetninger tyder på at merværdien som kan henføres til fiskeriet, løn og overskud under ét, ikke i de seneste årtier er steget i takt med stigningen af værdien af fangsterne.

Denne udvikling skulle ikke forbyde nogen. Den følger det elementære mønster som fiskeriøkonomien har opstillet for frit og gratis fiskeri i en længere periode på rige fiskebanker. Fiskebestanden blev overfisket. Fiskeflåden blev for stor. Fiskeriet blev ulønsomt.

Allerede i første halvdel af vort århundrede var man blevet klar over at fiskebankerne ved Island var overfisket. Men Island havde ikke autoritet til at modvirke dette så længe fiskeriterritoriet var begrænset til tre sømil som det var efter overenskomsten mellem den danske og den engelske regering fra 1902 til 1952. Da den overenskomst udløb, begyndte Islands kamp for udvidelse af fiskeriterritoriet. Kampen bar resultat, og fiskeriterritoriet blev i tre omgange udvidet fra 3 sømil til 200 sømil i løbet af perioden 1958 til 1975. Selv om 200 sømilegegrænsen indebærer totalt ændrede forhold, trak det stadig i langdrag med indførelse af en samlet kontrol med fiskeriet, selv om man burde have været klar over hvor nødvendig den var. Og det var ikke fiskeriøkonomiske forhold som førte til at man påbegyndte indgreb til kontrol med fiskeriet, det var svigtende fangster. Omkring det tidspunkt hvor fiskeriterritoriet blev udvidet til 200 sømil, kom Islands Havforskningsinstitut til det resultat at situationen var yderst kritisk for torskebestanden. Dette førte til at man for første gang indførte en central kontrol med fiskeriet af bundfisk, men på en upraktisk måde. Kontrollen bestod i at man forbød fiskeri et bestemt antal dage om året. Dette system blev anvendt indtil 1984 da man indførte det nuværende system som man har kaldt »kvotasystemet«. Hovedindholdet af den nugældende lov om kontrol med fiskeriet er følgende:

Fiskebestandene på bankerne ved Island er den islandske nations fælles ejendom. Fiskeriministeren fastsætter efter forslag fra Havforskningsinstituttet årligt det kvantum der må fanges af de respektive fiskebestande. Der udstedes licenser til fiskeriet til fiskekibene. Licens til fiskeri af bundfisk kan enten bestå i tilladelse til at fange et nærmere angivet kvantum af bestemte arter eller tilladelse til fiskeri et nærmere angivet antal dage. Fiskerejerne kan vælge hvilken art tilladelse de ønsker. Det er tilladt at overdrage fangstlicenserne til andre, dog med visse begrænsninger.

Dette system til kontrol med fiskeriet er utvivlsomt betydelig mere hensigtsmæssigt end det der var i kraft fra 1977 til 1984, for ikke at tale om systemet med frit fiskeri der var i

kraft for det. Det er hævet over enhver tvivl at ingen europæisk nation har indført et mere omfattende system til kontrol med sit fiskeri end det som Island nu praktiserer efter gældende lov. Fiskerikontrollen i Norge og Færøerne er f.eks. langt mindre omfattende og ikke nær så helstøbt. Af stater i andre verdensdele som har indført kontrol med deres fiskeri, bør først og fremmest nævnes New Zealand, og desuden Canada, Australien og Japan, og her er kontrollen i New Zealand særlig bemærkelsesværdig for den indstilling der findes dér til lønsomhed i driften. I ingen af disse lande har fiskeriet imidlertid nær så stor betydning som i Island.

III

Selv om der alment er enighed om nødvendigheden af at begrænse udnyttelsen af fiskeribestanden på bankerne ved Island, har der været og er der, både på Altinget og i den offentlige debat, uenighed om hvorledes dette skal praktiseres i detaljer. Der er her ikke tale om en uenighed efter partifarve. Begrænsningerne af fiskeriet og den kontrol med fiskeriet som nødvendiggøres heraf, berører befolkningens interesser i de enkelte egne, interesserne for de respektive underafdelinger af fiskeriet, og interesserne for landets forskellige erhverv, først og fremmest modsætningen mellem på den ene side fiskeriets interesser som sådant og på den anden side konkurrenceerhvervene inden for industrien. Dette skyldes at fiskeriet har gratis adgang til den ressource som det udnytter, mens andre eksporterhverv – og ligeledes konkurrenceerhvervene, indenlandsk industri som konkurrerer med importerede varer – må betale for alle deres råvarer.

Det kontrolsystem med fiskeriet som man gradvist har opbygget siden 1984, tager først og fremmest hensyn til fiskerierhvervets interesser og synspunkter i dets organisationer, idet fiskerierhvervet har overordentlig stor indflydelse i alle politiske partier, især dog i landets største parti, Selvstændighedspartiet, som er et liberalt højreparti. Ved udformningen af politikken har det været nødvendigt at finde mange former for kompromis mellem forskellige egnes interesser og mellem grupperinger inden for fiskeriet. Dette er sket under den samme fiskeriministers auspicer helt fra 1984, først med ministerielle bekendtgørelser på basis af en generel lov om fiskeri som blev vedtaget kort efter udvidelsen af fiskeriterritoriet til 200 sømil, og senere med en særlig lov. Ministeren tilhører Fremskridtpartiet som er et centerparti. Den nugældende lov udløber i slutningen af dette år og udformningen af en ny lov har været en af Althingets vigtigste opgaver i sidste samling. Den ny lov om fiskeriet blev vedtaget på samlingens sidste dag. Der blev foretaget nogle mindre ændringer af loven, som efter min mening alle var fremskridt. Jeg vil senere omtale den vigtigste ændring. Men i de seneste år har man med voksende vægt fremsat ideen om en grundlæggende ændring af fiskeripolitikken. Den består i at man ikke skal udstede fangstlicenser gratis men sælge dem, enten på auktion eller til en fast

pris som fastsættes af staten. Fortalerne for dette forslag er først og fremmest forskere, økonomer og naturvidenskabsmænd, men den har mødt voldsom modstand i fiskerierhvervets interesseorganisationer. Næsten alle økonomer som har skrevet om sagen, har erklæret deres støtte til ideen, herunder Nationalbankens overdirektør og direktøren for Statens Økonomiske Institut. Den har derimod ikke fået støtte fra noget politisk parti. Men enkelte politikere har dog erklæret at de støttede ideen, som ministeren for handel og industri som er socialdemokrat, og det første kredsmandat for Selvstændighedspartiet i Reykjavikkredsen. Handelskammeret har i sit program erklæret at det støtter ideen, og den har bred opbakning blandt industridrivende.

Argumenterne for at de der får fangstlicens på en eller anden måde skal betale for det bygger på to forhold. Det ene er det faktum at licenserne er værdifulde. Når fiskebestandene ikke er store nok til at det er muligt at tillade en ubegrænset udnyttelse af dem, som man uden videre kunne gøre før i tiden, så bliver bestandene en begrænset ressource som man lettest beskytter med prisfastsættelse. De afkaster naturligvis et udbytte, uafhængigt af fiskeriets udkomme som helhed, sørenten. Dette udbytte er nationens eiendom som sådan. Når fangstlicenser udddeles gratis, overdrages denne rente til dem som får licenserne, på Island stort set dem som ejede skibe på et bestemt tidspunkt. Sørenten udgør overordentlig store beløb. Det fremgår af at når indehavere af fangstlicenser benytter deres ret til at overdrage licensen til andre, sælges de til gode priser. Og når skibe bliver solgt, handles de til betydelig højere priser end de normale markedspriser på grund af kvoten der følger dem. Det drejer sig her om virkelig store interesser.

Sideløbende med ovennævnte argument for at fangstlicenserne bør tilskrives en værdi, og af ikke mindre betydning, er det forhold at på langt sigt er det den hurtigste måde til at opnå en hensigtsmæssig indskrænkning af fiskeriflåden, sådan at de mindst lønsomme skibe lægges op, og fiskeriet drives af de redere som er i stand til at drive det på den økonomisk bedste måde og dermed sikre en maksimering af det varige udbytte af fiskeriet.

Visse fiskeriøkonomer har påpeget at dette lønsomhedsprincip kunne opnås ved at give overdragelse af fangstlicenser helt fri. Forudsætningen herfor er at markedsbetingelserne er fuldkomne, men erfaringen af markedsökonomi viser hvor vanskeligt det er at sikre noget sådant. Det ville også tage betydelig længere tid at opnå målet på den måde. Og på denne måde kompenseres der på ingen måde for den sociale uretfærdighed der ligger i at overdrage en begrænset gruppe menneskers værdier som er nationens fælles ejendom.

Man har fremført forskellige argumenter mod afgift på fangstlicenser. For det første hævdes det at man derved fratager fiskerederne og fiskerne deres traditionelle ret til at drive deres erhverv. Hertil må man svare at det må anses for unaturligt og uøkonomisk at garantere en begrænset gruppe monopol på at drive et erhverv, ikke mindst når det

bygger på et udbytte som er nationens fælles ejendom. For det andet hævdes det at man dermed ville beskatte fiskeriet mere end andre erhverv. Imidlertid drejer det sig her ikke om en beskatning i traditionel forstand men om betaling af rente for en begrænset ressource, parallelt med jordrenten som det ikke falder nogen ind at sammenligne med beskatning. Det er imidlertid korrekt at den islandske kroners kurs længe har været fastlagt ud fra det hensyn at fiskeriet klarede sig men dog ikke gav alt for stort udbytte. Man kan sige at eksporten på den måde er blevet beskattet til fordel for importen. Derfor har de som støtter salg af fangstlicenser lagt vægt på at det skal knyttes sammen med en fornuftig valutakurspolitik som sigter mod opnåelse af generel ligevægt i landets økonomi, så at de vigtigste eksporterhverv kan drives med et rimeligt udbytte og der er nogenlunde ligevægt i landets udenrigshandel målt over en længere periode. Der er således her ikke blot tale om en ny fiskeripolitik men om en grundlæggende ny politik i styringen af Islands økonomi.

En ny valutakurspolitik er allerede nu blevet påkrævet på grund af industriens og tjenesteydelsernes øgede andel af eksporten. Så længe valutapolitikken kun tager hensyn til fiskeriets udbytte og ikke tager hensyn til at det ikke betaler noget for sin adgang til fiskebankerne, pålægges der andre eksporterhverv end fiskeriet ekstra byrder.

Yderligere hævdes det af svorne modstanderne af statslig indblanding i erhvervslivet at det er en betænkelig sag at lade indtægterne ved salg af fangstlicenser gå i statskassen. Dertil må man svare at der naturligvis ikke er nogen grund til at gå ud fra at statens indtægter går til spil. Og i den forbindelse har man faktisk luftet den nye idé at det offentlige til alle borgere i landet skulle udlevere et slags andelsbevis i den ressource som fiskebestandene er, og at de derefter kunne sælge den fangstret der fulgte beviserne til fiskerejerne, til markedspris.

Det tredje argument mod salg af fangstlicenser er at man derved vil pålægge områderne uden for hovedstaden særlige byrder og således modarbejde ønskelige bestræbelser på egnsudvikling. Baggrunden for den idé må være frygt for at visse egne ikke kan betale samme pris for fangstlicenser som andre. Det er korrekt at det på Island er nødvendigt at det offentlige gør visse foranstaltninger for at bevare bebyggelse i landets tyndt befolkede områder. Men det må naturligvis ikke koste hvad det skal være. Og de foranstaltninger som man har grebet til de seneste årtier, har rent faktisk været meget dyre. Det ville, set ud fra samfundet som helhed, være en yderst uhensigtsmæssig udvej at bevare bebyggelse af de tyndt befolkede områder ved at reservere fangstlicenser for visse egne, sådan som det er blevet foreslået. Statsmagten kan forhindre en uønsket forskydning af bebyggelsen på simplere og billigere måde.

Der blev foretaget en ændring af fiskerikontrollen, da den nye lov om fiskeriet blev vedtaget, som man kan betragte som et lille skridt i retning af salg af fangstlicenser, og denne ændring mødte også stærk modstand fra fiskeriets interesseorganisationer og

oppositionen. Denne ændring blev indført på initiativ af Socialdemokraterne og består i, at der bliver oprettet en offentlig fond, som skal administrere op til 5% af de uddelte kvoter, og disse skal sælges til markedspris, delvis til at købe skibe og lægge dem op og delvis til støtte for rationalisering af fiskeri udenfor hovedstadsområdet.

IV

Jeg er af den opfattelse at det kun er et spørgsmål om tid før man på den ene eller den anden måde indfører betaling for fangstlicenser på Island og egentlig overalt hvor det er nødvendigt at begrænse fiskeriet gennem udstedelse af licenser, for det er indlysende at licenserne udgør værdier.

Begyndelsen til den moderne fiskeriøkonomi regnes normalt ved artiklen som den canadiske økonom H. Scott Gordon offentliggjorde i *The Journal of Political Economy* i 1954: »The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery«, samt en artikel som en anden canadisk økonom, Anthony Scott, året efter offentliggjorde i samme tidsskrift: »The Fishery: The Objectives of Sole Ownership«. Det anføres imidlertid næppe i den internationale litteratur om fiskeriøkonomi at den første økonom som har skrevet om de grundlæggende problemer ved denne disciplin, var professor Jens Warming ved Københavns Universitet. Og pudsigt nok foreslog han for knap 80 år siden salg af fangstlicenser som udvej af de uhensigtsmæssige forhold som frit fiskeri nødvendigvis måtte føre til, netop det indgreb som man nu drøfter indgående på Island.

I 1911 offentliggjorde Jens Warming en kort artikel i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* som han kaldte »Om Grundrente af Fiskegrunde«. I den artikel gjorde han, såvidt mig bekendt som den første, opmærksom på at fiskebanker afkaster rente på samme måde som jord afkaster jordrente. Forskellen er imidlertid den at jorden – bortset fra almindinger – er privatejet således at jordrenten tilfalder ejerne, mens derimod fiskebankerne ikke ejes af nogen særlig, de er hvad man i øgøkonomisk litteratur har kaldt »common property«. Og Jens Warming påpegede – ligeledes såvidt mig bekendt som den første – at så længe fiskebankerne er fællesejendom – common property – altså at brugsretten til dem er fri og gratis for alle, går renten af dem tabt. Jens Warming fremhævede i sin artikel fra 1911 at man kun kunne forhindre at sørenten gik tabt ved at nogen opkrævede den. Han mente at det måtte være statens opgave. Og staten kunne gøre det ved at sælge licenser til at fiske.

Dernæst opstår spørgsmålet om hvorledes man skulle fastsætte prisen på fangstlicenserne. I den forbindelse anvendte han pristeoriens grundsynspunkter. Han sagde først: For at forhindre at for mange fiskere driver fiskeri fordi det intet koster at udnytte bankerne, må fangstafgiften være forskellen mellem hvad fiskeren ville have i indkomst ved frit fiskeri og hans fortjeneste ved arbejde i land. Dette ville nedbringe fiskeriet til

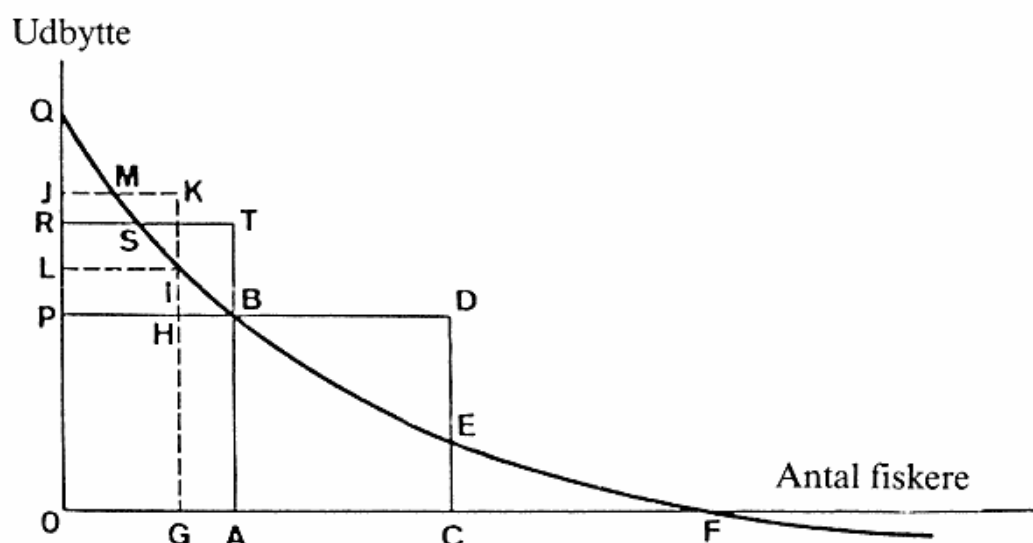
den grænse hvor fiskerens arbejde på havet gav samme udbytte som hans arbejde på land ville give. Dette ville beskytte fiskebankerne. Man ville forhindre overfiskningen som er en følge af frit fiskeri. Man havde nået det mål som fiskeribiologerne har sat sig.

Men Jens Warming lod sig ikke nøje med det i sin argumentation. Et salg af fangstlicenser under denne form ville ganske vist sikre en maksimal stabil fangst, men det kunne ikke for fiskeriet, så lidt som for andre erhverv, være et mål at producere så meget som muligt. Målet måtte være at producere så lønsomt som muligt. Derfor var den ovennævnte pris for licenserne ikke den rigtige pris. Han anvendte grænsebetraktningen. Han mente at udbyttet af fiskeriet var faldende, at der var tale om »decreasing returns«. Det var derfor fiskernes grænseindtægt som man skulle sammenligne med deres indtægtsmuligheder i land og ikke gennemsnitsudbyttet ved fiskeri af den maksimale fangst. Han viste med taleksempler at det ville føre til en højere afgift for fangstlicens end i det første eksempel og til mindre fiskeri. Men dette fiskeri ville være det mest lønsomme ud fra en generel samfundsøkonomisk betragtning.

Denne artikel vakte ingen særlig opmærksomhed. Fiskeriets problemer var ikke aktuelle. Men tyve år efter, i 1931, offentliggjorde han en ny artikel om samme emne i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Den var meget udførligere. I den artikel fremførte Jens Warming faktisk fuldstændig de samme synspunkter, oven i købet på næsten samme måde som H. Scott Gordon gjorde i sin berømte artikel fra 1954.

Artiklen fra 1931, som Jens Warming kaldte »Ålegårdsretten«, skrev han i en bestemt anledning. Ifølge dansk retstradition havde ejeren af en strandgrund alene ret til at lægge åleruser ud for sin ejendom. Lodsejerne kunne således kræve en afgift for at tillade anbringelse af åleruser på et bestemt havområde. På Dansk Fiskeriforenings generalforsamling havde man enstemmigt vedtaget en resolution om at ålegårdsretten burde afskaffes. Jens Warming skrev sin artikel for at protestere mod denne resolution. Sagen drøftedes længe mellem interesseorganisationerne og staten. Og interesseorganisationerne sejrede til sidst. Med lov nr. 178 af 1956 ophævedes lodsejernes ret til at opsætte åleruser ud for deres strand, ophævelsen skulle træde i kraft etapevis, og lodsejerne skulle have kompensation efter visse regler. Heri lå en vigtig anerkendelse af at fangstretten havde været værdifuld.

Jens Warmings anden artikel er bemærkelsesværdig af den grund at han ikke ville lade frit og gratis fiskeri afløse fangstafgift begrundet i privat ejendomsret på et begrænset område hvor der eksisterede privat ejendomsret og der var betalt afgift for den. Dette ville i sig selv indebære at der blev fisket for meget og at renten gik tabt. Han gjorde sig imidlertid fuldstændig klart at privat ejendomsret ikke lod sig indføre på havene. Han ville med andre ord argumentere for salg af fangstlicenser for at bevare sørenten. Og nu gjorde han det med langt mere udførlige argumenter end i sin første artikel.



Det er nemmest at beskrive argumentationen ved at støtte sig til vedføjede diagram som han anvendte i artiklen.

Fangstudbyttet afsættes på den lodrette akse og antallet af fiskere på den vandrette. Kurven QF viser faldet i udbytte ved øgning af fangstintensiteten. Linjen PD er afsat så højt at den svarer til den normalindkomst som en fisker skal have, inklusive driftsomkostninger, så at løn m.m. præcis svarer til den senest tilkomne fiskers udbytte, altså grænseudbyttet. For nationen som helhed er det naturligvis mest hensigtsmæssigt at antallet af fiskere er OA. Sådan ville en privat erhvervsdrivende bære sig ad. Warming sammenligner fiskeriet med landbruget og skriver at en bonde vil ansætte det antal landarbejdere så at den sidst ansatte mindst producerer så meget som han får i løn.

Fiskernes samlede fortjeneste er OABP. Men det samlede udbytte af fiskeriet er OABQ. Mængden PBQ er renten af den ressource som fiskebankerne er, sørenten, tilsvarende som jordrenten. Men hvis ingen opkræver denne sørente og fiskeriet er frit, så bliver OA fiskeres gennemsnitsindkomst højere end AB. Sørenten bliver fordelt mellem dem så at gennemsnitsindkomsten bliver AT, gennemsnitshøjden for OABQ. Mængden RSQ er lig med mængden STB. Men så høje indtægter tiltrækker flere fiskere til bankerne. Der opnås ligevægt ved antallet OC, idet PBQ er lig med mængden BED. Her rækker den samlede fangst netop til at skaffe både de oprindelige fiskere og dem som kom til, en normalindkomst CD. Men de tilkomne fiskere producerer i realiteten kun ACEB og kunne derfor producere mere i andre erhverv. De får udelukkende normale indtægter fordi de får lagt PBQ til deres produktion. Sørenten går derfor til spille. Den tabes ved at blive brugt til at supplere indkomsten for de nye fiskere som producerer mindre end modsvarigheden af den løn de får.

Og derefter gentager Warming sit forslag fra 1911 og siger at vi for at forhindre en stigning i antallet af fiskere ud over OA må opkræve en afgift for licensen til at fiske. Det ville en privatejer gøre. Afgiften skal være BT. Derved ville antallet af fiskere være det rigtige, nemlig OA. De ville betale PBTR i fangstafgift og ville selv få udbyttet OABP som ville give normal indkomst. Ejeren ville få PBTR som er præcis det samme beløb som sørenten. Hvis han forsøgte at opkræve mere af fiskerne, ville antallet af dem dale så at hans udbytte ville blive mindre som det fremgår af de stiplede linjer på diagrammet. Og hvis ejeren tog en mindre afgift end BT, ville hans indtægter også gå ned, da en del af sørenten så ville gå til at hæve indkomsten for de tilkomne fiskere.

Denne argumentation er korrekt så langt den når. Der indgår ganske vist ikke dynamiske synspunkter i den, og der tales således ikke om maksimalt varigt udbytte. Men det gjorde H. Scott Gordon heller ikke i sin artikel. Disse synspunkter kommer derimod frem i Anthony Scotts artikel. Men argumentationen i Jens Warmings artikel rækker til at vise at det i fiskeriet er nødvendigt at indføre en fiskeriafgift for at forhindre overfiskning og bevare sørenten. Det er interessant at tænke på at den vigtigste nyhed i kontrollen med fiskeri på Island, som islandske forskere nu kæmper for, skulle lade sig henhøre til hvad en professor i København skrev for næsten halvfems år siden.