

19. maí, 2010

Umsögn um greinargerð Daða Más Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja¹

Jón Steinsson, Columbia University

Meginniðurstaða Daða er „línuleg fyrning umfram 0,5% á ári mundi þurrka út hagnað útgerðarinnar. Fyrning umfram það er líkleg til þess að valda viðvarandi taprekstri.“ Þessi niðurstaða byggir á hægnum forsendum. Daði gefur sér að leiguverð á kvótamarkaði gefi góða mynd af þeim heildararði sem auðlindin skapar umfram kostnað, svokallaðri auðlindarentu. Þar sem leiguverð á kvótamarkaði hefur verið gríðarhótt leiðir þessi aðferðafræði til þess að mat Daða á árlegri auðlindarentu er um 35 ma.kr sem jafngildir því að núvirtur heildararður um alla framtíð sé 470 ma.kr ef miðað er við 8% ávöxtunarkröfu.

Þetta mat Daða á auðlindarentunni jafngildir allri framlegð sjávarútvegsfyrirtækja á Íslandi. En framlegð þessara fyrirtækja þarf að standa undir arði af ekki einungis veiðiheimildum heldur einnig skipum, frystihúsum og öðrum eignum. Það er því hæpið að halda því fram að auðlindarentan sé jöfn allri framlegð sjávarútvegsins. Nær væri að draga frá eðlilegan arð af skipum, frystihúsum og öðrum eignum. Hér að neðan met ég auðlindarentuna með þessum hætti. Mat mitt er að auðlindarentan sé um 14 ma.kr á ári.

Fyrning aflahlutdeilda og endurúthlutun með uppboði kemur illa við núverandi eigendur útgerðarfyrirtækja sem hafa hingað til fengið þessi verðmæti úthlutuð án endurgjalds. Í þessu sambandi er hins vegar mikilvægt að skýr greinarmunur sé gerður á áhrifum fyrningar aflahlutdeilda annars vegar á eiginfjárstöðu fyrirtækjanna miðað við núverandi skuldastöðu og hins vegar áhrif hennar á rekstrargrundvöll fyrirtækjanna til frambúðar. Enginn greinarmunur er gerður á þessu tvennu í greinargerð Daða.

Uppboð á veiðiheimildum tryggir að auðlindagjöld munu ekki raska framtíðarrekstrargrundvelli útgerðarinnar þar sem verðið sem útgerðin þarf að greiða fyrir afnotarétt af auðlindinni mun þá ráðast af greiðslugetu útgerðarfyrirtækjanna sjálfra. Himinháar skuldir sumra útgerða í dag munu kalla á fjárhagslega endurskipulagningu þeirra fyrirtækja. En þar sem útgerð verður áfram arðbær á Íslandi er það hagur allra að slík endurskipulagning eigi sér stað án þess að starfsemi fyrirtækjanna raskist.

Hér að neðan er fjallað ítarlegar um einstaka þætti í greinargerð Daða. Þar að auki fjalla ég um nokkur atriði varðandi fyrningu og uppboð á veiðiheimildum sem Daði kemur ekki inn á í greinargerð sinni. Ég fjalla meðal annars um þrenn hagkvæmnisrök fyrir innköllun aflahlutdeilda og endurúthlutun skýrt skilgreinds afnotaréttar með uppboði.

¹ Þessi umsögn er skrifuð að beiðni Guðbjarts Hannessonar, formanns starfshóps um endurskoðun á fyrirkomulagi fiskveiðistjórnunar. Ég vil þakka Daða Má Kristóferssyni, Gyðu Þórðardóttur, Magnúsi Jónssyni, Þorkatli Helgasyni og Þórólfi Matthíassyni fyrir gagnlegar athugasemdir við vinnslu umsagnarinnar.

Skipting framtíðararðs af veiðiheimildum við fyrningu

Fyrning aflahlutdeilda felur í sér að framtíðararði af aflahlutdeildunum er skipt milli ríkisins og núverandi handhafa aflahlutdeilda. Ef fyrnt er línulega um til dæmis 10% á ári þýðir það að 90% af arði næsta árs verður eftir hjá núverandi handhöfum aflahlutdeilda en 10% af þeim arði flyst til ríkisins, 80% af arði ársins þar á eftir verður eftir hjá núverandi handhöfum aflahlutdeilda en 20% af þeim arði flyst til ríkisins og svo framvegis.

Þeim mun lægra sem fyrningarhlutfallið er þeim mun stærri hlutur situr eftir hjá núverandi handhöfum. Daði fjallar skilmerkilega um þessa skiptingu í greinargerð sinni (sjá t.d. mynd 5). Í þessu sambandi segir Daði: „sem dæmi rýrnar virði hlutdeildarinnar [þ.e. hlutdeildar útgerðarinnar] um ... milli 43% og 63% við 5% línulega fyrningu.“ Sömu upplýsingar má setja fram á annan hátt: 5% línuleg fyrning skilur milli 37% og 57% af framtíðararðinum eftir í höndum útgerðarinnar en flytur milli 43% og 63% til ríkisins.

Hlutfallsleg fyrning er mun minna íþyngjandi fyrir eigendur útgerðarfyrirtækja. Hlutfallsleg fyrning gengur þannig fyrir sig að t.d. 5% aflahlutdeilda eru innkallaðar fyrsta árið, 5% af þeim sem eftir er árið þar á eftir og svo framvegis. Hlutfallsleg fyrning um 5% á ári skilur um 60% af framtíðararðinum eftir í höndum núverandi handhafa miðað við 8% ávöxtunarkröfu. Einungis um 40% flytjast til ríkisins.

Verðmæti auðlindarentunnar

Eins og fyrr segir byggir Daði mat sitt á auðlindarentunni á leiguverði á kvótamarkaði. Þessi aðferðafræði leiðir til þess að Daði metur verðmæti árlegrar auðlindarentu upp á um 35 ma.kr. Daði rökstyður aðferðafræði sína með eftirfarandi hætti:

„Leiguverð á aflamarki má nota sem vísbendingu um þann heildararð sem auðlindin skapar umfram kostnað, svokallaða auðlindarentu. Markaður fyrir aflamark hefur verið mjög virkur hér á landi og verð á aflamarki gefur því góða vísbendingu um þá auðlindarentu sem veiðarnar skapa. Ætla má að hagnaður útgerðar sem velur að nýta eigin aflamark sé að minnsta kosti jafn hátt og leiguverð. Annars myndi útgerðin velja að leigja út aflamarkið og auka hagnað sinn. Að sama skapi má ætla að útgerð sem leigir til sín aflamark hafi af því hagnað sem er hærri en leiguverðið.“

Hér „ætla“ Daði að „hagnaður útgerðar sem velur að nýta eigin aflamark sé að minnsta kosti jafn hátt og leiguverð“. Það þarf ekki að ætla neitt hvað þetta varðar. Bæði leiguverðið og framlegð sjávarútvegsfyrirtækja eru aðgengilegar upplýsingar. Framlegð sjávarútvegsfyrirtækja þarf að dekka arð af bæði auðlindinni og skipum, frystihúsum og öðrum eignum þessara fyrirtækja. Hún er því algert hámark á auðlindarentuna.

Daði birtir upplýsingar um leiguverð í greinargerð sinni. Það hefur verið í kringum 35 ma.kr á ári síðasta áratuginn. Tölur um framlegð sjávarútvegsfyrirtækja eru aðgengilegar á vef Hagstofu Íslands. Meðaltalsframlegð árána 1997 til 2008 á verðlagi ársins 2009 var um 37 ma.kr á ári. Mat Daða felur því í sér að arður af öllum skipum, frystihúsum og öðrum eignum

sjávarútvegsfyrirtækja hafi verið aðeins 2 ma.kr ár ári. En bókfært virði þessara eigna árið 2008 var í kringum 320 ma.kr. Það verður að teljast ansi hæpið að þetta standist.

Nær væri að gera ráð fyrir eðlilegum arði af skipum, frystihúsum og öðrum eignum sjávarútvegsfyrirtækja. Ef við gerum ráð fyrir að skip, frystihús og aðrar eignir sjávarútvegsfyrirtækja skili árlega arði sem jafngildir 8% af bókfærðu verðmæti þeirra og drögum það frá framlegð sjávarútvegsfyrirtækja standa 14 ma.kr eftir sem mat á meðaltals auðlindarentu áranna 1997-2008.² Þetta jafngildir um 28 kr á þorskígildiskílógram ef heildarúthlutun aflaheimilda er um 500.000 þorskígildistonn. Og miðað við 8% ávöxtunarkröfu þýðir þetta að núvirt framtíðarauðlindarenta sé u.þ.b. 190 ma.kr.

Ef kvótamarkaður og fjármálamarkaðir á Íslandi hefðu virkað eðlilega undanfarinn áratug væri röksemdafærsla Daða um það að leiguverð á kvóta gæfi góða mynd af auðarentunni réttmæt. En því miður hafa verið veruleg brögð að því að þessir markaðir hafi virkað óeðlilega. Augljósasta vísbendingin um þetta er algjört hrun bankakerfisins árið 2008 og þær miklu upplýsingar um annarlega viðskiptahætti sem koma fram í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis. En einnig má líta til þróunar á verði á aflahlutdeild í þorski á kvótamarkaði. Verðið náði hámarki á árunum 2007 og 2008 og var þá tæpar 4.000 kr/kg. Það hafði þá margfaldast á nokkrum árum. Við hrun bankakerfisins hrundi verð á aflahlutdeildum um meira en helming þrátt fyrir að mikil lækkun á gengi krónunnar ætti að hafa gert aflahlutdeildir verðmeiri ef eitthvað er í krónum talið. Þessi þróun virðist benda til þess að verð á aflahlutdeildum á kvótamarkaði hafi ráðist meira af framboði á lánsfé í bankakerfinu en raunverulegu verðmæti aflahlutdeilda.

Óvissa um verðmæti auðlindarentunnar og kostir uppboðs við endurúthlutun

Mikilvægt praktískt vandamál við endurúthlutun aflahlutdeilda er sú óvissa sem er til staðar um verðmæti auðlindarentunnar. Útreikningar mínir hér að ofan gefa einungis grófa mynd af því hver auðlindarentan er. Einnig geta breyttar aðstæður í framtíðinni gert það að verkum að auðlindarentan annað hvort eykst verulega eða minnkar verulega.

Þessi óvissa gerir það að verkum að uppboð á veiðiheimildum hefur mikilvæga kosti fram yfir aðrar útfærslur á gjaldtöku við endurúthlutun. Ef uppboðsleiðin er farin verður „auðlindagjaldið“ sem útgerðin greiðir fyrir aflahlutdeildir ekki ákvarðað einhliða af stjórnvöldum heldur ræðst það af greiðslugetu útgerðarfyrirtækjanna sjálfra. Þetta tryggir framtíðarreksrargrundvöll útgerðarfyrirtækja. Þar sem verðið á aflahlutdeildum mun ráðast af boðum fyrirtækjanna sjálfra á uppboðinu verður það ekki hærra en fyrirtækin ráða við að greiða—því varla fara þau að bjóða hærra verð en þau ráða við að greiða.

Þessi kostur uppboðs er líklega ein megin skýringin á andstöðu útgerðarinnar við hugmyndum um uppboð. Ef uppboðsleiðin er valin verður mun erfiðara fyrir útgerðina að sannfæra stjórnvöld framtíðarinnar um að auðlindagjaldið sé „of hátt“ og þurfi að lækka. Ef auðlindagjaldið er ákvarðað af stjórnvöldum mun útgerðin í sífelli pressa á stjórnvöld framtíðarinnar að lækka gjaldið. Uppboð á veiðiheimildum hefur því mikilvæga kosti hvað það varðar að minnka hvata útgerðarinnar til rentusóknar.

² Við útreikning á arði af eignum útgerðarinnar er miðað við bókfært virði eigna að undanskildum „öðrum eignum“. Með öðrum orðum, gert er ráð fyrir að „aðrar eignir“ séu bókfærðar aflahlutdeildir.

Áhrif fyrningar á efnahag útgerðarinnar

Gerum ráð fyrir að tekin verði upp 5% hlutfallsleg fyrning. Slíkt kerfi skilur um 60% af framtíðarauðlindarentunni eftir í höndum útgerðarinnar. Hin 40 prósentin flytjast til ríkisins. Verðmæti útgerðarfyrirtækja rýrnar því um $0.4 \cdot 190 = 76$ ma.kr.

Það er erfitt að átta sig á því hvort útgerðarfyrirtækin munu almennt þola þessa breytingu án þess að þau þurfi að ganga í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu með einhverri niðurfellingu skulda. Bókfært eigið fé sjávarútvegsfyrirtækja í lok árs 2007 var 110 ma.kr. Bókfært tap árið 2008 var verulegt vegna hruns krónunnar. En staða þessara fyrirtækja samkvæmt bókum þeirra gefur líklega villandi mynd af raunverulegum efnahagslegum styrk þeirra við núverandi aðstæður.

Hrun krónunnar hækkaði bókfærðar skuldir fyrirtækjanna mikið þar sem skuldir þeirra eru að mestu í erlendri mynt. En hrun krónunnar hækkaði einnig framtíðartekjur fyrirtækjanna þar sem þær eru einnig að mestu í erlendri mynt. Vandinn er að framtíðartekjur eru ekki bókfærðar. Því virðist staða útgerðarfyrirtækja hafa versnað mun meira milli ára 2007 og 2008 en raunin er. Breyting á bókfærðu eiginfé frá 2007 til 2008 gefur því villandi mynd af breytingum á raunverulegum efnahagslegum styrk félaganna. Líklega gefur þó bókfærð staða fyrirtækjanna í lok ársins 2007 betri mynd af raunverulegum efnahagslegum styrk fyrirtækjanna en bókfærð staða þeirra í lok árs 2008.

Áhrif fyrningar á framtíðarrekstur útgerðarfyrirtækja

Það segir sig sjálfst að fyrning aflahlutdeilda og endurúthlutun með uppboði kemur illa við núverandi eigendur útgerðarfyrirtækja sem hafa hingað til fengið þessi verðmæti úthlutað án endurgjalds. Í einhverjum tilfellum—þar sem boginn var spenntur mjög hátt í því að veðsetja kvótann—munu fyrirtæki ef til vill þurfa á fjárhagslegri endurskipulagningu að halda (þ.e. leita nauðasamninga við kröfuhafa sína). Og flest útgerðarfyrirtæki verða líklega eftir þessa aðgerð með mjög lágt eiginfjárlutfall. Það mun án efa gera það að verkum að lánadrottmar þeirra munu krefjast þess að þau leiti eftir auknu hlutafé.

Í þessu sambandi er mikilvægt að skýr greinarmunur sé gerður á áhrifum fyrningar aflahlutdeilda annars vegar á eiginfjárstöðu fyrirtækjanna miðað við núverandi skuldastöðu og hins vegar áhrif hennar á rekstrargrundvöll fyrirtækjanna til frambúðar. Að fyrirtæki gangi í gegnum greiðslustöðvun og nauðasamninga þarf ekki að þýða að fyrirtækið hætti rekstri eða dragi úr starfsemi sinni. Ef framtíðarreksstragrundvöllur er góður þýðir slík einungis að eigendur fyrirtækisins og að einhverju leyti kröfuhafar verða fyrir tapi. Slík fjárhagsleg endurskipulagning á hins vegar að geta átt sér stað án þess að hún hafi teljandi áhrif á starfsemi fyrirtækisins og án þess að almennir starfsmenn þess verði hennar varir.

Hagsmunagæslumenn útgerðarinnar hafa lengi varað við hruni ef fyrningarleiðin er farin og talað um hana sem „gjaldþrotaleið“. Hér skortir á skilning þessara aðila á mismuninum á gjaldþroti annars vegar og greiðslustöðvun og nauðasamningum hins vegar. Staða útgerðarinnar er ekki ósvipuð þeirri stöðu sem flugfélög í Bandaríkjunum koma sér í af og til. Þau verða fyrir áfalli

(t.d. vegna eldgoss á Íslandi eða hryðjuverka í New York) og geta ekki lengur staðið undir þeim skuldum sem þau hafa á bókum sínum. Þá leita þau eftir greiðslustöðvun og gera nauðasamninga við kröfuhafa sína. Þetta ferli hefur engin áhrif á rekstur fyrirtækjanna. Þau halda áfram að fljúga eins og ekkert hafi í skorist. Það er vegna þess að framtíðarrekstrargrundvöllur er fyrir hendi þrátt fyrir skellinn sem átt hefur sér stað.

Það sama er upp á teningnum varðandi útgerð á Íslandi. Það er áfram arðbært að stunda útgerð á Íslandi og þekkingin er öll hjá núverandi útgerðum. Það er því hagur allra að greiðslustöðvun og nauðasamningar gangi hratt fyrir sig og án þess að starfsemi fyrirtækjanna raskist. Hvað þetta varðar er lykilatriði að uppboð á veiðiheimildum tryggir að verðið sem útgerðin þarf að greiða fyrir aflahlutdeildir ræðst af greiðslugetu útgerðarfyrirtækjanna sjálfra. Þetta tryggir að það verður hvorki „of lágt“ né „of lágt“ og tryggir þannig að rekstrargrundvöllur útgerðarfyrirtækja verður blómlegur í framtíð. Hræðsla við hrun og atvinnuleysi í þessu sambandi á því ekki við rök að styðjast.

Óvissa um eignarrétt yfir aflahlutdeildum og hagkvæmni í sjávarútvegi

Sú mikla óvissa sem hefur verið til staðar um framtíðareignarrétt yfir aflahlutdeildum allt frá því kvótakerfið var sett á laggirnar hefur haft neikvæð áhrif á hagkvæmni sjávarútvegarins á Íslandi. Hættan á því að aflahlutdeildir verði innkallaðar og endurúthlutað hefur brenglað ákvarðanatöku í greininni og einnig brenglað samkeppnisstöðu mismunandi aðila.

Sú skoðun hefur verið útbreidd að ekki sé ráðlegt að fyrna aflahlutdeildir ef slík aðgerð myndi leiða til „gjaldþrots“ útgerðarfyrirtækja.³ Útgerðir hafa því haft hvata til þess að veikja efnahagsreikning sinn með því að taka fé út úr rekstrinum til að passa að efnahagur þeirra standi nægilega tæpt til að stjórnvöld veigri sér við að innkalla aflahlutdeildir. Af einhverjum ástæðum hafa kröfuhafar útgerðanna leyft útgerðum að leika þennan leik þrátt fyrir að slíkt skapi áhættu á útlánatapi ef til innköllunar kemur. En þetta er víst ekki það eina sem orkaði tvímælis í rekstri lánastofnana á Íslandi undanfarin ár.

Þar að auki hafa aðilar sem hafa sterk pólitísk ítök haft forskot fram yfir aðra varðandi það að eiga útgerð þar sem þeir hafa betur getað tryggt áframhaldandi úthlutun aflahlutdeilda án endurgjalds. Þetta hefur dregið úr hagræðingu í sjávarútvegi þar sem þeir sem hafa sterkustu pólitísku tengslin eru ekki endilega þeir sömu og þeir sem hafa mesta hæfileika til þess að reka útgerð.

Af þessum sökum er til mikils að vinna að óvissu um framtíðareignarrétt yfir aflahlutdeildum verði eytt. Það eru einungis tvær leiðir til þess að eyða þessari óvissu. Önnur leiðin er innköllun og endurúthlutun á skýrt skilgreindum afnotarétti gegn greiðslu markaðsverðs (sem mætti ákvarða með því að halda uppboð). Hin leiðin er að breyta fyrstu grein laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða þannig að hún kveði á um að núverandi fyrirkomulag úthlutunar feli í sér varanlegan eignarrétt.

³ Hér væri réttara að tala um greiðslustöðvun og nauðasamninga þar sem framtíðarrekstrargrundvöllur fyrirtækjanna er sterkur og því eru það hagsmunir allra að fyrirtækin haldi áfram starfsemi eftir að samið hefur verið um endurskipulagningu á skuldum og hlutafé.

Sá kostur að fresta því að gera nokkuð—t.d. vegna þess að skuldastaða útgerðarinnar er þess eðlis að fyrning muni leiða til þess að einhver hluti útgerðarfyrirtækja þurfi að ganga í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu—er líklega verri kostur en að veita útgerðinni varanlegan eignarrétt án endurgjalds. Ef ekkert er gert mun útgerðin halda áfram á sömu braut hvað það varðar að skuldsetja sig upp í topp þar sem hún veit að það er eina leiðin til þess að halda í endurgjaldslausu úthlutun aflahlutdeilda til frambúðar. Það mun veikja sjávarútveginn.

Leigjendavandi og kostir hlutfallslegrar fyrningar fram yfir línulega fyrningu

Í greinargerði sinni fjallar Daði um hinn svokallaða leigjendavanda. Í þessu sambandi segir hann: “Ef nýtingarrétturinn er takmarkaður að lengd skapast hvati fyrir leigjanda réttindanna til að hámarka rentu til skamms tíma á kostnað langtímarentunnar, enda er óvíst um hver öðlast nýtingarréttinn til lengri tíma.”

Þetta vandamál bendir eindregið til þess að svokölluð hlutfallsleg fyrning með áframhaldandi hlutfallslegri fyrningu endurúthlutaðra aflahlutdeilda hafi verulega kosti fram yfir línulega fyrningu með 20 ára endurúthlutun. Hlutfallsleg fyrning með áframhaldandi hlutfallslegri fyrningu endurúthlutaðra aflahlutdeilda gengur þannig fyrir sig að á hverju ári fynast aflahlutdeildir um t.d. 5% og er endurúthlutað með þeim hætti að aflahlutdeildirnar sem endurúthlutað er fynast einnig um sama hlutfall. Þannig fynast 5% af öllum aflahlutdeildum á hverju ári hvenær svo sem þeim var úthlutað.

Þessi útfærsla fyrningarleiðarinnar lágmarkar leigjendavandann og tryggir eins vel og unnt er að allar útgerðir (hvenær sem þær keyptu síðast aflahlutdeildir) hafi langtímasjónarmið að leiðarljósi þegar þær umgangast auðlindina. Það er vegna þess að þær vita að á næsta ári munu þær ráða yfir 95% af þeim aflahlutdeildum sem þau ráða yfir í dag og 95% af þeim 95% sem eftir eru árið þar á eftir og koll af kolli.

Línuleg fyrning með 20 ára endurúthlutun myndi leiða til þess að þegar fram líða stundi myndu á hverjum tíma vera til staðar 20 gerðir af t.d. aflahlutdeildum í þorski, þ.e. aflahlutdeildum sem úthlutað var fyrir einu ári og er því til 19 ára til viðbótar, aflahlutdeildum sem úthlutað var fyrir tveimur árum og er því til 18 ára til viðbótar, og svo framvegis. Þessi útfærsla hefur þann ókost í för með sér að sú staða getur komið upp að útgerð ráði yfir miklu magni af aflahlutdeildum sem verður endurúthlutað innan fárra ára. Í því tilfelli er mun alvarlegri leigjendavandi til staðar en ef hlutfallsleg fyrning verður fyrir valinu.

Stærsta skrefið í átt að betri umgengni um auðlindina væri hins vegar niðurfelling 13. greinar laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða sem kveður á um hámarkseign hvernar útgerðar í aflahlutdeildum. Stórar útgerðir hafa sterkari hvata til þess að fara vel með auðlindina en litlar útgerðir. Það myndi því bæta umgengni um auðlindina meira en nokkuð annað ef allur kvótinn færðist á fárra hendur. Önnur sjónarmið virðst hins vegar vega þyngra hvað þetta varðar frá pólitísku sjónarmiði.

Hlutfallsleg fyrning og skilvirkur kvótamarkaður

Annar nátengdur kostur hlutfallslegrar fyrningar fram yfir línulega fyrningu er að allar aflahlutdeildir í hverri tegund væru einsleitar. Þetta myndi hjálpa til við það að gera eftirmarkað með aflahlutdeildir skilvirkar. Með 5% línulegri fyrningu og endurúthlutun til 20 ára væru eins og fyrr segir til staðar 20 gerðir af aflahlutdeildum í þorski á hverjum tíma. Flestir fjármálamarkaðir á Íslandi eru einstaklega grunnir og óskilvirkir. Það er líklegt að slíkt vandamál muni hrjá eftirmarkað með aflahlutdeildir eins og aðra markaði á Íslandi. Það segir sig sjálft að það er mun líklegra að einn eftirmarkaður með aflahlutdeildir í þorski verði skilvirkur en 20 slíkir eftirmarkaðir.

Hagkvæmnisrök fyrir fyrningu og endurúthlutun með uppboði

Talsmenn innköllunar aflahlutdeilda og endurúthlutunar gegn gjaldi hafa lagt mikla áherslu á réttlætisrök fyrir slíkri stefnubreytingu. Réttlætisrökin fyrir slíkri aðgerð eru í stuttu máli þau að auðlindin sé þjóðareign og því eigi þjóðin kröfu á því að fá þann arð sem auðlindin skilar. Eins og gengur eru skiptar skoðanir varðandi þetta atriði.

Minni áhersla hefur verið lögð á hagkvæmnisrök fyrir innköllun aflahlutdeilda og endurúthlutun gegn gjaldi. Að minnsta kosti þrenns konar rök benda til þess að fyrning aflahlutdeilda og endurúthlutun með uppboði muni leiða til aukinnar hagkvæmni. Í fyrsta lagi mun slík aðgerð eyða óvissu um framtíðareignarrétt yfir afnotarétti af auðlindinni. Eins og fjallað er um hér að ofan hefur þessi óvissa líklega verið mikilvægur dragbítur á hagræðingu í sjávarútvegi.

Í öðru lagi mun endurúthlutun með uppboði að öllum líkindum leiða til þess að kvótamarkaður verði skilvirkari sem mun ýta undir það að aflahlutdeildir leiti til þeirra sem geta búið til mest verðmæti úr þeim með sem minnstum tilkostnaði. Hér að ofan fjalla ég um það að verð á kvótamarkaði hefur lengi verið úr öllum tengslum við efnahagslegan raunveruleika í sjávarútvegi. Verðið hefur verið svo hátt í meira en áratug að líklega hefðu allar útgerðir á Íslandi alltaf gert betur ef þær hefðu hætt útgerð og leigt frá sér allan sinn kvóta. Hámarki náði fáránleikinn á árunum 2007 til 2008 þegar verð á „varanlegu“ þorskígildi slagaði í 4.000 kr/kg. Miðað við það verð var mat „markaðarins“ á framtíðarverðmæti auðlindarentunnar um 2.000 ma.kr. eða ríflega 50 sinnum hærra en öll framlegð greinarinnar. Uppboð þar sem 5% af öllum aflahlutdeildum eru leigðar árlega til langs tíma mun án efa jarðtengja þennan markað mun betur en verið hefur.

Í þriðja lagi eru auðlindagjöld langsamlega hagkvæmasta leiðin fyrir ríkið til þess að afla tekna. Skattar á vinnu, neyslu og sparnað eru allir vinnuleitjandi og draga því þrótt úr hagkerfinu. Auðlindagjöld hafa ekki þessar neikvæðu aukaverkanir. Ef mat mitt á því að auðlindarentan sé um 14 ma.kr á ári er nærri lagi væri unnt að lækka tekjuskatt og/eða virðisaukaskatt þó nokkuð við upptöku uppboðs á veiðiheimildum eða að minnsta kosti draga úr þeim skattahækkunum sem annars verða.⁴

⁴ Ef mat upp á 35 ma.kr er nær lagi er ávinningurinn hvað varðar hagkvæmari skattlagningu þeim mun meiri.

Tryggur aðgangur að hráefni og verðmætasköpun í sjávarútvegi

Undir lok greinargerðar sinnar segir Daði: „Að síðustu er nauðsynlegt að árétta hve mikilvægt það er fyrir verðmætasköpun útgerðarinnar að fyrirtækin eigi rétt til að veiða til lengri tíma. Ef fyrirtæki í útgerð og fiskvinnslu hafa ekki tryggan aðgang að hráefni hverfur hvatinn til að fjárfesta í vöruþróun, s.s. sókn inn á markaði fyrir hágæðavöru.”

Þetta er röksemd sem útgerðarmenn hafa lagt mikla áherslu á í gegnum tíðina. Til þess að sjá veikleika þessarar röksemdar er einfaldast að reyna að yfirfæra hana á aðra framleiðsluþætti sem útgerðarfyrirtæki nota. Daði hefði getað sagt nákvæmlega það sama um fjármagn eða vinnuafli. Flest fyrirtæki fjármagna talsverðan hluta af rekstri sínum með skammtímalánum. Hefur það þær afleiðingar að „hvatinn til að fjárfesta í vöruþróun“ hverfur? Flest fyrirtæki geta ekki tryggt það að lykilstarfsmenn haldi áfram að starfa hjá fyrirtækinu til lengri tíma. Hefur það þær afleiðingar að „hvatinn til að fjárfesta í vöruþróun“ hverfur?

Svarið í báðum tilfellum er vitaskuld „nei“. Og það sama á við um aflahlutdeildir. Á alveg sama hátt og með fjármagn og vinnuafli er eðlilegt að sjávarútvegsfyrirtæki þurfi að keppast um aflahlutdeildir á frjálsum markaði. Það hefur ýmsa kosti að aflahlutdeildum sé endurúthlutað til langs tíma (sjá t.d. grein mína í *Fjármálatíðinum* 2001). En útgerðir gætu gert langtímasamninga um leigu á aflaheimildum á eftirmarkaði hvernig sem úthlutun væri háttáð á sama hátt og þau geta gert langtímasamninga um kaup á öðrum aðföngum.

Ef fyrningarleiðin verður farin er af þessum sökum (og öðrum) mikilvægt til staðar verði eftirmarkaður með kvóta þar sem fyrirtæki sem tekst illa upp í uppboðinu eitt árið geta sótt sér kvóta. Fyrning hefur vitaskuld ekki áhrif á heildarmagn kvóta. Ef eitt fyrirtæki endar með „of lítinn“ kvóta hlýtur að vera til staðar fyrirtæki sem endar með „of mikinn“ kvóta. Í kerfi með uppboði og eftirmarkaði væru útgerðir í nákvæmlega sömu stöðu hvað varðar kvóta og alla aðra framleiðsluþætti sem þau þurfa að kaupa eða leigja á frjálsum markaði. Ef óvissan sem þessu fylgir er óbærileg ætti óvissan sem fylgir fjármögnun og mannhaldi einnig að vera óbærileg. En hún er það augljóslega ekki.

Tekjurferill ríkisins af uppboði á veiðiheimildum

Um tekjur ríkisins af uppboði á veiðiheimildum segir Daði: “Í upphafi nýtur ríkið einungis tekna af þeim hluta sem fynist fyrsta árið. Tekjurnar smá aukast síðan eftir því sem stærri hluti heildar hlutdeildarinnar hefur verið fyrndur.” Þessu ferli er betur lýst í mynd 7 í greinargerð Daða. Þessi ferill tekna byggðir hins vegar á ákveðnum forsendum um það hvernig endurúthlutun væri háttáð. Ef 5% aflahlutdeilda væru innkallaðar hlutfallslega og endurúthlutað með áframhaldandi 5% fyrningu myndu tekjur ríkisins byrja af fullum krafti alveg frá byrjun. Hið sama væri upp á teningnum ef 5% aflahlutdeilda væru innkallaðar línulega og þeim er endurúthlutað til 20 ára í senn. Ferill Daða virðist gera ráð fyrir eins árs endurúthlutun aflahlutdeilda.

Fyrning aflahlutdeilda og byrði landsbyggðarinnar

Daði telur að gjaldtaka fyrir úthlutaðar aflahlutdeildir muni koma sérlega illa niður á landsbyggðinni. Í þessu sambandi segir Daði: „Rétt er að benda á að gjaldtaka sem beinist

sérstaklega að útgerð fellur með mjög ólíkum hætti á ólík byggðarlög og byrðin sem hún skapar verður því þyngri eftir því sem hlutur byggðarlagsins í heildaraflamarki er meiri.“ Þessi röksemdafærsla er gölluð að því leyti að þeir sem bera byrðarnar af gjalddökunni eru aðallega eigendur útgerðarfyrirtækja. Þeir búa ekki endilega á sama stað og fyrirtækin eru rekin. Og þótt þeir geri það er tapið þeirra en ekki venjulegs verkafólks á þessum stöðum.

Stór hluti aflahlutdeilda hefur skipt um hendur

Í greinargerð sinni leggur Daði áherslu á það að stór hluti aflahlutdeilda hafi skipt um hendur. Leitast hann við að færa rök fyrir því að það hafi meiri neikvæðar afleiðingar að fyrna aflahlutdeildir þeirra sem keypt hafa aflahlutdeildir á háu verði en þeirra sem átt hafa kvóta frá upphafi kvótakerfisins. Í þessu sambandi segir Daði: “Stærstur hluti hlutdeildarinnar í heildaraflamarki, varanlegu veiðiheimildanna, hefur skipt um eigendur síðan kerfinu var komið á. Sá umframhagnaður sem aflamarkskerfið skapaði hefur því þegar verið fjarlægður að mestu úr fyrirtækjunum með sölu aflahlutdeildanna. Nýir eigendur aflahlutdeilda hagnast ekki meira en eðlilegt er miðað við áhættuna í rekstri útgerðarfyrirtækja. Þetta takmarkar mjög tækifæri ríkisins til að auka gjalddöku á útgerðinni án þess að það feli í sér eignaupptöku og hafi veruleg neikvæð áhrif á rekstrarskilýrði hennar.”

Ég get ekki fallist á þessa röksemdafærslu. Þeir sem keyptu kvóta vissu fullvel að þeir voru að kaupa eitthvað sem seljandinn átti ekki. Það stendur berum orðum í 1. grein laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða að úthlutun aflahlutdeilda samkvæmt þeim lögum myndi ekki varanlegan eignarétt. Þeir sem keyptu aflahlutdeildir á háu verði voru því að taka mikla áhættu. Það orkar í það minnst tvímælis að halda því fram að það að kvótahafar hafi tekið að umgangast kvótann sem eign sína (t.d. með því að selja hann og/eða veðsetja) hafi með einhverjum hætti gert kvótann að eign þeirra. Að sama skapi orkar það tvímælis að halda því fram að það að einhver hafi greitt hátt verð fyrir kvóta gefi honum tilkall til kvótans um ókomna tíð alveg óháð því sem stendur í lögum.

Það eru falsrök að grundvallarmunur sé á þeim sem hafa átt kvótann frá upphafi og þeim sem hafa keypt hann dýrum dómum þrátt fyrir ríkjandi lög í landinu. Þeir sem hafa átt kvótann frá upphafi hefðu getað selt hann. Það er ansi öfugsnúið ef stefna stjórnvalda er í raun að innkalla einungis kvóta ef enginn af þeim sem upphaflega fengu kvóta hefur selt sig út úr greininni. Slík stefna skapar einmitt hvata til þess að menn selji sig út úr greininni. Stefna stjórnvalda á að verðlauna góða hegðun ekki slæma hegðun. Þeir sem keyptu kvóta á háu verði þrátt fyrir 1. grein laga um stjórn fiskveiða eiga ekkert meira tilkall til kvótans en hinir sem fengu hann upprunalega og hafa ekki selt sig út. Stefna stjórnvalda á því ekki að taka mið af því hversu stór hluti kvótans hefur skipt um hendur.

Lokaorð

Meginniðurstaða Daða byggir á þeirri forsendu að leiguverð á kvóta gefi góða mynd af auðlindarentunni. Ég hef fært rök fyrir því að auðlindarentan sé í raun mun lægri. Í greinargerð sinni gerir Daði ekki greinarmun á áhrifum fyrningar aflahlutdeilda annars vegar á eiginfjárstöðu fyrirtækjanna miðað við núverandi skuldastöðu og hins vegar áhrif hennar á rekstrargrundvöll

fyrirtækjanna til frambúðar. Uppboð á veiðiheimildum hefur þann mikilvæga kost að auðlindagjaldið sem útgerðin greiðir fyrir aflahlutdeildir ræðst af greiðslugetu útgerðarfyrirtækjanna sjálfra. Þetta tryggir að rekstrargrundvöllur útgerðarfyrirtækja verður blómlegur í framtíð þrátt fyrir álagningu auðlindagjalds. Núverandi eigendur útgerðarfyrirtækja munu tapa á innköllun aflahlutdeilda og í einhverjum tilfellum munu fyrirtæki þeirra líklega þurfa að ganga í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu. En það er ekkert sem bendir til þess að slíkt muni raska verulega starfsemi þessara fyrirtækja. Að minnsta kosti þrenns konar hagkvæmnisrök styðja innköllun aflahlutdeilda og endurúthlutun með uppboði. Í fyrsta lagi mun slík aðgerð eyða óvissu um eignar- og afnotarétt yfir auðlindinni. Í öðru lagi mun hún jarðtengja kvótamarkað og gera hann skilvirkari. Í þriðja lagi eru auðlindagjöld lang hagkvæmasta leiðin sem ríkið hefur til þess að afla tekna.

Heimildir

Kristófersson, Daði Már (2010): „Greinargerð um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja,“ greinargerð unnin fyrir starfshóp Alþingis um breytingar á fiskveiðikerfinu.

Steinsson, Jón (2001): „Uppboð á veiðiheimildum,“ *Fjármálatíðindi*, janúar 2001.