

19. maí, 2010

Umsögn um greinargerð Háskólans á Akureyri á áhrifum fyrningarleiðar á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja¹

Jón Steinsson, Columbia University

Meginniðurstaða greinargerðar Rannsóknar- og þróunarmiðstöðvar Háskólans á Akureyri (RÞHA) er að „20 ára fyrning fiskveiðiheimilda leiði til gjaldþrots sjávarútvegsfyrirtækja sem ráða yfir 40%-50% af aflahlutdeildum“. Þessi niðurstaða RÞHA er byggð á forsendum sem standast ekki skoðun. RÞHA byggir útreikninga sína á því að kvótaverð gefi góða mynd af þeim heildararði sem auðlindin skapar umfram kostnað, svokallaðri auðlindarentu. Nánar til tekið byggja útreikningar RÞHA á þeirri forsendu að framtíðararður á þorskígildi sé 1.530 kr/kg. Samkvæmt þessu er framtíðarrentan um 750 ma.kr miðað við að rétt tæplega 500.000 þorskígildum sé úthlutað árlega. Þetta jafngildir því að árleg auðlindarenta sé um 55 ma.kr ef miðað er við 8% ávöxtunarkröfu.

Þetta mat RÞHA á auðlindarentunni er mun hærra en öll framlegð sjávarútvegsfyrirtækja á Íslandi. En framlegð þessara fyrirtækja þarf að standa undir arði af ekki einungis veiðiheimildum heldur einnig skipum, frystihúsum og öðrum eignum. Mat RÞHA á auðlindarentunni er því bersýnilega allt of hátt. Nær væri að byggja mat á auðlindarentunni á framlegð sjávarútvegsfyrirtækja en draga frá henni 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 úthlutað 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 RÞHA.

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 RÞHA. Þar að auki fjalla ég um nokkur atriði varðandi fyrningu og uppboð á veiðiheimildum sem RÞHA kemur ekki inn á í greinargerð sinni. Þessi umsögn er að stórum dráttum samhljóða köflum úr umsögn minni um greinargerð Daða Más Kristóferssonar um sama efni þar sem niðurstöður og forsendur þessara

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.

greinargerða eru mjög svipaðar. Umsögn mín um greinargerð Daða Más er þó nokkru ýtarlegri en þessi umsögn.

Skipting framtíðararðs af veiðiheimildum við fyrningu

Fyrning aflahlutdeilda felur í sér að framtíðararði af aflahlutdeildum 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. RÞHA fjallar skilmerkilega um þessa skiptingu í greinargerð sinni (sjá t.d. mynd 16). Í þessu sambandi segir RÞHA: „Ef kvóti er ekki fyrndur heldur eilíf eign hefur vísitala á virði kvóta gildið 1,0. Hins vegar við 5% árlega fyrningu hefur vísitalan gildið 0,43 þegar núvirt er með 7% ávöxtunarkröfu. Þetta þýðir að kvóti sem hefur virðið 1000 kr. /kg. fyrir fyrningu á að lækka strax í 430 kr./kg. þegar ákveðið er að fyrna núverandi kvóta á 20 árum. Ef fyrning er 10% þ.e. kvótinn er fyrndur á 10 árum er vísitalan 0,25 þ.e. 75% af verðmætum kvótans hverfa strax við ákvörðunina.“ Sömu upplýsingar má setja fram á annan hátt: 5% línuleg fyrning skilur 43% af framtíðararðinum eftir í höndum útgerðarinnar en flytur 57% til ríkisins.

Útreikningar RÞHA byggja allir á því að fyrningin verði línuleg. Önnur útfærsla er að hafa fyrninguna hlutfallslega. Þá væru t.d. 5% aflahlutdeilda innkallaðar fyrsta árið, 5% af því sem eftir er árið þar á eftir og svo framvegis. Hlutfallsleg fyrning er mun minna íþyngjandi fyrir eigendur útgerðarfyrirtækja. 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 RÞHA mat sitt á auðlindarentunni á kvótaverði á kvótamarkaði. Þessi aðferðafræði leiðir til þess að RÞHA metur verðmæti árlegrar auðlindarentu upp á um 55 ma.kr.

RÞHA rökstyður ekki þá forsendu sína að miða við kvótaverð á kvótamarkaði við útreikning á auðlindarentunni. Ef kvótamarkaður og fjármálamarkaðir á Íslandi hefðu virkað eðlilega undanfarinn áratug væri þessi forsenda RÞHA eðlileg. 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.

Framlegð útgerðarinnar þarf að dekkja arð af bæði auðlindinni og skipum, frystihúsum og öðrum eignum. Hún er því algert hámark á auðlindarentuna. Tölur um framlegð sjávarútvegsfyrirtækja eru aðgengilegar á vef Hagstofu Íslands. Meðaltalsframlegð áráanna 1997 til 2008 á verðlagi ársins 2009 var um 37 ma.kr á ári. 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 áráanna 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.

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 framtíðarreksstragrundvöll 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.

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.

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.

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 sjálft 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 lánadrottinnar 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 framtíðarrekstrargrundvöllur 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.

Helsta niðurstaða RÞHA er eins og fyrr segir að „20 ára fyrning fiskveiðiheimilda leiði til gjaldþrots sjávarútvegsfyrirtækja sem ráða yfir 40%-50% af aflahlutdeildum“. Málflutningur á þessum nótum hefur verið áberandi hjá hagsmunagæslumönnum útgerðarinnar. Þeir 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 hátt“ 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.

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 sjávarútvegin.

³ Hér væri réttara að tala um greiðslustöðvun og nauðasamninga þar sem framtíðarrekkstrargrundvöllur 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.

Lokaorð

Meginniðurstaða RÞHA byggir á þeirri forsendu að kvótaverð á kvótamarkaði gefi góða mynd af auðlindarentunni. Ég hef fært rök fyrir því að auðlindarentan sé í raun mun lægri. Í greinargerð sinni gerir RÞHA 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 rekstrargrundvöll 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.

Í umsögn minni um greinargerð Daða Más Kristóferssonar fjalla ég ýtarlegar um hagkvæmnisrök fyrir innköllun aflahlutdeilda og endurúthlutun með uppboði. Að minnsta kosti þrenns konar hagkvæmnisrök styðja slíka aðgerð. 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

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

Stefán B. Gunnlaugsson, Ögmundur Knútsson og Jón Þ. Heiðarsson (2010): „Áhrif fyrningarleiðar á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja,“ greinargerð unnin fyrir starfshóp Alþingis um breytingar á fiskveiðikerfinu, Rannsóknar- og Þróunamiðstöð Háskólans á Akureyri.