

Ráðstöfun aflahlutdeilda með endur-
úthlutun og leigu á tilboðsmarkaði
“(Leigu)tilboðsleiðin”

Jón Steinsson
Columbia háskóla

Fyrirvari um orðanotkun

- Gengið er út frá því að áfram verði úthlutað **aflahlutdeildum** – þ.e. hlutdeildum í heildarafla hvers árs eins og hann er ákvarðaður af stjórnvöldum.
- Til einföldunar er hér sums staðar talað um “kvóta” þegar átt er við “aflahlutdeild” og einnig er sums staðar talað um “tonn” þegar átt er við “hlutdeild í heildarafla”.

Efnisyfirlit

- I. (Leigu)tilboðsleiðin
- II. Kostir fram yfir aðrar leiðir
- III. Nokkur afbrigði
- IV. Svör við nokkrum spurningum

(Leigu)tilboðsleiðin

- Aflahlutdeildum verði skipt í G- og L-flokk.
 - G-flokkur: Eftirstöðvar “gamalla” aflaheimilda
 - L-flokkur: Aflaheimildir leigðar á tilboðsmarkaði
- Aflahlutdeildum í G-flokki endurúthlutað ár hvert að 92% hluta án endurgjalds. Aflahlutdeildir sem þannig losna færast yfir í L-flokk.
- Auðlindasjóður leigir út aflahlutdeildir í L-flokki fyrir hönd þjóðarinnar.

Þessi útfærsla tilboðsleiðarinnar var fyrst sett fram í: Þorkell Helgason og Jón Steinsson (2010): “Tilboðsleið: Ráðstöfun aflahlutdeilda með samþættingu endurúthlutunar og tilboðsmarkaðar”, skýrsla unnin fyrir *Starfshóps um endurskoðun á lögum um fiskveiðistjórnun*, ágúst 2010..

(Leigu)tilboðsleiðin

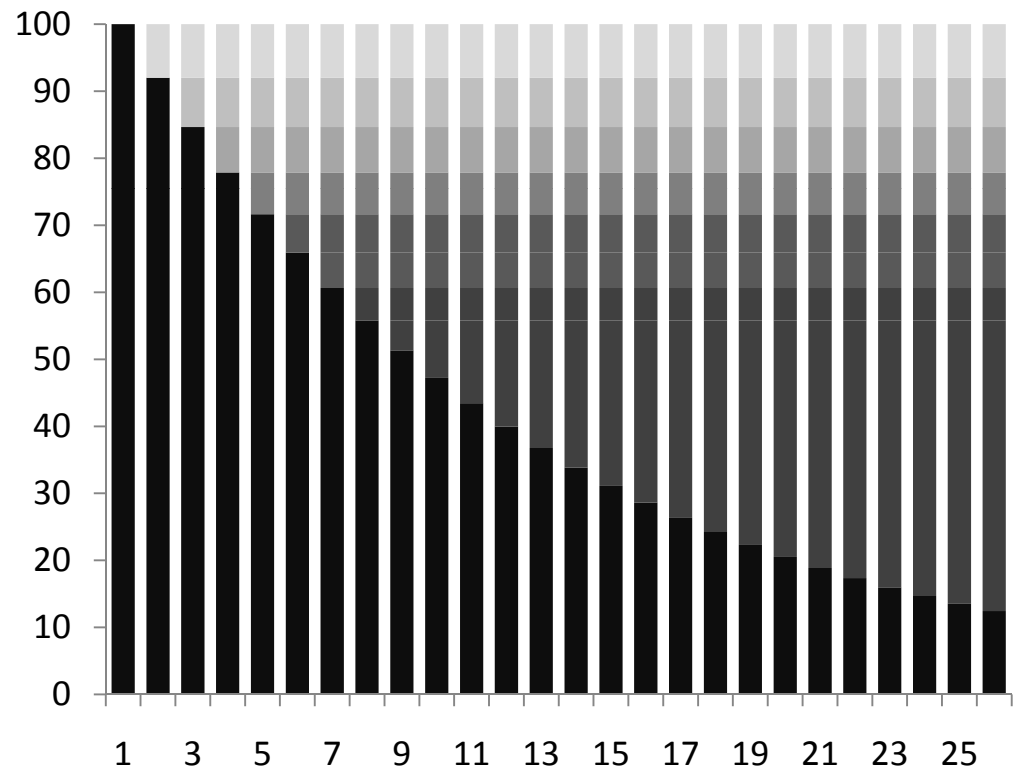
- Aflahlutdeildir í L-flokki leigðar til eins árs á tilboðsmarkaði
- Útgerð getur framlengt leigu að 92% hluta ár hvert á sama leigueiningarverði
- Frjálst framsal á aflahlutdeildum í G-flokki
- Framsal óheimilt á aflahlutdeildum í L-flokki

(Leigu)tilboðsleiðin

- Útgerð er heimilt að skila leigðu aflamarki innan árs og fá stærstan hluta leigugjaldsins endurgreitt
- Útgerð sem skilar aflamarki heldur rétti sínum til þess að framlengja leigusaming sinn
- Skilað aflamark leigt á mánaðarlegum tilboðsmarkaði.
- Aflamark sem leigt er á miðju fiskveiðiári fylgir ekki réttur til þess að framlengja leigu.

Endurúthlutun og leiga – Dæmi

- Útgerð:
 - Á 100 tonn í upphafi
 - “Leigir” á hverju ári 8 tonn á tilboðsmarkaði til að halda sér við
 - Framlengir alla fyrri leigusamninga árlega
- Svartar súlur:
 - Það sem eftir er af upprunalega kvótanum
- Ljósasta röndin efst:
 - Tonnin 8 sem þarf að leigja til þess að halda sér við
- Millidökkar súlur:
 - Kvóti leigður á tilboðsmarkaði á fyrri árum



Tilboðsmarkaður

- Áhugasamir aðilar skila inn tilboðum sem tilgreina magn og einingarverð
- Sami aðili má skila inn mörgum tilboðum á mismunandi einingarverði
- Aðili má ekki bjóða í meira magn en hann má eignast (hámarkseign hvers aðila)

Tilboðsmarkaður

- Sérstakur tilboðsmarkaður í hverri tegund
- Tilboðsmarkaðir í öllum tegundum fara fram samtímis
- Bjóðendum gefið tækifæri til þess að hækka tilboð sín og/eða setja inn ný tilboð eftir að upphafleg boð hafa verið gerð opinber
- Tilboðsmarkaðnum lýkur þegar ný boð hætta að berast

Mörg tilboð sama aðila

- Skynsöm útgerð mun leggja inn mörg tilboð – sum með háu einingarverði og önnur með lægra einingarverði
- Engin hætta á því að slík útgerð fái *ekkert*
- Óvissan snýr að því nákvæmlega hversu mikið hún fær

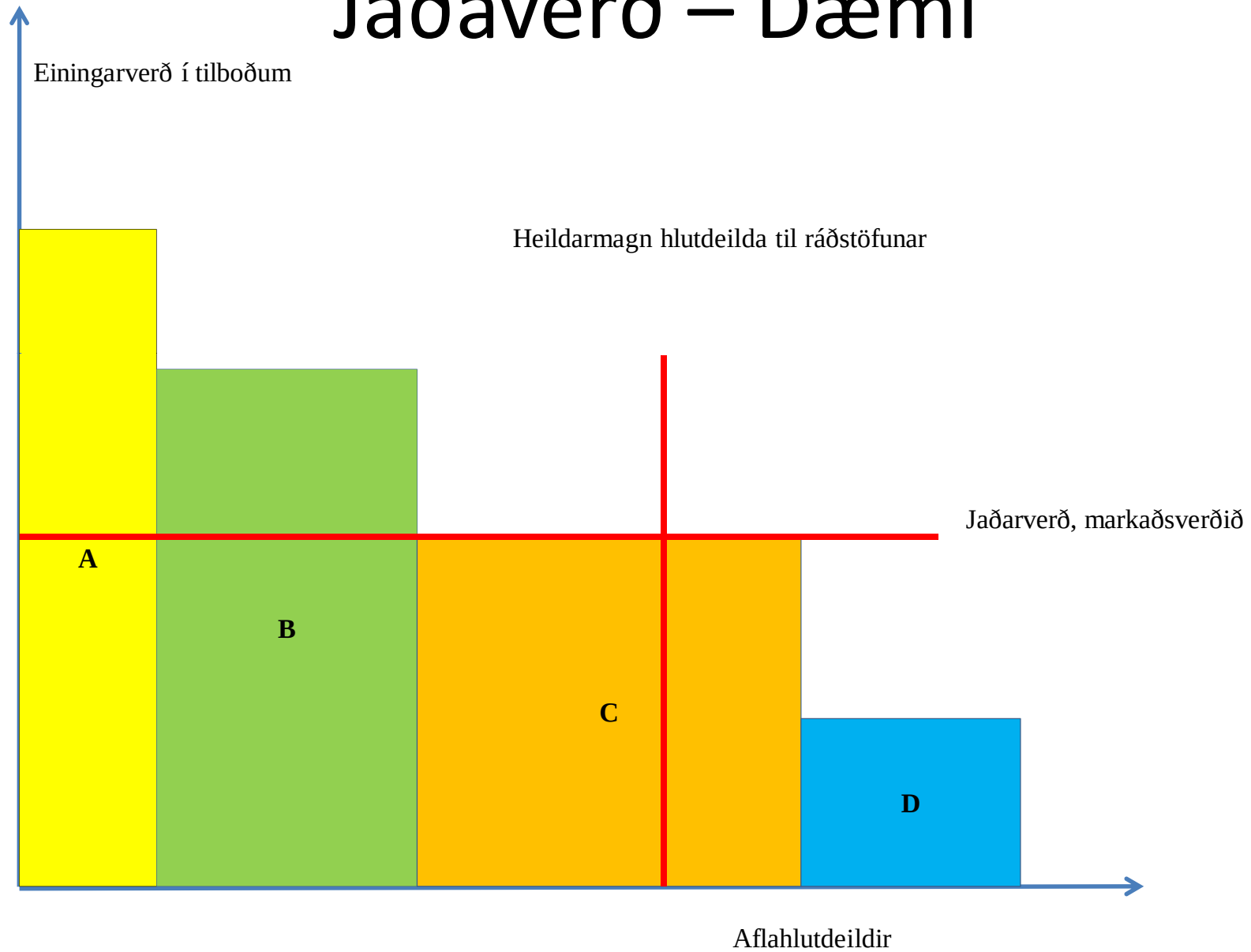
Margar hrinur tilboða

- Tækifærið til þess að hækka tilboð/setja inn ný tilboð er mikilvægt af tvennum sökum:
 - Gefur útgerðum sem hafa misreiknað markaðinn tækifæri til þess að leiðrétta sig eftir að þær sjá boð annarra
 - Hjálpar útgerðum sem vilja fá ákveðið hlutfall aflahlutdeilda í mismunandi tegundum (t.d. síld, loðnu og makríl)

Jaðarverð

- Löglefum tilboðum er raðað eftir einingarverði
- Tilboðum tekið í röð upp að því magni sem í boði er (jaðartilboðinu tekið að hluta)
- Allir greiða einingarverðið sem er tilgreint í jaðartilboðinu

Jaðaverð – Dæmi



Frjálst framsal í G-flokki

- Nauðsynlegur hluti af aðlögun að nýju kerfi
- Ekkert leigugjald og því til einskis að skila inn í Auðlindasjóð
- Án framsals læsist G-kvóti inni hjá núverandi handhöfum
- Handhafar G-kvóta verða að hafa tök á því að bregðast við breyttum aðstæðum með því að koma G-kvóta í verð

Framsál óheimilt í L-flokki

- Tekur fyrir “kvótabrask” og það að ein útgerð verði leiguliði annarrar útgerðar
- Útgerðir sem vilja draga saman seglin afþakka einfaldlega framlengingu leigusamninga
- Hinn opinberi tilboðsmarkaður kemur í stað viðskipta á frjálsum markaði
- Tilboðsmarkaðurinn tryggir að kvóti leitar áfram til þeirra sem best geta nýtt hann

Skil á aflamarki innan árs

- Óhöpp geta átt sér stað svo sem bilun skips
- Tryggir að útgerð geti losað sig við aflamark sem hún getur ekki nýtt án þess að fyrirgera rétti sinum til þess að framlengja leigusamning sinn á viðkomandi aflahlutdeild

II. Kostir (leigu)tilboðsleiðarinnar
fram yfir aðrar leiðir

Eignarhald þjóðarinnar yfir auðlindinni

- Í almennri orðræðu er mikil áhersla lögð á varanlegt eignarhald þjóðarinnar yfir auðlindinni
- En eignarhald þjóðarinnar er merkingarlítið ef arðurinn af auðlindinni rennur ekki til þjóðarinnar
- **Lykilspurning:** Hvernig er unnt að tryggja að arðurinn af auðlindinni renni til þjóðarinnar?

Upphæð auðlindagjaldsins

- Ef auðlindagjaldið er of lágt rennur ekki nema hluti arðsins af auðlindinni til þjóðarinnar
- Ef auðlindagjaldið er of hátt kippir það fótunum undan rekstrargrundvelli útgerðarfyrirtækja
- Hvernig í ósköpunum á ríkið að geta ratað hinn gullni meðalveg?

Samningur um auðlindagjald?

- Ríkið gæti reynt að semja við LÍÚ um auðlindagjald
- Á hvaða upplýsingum myndi ríkið byggja við slíka samningsgerð?
(Mati nokkurra sérfræðinga?!?)

Samingur um auðlindagjald?

- LÍÚ myndi halda uppi stöðugum áróðri um að gjaldið væri of hátt hversu lágt sem það væri
- Næsta ríkisstjórn myndi án efa lækkað gjaldið niður í málamyndagjald
- **Af þessum sökum er samningaleiðin Trójuhestur!!**
- Í raun er samningaleiðin áframhald á núverandi kerfi (Útgerðin greiðir nú þegar málamyndaauðlindagjald)

Upphæð auðlindagjaldsins

- Eina leiðin til þess að fá útgerðina til þess að veita raunsannar upplýsingar um auðlindaarðinn er að gera henni að bjóða í veiðiheimildir
- Þetta er **RISASTÓR** kostur við tilboðsleiðina

Upphæð auðlindagjaldsins

- Tilboðsleiðin:
 - Auðlindagjaldið ræðst af mati útgerðarinnar sjálfrar á arðinum sem auðlindin skapar
 - Hvorki “of hátt” né “of lágt”
 - Tryggt að arðurinn rennur til þjóðarinnar (þar sem gjaldið er ekki of lágt)
 - Tryggt að rekstrargrundvöllur útgerðarinnar verður blómlegur í framtíðinni (þar sem gjaldið er ekki of hátt)

Upphæð auðlindaarðsins

- Mitt mat byggt á framlegð útgerðarinnar:
 - 14 ma.kr á ári
 - 28 kr. á þorskígildiskílógram
 - Núvirtur framtíðararður: 190 ma.kr
 - Tekjur auðlindasjóðs af (leigu)tilboðsleiðinni væru um 1 ma.kr fyrsta árið en myndu síðan hækka smám saman upp í 14 ma.kr á ári
 - Í núverandi kerfi er þjóðin að gefa eigendum útgerðarfyrirtækja 14 ma.kr árlega

Festa og stöðugleiki

- Óvissan sem hefur ríkt um framtíð kerfisins hefur brenglað ákvarðanatöku í sjávarútvegi
- Útgerðin hefur haft sterka hvata til þess að skuldsetja sig til þess að geta haldið því fram að hún geti ekki greitt auðlindagjald

Festa og stöðugleiki

- Þeir sem hafa haft sterk pólitísk tengsl hafa haft forskot innan kerfisins þar sem þeir hafa betur geta varið forréttindin sem felast í kerfinu
- Það myndi auka hagkvæmni verulega ef unnt væri að draga úr óvissu um framtíð kerfisins

Festa og stöðugleiki

- Kostir (leigu)tilboðsleiðarinnar:
 - Þá eru handhafar kvóta að greiða markaðsverð fyrir hann og því hafa þeir sterkari stöðu lagalega ef reynt er að breyta kerfinu í framtíðinni
 - Greiðslur fyrir kvótann sveiflast sjálfkrafa upp og niður með arðinum af veiðunum. Það dregur úr hættu á pólitískum þrýstingi um breytt kerfi (enginn “ofurhagnaður” eða “sligandi skattur”)
 - Miklu erfiðara fyrir LÍÚ að halda því fram að greiðslugeta þeirra sé lítil sem engin ef þeir bjóða hátt verð í kvóta á hverju ári

Verð á kvóta

- Verð á kvóta hefur verið úr öllum tengslum við arðinn sem auðlindin skilar
- Fór hæst í 4000 kr/kg en er nú í um 2000 kr/kg
- Lækkaði verulega við hrun þrátt fyrir að auðlindaarðurinn hafi hækkað í krónum talið!
- Langtum hærra en það sem framlegð útgerðarinnar stendur undir
- Skýrt merki um markaðsbrest
- Hefur staðið í vegi fyrir nýliðun og að kvótinn færist til þeirra sem best geta nýtt hann

Verð á kvóta

- Opinber tilboðsmarkaður myndi jarðtengja verðið á kvóta mun betur en verið hefur
- Það myndi:
 - Auðvelda nýliðun til muna
 - Ýta undir að kvótinn færist til þeirra sem best geta nýtt hann
- Samningaleiðin/auðlindagjaldsleiðin tekur ekki á þessu vandamáli

Tekjuöflun ríkisins

- Auðlindagjöld eru langhagkvæmasta leiðin til þess að afla tekna fyrir ríkissjóð
- Skattar á tekjur, neyslu og sparnað draga þrótt úr hagkerfinu en ekki auðlindagjöld
- Auðlindagjöld í sjávarútvegi myndu minnka verulega þörf á skattahækkunum og/eða niðurskurði í velferðarkerfinu

III. Nokkur afbrigði af (Leigu)tilboðsleiðinni

Nokkur afbrigði

- Forleiguréttur fyrri handhafa
- Forleiguréttur smábáta
- Forleiguréttur byggðalaga

Forleiguréttur fyrri handhafa

- Til þess að draga enn frekar úr þeirri óvissu sem handhafar G-kvóta búa við mætti veita þeim forleigurétt á t.d. 50% af þeim kvóta sem þeir fá ekki endurúthlutað
- Aðilar sem nýta forleigurétt ættu að greiða sama verð og þeir sem fá kvóta á tilboðsmarkaðinum

Forleiguréttur smábáta

- Til þess að komast hjá því að smábátasjómenn þurfi að afla sér þeirrar sérþekkingar sem þarf til þess að taka þátt í tilboðsmarkaðinum mætti veita þeim forleigurétt á ákveðnu magni kvóta
- Smábátasjómenn sem nýttu forleiguréttinn ættu að greiða sama verð og þeir sem fá kvóta á tilboðsmarkaðinum

Forleiguréttur byggðalaga

- Til þess að tryggja betur möguleika smærri byggðalaga til þess að halda kvóta innan byggðalagsins mætti veita byggðalögum forleigurétt á ákveðnu magni kvóta sem þau gætu úthlutað til úgerða í byggðalaginu
- Byggðalög sem nýttu forleiguréttin ættu að greiða sama verð og þeir sem fá kvóta á tilboðsmarkaðinum

V. Svör við spurningum

Myndu ekki útgerðarfyrirtæki bjóða allt of hátt verð og lenda í vandræðum?

- Hér er verið að gefa sér að stjórnendur útgerðarfyrirtækja séu kjánar sem kunni ekki að reka fyrirtæki

Útgerðin borgar skatta.

Nýtur þjóðin ekki arðsins í gegnum það?

- Vitaskuld er betra að eiga hlut en að njóta einungis skatttekna af honum
- Eða væri í lagi að einhverjum útvöldum væri gefin Landsvirkjun ef þeir lofuðu bara að borga skatta af hagnaðnum?

Af hverju er LÍÚ á móti (leigu)tilboðsleiðinni?

- LÍÚ er á móti öllum útfærslum tilboðsleiðarinnar vegna þess að þeir gera sér grein fyrir því að það er miklu erfiðara fyrir þá að halda því fram að greiðslugeta þeirra sé lítil sem engin ef þeir þurfa að bjóða í kvóta á hverju ári
- Þeir skilja að með boðum á markaði neyðast þeir til þess að veita raunsannar upplýsingar um greiðslugetu sína. Það vilja þeir fyrir alla muni ekki gera.

Hvaða áhrif hefur (leigu)tilboðsleiðin á þjóðhagslega hagkvæmni?

- Hún eykur þjóðhagslega hagkvæmni:
 - Eina trúverðuga leiðin til þess að eyða óvissu um pólitísk inngrip í framtíðinni (ef samningaleiðin er farin heldur karp um upphæð auðlindagjaldsins áfram)
 - Jarðtengir verð á aflaheimildum og ýtir þannig undir að aflahlutdeildir færast til þeirra sem best geta nýtt þær
 - Hagkvæm leið til þess að afla tekna fyrir ríkið. Unnt að lækka skatta á tekjur, neyslu og sparnað

En hvað með þá sem hafa keypt kvóta dýrum dómum síðustu ár?

- Þeir vissu hvað stóð í 1. grein laga um stjórn fiskveiða
- Þeir voru því að taka mikla áhættu með kaupunum
- Ef aðili A kaupir hlut af aðila B sem B á ekki þá myndar það ekki eignarrétt hversu hátt verð sem A borgar

Af hverju þarf að fara aðra leið í sjávarútvegi en í t.d. orkugeiranum?

- Því miður er ekki hægt að leigja hálfan foss
- (Leigu)tilboðsleiðin er því ekki fær í orkugeiranum
- Best væri ef unnt væri að fara tilboðsleiðina í öllum geirum. En þar sem hún er ekki fær í orkugeiranum þurfum við að sætta okkur við samningaleiðina eða opinbert eignarhald þar

Af hverju 92% endurúthlutun?

- 92% hlutfallsleg endurúthlutun skilur jafn stóran hluta af núvirtum framtíðarauðlindaarði eftir í höndum útgerðarinnar (um 50%) og ef kvóti væri innkallaður í jöfnum skrefum á 20 árum.

Leiðir auðlindagjald ekki til gjaldþrota í sjávarútvegi?

- Auðlindagjald kemur illa við núverandi eigendur sjávarútvegsfyrirtækja
- Það er ekki hægt að borða kökuna og eiga hana
- Ef arðurinn á að renna til þjóðarinnar þarf að taka hann af núverandi eigendum
- En það þýðir ekki að fyrirtækin fari í þrot

Leiðir auðlindagjald ekki til gjaldþrota í sjávarútvegi?

- Útgerðin hefur skuldsett sig mjög (veðsett kvótann)
- Efnahagsreikningur útgerðarinnar er ljót sjón
- Rekstrarhorfur varðandi framlegð eru hins vegar mjög góðar
- Það sem þarf að gerast er því fjárhagsleg endurskipulagning útgerðarfyrirtækja (tiltekt á efnahagsreikningi)

Leiðir auðlindagjald ekki til gjaldþrota í sjávarútvegi?

- Frá sjónarhóli núverandi eigenda er lítil munur á gjaldþroti og fjárhagslegri endurskipulagningu (þ.e. greiðslustöðvun og nauðasamningum)
- En frá sjónarhóli starfsfólks og fólk í byggðalögunum sem fyrirtækin starfa í er reginn munur á þessu tvennu
- Við gjaldþrot hættir fyrirtækið starfsemi með tilheyrandi uppsögnum
- Við nauðasamninga heldur starfsemin áfram óbreytt ef rekstrarforsendur eru fyrir hendi

(Leigu)tilboðsleiðin og framtíðarrekstrarhorfur

- (Leigu)tilboðsleiðin tryggir að auðlindagjaldið verður ekki of hátt
- (Leigu)tilboðsleiðin tryggir því að framtíðarrekstrar-grundvöllur útgerðarinnar verður blómlegur
- Fjárhagsleg endurskipulagning (sem þarf að mestu að eiga sér stað hvort eð er) getur þá átt sér stað án þess að hún komi niður á starfsfólki

Fleiri spurningar?

- Ertu með spurningu um tilboðsleiðina sem er ekki svarað í þessu skjali?
- Sendu mér hana þá á jsteinsson@columbia.edu