

Ráðstöfun aflahlutdeilda með
endurúthlutun og tilboðsmarkaði
“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. Tilboðsleiðin
- II. Kostir tilboðsleiðarinnar fram yfir aðrar leiðir
- III. Tilboðsleiðin: Nokkur afbrigði
- IV. Samanburður við fyrningarleiðina
- V. Svör við ýmsum spurningum

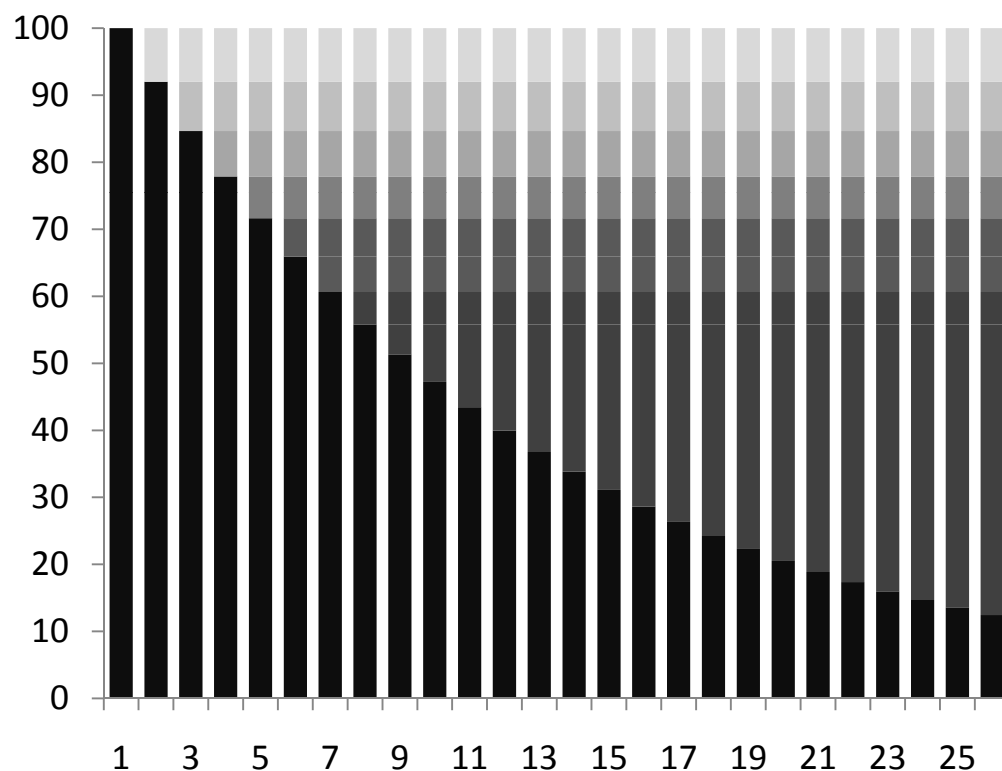
Tilboðsleiðin

(í sinni einföldustu mynd)

- 92% aflahlutdeilda endurúthlutað á hverju ári til fyrri handhafa án endurgjalds
- 8% aflahlutdeilda á tilboðsmarkað
- Frjálst verði að framselja aflahlutdeildir og úthlutað aflamark

Endurúthlutun – Dæmi

- Útgerð:
 - Á 100 tonn í upphafi
 - “Leigir” á hverju ári 8 tonn á tilboðsmarkaði til að halda sér við
- 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 fenginn á tilboðsmarkaði á fyrri árum



Endurúthlutun

- 92% endurúthlutun á við um bæði upprunalega kvóta og þá sem fengnir eru á tilboðsmarkaði
- Með öðrum orðum: Allur kvóti – óháð því hvort hann var fenginn í upphafi eða á tilboðsmarkaði – er endurúthlutað að 92% hluta á hverju ári án endurgjalds

Leigusamningar á tilboðsmarkaði

- Kvóti ekki leigður til ákveðins tíma á tilboðsmarkaði
- Þessi í stað býður ríkið kvótaleigusamninga sem fela í sér leigu á pakka af aflahlutdeildum sem hér segir:
 - 1 tonn það árið
 - 0.92 tonn árið eftir
 - 0.85 tonn (u.þ.b.) árið þar á eftir (þ.e. 92% af 92%)
 - 0.78 tonn (u.þ.b.) árið þar á eftir (þ.e. 92% af 92% af 92%)
 - Og svo framvegis

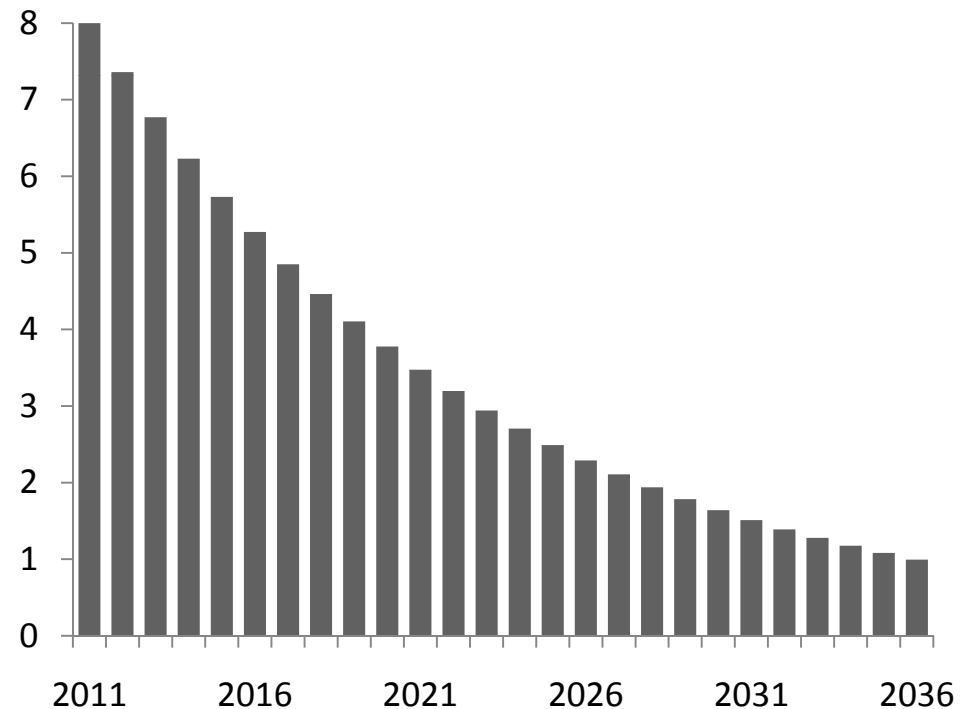
Leigutími kvóta – Dæmi

- Útgerð “leigir” 8 tonn árið 2011

- Útgerðin er í rauninni að

kaupa nýtingarrétt á:

- 8 tonnum árið 2011
- 7.36 tonnum árið 2012
($8 \cdot 0.92$)
- 6.7712 tonnum árið 2013
($8 \cdot 0.92^2$)
- 6.229504 tonnum árið 2014
($8 \cdot 0.92^3$)
- Og svo framvegis



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 leggur 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

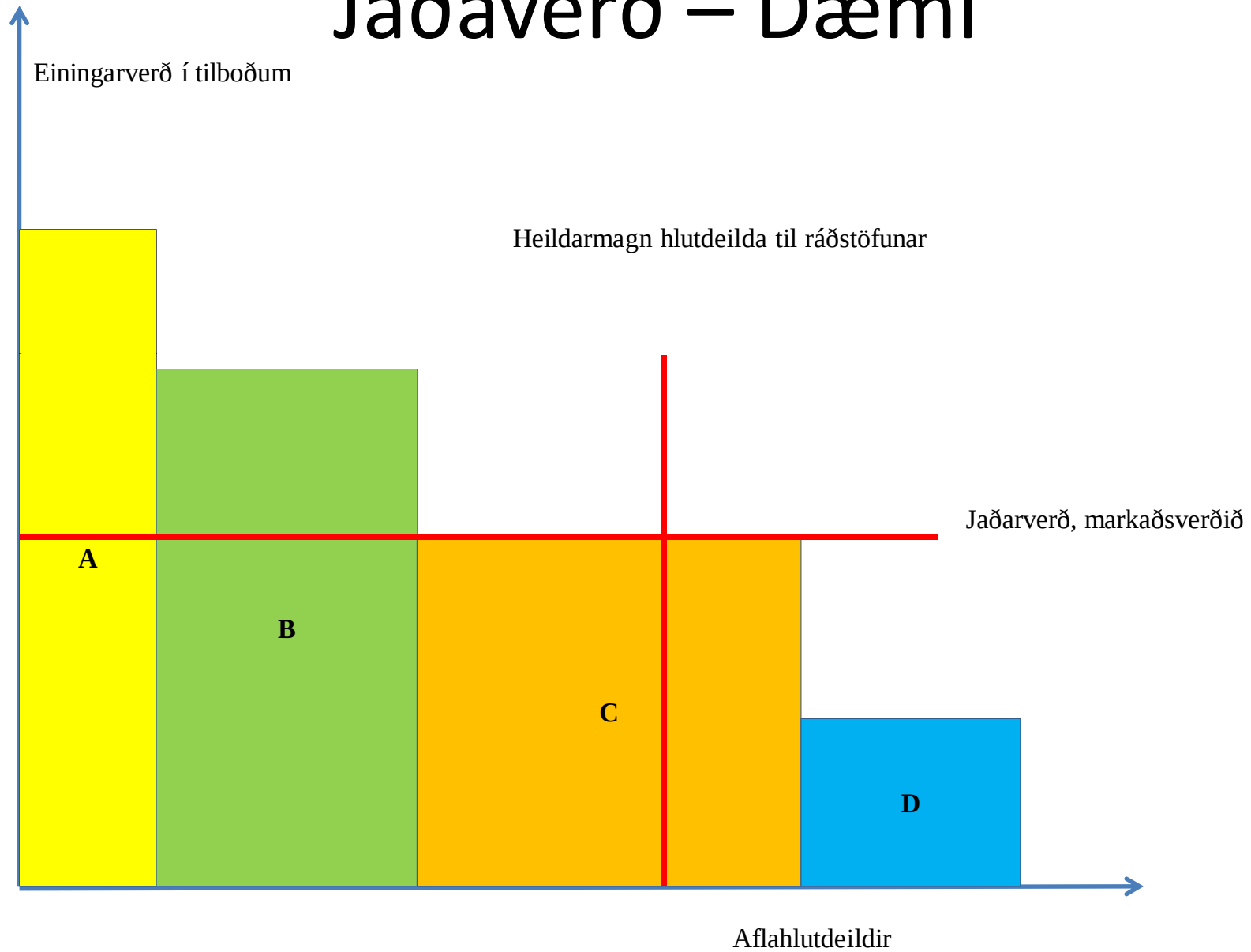
Margar hrinur tilboða

- 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

- Löoglegum 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

- Ekki jafn mikilvægt vegna þeirra miklu viðskipta sem ættu sér stað á hinum opna tilboðsmarkaði
- Þó væri nauðsynlegt að fyrirtæki sem einhverra hluta vegna þyrftu að losa sig við veiðiheimildir sem þær hefðu leigt á tilboðsmarkaðinum gætu gert það
- Það myndi líka tryggja að þeir sem tækist illa upp á tilboðsmarkaðinum gætu sótt sér veiðiheimildir á eftirmarkaði

II. Kostir 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
- **Lykilaspurning:** 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 rata 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
 - Tilboðsleiðin með 92% endurúthlutun myndi færa þjóðinni um 7 ma.kr á ári
(hinn helmingurinn myndi sitja eftir hjá núverandi handhöfum)
 - 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 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

Kvótabrask

- Í dag fær útgerðin veiðiheimildum úthlutað svo gott sem án endurgjalds
- Handhafar kvóta geta síðan selt hann og hirt ágóðann
- Það er því skiljanlegt að margir líti viðskipti með veiðiheimildir hornauga í núverandi kerfi

Kvótabrask

- Ef tilboðsleiðin væri farin væri staðan allt önnur varðandi viðskipti með veiðiheimildir
- Þá myndu þeir sem réðu yfir veiðiheimildum hafa greitt fullt verð fyrir þær til ríkisins
- Ef þeir seldu þær (endurleigðu) væru þeir ekki að hirða neinn hagnað út úr greininni
- Rökin gegn frjálsu framsali væru því úr sögunni

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. Tilboðsleiðin með afbrigðum

Nokkur afbrigði

- Forleiguréttur fyrri handhafa
- Forleiguréttur smábáta
- Forleiguréttur byggðalaga
- Útgönguleið
- Grunngjald
- Lægra endurúthlutunarhlutfall aflahlutdeilda sem fengnir eru á tilboðsmarkaði

Forleiguréttur fyrri handhafa

- Til þess að draga enn frekar úr þeirri óvissu sem handhafar kvóta á hverjum tíma 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 forleiguréttin 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

Útgönguleið

- Með frjálsu framsali geta útgerðir losað sig við kvóta á frjálsum markaði
- Það er hins vegar að ósekju að leyfa útgerðum að skila aflahlutdeildum til auðlindasjóðs með þeim formerkjum að þær verði boðnar út með öðrum aflahlutdeildum á næsta tilboðsmarkaði og leigugjaldið sem fyrir það fæst renni til útgerðarinnar

Fjárbinding í kvóta

- Grunngerð tilboðsleiðarinnar felur í sér talsvert mikla fjárbindingu útgerðarfyrirtækja í kvóta
- Þetta er ókostur því brotalamir eru á fjármálamörkuðum sem gera það að verkum að smærri fyrirtæki standa ekki jafnfætis þeim stærri þegar kemur að fjármögnun

Grunngjald

- Ein leið til þess að lækka fjárbindingu í kvóta er að leggja árlegt grunngjald á veiðiheimildir fengnar á tilboðsmarkaði
- Slíkt gjald gæti t.d. verið 15 kr. á þorskígildis-kg
- Grunngjaldið myndi ekki hafa áhrif á heildarleiguverð kvóta (auðlindagjaldið) þar sem verðið á tilboðsmarkaðinum myndi lækka á móti

Grunngjald

- Verðið á tilboðsmarkaðinum myndi lækka verulega þar sem það myndi taka mið af því að leiga á kvóta á tilboðsmarkaðinum fylgir kvöð um greiðslu grunngjaldsins
- Einu áhrif grunngjaldsins er að útgerð sem leigir kvóta þarf ekki að greiða allt leiguverðið fyrirfram heldur greiðir það hluta þess í formi grunngjalds og restina fyrirfram

Grunngjald

- Ókostur: Nauðsynlegt væri að skilja á milli upprunalegra veiðiheimilda og þeirra sem fengnir væru á tilboðsmarkaði (nema gjaldið væri lagt á allar veiðiheimildir)

Aðskilnaður gamalla og nýrra kvóta

- Einn helsti kostur grunngerðar tilboðsleiðarinnar er að upprunalegir kvótar og þeir sem leigðir eru á tilboðsmarkaðinum renna strax saman í eina heild og verða því óaðgreinanlegir
- Slíkt er einungis mögulegt ef sams konar endurúthlutun á við um gamla og nýja kvóta og allir aðrir eiginleikar þessara kvóta eru einnig þeir sömu

Kvótalánasjóður

- Önnur leið til þess að auðvelda fjármögnun á veiðiheimildum væri að ríkið lánaði fyrir leigu á kvóta
- Kvótaleigusjóður gæti tekið veð í kvótanum og lánað að hámarki 75% af leiguverði
- Vextir af lánum sjóðsins og fjármögnun sjóðsins væri að öðru leyti lík því sem tíðkast hjá Íbúðalánasjóði
- Sjóðnum bannað að veita annars konar lán en lán með veði í kvóta að hámarki 75% af leiguverði

Kvótaleigusjóður

- Kostur: Ríkið ætti veð í öllum kvóta
- Ókostur: Eykur hættuna á pólitískum inngripum í framtíðinni
- Reynslan af íbúðalánasjóði er þó almennt góð sem gefur vísbendingar um að svona sjóður gæti virkað vel.

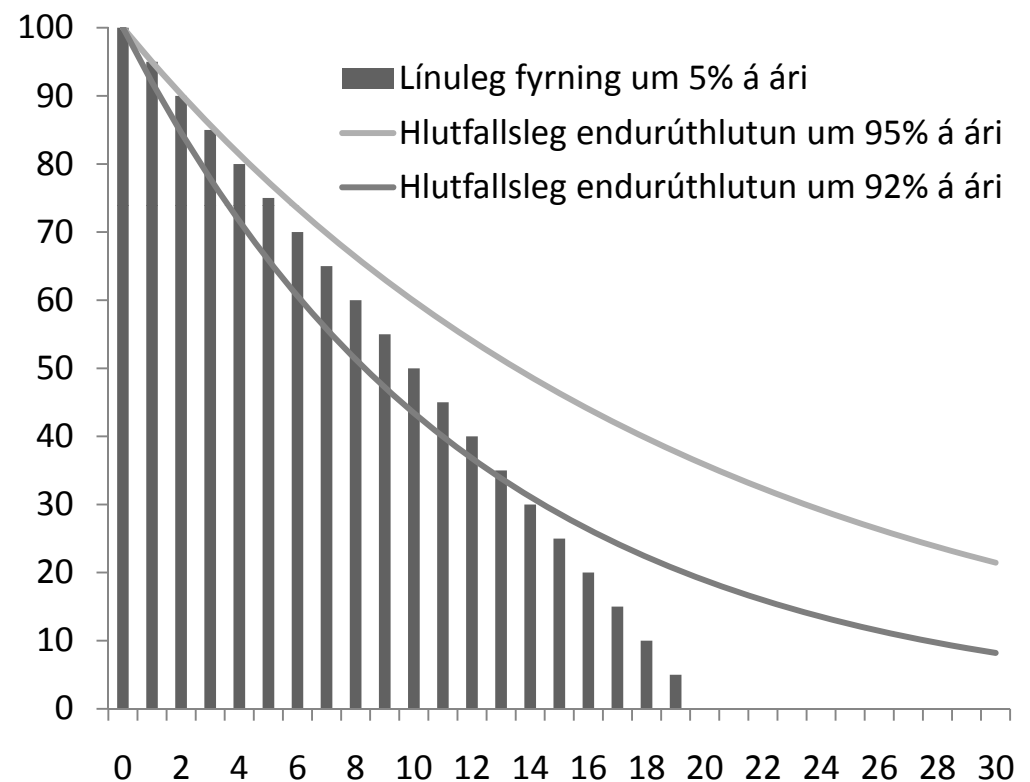
IV. Samanburður við fyrningarleiðina

Línuleg fyrning

- Aflahlutdeildir fyrnast um 5% af upprunalegum aflaheimildum á ári í 20 ár
- Aflahlutdeildir leigðar til 20 ára á tilboðsmarkaði

Línuleg fyrning eða hlutfallsleg endurúthlutun

- 95% hlutfallsleg endurúthlutun er mun “mildari” leið en 5% línuleg fyrning
- 92% hlutfallsleg endurúthlutun færir álíka stóran hluta framtíðararðsins til þjóðarinnar og 5% línuleg fyrning



Leiga á kvóta til 20 ára

- 20 mismunandi gerðir af kvóta í hverri tegund
 - Kvóti sem “rennur út” eftir 15 ár, eftir 16 ár, o.s.fr.
- Gerir öll viðskipti með kvóta í hinu nýja kerfi mun þyngri í vöfum

Leiga á kvóta til 20 ára

- Sú staða gæti komið upp að stór hluti kvóta einhvers fyrirtækis myndi “renna út” innan fárra ára
- Þá myndi ríkja mikil óvissa um afdrif þess fyrirtækis (og það skapar hættu á pólitískum inngripum)
- Jafnframt myndi það fyrirtæki ekki hafa langtíma-sjónarmið að leiðarljósi við umgengni veiðiheimilda
- Ef tilboðsleiðin er farin getur þessi staða ekki komið upp. Öll fyrirtæki fá alltaf 92% kvóta síns endurúthlutað næsta ár

Leiga á kvóta til 20 ára

- Ef tilboðsleiðin er farin renna upprunalegir kvótar og kvótar fengnir á tilboðsmarkaði strax saman í eina heild og eru óaðskiljanlegir
- Því væri í framtíðinni ekki hægt að meðhöndla upprunalega kvóta öðru vísi en þá sem fengnir eru á tilboðsmarkaði
- Línuleg fyrningarleið hefur ekki þennan kost

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 tilboðsleiðinni?

- LÍÚ er á móti tilboðsleiðinni 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.

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

- Því miður er ekki hægt að leigja hálfan foss
- 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 setta okkur við samningaleiðina eða opinbert eignarhald þar

Hvaða áhrif hefur 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 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

Tilboðsleiðin og framtíðarrekstrarhorfur

- Tilboðsleiðin tryggir að auðlindagjaldið verður ekki of hátt
- Tilboðsleiðin tryggir því að framtíðarrekstrargrundvöllur 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