

**Greinargerð um hagræn áhrif
af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða
samkvæmt þingskjali 1475**

14. júní 2011

Sérfræðihópur skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðaráðherra

Efnisyfirlit

Um sérfræðihópin og afmörkun verkefnis	1
Ágrip.....	5
1 Hagkvæmar veiðar	12
1.1 Fiskveiðistjórnun og vandi óhefts aðgangs	12
1.2 Hvatar til hagkvæmrar nýtingar	14
1.3 Aflahlutdeildarkerfið í fyrri umfjöllunum.....	18
1.4 Samantekt.....	18
2 Markaðstengsl, verðmætasköpun og skilvirkni fiskveiðistjórnunarkerfisins	20
2.1 Þróun í sjávarútvegi	20
2.2 Markaðsmál.....	22
2.3 Dæmi um virðisauka á hráefniskostnað í virðiskeðju bolfisks	24
2.4 Um skilvirkni fiskveiðistjórnunarkerfisins	25
2.5 Samantekt.....	33
3 Auðlindarentan og veiðigjald	35
3.1 Myndun auðlindarentu	35
3.2 Gjaldtakan og sjónarmið tengd henni	37
3.2.1 Um umfang upprunalegra kvótaeigenda.....	37
3.2.2 Verðmyndun og verðbólán	38
3.2.3 Ólík sjónarmið gjaldtökunnar	39
3.3 Útreikningur á veiðigjaldi	42
3.4 Samantekt.....	48
4 Framsal	50
4.1 Framsal aflamarks og aflahlutdeilda og skilvirkni markaða	52
4.1.1 Sveigjanleikinn í íslenskri fiskveiðistjórnun	54
4.1.2 Núverandi hömlur á framsali og takmörkun framsals aflamarks	55
4.2 Sjónarmið um framsal sem áður hafa komið fram.....	56
4.3 Veðsetningin	58
4.4 Samantekt.....	59
5 Samningaleiðin, bakgrunnur og hagrænir þættir	62
5.1 Tímalengdin	63
5.2 Endurnýjun.....	64
5.3 Minnisblað samningaleiðar	65
5.4 Auðsáhrif af óvissu um endurnýjun og samspil við tímalengd samninga	67
5.5 Samantekt.....	67

6	Almannavalsfræði og rentusókn	70
6.1	Framsal valds til ráðherra sem felst í frumvarpinu: Nokkrir þættir	70
6.2	Samantekt.....	70
7	Skipting aflamarks og flokkur 2 „pottaleið”	71
7.1	Byggðahluti og bætur	74
7.2	Strandveiðihluti	76
7.3	Línuívilnun.....	79
7.4	Leiguhluti	80
7.5	Samantekt.....	82
8	Brottkast	84
8.1	Samantekt.....	85
9	Greining á áhrifum á rekstur og efnahag stórra og smærri fyrirtækja í aflamarkskerfinu	86
9.1	Fjárhagsstaða íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.....	86
9.2	25. greinin (hækkun á veiðigjaldi)	89
9.3	12. greinin (pottajöfnunin)	89
9.4	3. greinin (flutningur á kvóta í potta)	91
9.5	Áhrif á rekstur	92
9.6	Áhrif á efnahag.....	95
9.7	Áhrif á efnahag fyrirtækjanna	98
9.8	Samantekt.....	100
10	Nýliðun.....	102
11	Sjávarútvegur og byggðapróun.....	103
11.1	Aflinn og byggðirnar.....	103
11.2	Áhrifaþættir byggðar	106
11.3	Byggðir og hlutverk hins opinbera.....	107
11.4	Samantekt.....	109
12	Heimildaskrá	111
	Viðauki A: Spurningalisti vegna rannsóknar	117

Um sérfræðihópinn og afmörkun verkefnis

Í lok mars skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sérfræðihóp sem ætlað var að fara yfir hagræn áhrif frumvarps um breytingar á stjórn fiskveiða (Þskj.1475). Í sérfræðihópinn voru skipaðir Axel Hall hagfræðingur, sem jafnframt er formaður, Daði Már Kristófersson, hagfræðingur, Gunnlaugur Júlíusson hagfræðingur, Sveinn Agnarsson, hagfræðingur og Ögmundur Knútsson, viðskiptafræðingur. Starfsmaður sérfræðihópsins var Stefán B. Gunnlaugsson, sjávarútvegsfræðingur.

Sérfræðihópurinn kom saman til fyrsta fundar þann 2. apríl 2011 og hefur fundað vikulega síðan. Sérfræðihópinum var skammtaður mjög skammur tími til vinnslu greiningarinnar. Af þeim sökum var ákveðið að halda enga fundi með hagsmunaaðilum né leita eftir sjónarmiðum þeirra með formlegum hætti.

Við upphaf starfa sérfræðihópsins var hlutverk hans afmarkað og nálgun að viðfangsefni hans rædd. Í því efni var lögð fram afmörkun verkefnis sem enn fremur lýsir aðdraganda frumvarpsins.

Aðdragandi frumvarpsins og verkefni sérfræðihópsins¹

Fyrir liggur að núverandi stjórnarflokkar settu fram í stefnuyfirlýsingu sinni markmið um breytingar á stjórn fiskveiða. Fljótlega eftir að ríkisstjórnin var mynduð var ákveðið af þessu tilefni að setja á laggirnar starfshóp um endurskoðun á stjórn fiskveiða, sem skyldi leita leiða til þess að fram kæmu tillögur sátta um málefni sjávarútvegsins meðal þjóðarinnar undir því fororði að áfram yrði á Íslandi vel rekinn sjávarútvegur. Starfshópurinn var mjög fjölmennur og innihélt bæði fulltrúa stjórnar og stjórnarandstöðu ásamt fulltrúum fjölda hagsmunaaðila. Hann skilaði af sér í september s.l. umfangsmikilli skýrslu. Eftirfarandi kemur fram í meginniðurstöðum hans:

“Meirihluti starfshópsins telur að með tilliti til settra markmiða og kröfu um jafnræði og meðalhóf sé rétt að endurskoða fiskveiðistjórnunarkerfið með sjálfstæðri löggjöf sem taki hliðsjón af auðlindastefnu almennt er byggist á hugmyndum um samningaleið. Meirihluti starfshópsins telur rétt að gerðir verði samningar um nýtingu aflaheimilda og þannig gengið formlega frá því að auðlindinni sé ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi og að eignarréttur ríkisins sé skýr. Samningarnir skulu m.a. fela í sér ákvæði um réttindi og skyldur samningsaðila, kröfur til þeirra sem fá slíka samninga, tímalengd og framlengingu samninga, gjaldtöku, aðilaskipti, ráðstöfun aflahlutdeilda sem ekki eru nýttar, meðferð sjávarafla o.fl. Mismunandi skoðanir voru innan hópsins um útfærslu á einstökum atriðum slíkra samninga.

Meirihluti starfshópsins er sammála um að mæla með að aflaheimildum verði skipt í „potta“ þar sem annars vegar eru aflahlutdeildir og hins vegar bætur og ívilnanir, s.s. byggðakvóti, strandveiðar og aðrar sérstakar ráðstafanir. Gæta skal jafnræðis við úthlutun nýrra aflaheimilda eða heimilda sem komi til endurúthlutunar með opinberum markaði.”

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefur haft mál þetta með höndum eftir að starfshópurinn lauk starfi sínu. Í nóvember voru myndaðir verkefnahópar um einstök málefnasvið með starfsmönnum ráðuneytis og Fiskistofu. Hópar þessir skiluðu af sér í byrjun

¹ Hér er áréttuð sú orðnotkun að sérfræðihópurinn er sá hópur sem fjallar um hagræn áhrif frumvarpsins. Starfshópurinn er sá hópur sem vann að skýrslu Endurskoðunarnefndar 2010. Verkefnahópar unnu að gerð frumvarpsins frá ráðuneyti og Fiskistofu auk þingmannahóps og ráðherrahóps.

febrúar. Í nóvember var jafnframt myndaður sex-manna þingmannahópur² til samráðs, sem átt hefur marga fundi. Í febrúar hófst síðan ráðuneytið handa við að smíða frumvarp undir þeirri yfirlýstu stefnu að taka mið af þeim meginsjónarmiðum er lágu fyrir í skýrslu endurskoðunarhópsins. Frumgerð frumvarps varð til í byrjun mars, en síðan hefur það verið til meðferðar í framangreindum hópi þingmanna og hafa fjórir ráðherrar³ komið að því samráði. Frumgerð frumvarpsins breyttist í nokkrum þýðingarmiklum efnum við þessa meðferð, fram að þeim tíma er það var lagt fyrir Alþingi 20. maí s.l. Tiltekið er að í reynd eru tvö frumvörp lögð voru fyrir Alþingi, annað er breyting á núverandi lögum um stjórn fiskveiða og felur í sér minni breytingar á nokkrum greinum þeirra laga ásamt skammtímaaðgerðum til eins árs, en hitt, hið stærra er heildarendurskoðun á þessum lögum. Það er hið stærra frumvarp sem er til umfjöllunar hér.

Málefni sjávarútvegsins eru samofin þjóðarhag, ekki síst nú eftir þá kollsteypu er efnahagslífið hefur tekið í kjölfar hruns bankanna. Sjávarútvegurinn er einn af okkar mikilvægustu atvinnugreinum, skapar stóran hluta gjaldeyristekna og hefur mikla þýðingu um land allt.

Með framangreint í huga er nauðsynlegt að ekki verði lagst í viðamiklar breytingar á atvinnugreininni nema að vel athuguðu máli. Því hefur ráðuneytið ákveðið að gerð verði hagræn greining á þeim möguleikum sem nú er rætt um.

Sá kostur er valinn að miða við mikilvægustu umfjöllunarefnin þó það geti aldrei orðið bindandi fyrir sérfræðihópinn. Verkefnið er fyrst og fremst greining á mögulegum áhrifum breytinga, á skala sem sérfræðihópurinn telur raunhæfan. Sérfræðihópinum sjálfum falið að ákveða þær áhrifastærðir sem hér skipta máli, en gera verður ráð fyrir að þær stærðir mæli áhrif á greinina sjálfa, innviði hennar, byggðir og þjóðfélagið allt.

Mikilvægustu umfjöllunarefnin:

- A. Í skýrslu starfshópsins er sett fram, í því skyni að skapa sátt um málefni sjávarútvegsins, tillaga um s.k. potta þó án þess að magn í þá væri skilgreint, sem hluti af þeim aflaheimildum er fyrir hendi eru í dag. Pottar þessir eru að sumu leyti til í dag, en nefndir eru aðrir pottar til sögunnar og þá fyrst og fremst leigupottur. Ráðuneytið telur rétt að gerð verði hagræn greining á áhrifum potta. Í fyrsta lagi verði metin áhrif skerðingar aflaheimilda núverandi handhafa á rekstur þeirra og hins vegar verði lagt mat á mismunandi valkosti sem pottaleiðin býður upp á. Í dag eru tæp 4% þorskígilda í nokkrum pottum, en að magni til milli 2-3%. Tiltekið er að pottarnir innihalda aðeins fjórar fisktegundir í dag. Það skiptir einnig máli í þessu sambandi hvar kostnaður við myndun potta lendir en ráðuneytið miðar nú við að handhafar allra aflaheimilda taki þátt í að leggja til þeirra þ.e.a.s. eingöngu þess magns sem sett er í þá í dag en ekki þeirrar viðbótar sem áætluð er. Í greiningunni þarf að meta áhrif potta á afkomu sjávarútvegsfyrirtækja líkt og áður sagði og rétt er að mat byggi þeim fyrirætlunum sem gefur að líta í frumvarpinu. Greina þarf á milli hinna fjögurra fisktegunda og annarra, en hvað

² Helgi Hjörvar, Ólína Þorvarðardóttir og Róbert Marshall frá Samfylkingu og Björn Valur Gíslason og Lilja Rafney Magnúsdóttir frá VG. Atli Gíslason sat einnig hluta þessara funda eða þar til hann yfirgaf þingflokk VG.

³ Forsætisráðherra, fjármálaráðherra, velferðarráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

þær varðar er farin önnur leið þ.e.a.s. að handhafar eru ekki skertir frá aflamarki 2010/11 en þess í stað tekið af aukningu. Grundvöllur umfjöllunar ætti eftir sem áður að vera hinn sami. Jafnframt þarf við skoðun á pottaleið að meta hugmyndir um leigupott sérstaklega. Hver séu líkleg áhrif þess á sjávarútveginn til lengri tíma að tiltekinn stór hluti aflaheimilda verði boðinn til leigu á uppboði og jafnframt áform um að slíkur pottur verði boðinn upp í hlutum m.v. pólitísk markmið hverju sinni. Fjalla þarf um reynslu annarra þjóða af leiguleið og hvaða þýðingu hún hefur fyrir nýliðun í greininni og er hér ekki eingöngu átt við smæstu báta. Nýliðun er reyndar sérstakt umfjöllunarefni sem sérfræðihópurinn þarf að nálgast í umfjöllun sinni.

- B. Í skýrslu starfshópsins var lagt til að farin yrði s.k. samningaleið. Meginástæða þess er til að koma málefnum nýtingarréttarins í viðundandi horf. Í frumvarpinu sem nú liggur fyrir er gert ráð fyrir að gerðir verði samningar til 15 ára með endurnýjun fimm árum fyrir lok, en þá komi til viðbótar 8 ár, en ekki verði um frekari framlengingu að ræða, þar sem gildistími frumvarpsins er 23 ár. Skoða þarf hvað áhrif samningur af þessu tagi hafi á rekstur fyrirtækjanna, sérstaklega þegar að líða tekur að endurskoðun laga á sjöunda ári, opnun glugga á níunda ári og síðan það að ekki er tiltekið hvaða kerfi taki við. Meta þarf skynsamlega lengd samningstíma með hliðsjón af eðlilegri fjárfestingastefnu, líftíma sjávarútvegsfyrirtækjanna og fleiru er hópurinn telur rétt. Skoða þarf áhrif þessa út frá sem flestum hliðum m.a. hvað áhrif það hafi að binda framsal við 15 ár með þeim hætti sem gert er, en varanlegt framsal er óheimilt eftir 15 ár samkvæmt frumvarpinu. Hver verða áhrif alls þessa á verðmyndun aflaheimilda er t.d. ein spurning sem spyrja má. Athuga þarf hvort 25% framsal aflamarks dugi greininni sem nauðsynlegur sveigjanleiki við veiðar og hver eru áhrif nýrrar veiðikröfu í því sambandi. Jafnframt þarf að fara yfir kosti og galla forleiguréttarins og hvort skynsamlegt sé að koma við einhverjum hvötum vegna endurskoðunar svo eitthvað sé nefnt.
- C. Í frumvarpinu er sérstök grein um veðsetningar aflaheimilda. Þar er gert ráð fyrir að í reynd verði allar nýjar veðsetningar aflaheimilda, beinar eða óbeinar, bannaðar með tíð og tíma, þó vissulega sé gert ráð fyrir ákveðinni aðlögun sem bundin er við þau skip sem fyrir eru. Meta þarf áhrif þessa á greinina.
- D. Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu, að núgildandi veiðigjald verði tvöfaldað og ráðstöfun þess verði með tilteknum hætti. Þetta er sett fram með hliðsjón af núverandi aðferð, en ef til vill er þessi hluti verkefnisins þýðingarmestur þegar að til framtíðar er litið, en hann snýr að eðlilegri rentu þjóðarinnar af þessari auðlind. Hér er sem sagt gert ráð fyrir að farið verði yfir kosti og galla núverandi fyrirkomulags á álagningu veiðigjalds, en einnig gerð atлага að, hvernig best eigi að finna hæfilegt veiðigjald eða auðlindagjald ríkisins þegar að til framtíðar er litið eins og áður sagði. Gjald er tryggi ríkinu sanngjarnan hluta, en taki jafnframt tillit til reksturs fyrirtækjanna, fjölbreytileika greinarinnar og þess að rekstur hennar er mjög sveiflukenndur.
- E. Sérstök áhersla er lögð að frumvarpið sé skoðað út frá því hvaða líkleg áhrif það hafi í byggðarlegu og samfélagslegu tilliti. Hér geta komið til ýmsir þættir sem sérfræðihópnum er falið að meta.

Markmið Endurskoðunarnefndar (2010)

Hér á eftir fara þau markmið sem starfshópurinn setti sér við endurskoðun laga á fiskveiðistjórnuninni:

Starfshópurinn leggur áherslu á að við ákvörðun um úthlutun aflaheimilda skuli gæta þjóðhagslegrar hagkvæmni, langtímasjónarmiða til að tryggja afkomu sjávarútvegsins, að hámarka afrakstur auðlindanna og tryggja sjálfbæra nýtingu fiskistofna við landið. Þá skal gæta jafnræðis við úthlutun veiðiheimilda og atvinnufrelsis og skapa betri grundvöll fyrir eðlilegri nýliðun í greininni. Í þessu tilliti vekur meirihluti starfshópsins athygli á álitum mannréttindanefndar SP og niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu sem fjallað er um síðar í þessari skýrslu. Jafnframt kom sterkt fram í umræðunni að viðhalda bæri þeim markmiðum 1. gr. Laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu.

Það er mat meirihluta starfshópsins að eftirfarandi meginmarkmið eigi að hafa til hliðsjónar við úthlutun aflaheimilda:

- Treysta í sessi varanlegt eignarhald og fullt forræði þjóðarinnar yfir auðlindum hafsins.
- Tryggja þjóðhagslega hagkvæmni og sjálfbæra nýtingu fiskistofnanna við landið.
- Tryggja jafnræði gagnvart úthlutun aflaheimilda og verndun atvinnufrelsis þannig að eðlileg endurnýjun geti átt sér stað í greininni.
- Tryggja þarf að þjóðin njóti arðs af auðlindinni og skapa þannig meiri sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið.
- Stuðlað sé að sem mestri hagkvæmni í útgerð og óvissu eytt um afkomuhorfur, rekstrarskilyrði,
- fjárfestingagetu og markaði með afurðir.
- Gæta að atvinnu- og byggðamálum.
- Eðlileg aðlögun að breyttu fyrirkomulagi þannig að þeir sem fyrir eru í rúmi hafi tóm til að aðlagast sig breyttum aðstæðum í samræmi við breytingar á stjórn fiskveiða.
- Vinna að fyrirhuguðum breytingum í sem mestri sátt við alla aðila í atvinnugreininni og þjóðina í heild.
- Markmiðið er að skapa stöðugleika og festu í greininni til langs tíma með skýrum hætti, setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem nýta auðlindina og gæta jafnræðis við úthlutun nýrra aflaheimilda.

Ágrip

Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 1475, (hér eftir kallað frumvarpið) mun hafa margvísleg áhrif á sjávarútveginn. Sérfræðihópnum var ætlað að leggja mat á hagræn áhrif þess. Sérfræðihópurinn byggir mat sitt á þeim markmiðum sem sett voru af Endurskoðunarnefnd (2010) og frumvarpinu er ætlað að endurspegla.

Sjávarútvegur er grunnatvinnugrein á Íslandi. Íslendingar hafa að mörgu leyti verið frumkvöðlar í þeim málum er snerta stjórn veiða. Atvinnugrein sem byggir á nýtingu sameiginlegrar náttúruauðlindar, og er uppspretta auðs og velsældar, er eðlilega uppspretta deilna. Deilurnar um aflahlutdeildarkerfið hafa t.d. verið viðvarandi frá upptöku þess 1984. Fiskveiðistjórnunarkerfið eins og það er í dag varð ekki til í einu vetfangi heldur er afleiðing samfelldrar þróunar og umbreytinga í samspili hagsmuna og stjórnmála. Umfangsmiklar rannsóknir liggja fyrir á hagrænum þáttum ólíkra veiða og veiðistjórnunar, innlendar sem og erlendar sem nýst hafa við vinnu sérfræðihópsins. Hagsaga 20. aldar er samofin afkomu veiða og vinnslu og getur um margt vísað veginn um hvað gagnast vel sem og það sem miður hefur farið.

Þróun laga um fiskveiðistjórnun hefur m.a. tekið mið af vinnu þriggja nefnda sem skipaðar hafa verið í gegnum tíðina. Þær eru Tvíhöfðanefndin á níunda áratugnum, Auðlindanefnd sem skilaði skýrslu um síðustu aldamót og að lokum Endurskoðunarnefndin sem skipuð var í kjölfar niðurstaðna Auðlindanefndar. Greiningin sem birtist í þessum skýrslum hefur m.a. nýst við greiningu sérfræðihópsins á núverandi frumvarpi.

Margar greinar frumvarpsins hafa snertifleti við þau markmið sem frumvarpinu er ætlað að ná. Í stað þess að fjalla beint um einstakar greinar þess er uppbygging skýrslunnar þannig að efnisumfjöllunin tekur á ákveðnum markmiðum frumvarpsins og eða stefnumörkun stjórnvalda eins og hún birtist í frumvarpinu. Skýrslan skiptist í 11 kafla sem afmarkast af viðfangsefnum.

Hagkvæmar veiðar

Í 1. grein frumvarpsins er sett fram það markmið að stuðla að hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum, enda hefur krafan um hagkvæma nýtingu margsinis verið staðfest sem meginmarkmið fiskveiðistjórnunar. Fjöldmörg dæmi sýna að óheftar veiðar úr sameiginlegum fiskistofnum leiða til ofnýtingar og þess að tekjur sjómanna og hagnaður útgerða verður minni en gæti orðið með skynsamlegri stjórn. Framlag útgerðar til landsframleiðslu verður minna en ella og skatttekjur sömuleiðis. Síðast en ekki síst er hætt á að veiðarnar verði ekki sjálfbærar, að stærð fiskistofna og afkastageta fari langt niður fyrir hagkvæm mörk, jafnvel svo að erfitt reynist að byggja þá upp að nýju. Þung rök falla að því að takmarka umfang veiða og stuðla að hagkvæmri nýtingu auðlindanna.

Margs konar leiðir hafa verið reyndar til að takmarka veiðar, með misgóðum árangri. Reyna má að takmarka sókn. Reynslan af sóknartakmörkunum er hins vegar ekki góð. Erfitt er að takmarka afla við fyrirframákveðið magn, auk þess sem offjárfestingar í skipum og búnaði leiða til of mikils afla. Kostnaður eykst samfara fjárfestingu meðan keppnin um aflann torveldar útgerðum að taka mið af þörfum markaðarins. Hvort tveggja dregur úr arðsemi.

Á undangengnum áratugum hafa sífellt fleiri ríki tekið upp stjórnkerfi sem grundvallast á nýtingarrétti. Reynslan af þeim hefur verið góð hvað varðar hagkvæmni nýtingar, þó svo önnur vandamál komi upp. Slík kerfi geta verið af ýmsum toga, t.d. leyfisveitingar, afnotaréttur sem er bundinn við ákveðið sveitarfélag eða svæði, aflamarkskerfi með framseljanlegum eða óframseljanlegum aflaheimildum, og jafnvel þess að veita einni útgerð einkarétt til að nýta stofnanna. Hversu vel tekst til ræðst af eiginleikum þess nýtingarréttarfyrirkomulags sem komið er á. Þessum eiginleikum má skipta í fernt; hversu trygg réttindin eru, hversu vel þau útiloka aðra frá því að skipta sér af nýtingu þeirra, hversu varanleg þau eru og hversu mikið hægt sé að skipta þeim upp og eiga viðskipti með þau. Miklu skiptir hvort nýtingarrétturinn er tímabundinn eða varanlegur og eykst skilvirknin eftir því sem rétturinn nær til lengri tíma. Þessi áhrif spila hins vegar saman við líkur á endurnýjun tímabundins nýtingaréttar. Þá skiptir máli hvort nýtingarréttarkerfið nái til alls flotans eða hluta hans; eftir því sem stærri hluti

flotans stendur utan við kerfið, þeim mun minni verður áhugi handhafa réttindanna til að ganga vel um auðlindina og fjárfesta í atvinnugreininni.

Kerfi sem byggja á eignarrétti hafa iðulega leitt til hagræðingar í veiðum. Kostnaður lækkar vegna betra skipulags veiða. Jafnframt leiðir ráðstöfunarréttur til þess að veiðar geta miðast meira við þarfir markaðarins og herra verð fæst fyrir afurðirnar en áður. Hvort tveggja leiðir til aukinnar arðsemi veiðanna og myndun auðlindarentu í greininni. Að síðustu skapar eignarréttur forsendur til langtímahugsunar, enda nýtur eigandi afraksturs fjárfestinga sinna. Þetta á bæði við um fjárfestingar í búnaði og markaðsstarfi sem og fjárfestingum í auðlindinni sjálfri, s.s. minni sókn og uppbyggingar fiskistofna. Aflamarkskerfi hafa því verið forsenda fyrir betri nýtingu á auðlindum sjávar. Bætt afkoma og tilkoma sýnilegrar auðlindarentu er á hinn bóginn uppspretta deilna um eiginlegt eignarhald auðlindanna og réttláta skiptingu auðlindarentunnar.

Auðlindarenta og veiðigjald

Frumvarpinu er ætlað að veita þjóðinni stærri hlutdeild en verið hefur í auðlindarentunni sem veiðarnar skapa. Að meta umfang auðlindarentunnar er hins vegar ekki einfalt. Auðlindarentu í nýrri ónuminni auðlind má skilgreina sem mismunur samfélagslegs kostnaðar veiða að teknu tilliti til eðlilegrar arðsemi (af skipum og veiðarfærum) og afurðaverðs. Núverandi aflahlutdeildarkerfi, sem komið var á 1984 með úthlutun á grundvelli veiðireynslu og leyft hefur verið að framselja frá 1991, hefur gert það að verkum að stór hluti aflaheimilda hefur gengið kaupum og solum á markaði á verði sem endurspeglar téða auðlindarentu. Kostnaður af kvótakaupum er í dag orðinn hluti af kostnaði veiða með tilheyrandi samdrætti í auðlindarentu. Um þessi áhrif er betur fjallað nánar í umfjöllun um áhrif frumvarpsins á rekstur einstakra útgerða.

Sérfræðihópurinn telur að tillögur frumvarpsins um gjalddöku séu innan hóflegra marka ef litið er til auðlindarentu eins og um nýja ónumda auðlind væri að ræða. Á hinn bóginn eru áhrif hennar á rekstur einstakra fyrirtækja mun neikvæðari. Kostur aðferðarfræði gjalddökkunar eru þeir að aðilar í greininni hafa ekki hvata til að breyta útgjöldum til að hafa áhrif á gjaldið. Í hagrænu tilliti byggir gjaldið á grunni sem reiknaður er út frá vergri hlutdeild fjármagns (EBITDA) veiða sem endurspeglar auðlindarentuna að hluta en ofmetur hana. Grunnurinn er ekki hagrænn hagnaður greinarinnar, eftir því sem hlutfallið af vergri hlutdeild fjármagns verður herra (lagt til 19%) því stærri verður þessi vandi.

Sérfræðihópurinn vill undirstrika að ekki sé hægt að horfa á gjalddökuna í afmörkuðu tilliti. Gjaldtakan verður að vera í samræmi við aðra þætti umgjörðar fiskveiðistjórnunarkerfisins. Ef vegið er að möguleikum til hagræðingar og langtímahagkvæmni mun það skerða umfang auðlindarentunnar og draga úr getu útgerðarinnar til að standa undir gjalddökkunni. Þannig er gjaldtakan einungis hófleg sé hún skoðuð ein og sér. Í samhengi við aðrar tillögur frumvarpsins getur hún hins vegar ekki talist það.

Núverandi gjaldtaka tekur ekki tillit til kostnaðar hins opinbera af fiskveiðistjórnunarkerfinu. Gjaldið er afkomutengt og mun að öllum líkindum til langs tíma afla stjórnvöldum tekna umfram þennan kostnað. Sérfræðihópurinn vill benda á að áður hafa komið fram tillögur um að útreikningur gjaldsins yrði tvískiptur. Grunngjaldið yrði kostnaður stjórnvalda af fiskveiðistjórnuninni en því til viðbótar yrði afkomutengt gjald. Þannig væri tryggt að greinin greiddi ávallt rekstrarkostnað hins opinbera af stjórnsýslu tengdri fiskveiðum.

Útreikningur gjaldsins byggir á heildarafkomu greinarinnar og er umreiknaður í krónugjald á kíló þorskígildis sem lagður er á afla. Ólíkar veiðar hafa mjög ólíka afkomu og því leggst gjaldið með mjög misjöfnum þunga á ólíkar tegundir veiða. Þegar þessi atriði eru skoðuð aftur í tímann kemur í ljós að útgerðin í heild hefði greitt gjaldið enda þótt tap hefði verið á henni. Þetta á einnig við um einstaka flokka útgerðar. Álagning gjaldsins byggir heldur ekki á samtímaútreikningi heldur byggir á gögnum sem aflað er með töf. Sérfræðihópurinn hefur skoðað áhrif þess og gert tillögur til þess að minnka áhrif þessara tafa. Ekki má gleyma því að veiðigjaldið er til frádráttar frá tekjuskattstofni fyrirtækja svo álagning þess mun draga úr skatttekjum ríkisins af tekjuskatti fyrirtækja.

Samningaleiðin

Undanfarin ár hefur verið unnið að því að festa í sessi það fyrirkomulag að fiskimiðin séu þjóðareign. Núverandi frumvarp um stjórn fiskveiða setur eignarhaldið í öndvegi með því að kveða á um að

nytjastofnar á Íslandsmiðum séu auðlind í óskoraðri þjóðareign. Ákvörðun um eignarhald er í eðli sínu pólitísk og háð gildismati samfélags. Um leið er ríkinu sem umboðsaðila þjóðarinnar ekki ætlað að stunda veiðar. Viðfangsefni fiskveiðistjórnunarkerfisins er því að búa til handhöfn á rétti til veiða, þ.e. nýtingarrétti. Samningaleiðinni, eins og hún birtist í frumvarpinu, er ætlað að uppfylla það pólitíska markmið að nýtingarrétturinn feli ekki í sér varanlegan eignarrétt.

Samningaleiðin á sér nokkurn aðdraganda og kemur fyrst fram í skýrslu Endurskoðunarnefndar (2001). Í skýrslu forsætisráðuneytis um vatns- og jarðhitaréttindi er að finna frekari umfjöllun um þess aðferð við veitingu nýtingarréttar þar sem byggt er á skýrslu Friðrik Más Baldurssonar og Daða Más Kristóferssonar (2010). Í minnisblaði Lúðvíks Bergvinssonar hdl. og Karls Axelssonar hrl. (2010) eru sett fram drög að þessari aðferð fyrir fiskveiðistjórnun og Endurskoðunarnefndin (2010) ákvað að byggja á þessari nálgun.

Lykilþættir í samningaleiðinni eru tímalengd nýtingarréttar og ákvæði um endurnýjun. Takmörkuðum úthlutunartíma fylgja vandamál. Ekki skapast skilyrði langtímahugsunar hjá nýtingaraðila ef úthlutunartíminn er stuttur. Þetta er svokallaður leigjendavandi. Draga má úr þessum neikvæðu afleiðingum með því að lengja nýtingartíma eða með því að auðvelda endurnýjun, t.d. með setningu almennra viðmiðana um skilyrði endurnýjunar sem liggja fyrir með rúmum fyrirvara. Auknar líkur á endurnýjun draga úr leigjendavandanum.

Samkvæmt frumvarpinu verða samningar um nýtingarleyfi á aflaheimildum í upphafi að jafnaði til 15 ára og nýtingarleyfishafi á rétt á viðræðum um endurskoðun og hugsanlega framlengingu samnings, hafi samningsaðili staðið við allar samningsskuldbindingar sínar. Skulu viðræður um endurskoðun og hugsanlega framlengingu samnings hefjast sex árum fyrir lok gildistíma samnings og ljúka eigi síðar en fimm árum fyrir lok gildistíma samnings. Engin fyrirheit eru gefin um endurnýjun. Komi til framlengingar á nýtingarsamningum skal hún vera átta ár. Sérfræðihópurinn telur úthlutunartímann samkvæmt frumvarpinu mjög skamman og að óvissan um framlengingu, bæði eftir 15 og 23 ár brjóti í bága við inntak samningaleiðar.

Sérfræðihópurinn telur að slá verði á óvissu um endurnýjun eða setja fram til viðmið til að minnka hana. Hægt væri að minnka óvissuna um endurnýjunina og búa til markmið sem þjóna fiskveiðistjórnuninni með því að setja í frumvarpið einhvers konar vörðu um endurnýjunina. T.d. mætti setja í frumvarpið að áður en kæmi að því að gluggi endurnýjunar opnaðist myndi ráðherra kalla eftir stjórnýsluúttekt á því hvernig samningaleiðinni hefði farnast. Í þessari úttekt væri lögð til grundvallar, nýting auðlindarinnar, hagkvæmni veiða, hagræn áhrif framsals, byggðaáhrif, brottkast og umgengni um auðlindina, og almennt um hvernig handhöfn aflahlutdeilda samkvæmt samningaleið hefði gengið. Í niðurstöðum slíkrar úttektar yrði annaðhvort mælt með eða gegn endurnýjun samninga. Ráðherra myndi í kjölfarið fela viðeigandi stjórnvaldi á grundvelli þessarar úttektar að ganga til samninga. Hægt væri að nýta niðurstöður slíkrar úttekt til þessa að setja skilyrði við endurnýjun o.þ.h. Í þessu efni skiptir líka máli hvað endurnýjun snertir að handhafar aflahlutdeilda hafi ekki unnið gegn fyrirkomulagi innheimtu auðlindagjalds. Þá yrði enn fremur skoðað í þessari úttekt hvort framsal skuli bannað eftir að samningar verði endurnýjaðir eftir 15 ár.

Samningaleiðin, eins og henni var hefur áður verið lýst, var ekki hugsuð sem upphafið að kerfi með endastöð, heldur kerfi sem byggir við samfellu samningstíma og endurnýjun samninga. Þá verður heldur ekki séð að samningaleiðin væri hugsuð utan um annað en áframhaldandi aflahlutdeildarkerfi að viðbættum „pottum“. Kerfið sem hér er lagt til lýkur á 23. ári án fyrirheits og í því er mörgum spurningum ósvarað t.d. hvort markmið stjórnvalda sé áframhald núverandi aflahlutdeildarkerfis eða hvort í þessu frumvarpi sé að finna sólarlagsákvæði þess.

Markaðstengsl og verðmætasköpun

Á undanförunum árum hefur sjávarútvegurinn nýtt vel þau tækifæri sem hann hefur haft til hagræðingar. Hagræðingin hefur byggst á fækkun skipa, samþjöppun aflaheimilda, aukinni sérhæfingu, skipulagsbreytingum og aukinni tæknivæðingu. Síðast en ekki síst hefur mikill árangur náðst í að auka virði afla með markaðsstarfi og aðlögunar veiðanna að þörfum og kröfum markaðarins. Aflahlutdeildarkerfið skapar hvata fyrir fyrirtækin að leita leiða til hámarka það virði sem fæst úr hverju kíló af veiddum fiski. Nauðsynleg forsenda þessarar þróunar er aflahlutdeildarkerfi sem leyfir fyrirtækjum að skipuleggja veiðar í takt við þarfir markaðarins og það frelsi sem fyrirtækin hafa til að

skipuleggja starfsemina á sem hagkvæmastan hátt. Sérfræðihópurinn varar við breytingum á fiskveiðistjórnunarkerfinu sem takmarka getu fyrirtækjanna til að nýta sér tækifæri á markaði eða draga úr hvötum til langtímahugsunar í skipulagi veiða og vinnslu. Á þetta jafnt við um standveiðar, byggðakvóta, takmarkanir á framsali aflaheimilda og reglur um aðgengi að leiguhluta.

Skipting aflamarks og flokkur 2 „pottaleið“

Frumvarpið gerir ráð fyrir skiptingu heildaraflamarks milli flokks 1 og flokks 2. Flokki 2 er ætlað að vaxa mjög á kostnað flokks 1. Aflamarki í flokki 2 er ráðstafað í eftirfarandi hluta: byggðahluta, bætur, strandveiðar, línuívilnun og leiguhluta. Almenn gagnrýnir sérfræðihópurinn hlutana í flokki 2 fyrir að ganga gegn sjónarmiðum hagkvæmni í útgerð, að leiguhluta undanskildum.

Strandveiðar eru í eðli sínu ólympískar veiðar en reynsla af slíkum veiðum, hér á landi sem og annars staðar, er mjög á einn veg. Þær leiða til kapphlaups um afla sem hækkar sóknarkostnað, lækkar verðmæti afla og hvetja til brottkasts meðafla. Sérfræðihópurinn telur mikilvægt að stjórnvöld séu sér meðvituð um þessa hættu og þann kostnað sem þessum veiðum mun fylgja. Jafnframt leggur sérfræðihópurinn á það áherslu að strandveiðar greiði sama auðlindagjald og aðrar veiðar svo koma megi í veg fyrir að allri auðlindarentu í þeim sé sóað.

Sérfræðihópurinn telur að línuívilnun gæti verið skynsamleg aðgerð í umhverfismálum ef rétt er að henni staðið. Mjög skortir þó á að grundvöllur umfangs hennar sé nægilega traustur. Jafnframt telur sérfræðihópurinn ómögulegt að finna réttlætingu þess að einskorða hana við handbeitta línu.

Í frumvarpinu er ráðherra fengin víðtæk völd yfir úthlutun úr flokki 2. Sérfræðihópurinn varar við tækifærum á rentusókn sem slíkt getur skapað. Samkvæmt kenningum almannavalsfræðinnar eru stjórnámamenn ekki ólíkir öðru fólki, þeir taka ákvarðanir sem taka mið af eigin hag líkt og aðrir. Þannig verða til pólitískir markaðsbrestir vegna umbjóðendavanda. Almannavalsfræðin kennir t.d. hvernig hagsmunahópar þrýsta á stjórnámamenn sem hafa ráðstöfunarvald á rentu. Almennur sem á lítilla hagsmuna að gæta veitir lítt aðhald en hagsmunahópurinn sem er samþjappaður og á mikið undir leggur sig fram af öllu afli. Afleiðing þess verður svokölluð rentusókn þar sem rentu er sóað við atferlið að öðlast hana. Rentusókn krefst þess af stjórnvöldum að þau tryggi stofnanaumgjörð um stjórn auðlindarinnar sem lágmarkar hana. Lögjafinn á samkvæmt þessu að lágmarka tækifæri til slíks athæfis fremur en að skapa umgjörð þar sem þessi hætta skapast.

Sérfræðihópurinn telur að byggðakvóta sé úthlutað of seint og til of skamms tíma til að líklegt sé að hann hafa veruleg jákvæð áhrif á stöðugleika efnahagslífs á landsbyggðinni. Jafnframt bjóða reglur um úthlutun heim hættunni á rentusókn. Gegnsærra og farsælla væri að styðja byggðarlög í vanda með fjárframlögum sem þau geta varið til þeirra verkefna sem þau telja brýnust, s.s. langtímauppbyggingar atvinnustarfsemi.

Sérfræðihópurinn telur grunnhugmyndir um leiguhluta verða frekari skoðunar. Leiguhluti er augljós valkostur sem tekjuöflun fyrir ríkissjóð sem jafnframt gæti orðið til þess að auka sveigjanleika veiða innan aflamarkskefisins með því að dýpka leigumarkað fyrir aflaheimildir. Á hinn bóginn hlýtur leiguhlutinn ávallt að rýra úthlutun til nýtingarsamninga og þar með að skerða afkomu útgerða í flokki 1. Sérfræðihópurinn sér jafnframt alvarlega ágalla á tillögum frumvarpsins um fyrirkomulag kvótapiðs. Þar er gert ráð fyrir mikilli aðkomu ráðherra með reglusetningu um skilyrði fyrir kaupum. Slíkt er afar varhugavert. Sérfræðihópurinn leggur á það áherslu að viðskiptaleg sjónarmið ráði ferðinni á kvótapiði, ef því verður komið á.

Nýliðun

Nýliðun í kvótakerfum getur oft orðið lítil. Sú stífa arðsemiskrafa sem jafnan hvílir á útgerðum í kvótakerfum gerir nýliðun erfitt fyrir. Þá skortir fjármagn til að kaupa sig inn í kerfið og reynslu til að standast samkeppni takist þeim að hefja rekstur. Ekki er hins vegar auðvelt að benda á leiðir sem auðvelda nýliðun.

Nokkur ákvæði frumvarpsins munu hafa áhrif á nýliðun. Í fyrsta lagi munu takmarkanir framsal nýtingarsamninga gera nýliðun í flokki 1 erfiða. Í öðru lagi mun bann við veðsetningu aflaheimilda gera fjármögnun kaupa á útgerð í rekstri afar erfiða og dýra. Einungis þeir sem hafa úr öðrum veðum að ráða eða koma með mikið eigið fé inn í útgerð eiga möguleika á að hefja útgerð í flokki 1. Að þessu leyti er frumvarpið beinlínis fjandsamlegt nýliðun.

Standveiðihluti og leiguhluti gætu hugsanlega aukið nýliðun. Áhrif standveiða hljóta þó alltaf að vera takmörkuð, enda veiðarnar stundaðar í mjög stuttan tíma og henta því ekki sem aðalstarf. Jafnframt er líklegt að sá umframhagnaður sem hægt er að hafa af veiðunum eignagerist í verði smábáta, sem skapar hliðstæða hindrun fyrir nýliðun og hátt verð aflaheimilda.

Leiguhluta er ætlað að bæta skilyrði til nýliðunar. Þó ber að benda á tvennt í því samhengi. Ef úthlutun úr leiguhluta verður einungis til eins fiskveiðiárs í senn mun verða afar erfitt að fjármagna fjárfestingar í bátum og búnaði. Fáar fjármálastofnanir eru tilbúnar að lána fyrirtækjum sem búa við fullkomna óvissu um veltu. Einnig ber að benda á að reglur um umfang leiguhluta í þorski, ýsu, ufsa og steinbít ganga bersýnilega gegn markmiði um nýliðun. Sýnt er fram á í skýrslunni að breytileiki í stærð leiguhluta í þessum tegundum verður mjög verulegur ár frá ári. Af þeim sökum verður afar erfitt að reka útgerð sem byggir á leigu einvörðungu.

Framsalið

Í frumvarpinu er vegið mjög að framsali aflaheimilda. Almenn samstaða er meðal sérfræðinga í auðlindahagfræði að viðskipti með aflaheimildir skipti miklu máli um hagkvæmni í sjávarútvegi. Reynsla af framsali rennir einnig mjög stöðum undir þessa skoðun. Viðskipti með aflaheimildir grisja úr þá aðila sem síður standa sig í veiðum og hleypa þeim að sem standa betur að vígi. Sérfræðihópurinn mælir því eindregið gegn slíkum takmörkunum.

Framsal aflaheimilda er hins vegar ekki sársaukalaust fyrir atvinnuöryggi á einstökum stöðum og vandinn hefur magnast vegna minnkandi afla í mikilvægustu greinum sjávarútvegs undanfarin ár. Með lækkun aflamarks hafa fyrirtæki leitað leiða til hagræðingar og keypt aflahlutdeildir og einstakar byggðir hafa orðið undir í baráttunni um hlutdeildirnar sem fluttust milli staða. Tækni framfarir hafa líka haft áhrif hér og fækkun starfa í kjölfar þess hefur magnað vandann. Byggðaðpróun er margslungið fyrirbæri og kvótaflutningur er einungis einn fjölmargra þátta sem hefur haft áhrif.

Sjávarútvegur og byggðaðpróun

Tilflutningur aflahlutdeilda milli byggðarlaga hefur einatt vakið hörð viðbrögð, ekki síst fyrir þær sakir að á meðan handhavar heimildanna hafa fengið greitt fyrir söluna, hafa byggðirnar veikt. Á vettvangi stjórnmalanna er því þung undiraldi að hefta framsalið og jafnvel banna það líkt og tillögur gera ráð fyrir eftir 15 ár. Í þessari umræðu kristallast þau fórnarskipti sem eru milli hagkvæms rekstrar og byggðasjónarmiða. Í þessu samhengi ber að huga vandlega að langtímaáhrifum þess að blanda saman atvinnustefnu og auðlindanýtingu við markmið í byggðamálum. Ef of langt er gengið fram í því að stuðla að ráðstöfunum sem ganga á svig við hagkvæmni hefur það áhrif á líf skjör þeirra sem hafa lífsviðurværi af atvinnugreininni. Jafnframt verður erfitt að meta kostnað og þar með þjóðhagsleg áhrif byggðastefnu sem rekin er í skjóli reglna um auðlindanýtingu.

Skipan byggðar í landinu hefur tekið miklum breytingum á liðnum áratugum og þótt lengra væri leitað aftur. Margir þættir hafa haft áhrif á þessa þróun. Þróun sjávarútvegs og landbúnaðar skipta miklu máli í þessu sambandi. Samdráttur í lönduðum afla og tækni framfarir af ýmsum toga í veiðum og vinnslu sjávarafurða ásamt breyttum viðhorfum í markaðsmálum hafa þar mikil áhrif. Byggðin í landinu þróaðist út frá öðrum forsendum en eru til staðar í dag. Með frumvarpinu er sjávarútvegnum fært það hlutverk að takast á við staðbundin vandamál í byggðaðpróun á Íslandi. Á þann hátt er dregið úr rekstrarlegri hagkvæmni greinarinnar og þar með samkeppnishæfni hennar á alþjóðlegum mörkuðum. Það mun veikja stöðu sjávarútvegs sem atvinnugreinar og dregur úr möguleikum hans til að skila arði inn í þjóðarbúið. Kostnaður við slíka aðferðafræði er óljós og ferlið ógagnsætt. Það er pólitísk ákvörðun hvort og hvernig almannavaldið eigi að bregðast við staðbundinni þróun sem veikir einstök byggðarlög. Ef pólitískur meirihluti er fyrir því að grípa til aðgerða til varnar þeim byggðarlögum sem eiga undir högg að sækja vegna fólksfækkunar þá er eðlilegt að það sé gert á samfélagslegum grunni en ekki lagt á herðar einnar atvinnugreinar.

Bann við veðsetningu

Samkvæmt tillögum frumvarpsins er lagt bann við veðsetningu nýtingarsamninga. Verið er að bregðast við umræðu um að ekki sé eðlilegt að handhavar aflahlutdeilda geti veðsett þær enda eigi þeir ekki óveiddan fiskinn í sjónum. Í þessu samhengi gætir nokkurs misskilnings á eðli og hlutverki veðsetningarinnar í núverandi kerfi. Aflahlutdeildir í núverandi kerfi eru ekki framsal á sjálfri

auðlindinni enda rækist það á ákvæði 1. greinar gildandi laga um þjóðareign á auðlindinni. Aflahlutdeildir eru nýtingarsamningar eða leigusamningar. Í núgildandi kerfi er nýtingartíminn ekki tilgreindur en væntanlega hafa flestir handhafar aflahlutdeilda gert sér grein fyrir að þessir samningar væru ekki til óendanlega langs tíma og án verulegra breytinga á samningsskilyrðum enda jafngildi slíkt fyrirkomulag beinni eignaraðild að auðlindinni.

Sérfræðihópurinn telur bann við veðsetningu óráðlegt. Slíkt bann mun draga mjög úr getu fyrirtækja í sjávarútvegi til að fjármagna sig með ódýrasta mögulegum hætti. Það mun aftur draga úr fjárfestingargetu og eðlilegri tækniþróun. Jafnframt mun bann við veðsetningu gera það að verkum að nýliðun í aflamarkshluta kerfisins verður lítil sem engin og bundin við fjársterkra aðila. Þannig er búið til verulegt ójafnræði milli þeirra sem nú þegar hafa veðsett kvóta og þeirra sem hefðu áhuga á að koma inn í greinina. Jafnframt má benda á að þegar bann við framsali hefur gengið í garð að fimmtán árum liðnum verður gagnlítið að banna veð á aflaheimildum þar eð nýtingarsamningar verða bundnir við skip og aflaheimildir þess þannig sjálfkrafa öruggt veðandlag.

Miðað við núverandi aðstæður er verðmæti aflahlutdeilda það mikið og það stór hluti af heildarfjárbindingu í útgerð að það yrði mjög mikið óhagræði af því að meina fyrirtækjunum að veðsetja aflaheimildir. Þetta bann jafngildir því að hækka eiginfjárkröfu sjávarútvegsfyrirtækja langt upp fyrir það sem eðlilegt er talið í öðrum greinum. Í því felst umtalsverð skattlagning á fyrirtæki í greininni umfram það sem aðrir þættir frumvarpsins kveða á um og umfram skattlagningu á önnur fyrirtæki almennt. Í ljósi þess að bannið við veðsetningu er ekki afturvirkir mun það skapa tvær gerðir af veiðiheimildum, veðsettar og óveðsettar. Veðsettar veiðiheimildir munu, af þeim ástæðum sem reifaðar eru hér að framan, verða verðmeiri en óveðsettar, enda auðvelda þær fyrirtækjum fjármögnun og lækka fjármagnskostnað.

Áhrif á rekstur og efnahag einstakra fyrirtækja í útgerð

Sérfræðihópurinn lagði í sérstaka könnun á áhrifum frumvarpsins á rekstur nokkurra útgerðarfyrirtækja. Niðurstöðurnar sýna að áhrifin eru almennt til hins verra. Bæði hærra veiðigjald og flutningur afla frá núverandi handhöfum veiðiheimilda í potta hefur neikvæð áhrif á rekstur þeirra fyrirtækja sem nú ráða yfir aflaheimildum. Að auki hefur 12. grein frumvarpsins mikil áhrif, en sum fyrirtæki fá auknar veiðiheimildir vegna hennar, meðan önnur tapa veiðiheimildum.

Niðurstaða greiningar á áhrifum á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja er að tillögur frumvarprins hafi mikil áhrif á rekstur félaganna. Hjá þeim félögum sem skoðuð voru, þ.e. tuttugu af tuttugu og fimm stærstu fyrirtækjunum í aflahlutdeildarkerfinu, lækkar EBITDA hagnaður um 9,3% á fyrsta ári vegna laganna en 13,9% á fimmtánda ári þegar áhrif laganna koma að fullu fram. Í þeim útreikningum er ekki gert ráð fyrir aukningu á aflaheimildum í þorski. Hins vegar þegar gert er ráð fyrir líklegri aukningu á þorskveiðum eru áhrifin enn meiri. Þá lækkar EBITDA hagnaður um 11,8% á fyrsta ári en 20,5% á fimmtánda ári vegna áhrifa laganna.

Áhrif laganna eru önnur á fyrirtæki í krókaafلامarkinu. Almennt leiða lögin til þess að veiðiheimildir þeirra aukast ef ekki er gert ráð fyrir auknum þorskkvóta á næstu árum. Hins vegar eru félög í krókaflamarkinu almennt mjög viðkvæm fyrir hækkun á veiðigjaldi. Því minnkar framlegð þeirra um 8,6% á fyrsta ári og 10,6% á því fimmtánda að meðaltali vegna áhrifa laganna. Lögin hafa mikil áhrif á fyrirtæki í krókaafلامarkinu ef gengið er út frá auknum þorskaflaheimildum á næstu árum. Þá minnka lögin veiðiheimildir þessa flokks verulega og hafa mikil áhrif á framlegð. Áhrif laganna eru þá þau að EBITDA hagnaður minnkar um 12,9% fyrsta ári og 22,8% á því fimmtánda.

Lögin hafa mikil áhrif á efnahagslega stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Það er vegna þess að verðmæti aflaheimilda mun lækka, verði lögin samþykkt, og því mun raunveruleg eiginfjárstaða fyrirtækjanna veikjast. Samkvæmt mati sérfræðihópsins munu ákvæði frumvarpsins leiða til rúmlega 50% lækkunar á virði aflaheimilda. Þetta mat telur sérfræðihópurinn varlegt og færa má rök fyrir því að því að lögin leiði til enn meiri lækkunar á virði aflaheimilda. Almennt voru þau tuttugu félög í aflahlutdeildarkerfinu sem voru skoðuð nokkuð skuldug en félögin í krókaafلامarkskerfinu voru flest mjög skuldug. Því eru íslensk sjávarútvegsfyrirtæki mjög viðkvæm fyrir mikilli lækkun á verðmæti aflaheimilda. Frumvarpið leiðir því til þess að mun erfiðara verður fyrir fyrirtækin að halda áfram rekstri og vart réttlætanlegt hjá mörgum þegar raunverulegt verðmæti eigna verður langtum minna en virði skulda.

Ekki verður hjá því komist að víkja að afleiðingum frumvarpsins á lánveitendur sjávarútvegsfyrirtækjanna. Greiningin hér á undan byggir á úrtaki fyrirtækja. Þó svo verulegur hluti aflaheimilda sé á höndum þessara fyrirtækja er ekki hægt að alhæfa út frá niðurstöðunum um afleiðingar frumvarpsins fyrir lánveitendur sjávarútvegsfyrirtækjanna. Þó er ljóst að þessar afleiðingar eru verulegar. Sérstaklega bitna aðgerðir eins og aukning veiðiheimilda í flokki 2 og bann við veðsetningu mjög verulega á fyrirtækjunum. Sá hluti skulda sem óraunhæft er að verði greiddur vegna frumvarpsins mun lenda sem kostnaður á lánveitendum. Í ljósi þess að lánveitingar til sjávarútvegs eru að stórum hluta í eigu banka í opinberri eigu er því ljóst að afleiðingarnar munu bitna á skattgreiðendum með beinum hætti fari áhrif þeirra umfram getu sjávarútvegsfyrirtækjanna til að taka þær á sig.

Að síðustu vill sérfræðihópurinn benda á þau neikvæðu áhrif sem ósætti og deilur um fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar hafa á rekstrarskilyrði útgerðarinnar, áhuga á fjárfestingum í greininni og nýliðun. Útgerð er áhættusöm atvinnugrein. Óvissa um þróun stofnstærða, skilyrði til veiða og ástand á mörkuðum er mikil. Ofan á þessa óvissu bætist síðan pólitísk óvissa um framtíð fiskveiðistjórnunar. Mikilvægt er að þær breytingar sem nú standa fyrir dyrum séu vandaðar í hvívetna svo tryggja megi sjávarútvegnum stöðuga umgjörð sem er forsenda hagkvæmrar langtímanýtingar auðlinda sjávar.

1 Hagkvæmar veiðar

Í 1. grein frumvarpsins er sett fram það markmið að stuðla að hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Hagkvæmnikrafan er meginmarkmiðið í frumvarpinu og verður því hér tekið fyrst til umfjöllunar framlag auðlindahagfræði í þessu efni.

1.1 Fiskveiðistjórnun og vandi óhefts aðgangs

Fiskistofnar hafsins eru takmörkuð auðlind sem stjórna þarf nýtingu á. Langt er síðan bent var á að frjálsar og óheftar fiskveiðar leiði til þess að sjómenn keppi hver við annan um að veiða sem mest (Gordon 1954). Enda þótt sérhver þeirra hafi hag af því að fiskistofnarnir séu nýttir á sem hagkvæmasta hátt er enginn þeirra tilbúinn að draga úr eigin sókn þar sem slíkt leiðir eingöngu til þess að tekjur viðkomandi dragast saman. Svo lengi sem aðrir eygi von um hagnað mun sókn þeirra aukast að sama skapi. Því verður enginn samdráttur í heildarsókn. Sú staðreynd að stofnarnir eru sameiginleg auðlind, án stýringar á nýtingu, leiðir þess vegna til þess að auðlindin verður ofnýtt. Hagnaður verður lítill sem enginn og tekjur í atvinnugreininni lægri en þær gætu verið. Framlag útgerðar til landsframleiðslu verður minna en ella og skatttekjur sömuleiðis. Síðast en ekki síst er hætt á að veiðarnar verði ekki sjálfbærar, að stofnarnir hrynji og verði hugsanlega lengi að ná sér á strik, ef þeir þá gera það nokkurn tímann.

Margar leiðir eru vitaskuld færar til að taka á þeim vanda sem fylgja frjálsum fiskveiðum: Gróflega má skipta þeim í líffræðilegar aðferðir og hagrænar. Í fyrri flokkinn falla t.d. bann við veiðum á ákveðnum árstíma eða svæðum, ákvæði um lágmarksmöskvastærð, bann við notkun ákveðinna veiðarfæra, ákvæði um lágmarksstærð afla, sem og ákvörðun heildaraflamarks. Hagrænu aðgerðirnar eru annars vegar beinar, svo sem ýmis konar sóknarstýring, eða óbeinar, svo sem veiðigjald eða eignarréttarfyrríkomulag. Líffræðilegum og hagrænum aðferðum má vitaskuld beita saman, eins og gert er hér á landi.

Sóknarþungi fiskiskipaflotans samanstendur af mörgum þáttum og má þar nefna fjölda skipa, stærð þeirra, vélarafls og hraða, veiði- og tækjabúnaði, stærð og hæfni áhafnar og fjölda daga á sjó. Sóknarstýring felur yfirleitt í sér að aðeins er tekið á tilteknum atriðum og mun algengast að takmarka fjölda daga eða klukkustunda á sjó, fjölda skipa og stærð og vélarafl. Hægur vandi er yfirleitt fyrir útgerðarmenn að komast hjá takmörkunum á sókn. Sem dæmi leiða takmarkanir á fjölda skipa til þess að skipum er haldið stífar til veiða, auk þess sem fjárfest er í aflmeiri vélum og betri búnaði. Takmarkanir á lengd skipa leiða til stuttra og breiðra skipa, takmarkanir á vélarafl til aflvana skipa miðað við stærð og takmarkanir á lengd veiðiferða til óeðlilega hraðskreiðra skipa.

Box 1 Synt gegn straumi í sóknarstýringu

Margar tilraunir hafa verið gerðar til að stýra nýtingu aðfanga í íslenskum sjávarútvegi. Má þar t.d. nefna takmarkanir á sókn og stærð báta. Á árunum 1977-1983 var reynt að koma í veg fyrir innflutning á skipum með því að takmarka lán úr Fiskveiðasjóði við helming kaupverðs. Erfitt reyndist þó að halda þeirri reglu til streitu auk þess sem hægt var að fá lán annars staðar frá. Árið 1984 voru veiðar allra skipa stærri en 10 brl. bundnar veiðileyfum og gat nýtt skip því aðeins fengið veiðileyfi að annað skip af svipaðri stærð væri tekið úr rekstri. Annað dæmi er hið svokallaða skrapdagakerfi, sem var tekið upp í þorskveiðum árið 1977. Þá var togurum í upphafi bannað að veiða þorsk 42 daga á ári, en árið 1981 voru skrapdagarnir orðnir 150.

Svipuð þróun átti sér stað þegar reynt var að takmarka sókn smábáta á tíunda áratug síðustu aldar. Bátum með krókaleyfi voru t.d. bannað veiðar í 51 dag á árinu 1991 og í 82 daga árlega á fiskveiðiárunum 1991/1992-1993/1994, en banndögum var síðan fjölgað í 136 á fiskveiðiárinu 1994/1995. Á fiskveiðiárinu 1996/1997 var sóknarbátum leyft að veiða í 84 daga, en árið eftir var dögnum fækkað í 40 fyrir báta með handfæraleysi og í 32 daga fyrir báta með línu- og handfæraleysi.

Í upphafi fiskveiðiársins 1998/1998 var sóknarbátum aðeins leyft að róa í níu daga, en þeirri ákvörðun var breytt eftir dóm Hæstaréttar í byrjun desember 1998. Þegar krókafلامarkskerfinu var komið á með lögum nr. 1/1999 var ákveðið að sóknardagabátar skyldu fá að veiða í 23 daga hvort fiskveiðiárið 1998/1999 og 1999/2000 og skyldi sóknardagur teljast vera allt að 24 klst. frá upphafi veiðiferðar og teljast lokið við löndun. Æ færri sóknardagar hafa veikt svigrúm smábáta til veiða og því var með lögum nr. 3/2002 ákveðið að miða sókn fremur við klukkustundir en heila daga.

Sóknarstýring hefur reynst hafa í för með sér margvíslegt óhagræði. Afli hefur iðulega orðið meiri en að var stefnt, offjórðfest hefur verið í skipum og búnaði og þá hefur meiri afli borist á land í einu en æskileg hefur verið. Það hefur leitt til þess að bæta hefur þurft hafnaraðstöðu, stækka fiskigeymslur og miða stærð og afkastagetu fiskverkunarhúsa við aflatoppa. Saga íslensks sjávarútvegs geymir mörg slík dæmi. Vegna þess hve mikið hefur borist að landi í einu hefur heldur ekki verið unnt að vinna aflann í verðmætustu afurðir og of lítið tillit verið tekið til þarfa markaðarins. Sóknarstýring getur einnig haft í för með sér of mikla sókn í vöndum veðrum.

Takmarkanir á sókn eru dæmi um aðfangastýringu (e. input controls) sem verður iðulega til þess að nýting annarra aðfanga en þeirra sem stýrt er verður óhagkvæm. Þannig geta myndast hvatar til óhagkvæmra tæknilausna sem henta kerfinu fremur en veiðum.

Rétt er einnig að benda á að fiskveiðistjórn sem byggist á heildaraflamarki og sóknartakmörkunum er í eðli sínu býsna lík frjálsum, óheftum fiskveiðum. Eini munurinn er sá að slík stjórn setur hámark á það sem veiða má á hverjum tíma, en svo er ekki í frjálsum veiðum sem stundum hafa verið kallaðar „ólympískar“ veiðar þar sem allir þátttakendur í veiðunum keppast við að ná sem mestum afla. Í veiðum með sóknartakmörkunum og heildaraflamarki eru hvatarnir hinir sömu og áður; sérhver hefur hag af því að veiða sem mest snemma á fiskveiðitímabilinu og halda flota sínum til veiða svo lengi sem tekjur eru meiri en kostnaðurinn við að halda veiðunum áfram. Eðli veiðanna er aftur á móti óbreytt, þær eru eftir sem áður kapphlaup um að veiða sem mest. Með því að setja heildaraflamark hefur þó verið brugðist við hættu á ofveiði.

1.2 Hvatar til hagkvæmrar nýtingar

Hagfræðin kennir að hægt er að hafa áhrif á hvata fólks á markaði með því að breyta reglum og lögum. Þannig er alkunna að breytingar á því hverjir megi nýta tiltekna auðlind og hvernig nýtingunni er háttað geta haft víðtæk áhrif í för með sér. Fyrirkomulag á nýtingarrétti í fiskveiðum getur verið af ýmsum toga. Grunnhugmynd þess að stjórna veiðunum með þeim hætti er sú að í stað þess að hafa fiskistofna í óskiptri almannaeign sé heppilegra að veita ákveðnum aðilum heimild til að nýta þá, líkt og gert hefur verið með ýmsar eignir á landi, svo sem landbúnaðarland, skóga og námur, og jafnvel á hafsbotni, eins og t.d. fyrirkomulag við gas- og olíuvinnslu ber vitni. Meðal helstu aðferða má nefna leyfisveitingar, afnotarétt sem er bundinn við ákveðið sveitarfélag eða svæði, aflamarkskerfi⁴ með framseljanlegum eða óframseljanlegum heimildum, og þess að veita einum aðila einkarétt til að nýta stofnana. Markmiðið með því að koma á nýtingarréttarskipan er aukin skilvirkni fiskveiðistjórnunar þannig að veiðarnar skili sem mestum arði fyrir þjóðarbúið í heild. Hversu vel tekst til ræðst af gæðum þess nýtingarréttarfyrirkomulags sem komið er á laggirnar (Scott, 1989, 1999). Sýna má fram á að leyfisveitingar einar og sér eru of veikar til að það fyrirkomulag vinni bug á „vanda sameignarinnar“. Gæði nýtingarréttarins sem eru fólgin í svæðisbundinni nýtingu, aflamarkskerfi, eða einkaeign eru aftur á móti það mikil að með því að taka upp slíkt fyrirkomulag má auka verulega hagkvæmni fiskveiða og framlag þeirra til landsframleiðslu.

Með nýtingarrétti er samband rétthafa og réttar skilgreint á ákveðinn hátt. Þótt oft og tíðum sé litið á þetta sem einfaldan rétt er í raun heppilegra að líta svo á sem nýtingarréttur feli í sér ákveðna ólíka eiginleika (Alchian 1965, Demsetz 1967, Scott 1989). Þessum eiginleikum má skipta í fernt; hversu trygg réttindin eru, hversu vel þau útiloka aðra frá því að skipta sér af nýtingu þeirra, hversu varanleg þau eru og hversu mikið hægt sé að skipta þeim upp og eiga viðskipti með þau. Hversu trygg réttindin eru ræðst af því hvort aðrir einstaklingar, stofnanir eða ríkisvaldið geta svipt einstaklinginn rétti sínum. Rétturinn er því betri sem hann gerir rétthafanum betur kleift að nýta og stjórna nýtingu sinni án utanaðkomandi afskipta. Í frjálsum fiskveiðum hefur sérhver sjómaður sama rétt og annar til að draga fisk úr sjó, í aflamarkskerfi má sá einn veiða sem ræður yfir aflahlutdeild. Einnig skiptir máli hversu varanlegur nýtingarrétturinn er, hvort rétturinn veiti umráð yfir eigninni í stuttan tíma eða heilan mannsaldur. Loks skiptir miklu hvort rétthafinn geti skipt eign sinni upp í smærri hluta og átt viðskipta með hvern hlut fyrir sig. Þetta er sérstaklega mikilvægur eiginleiki vegna þess að hann er forsenda þess að nýtingarrétturinn færist í hendur þeirra sem geta gert sér mestan mat úr honum, hvort heldur það er til neyslu, framleiðslu eða varðveislu.

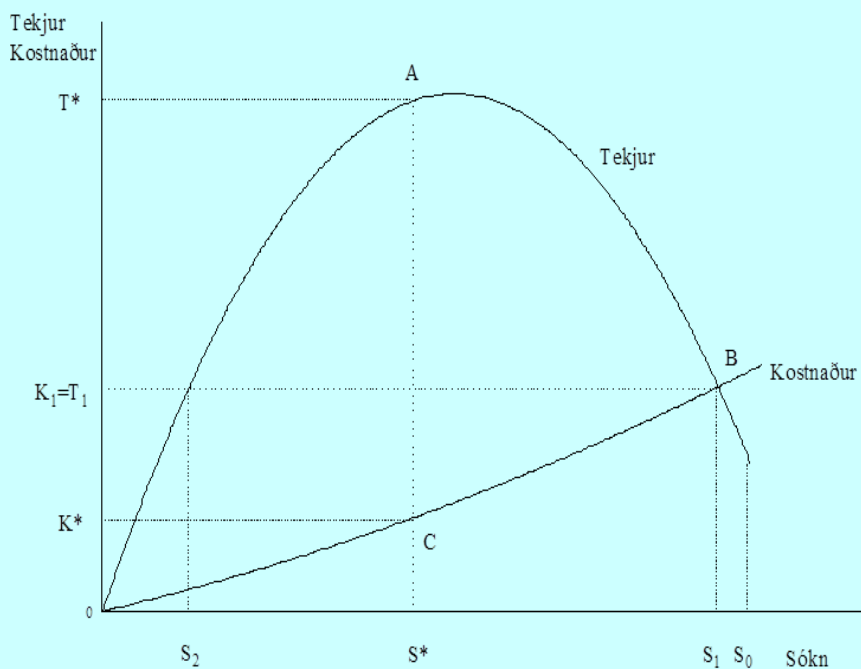
⁴ Þegar rætt er um aflamarkskerfi er átt við kerfi veiðiheimilda. Heildarveiðar eru jafnan breytilegar og aflamark einstakra útgerða getur verið breytilegt milli ára vegna breytinga í heildaraflamarki. Réttara væri að nefna þessi kerfi aflahlutdeildarkerfi, enda er það hlutdeildin í heildaraflanum sem er varanleg. Viss hefur hefur þó skapast fyrir hugtakinu aflamarkskerfi. Hér er því vísað til þessa fyrirkomulags bæði sem aflamarkskerfis og aflahlutdeildarkerfis.

Rammi 1 Vandi óheftra veiða

Saga flestra fiskveiða er því miður mjög svipuð. Í upphafi, þegar veiðarnar eru að hefjast, eru stofnarnir í náttúrulegu jafnvægi og yfirleitt mjög stórir. Afli er mikill á sóknareiningu og sjómenn fá góðan arð af fjárfestingum sínum. Þetta leiðir til þess að framtakssömustu sjómennirnir stækka við sig og fleiri leggja fyrir sig útgerð. Fjárfesting í greininni vex því og sóknin eykst. Með tímanum leiðir þessi aukna sókn til þess að fiskistofnunum tekur að hraka og afli á sóknareiningu að minnka. Að því kemur loks að sá hagnaður, sem hafa má af veiðunum, er hugsanlega enginn en áður en því marki er náð hefur stofninn yfirleitt fallið langt fyrir neðan þá stofnstærð er gefur af sér mestan afla til lengri tíma litið. Sá afli hefur verið kallaður hámarksjafnstöðuafli.

Í frjálsum og óheftum fiskveiðum næst ekki jafnvægi fyrr en stofninn hefur minnkað það mikið að heildarkostnaður við veiðarnar er orðinn jafn heildartekjum (rentan hverfar, sjá umfjöllun í kafla 3). Svo lengi sem tekjur eru umfram kostnað munu einhverjir vera fúsir til að fjárfesta í fiskveiðum en í jafnvægi – þegar hagrænn hagnaður er enginn – er enginn hvati til fjárfestinga þ.e. að bætast í hópinn.

Mynd R.1 Samband tekna, kostnaðar og sóknar í fiskveiðum



Þessu er nánar lýst á mynd R.1 þar sem sókn er mæld út eftir lárétta ásnum en tekjur og kostnaður eftir lóðrétta ásnum. Neðri ferillinn á myndinni sýnir kostnað og er gert ráð fyrir að hann aukist samhliða sókninni. Efri ferillinn á myndinni (sá hvelfdi) sýnir aftur á móti tekjur sem hér eru skilgreindar sem virði jafnstöðuafla. Jafnstöðuafla er sá afli sem taka má til langframa úr fiskistofni án þess að stofninn vaxi eða minnki. Sýna má fram á að til sérhvarrar stofnstærðar svari einn ákveðinn jafnstöðuafla sem nemur vexti fiskistofnsins við þá stofnstærð. Gera má ráð fyrir að samhengi sóknar og stofnstærðar í jafnstöðu sé þannig að því meiri sem sóknin er því minni verður jafnstöðustofnstærðin. Jafnstöðuaflinn, sem í raun endurspeglar vaxtargetu stofnsins, er breytilegur eftir stofnstærðinni.

Hér er gert ráð fyrir að stofninn eyðist ef sóknin fer umfram ákveðið hámark og er haldið umfram þau mörk til langframa. Með þessu er átt við að stofninn hafi verið ofveiddur niður fyrir eitthvert þröskuldsgildi þannig að hann nái ekki að stækka aftur að ráði þrátt fyrir að beinni sókn í hann sé hætt. Dæmi um slíkt er þorsstofninn við Nýfundnaland sem mun e.t.v. aldrei ná sér að fullu eftir ofveiði fyrri ára.

Á hinum endanum er engin sókn, en hún tengist náttúrulegri stofnstærð, án veiða. Engin sókn gefur að sjálfsögðu engan afla. Milli þessara öfga er sókn, og jafnstöðustofnstærðir, sem gefa meiri afla. Þetta skýrir hvelfdan feril virðis afla á myndinni.

Eins og glögglega kemur fram á myndinni vaxa tekjur hratt fyrst í stað þegar veiðar eru litlar en kostnaður mun hægur. Hagnaður, sem er bilið á milli tekna- og kostnaðarferlanna, fer því vaxandi framan af og nær hámarki í punktinum A. Hagnaður þar samsvarar fjarlægðinni AC. Þessi hagnaður er að hluta til kominn vegna þess að sókn í fiskistofnana er takmörkuð og hefur sá hagnaður verið kallaður auðlindarenta (sjá umfjöllun í 3. kafla).

Meiri sókn leiðir hins vegar til þess að hagnaður minnkar á ný. Í punktinum B eru heildartekjur jafnar heildarkostnaði og því engan hagnað að hafa af veiðunum. Punkturinn B samsvarar því jafnvægi sem mun nást við fullkomlega frjálssar fiskveiðar. Frekari sókn en S_1 er ekki fýsilegur kostur fyrir útgerðir þar eð þá er tap á veiðunum. Ef sóknin er aftur á móti minni, t.d. einhvers staðar á milli þeirrar sóknar sem svarar til punktanna A og B, munu nýir aðilar hefja útgerð eða þeir sem fyrir eru auka sókn sína vegna þess að tekjur eru umfram kostnað. Jafnvægi næst ekki fyrr en við sóknina S_1 .

Jafnvægið, sem lýst er í punktinum B, má kalla óhefta markaðslausn vegna þess að ekki er tekið tillit til verðsins á sjálfri auðlindinni við frjálstan aðgang. Útgerðin reiknar hana ekki til kostnaðar í frjálsum veiðum. Óhefta markaðslausnin felur í sér mikla soun sem kemur ekki eingöngu fram í því að gengið er of nærri fiskistofnunum og óhagkvæmri notkun búnaðar og tækja. Hinn mikli sóknarþungi veldur einnig álagi á vinnslukerfi sjávarútvegsins og getur komið í veg fyrir að hægt sé að nýta aflann á sem heppilegastan og verðmætastan hátt (sjá kafla 2 í þessu efni í umfjöllun um virðisæðju)

Sýnt hefur verið fram á að fullkominn nýtingarréttur er almennt forsenda þess að hægt sé að ná hámarksskilvirkni í efnahagslífinu (Debreu 1959, Arrow og Hahn 1971). Allar götur frá Adam Smith (1776) hafa hagfræðingar bent á að mest skilvirkni fáiist því aðeins að hagkerfið geri einstaklingum mögulegt að fjárfesta, hvort sem um er að ræða í fastafjármunum, mannauði eða náttúruauðlindum, og gefi færi á sérhæfingu. Þegar um er að ræða réttindi sem búa til fulls yfir öllum fjórum eiginleikum sem nefndir voru hér að framan má öruggt heita að handhafi þeirra njóti sjálfur alls þess uppsöfnunar auðs sem á sér stað með fjárfestingum. Hann hefur því fullkominn hvata til að halda réttindum sínum við og ráðast í nauðsynlegt viðhald, úrbætur og nýfjárfestingar. Nauðsynleg forsenda þess að sérhæfing geti átt sér stað og þar með markaðsviðskipti er að hægt er að eiga viðskipti með réttindi og skipta þeim í smærri einingar.

Aflamarkskerfi með framseljanlegum heimildum (varanlegum eða tímabundnum) er ein tegund af því nýtingarréttarfyrikomulagi sem hægt er að koma á fót í fiskveiðum. Handhafi slíkra réttinda hefur rétt til að stunda fiskveiðar, þ.e. rétt á að veiða tiltekinn hluta af heildarafla viðkomandi tímabils, t.d. hlutfall af heildaraflamarki fiskveiðiárs. Hér er því ekki um eign á tilteknum fiskum, eins og t.d. á við um bónda sem á sinn bústofn, heldur rétt til nýtingar að ákveðnu umfangi. Þrátt fyrir þessar takmarkanir hefur reynst vel að stjórna fiskveiðum með aflamarkskerfi og skilvirkni hefur aukist þar sem þessi tegund stjórnunar hefur verið tekin upp (Shotton 2000, Ragnar Árnason 2007, Costello et al. 2008a, World Bank og FAO 2009). Ástæður þessa má rekja til þess að sókn hefur yfirleitt minnkað í kjölfar upptöku aflamarkskerfis og fiskveiðifloti minnkað. Kostnaður við veiðar hefur því dregist

saman. Betra skipulag á veiðunum hefur einnig leitt til þess að veiðar miðast meira við þarfir markaðarins og hærra verð fæst fyrir afurðirnar en áður (Larkin og Sylvia 1999, Herrmann 1996, 2000). Af þessum sökum hefur arðsemi veiðanna aukist og jafnvel myndast auðlindarenta í greininni. Minni sókn hefur leitt til þess að fiskistofnar hafa braggast og sumir stofnar, sem voru hætt komnir, náð að rétt úr kútnum. Aflamarkskerfi hafa því verið forsenda fyrir betri nýtingu á auðlindum sjávar.

Hversu vel stjórnun sem byggir á nýtingarréttarfyrirkomulagi reynist ræðst m.a. af því hvaða lögum og reglum stjórnkerfið hvílir á (Grainger og Costello, 2010). Hér skiptir t.d. miklu hvort litið er á aflaheimildir í aflamarkskerfi með framseljanlegum heimildum sem varanlegan eða tímabundinn nýtingarrétt. Því varanlegri sem rétturinn er, þeim mun skilvirkari verður stjórnunin (Grafton et al. 2006). Hagkvæmni og umgengni um auðlindina ræðst af samspili tímalengdar nýtingarréttar og óvissu um endurnýjun ef tímabundnir nýtingasamningar eru lagðir til grundvallar (Costello og Kaffine, 2008) sjá Ramma 5. Einnig hefur verið bent á að ef úthlutunin nái einungis til hluta flotans, t.d. að bátar af tiltekinni tegund skuli fá 10% af aflamarki ársins en afgangurinn skiptast á handhafa heimilda, getur það dregið úr áhuga á að ganga vel um nytjastofnana og vistkerfið almennt og úr vilja til fjárfestinga (Deacon et al., 2010).

Undanfarin ár hefur verið unnið að því að festa í sessi það fyrirkomulag að fiskimiðin séu þjóðareign. Núverandi frumvarp um stjórn fiskveiða setur eignarhaldið í öndvegi með því að kveða á um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu auðlind í óskoraðri þjóðareign. Ákvörðun um eignarhald er í eðli sínu pólitísk og háð gildismati samfélags. Um leið er ríkinu sem umboðsaðila þjóðarinnar ekki ætlað að stunda veiðar. Viðfangsefni fiskveiði-stjórnunarkerfisins er þannig að búa til handhöfn á rétti til veiða, nýtingarrétt. Framlag auðlindahagfræði í þessu efni er að benda á hvaða hvatar til góðrar umgengi við auðlindina og hagkvæmni séu fólgnir í því stjórnkerfi sem komið er á, en slíkt stjórnkerfi verður að uppfylla það pólitíska markmið að nýtingarrétturinn feli ekki í sér varanlegan eignarrétt. Aðferðarfræði samningaleiðar er ætlað að uppfylla það skilyrði.

1.3 Aflahlutdeildarkerfið í fyrri umfjöllunum

Í skýrslu Þjóðhagsstofnunar frá 1999, skýrslu Auðlindanefndar og í skýrslu endurskoðunarnefndarinnar (2001) er fjallað um aflahlutdeildarkerfið og hagkvæmni þess. Í þessum skýrslum kemur m.a. fram:

„Það er álit Þjóðhagsstofnunar að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi með skynsamlegri ákvörðun heildaraflamarks og frjálsu framsali aflaheimilda nái í meginatriðum þeim tilgangi að hámarka arð þjóðarbúsins af fiskveiðum.“ Þjóðhagsstofnun (1999)

„Nefndin hefur fjallað rækilega um fiskveiðar Íslendinga og telur að byggja eigi stjórn þeirra áfram á núverandi grunni þótt hún telji ýmsar breytingar á núgildandi reglum í átt að auknu frjálsræði í meðferð og handhöfn aflaheimilda æskilegar.“ Auðlindanefnd (2000)

„Færa má sterk rök fyrir því að bætt stjórn fiskveiða á síðustu árum hafi leitt til stöðugleika og bættrar afkomu sjávarútvegs frá því sem áður var. Þessi þróun hefur átt verulegan þátt í auknum hagvexti og batnandi lífskjörum síðustu ára landsmönnum öllum til hagsbóta. Engu að síður hafa deilur um stjórn fiskveiða ógnað rekstrarumhverfi greinarinnar og hamlað framþróun hennar. Meirihluti nefndarinnar telur mikilvægt að deilur um eignarhald og afnotarétt á nytjastofnum sjávar verði settar niður í samræmi við álit auðlindanefndar með því að marka stefnu um greiðslu fyrir afnotaréttinn með hliðsjón af afkomu fiskveiða. Þessi niðurstaða byggist á því að sjávarútvegurinn fái aukið svigrúm og verði gert kleift að bæta stöðu sína frá því sem nú er, greiða niður skuldir og auka hagnað. Þar skipta tvö atriði mestu: í fyrsta lagi aukið frjálsræði og minnkun hafta þeirra sem greinin býr við og í annan stað langtímastefnumótun í málefnum sjávarútvegs þannig að hægt sé að byggja ákvarðanir í rekstri fyrirtækjanna á traustum grunni.“ Skýrsla endurskoðunarnefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða (2001)

1.4 Samantekt

Óheftar veiðar úr sameiginlegum fiskistofnum leiða til ofnýtingar og þess að tekjur sjómanna og hagnaður útgerða verður minni en gæti orðið með skynsamlegri stjórn. Framlag útgerðar til landsframleiðslu verður minna en ella og skatttekjur sömuleiðis. Síðast en ekki síst er hætt á að veiðarnar verði ekki sjálfbærar, að stofnarnir hrynji og verði hugsanlega lengi að ná sér á strik, ef þeir þá gera það nokkurn tímann.

Íslendingar hafa mikla reynslu af því að stjórna fiskveiðum með ýmis konar sóknartakmörkunum. Erfiðlega hefur gengið að takmarka afla við fyrirframákveðið magn, auk þess sem offjárfestingar í skipum og búnaði hafa leitt til þess að meiri afli hefur borist á land en heppilegt væri. Fyrir vikið hefur ekki gefist tími til að vinna aflann í verðmætustu afurðirnar. Að auki hefur sókn ekki tekið mið af þörfum markaðarins.

Hægt er að auka skilvirkni veiða og arðsemi með því að koma á stjórnkerfi sem grundvallast á hugmyndum um nýtingarrétt. Slík kerfi geta verið af ýmsum toga, t.d. leyfisveitingar, afnotaréttur sem er bundinn við ákveðið sveitarfélag eða svæði, aflamarkskerfi með framseljanlegum eða óframseljanlegum aflaheimildum, og þess að veita einni útgerð einkarétt til að nýta stofnana. Hversu vel tekst til ræðst af eiginleikum þess nýtingarréttarfyrrkomulags sem komið er á. Þessum eiginleikum má skipta í fernt; hversu trygg réttindin eru, hversu vel þau útiloka aðra frá því að skipta sér af nýtingu þeirra, hversu varanleg þau eru og hversu

mikið hægt sé að skipta þeim upp og eiga viðskipti með þau. Miklu skiptir hvort nýtingarrétturinn er tímabundinn eða varanlegur og eykst skilvirknin eftir því sem rétturinn nær til lengri tíma. Ennfremur skiptir máli hvort nýtingarréttarkerfið nái til alls flotans eða hluta hans; eftir því sem stærri hluti flotans stendur utan við kerfið, þeim mun minni verður áhugi handhafa réttindanna til að ganga vel um auðlindina og fjárfesta í atvinnugreininni.

Sókn hefur yfirleitt minnkað þar sem aflamarkskerfi hefur verið komið á og fiskveiðifloti dregist saman. Kostnaður við veiðar hefur því lækkað. Betra skipulag á veiðunum hefur einnig leitt til þess að veiðar miðast meira við þarfir markaðarins og herra verð fæst fyrir afurðirnar en áður (Larkin og Sylvia 1999, Herrmann 1996, 2000, Homans og Wilen 2005). Af þessum sökum hefur arðsemi veiðanna aukist og jafnvel myndast auðlindarenta í greininni. Minni sókn hefur leitt til þess að fiskistofnar hafa braggast og sumir stofnar, sem voru hætt komnir, náð að rétt úr kútnum. Aflamarkskerfi hafa því verið forsenda fyrir betri nýtingu á auðlindum sjávar.

Undanfarin ár hefur verið unnið að því að festa í sessi það fyrirkomulag að fiskimiðin séu þjóðareign. Núverandi frumvarp um stjórn fiskveiða setur eignarhaldið í öndvegi með því að kveða á um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu auðlind í óskoraðri þjóðareign. Ákvörðun um eignarhald er í eðli sínu pólitísk og háð gildismati samfélags. Um leið er ríkinu sem umboðsaðila þjóðarinnar ekki ætlað að stunda veiðar. Viðfangsefni fiskveiðistjórnunarkerfisins er þannig að búa til handhöfn á rétti til veiða, nýtingarrétt. Framlag auðlindahagfræði í þessu efni er að benda á hvaða hvatar til góðrar umgengi við auðlindina og hagkvæmni séu fólgnir í því stjórnkerfi sem komið er á, en slíkt stjórnkerfi verður að uppfylla það pólitíska markmið að nýtingarrétturinn feli ekki í sér varanlegan eignarrétt. Aðferðarfræði samningaleiðar er ætlað að uppfylla það skilyrði.

2 Markaðstengsl, verðmætasköpun og skilvirkni fiskveiðistjórnunarkerfisins

Af þjóðfélagsumræðu síðustu ára um aflahlutdeildarkerfið má ráða að skortur er á skilningi á mikilvægi kerfisins og tengsl þess við aukningu á verðmætum úr íslensku sjávarfangi. Fræðileg líkön (sjá Homans og Wilen, 2005) og reynsla af aflamarkskerfum víða um heiminn (Herrmann 1996, 2000, Larkin og Sylvia 1999) styðja samhengi arðs af fiskveiðum og aflamarsskýringar veiða. Aflamark breytir aðstöðu fyrirtækja til að stýra framboði á fiski og hafa áhrif á eiginleika hans. Eiginleikar fisks, hvort sem um gæði hans og ferskleika er að ræða, stærð eða afhendingartíma, eru ráðandi um verðmæti hans í augum neytenda (McConnell og Strand 2000, Daði Már Kristófersson og Kyrre Rickertsen 2004, 2007). Án öruggs aflamarks leggja útgerðir meiri áherslu á magn fremur en gæði (Homans og Wilen 2005). Um leið og útgerðin getur gengið að ákveðnu aflamarki vísu breytast áherslurnar og mikilvægasti hvatinn er til þess að hámarka arðsemina að gefnu aflamarkinu, sem jafnframt felur í sér að nýta til fullnustu vilja neytenda til að greiða herra verð fyrir aukin gæði. Þetta þýðir ekki að allur afli verði að bestu mögulegu gæðum, því gæðum fylgir kostnaður. Þetta þýðir einungis að útgerðirnar kappkosta að framleiða þá vöru sem mesta arðinn skapar. Afleiðingarnar eru að skipulag veiða og vinnslu endurspeglar þarfir markaðarins um skilvirka miðlun upplýsinga um eiginleika, hvort sem það er gegnum markaði eða með lóðréttri samþættingu veiða og vinnslu (Matulich, Mittelhammer and Reberte 1996, Weninger 1999, Dawson, 2003).

Niðurstöður rannsókna á verðmætasköpun í íslenskum sjávarútvegi og virðiskeðju bolfisks hafa náð að draga fram tvo af þessum vanmetnu þáttum sem virðast skipta sköpum um hagkvæmni virðiskeðjunnar hérlandis, (Ögmundur Knútsson, Ólafur Klemensson og Helgi Gestsson, 2008). Þeir eru mikilvægi fiskmarkaða, (Ögmundur Knútsson, Ólafur Klemensson og Helgi Gestsson, 2010) annars vegar og virkni fiskveiðistjórnunarkerfisins hins vegar. Áhrif fiskveiðistjórnunarkerfisins á virkni og samstarf innan virðiskeðju bolfisks hafa lítið verið rannsökuð til þessa.

Kafli þessi er í meginatriðum úr rannsóknum á skipulagsgerð virðiskeðju bolfisks sem unnar hafa verið innan Háskólans á Akureyri. Þessar rannsóknir ná allt frá árinu 2001, með rannsókn á samstarfi í íslenskum sjávarútvegi Ögmundur H. Knútsson (2001), til rannsóknar sem unnin var vorið 2011 á markaðstengslum, verðmætasköpun og skilvirkni fiskveiðistjórnunarkerfisins. Sú rannsókn byggir á hálfstöðluðum viðtölum við 17 stjórnendur fyrirtækja er tengjast beint markaðsstarfi íslenskra sjávarafurða. Af þessum 17 fyrirtækjum eru 7 hrein markaðsfyrirtæki, þ.e. fyrirtæki sem eru eingöngu í markaðssetningu á fiskafurðum en ekki vinnslu og útgerð á Íslandi. Tíu fyrirtæki er tengd eða hluti af stærri samþættum fyrirtækjum sem eru í veiðum og vinnslu. Markmiðið rannsóknarinnar 2011 er að meta markaðsáherslur í fiskveiðistjórnunarkerfinu og hvaða áhrif þær áherslur hafa á verðmætasköpun í íslenskum sjávarútvegi.⁵

2.1 Þróun í sjávarútvegi

Áhugavert er að skoða þróun íslensks sjávarútvegs síðan settar voru á framseljanlegar aflahlutdeildir árið 1991. Mikil samþjöppun hefur átt sér stað í sjávarútvegi bæði í veiðum og vinnslu. Í veiðum hefur togurum fækkað um 47% frá 1992 til 2010. Mesta samþjöppun í

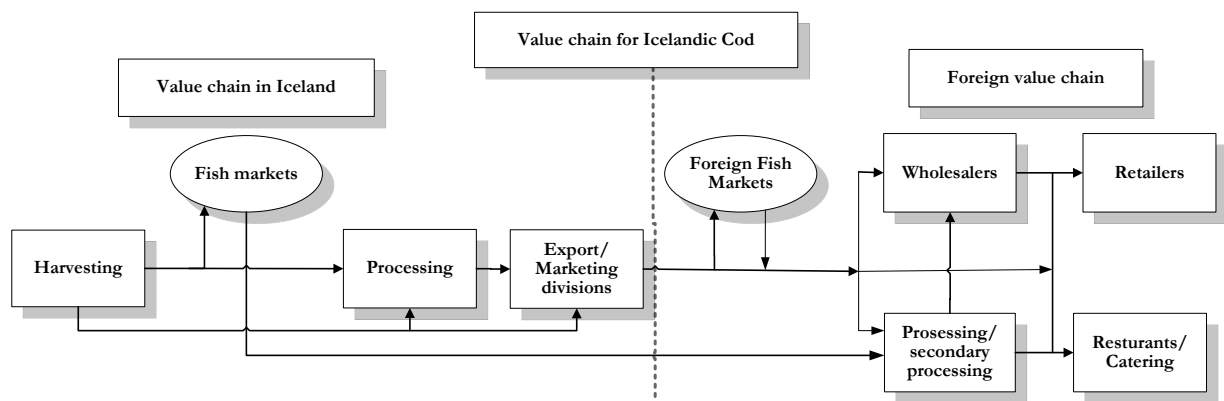
⁵ Sjá umfjöllun um rannsóknina í Viðauka A

veiðum má sjá hjá fimm stærstu aflahlutdeildarhöfum en þeir réðu 17% aflahlutdeilda 1995 en 35,17% árið 2011.

Mikil fjölgun varð á smábátum frá árinu 1984 til 1990 er smábátum fjölgaði úr 1.060 í 2.045 báta. Á þessum árum voru bátar undir 10 brl. ekki bundin aflamarki og því sókn frjáls. Afli smábáta jókst gríðarlega á þessu tímabili, fór úr því að vera 3,3% af heildarþorskafla árið 1982 í 13,8% hlutdeild fiskveiðiárið 1991/1992. Á sama tíma hafði afli stærri skipa/báta dregist saman. Til að stemma stigu við offjölgun smábáta og mikilli aukningu þeirra í hlutdeild þorskafla voru allir bátar frá 6-10 brl. settir á aflamark frá og með fiskveiðiárinu 1991. Smábátar undir 6 brl. gátu þá valið um að fara undir aflamark eða vera bundnir svokölluðu krókaleyfi, sem í raun var frjáls sókn, með 80 banndögum á ári. Fjöldi leyfa var þannig fastsettur. Upp úr því fór smábátum fækkandi og voru þeir 1.471 árið 1997. Í kjölfar þess að lög um strandveiðar voru samþykkt má enn á ný sjá merki um fjölgun smábáta. Þetta tengist beint sóknarstýringarkerfinu öfugt því sem gerðist innan aflamarkskerfisins. Fjöldi smábáta (opnir fiskibátar) var 700 árið 2008 en hafði árið 2010 aukist um 107 eða í 807 báta. Á sama tíma hafði öðrum skipum fækkað úr 829 skipum í 818 skip.

Svipaða þróun má sjá í vinnslu sjávarafurða. Þegar fjöldi vinnsluleyfa er skoðaður þá hefur þeim fækkað mikið frá 1992, frá því að vera 402 í að vera 275 árið 2007. Á þessum tíma hefur leyfum til saltfiskvinnslu fækkað um 97, til frystingar um 46, til sjófrystingar um 58 en 27 leyfa aukning hefur orðið til vinnslu á ferskum fiski. Ætla má að í mörgum tilfellum hafi samþjöppun orðið meiri í vinnslunni en þessar tölur gefa til kynna þar sem hér er stuðst við vinnsluleyfi en sum fyrirtæki hafa mörg vinnsluleyfi.

Þessari samþjöppun hefur einnig fylgt breyting í virðiskeðju sjávarútvegs þar sem fyrirtækin eru orðin stærri og meira um að fyrirtæki nái yfir öll þrep í virðiskeðjunni þ.e. veiðar, vinnslu og markaðssetningu. Afnám útflutningsleyfa á níunda áratugnum (þau síðustu 1997) ásamt stækkandi fyrirtækjum ýtti undir þróun þess efnis að sjávarútvegsfyrirtæki sæju sjálf um sölu á eigin afurðum í stað stóru sölusamtakanna. Dæmi um þetta er að af 10 stærstu sjávarútvegsfyrirtækjunum árið 2011 sem hafa 55,42% af heildarkvóta eru þau öll lóðrétt samþætt þ.e. þau spanna allt frá veiðum til markaðssetningar.



Mynd 2.1 Virðiskeðja þorsksveiða, -vinnslu og markaðssetningar.

Í nýlegri rannsókn (Helga Gestssonar, Ólafs Klemenssonar og Ögmundar Knútssonar, 2008) er lögð áhersla á að greina lóðrétt samþætt sjávarútvegsfyrirtæki sem flytja út íslenskar afurðir. Niðurstöður sýna að sameiginlegt slíkum fyrirtækjum er mjög náin samvinna milli deilda, allt frá veiðum og vinnslu til útflutnings og markaðssetningar. Afurðir fyrirtækjanna eru bæði fluttar út til frekari vinnslu erlendis, sem og til erlendra dreifingaraðila og jafnvel beint til smásala. Dreifingaraðilarnir eru mjög mikilvægur hlekkur í keðjunni þar sem hver framleiðandi er sérhæfður í framleiðslu á tilteknum vörum og smásalarnir vilja geta boðið upp

á sem fjölbreyttast úrval með því að vera í viðskiptum við marga sérhæfða framleiðendur. Því er það oft talinn góður valkostur að selja vörurnar til sjálfstæðra dreifingaraðila fremur en að stofna sín eigin dreifingarfyrirtæki. Þessi dreifingarfyrirtæki eiga oft í samstarfi við mörg íslensk fyrirtæki og eru nán samskipti þar á milli.

Rannsóknin leiddi í ljós að ekkert staðlað líkan hentaði best öllum fyrirtækjunum heldur höfðu þau í raun farið hvert sínar leiðir. Sameiginlegur þráður var hins vegar náð samstarf og skilvirk miðlun upplýsinga, sem er talin nauðsynleg, til að ná árangri á mörkuðum erlendis. Mest áhersla var lögð á gæði vöru, örugga afhendingu, og aðgang að góðum mörkuðum. Lykilinn að þessu er sveigjanleiki fyrirtækja sem felst í því að geta valið þá leið eða form sem hentar þeirra starfsemi sem best til að hámarka verðmætasköpun.

2.2 Markaðsmál

Fram til ársins 1990 var útflutningur á íslenskum fiski að mestu í höndum þriggja fyrirtækja. Tvö þeirra sérhæfðu sig í útflutningi á frosnum afurðum en það þriðja í útflutningi á söltuðum fiski. Útflutningsleyfum var stýrt og árið 1982 höfðu þessi fyrirtæki um 71,5% markaðshlutdeild af heildarútflutningi fisks. Þar að auki ráku þessi fyrirtæki fiskvinnslur í útlöndum. Áherslan var á magn fremur en gæði. Sem dæmi má nefna að 40% af frosnum fiski, sem var fluttur út, voru blokkafurðir sem skiluðu aðeins um 30% af heildarútflutningsvirðinu.

Í kjölfar minnkandi afla á tíunda áratug síðustu aldar urðu breytingar á kerfinu sem miðuðu að því að auka útflutningsverðmæti. Samvinna milli sjómanna, fiskvinnslufyrirtækja og útflytjenda jókst og betri upplýsingum um raunverulegar óskir erlendra viðskiptavina var miðlað um virðis_keðjuna. Þetta leiddi til stigvaxandi aukningar í útflutningsverðmæti. Um 1990 urðu einnig margar mikilvægar breytingar á lagaramma sjávarútvegs. Kerfi útflutningsleyfa var afnumið og fiskmarkaðir stofnaðir. Vægi stóru útflutningsfyrirtækjanna minnkaði en þess í stað spruttu upp mörg minni fyrirtæki. Í dag má skipta íslenskum útflutningsfyrirtækjum í þrjá flokka:

1. Tvö stærstu markaðs- og útflutningsfyrirtækin, Icelandic og Iceland Seafood International, sem til samans eru með um 35%-40% markaðshlutdeild á frystum og söltuðum afurðum.
2. Útflutnings- og markaðsdeildir í stórum samþættum útgerðum og fiskvinnslum.
3. Sjálfstæð útflutnings- og markaðsfyrirtæki sem starfa í nán samstarfi við útgerðir og fiskvinnslufyrirtæki.

Þróun undanfarinna ára hefur í stórum dráttum verið tvenns konar. Annars vegar í átt að færri og stærri fyrirtækjum sem oft og tíðum eru lóðrétt samþætt, og hins vegar til smærri og sérhæfðari, sjálfstæðra fyrirtækja. Í stað þess að leggja áherslu á magn, hafa íslensk sjávarútvegsfyrirtæki lagt enn meira upp úr því að framleiða gæðavöru. Til að sem best verð fáið fyrir afurðirnar er nauðsynlegt að gott samstarf sé á milli fyrirtækja innan virðis_keðjunnar og að miðlun upplýsinga upp og niður keðjuna sé sem best. Því markmiði má annað hvort ná með lóðréttri samþættingu eða náinni samvinnu milli fyrirtækja. Að mati þeirra sem rætt var við í yfirstandandi rannsókn nefndu þeir afhendingaröryggi sem einn af mikilvægustu þáttum við að tryggja viðskipti:

„Kostirnir eru ótvíræðir í langtímahugsuninni. Mjög mikilvægt er að vita hvað sé mikið veitt, hvar og hvenær er hægt að veiða það og með því skapa afhendingaröryggi. Kerfið gerir okkur kleift að hafa stýringu á keðjunni allt frá veiðum til markaða.“

Viðmælendur nefndu oft að stórmarkaðir vildu versla við Íslendinga umfram t.d. norsk fyrirtæki þar sem íslensku fyrirtækin gætu gert langtímasamninga sem þeir gætu staðið við. Eins og einn viðmælandi orðaði það:

„Ég held að stærstu breytingarnar hafa verið að við höfum haft ákveðna forystu, sérstaklega í allri landvinnslu. Þegar við fórum að vinna með [fiskvinnsla í ákv. sveitarfélagi] eftir að við tókum þar við, þá erum við svo langt á undan samkeppnisaðilunum svo sem Noregi. Ég hér um bil hika ekki við að segja að við séum um 10-15 árum á undan. Það sem þeir hafa verið að gera í dag er að taka sínar vinnslur og véla þær upp og þeir eru með sömu græjur og við en þeir eru ekki með sama mentalitetið og fiskveiðistjórnunarkerfið er þannig hjá þeim í dag að fisknum, enn í dag er rótað á land á 3 mánuðum og síðan geta þeir ekkert, síðan standa þessi 2-3 flott frystihús, 2 réttara sagt flott sem eru sambærileg við það sem við erum með hér á Íslandi. En við erum náttúrliga búnir sýna það við kúnna okkar að þeir sækja frekar til okkar því þeir vita það að við getum staðið við að afhenda vörur í hverri einustu viku allan ársins hring.“

Í rannsókn sem framkvæmd var við Háskólann á Akureyri vorið 2009 (Ögmundur Knútsson, Ólafur Klemensson, Helgi Gestsson, 2010) og 2011 á þróun í íslenskum sjávarútvegi og breytingum í virðisbætti bolffisks komu í ljós umtalsverðar breytingar á síðustu 20 árum. Meginbreytingin var að lóðrétt samþætt fyrirtæki stjórna núna stærri hluta af virðisbættjunni en áður. Það hafa þau gert með því að taka yfir fleiri hlekki virðisbættjunnar eins og markaðspáttinn. Samþjöppun í greininni gerir það að verkum að færri aðilar stjórna verðmætasköpuninni en áður. Þegar útflutningsleyfi voru gefin frjálts og stóru sölusamtökin afnámu skilaskyldu framleiðslu varð tímabundin aukning í skammtímasölum þar sem seljendur leituðu eftir hæsta verði. Undanfarin ár hafa framleiðendur hins vegar forðast skammtíamarkað. Í stað þess hafa þeir í flestum tilfellum komið sér upp langtímasamböndum við kaupendur, samböndum sem byggja á samstarfi og trausti í beinum viðskiptum, eða eins og viðmælandi sagði um þróunina síðustu 5 – 7 ár:

„Bæði [sölu- og markaðsmál eru] komin inn á gólf hjá okkur sjálfum. Gerum samninga beint við kúnna til lengri tíma. Byggjum sambandið meira við 10-15 kúnna frekar en að byggja þetta upp með einum aðila [... ..]. Bæði gæðamál og framleiðslustýring eru miklu nær kröfum markaðarins en var áður. Það er svona stóra breytingin.“

Vegna þessara beinu tengsla hefur stöðugleikinn undanfarin ár verið einn af helstu kostum kerfisins eins og einn viðmælenda benti á:

„... stöðugleikinn hjá okkur hefur verið okkar aðalkostur [... ..] Síðan fóru menn að átta sig á því að við höfðum ákveðinn kvóta. Hvenær áttum við að veiða ýsuna, hvenær áttum við að veiða karfann. Síðan fóru menn að pæla í þessu og undirbúa að selja áður og við höfum núna gert það í mörg ár að áður en karfaverðið hefst erum við búnir að selja, gera ákveðna samninga um okkar vöru. Við þetta fluttist meira og minna ákvarðanatökan heim í hérað og styrkti okkur.“

Annar viðmælandi úr markaðsgeiranum benti á að kaupendur þekktu vel til kerfisins á Íslandi og teldu það hafa yfirburði t.d. miðað við Noreg:

„Þú þarft ekki nema að tala við kaupanda hjá smásöluaðila, hann þekkir alveg kvótakerfið á Íslandi og hann [viðskiptavinurinn/smásöluaðili] veit alveg hvernig það er í Noregi. Það er engin tilviljun að allir þessir kúnnar og þú getur raðað þeim upp, að þeir eru allir að kaupa á Íslandi. Þeir kaupa náttúrulega líka í Noregi og Norðmenn hafa venjulega í bolfiski... Ég get 100% fullyrt það að þeir fá lægra verð fyrir afurðina en við.“

Þetta beina samband hefur aukið mikið verðmætasköpun í íslenskum sjávarútvegi en í rannsókn Ögmundar Knútssonar (2001) á samstarfi gömlu sölusamtakanna og framleiðenda kom skýrt fram að hin beinu tengsl framleiðenda við kaupendur sköpuðu verðmæti. Í viðtölum í yfirstandi rannsókn var ljóst að áherslan á ferskar sjávarafurðir var mjög mikil og lítið var um að verið væri að leita nýrra markaða. Enda er fjöldi kaupenda á bestu mörkuðunum takmarkaður og meira mál en margir halda að koma sér í góð viðskiptasambönd: „

Við skulum átta okkur á því að það eru ekki endalausir kúnnar, þeir bíða ekki í röðum. Kúnnahópurinn okkar í bitaframleiðslu, eða megnið af bitaframleiðslunni eru kannski 8 talsins og það í allri N-Evrópu“

Fram hefur komið að lítið er um að verið sé að auka vöruframboð. Það er því ljóst að markaðstengsl sem byggja á trausti og öruggri afhendingu er í auknum mæli lykilatriði þess að ná árangri í íslenskum sjávarútvegi.

Fyrir 1997 er ljóst að íslenskur sjávarútvegur var drifinn áfram af veiðum og áhrifum sölusamtaka í skjóli útflutningsleyfa. Í dag er greinin markaðsdrifin og byggir á beinum tengslum framleiðenda við kaupendur. Öruggur aðgangur að hráefni með samfellu og stöðugleika í huga er forsenda markaðsdrifinnar þróunar. Þannig er útilokað að markaðsdrifinar veiðar geti þróast undir sóknarmarki, þar sem kapphlaupið um aflann er ráðandi afl. Á hinn bóginn stuðla aflamarkskerfi, ef þeim fylgir fullt frelsi til viðskipta með afla, mjög að markaðsdrifinni þróun og hámarksarðs.

Í rannsókn sem gerð var við Háskólann á Akureyri á skipulagsgerð og verðmætasköpun í sjávarútvegi vorið 2008, (Ögmundur Knútsson, Ólafur Klemensson og Helgi Gestsson, 2008) var þróun sjávarútvegs síðustu tvo áratugina skoðuð. Þar var m.a. skoðuð verðmætasköpun í íslenskum sjávarútvegi í ljósi þess hversu mikið af verðmætasköpuninni verður til á Íslandi og hversu mikið erlendis. Samanburður við eldri rannsóknir, (Gudmundsson, Ashe og Nilsen, 2006), greinir vísbendingu um að meira sé að verða eftir á Íslandi en áður var. Samanburður þessi er þó erfiður sökum lítilla rannsókna sem hafa verið gerðar á þessum vettvangi.

Markaðsdrifin þróun skýrir ekki allt. Samþættingin hefur einnig gert fyrirtækjum kleift að hagræða í rekstri t.d. leggja skipum eða selja er aflamark minnkar.

2.3 Dæmi um virðisauka á hráefniskostnað í virðiskeðju bolfisks

Til eru ítarleg gögn um verð á íslenskum sjávarafurðum. Gögnin veita mikilvægar upplýsingar um virðisaukningu sem á sér stað við mismunandi vinnslu þeirra. Útreikningarnir eru byggðir á FOB-verði frá Íslandi og fiskverði á fiskmarkaði fyrir allar afurðir nema sjófrystan fisk þar sem notað er raunverð. Aðferðin gefur góða mynd af breytingu á virðisauka í vinnslu og útflutningi en væntanlega ekki eins góða mynd af síðasta hlekknum í vinnslu á frystum afurðum sem fer oftar en ekki fram erlendis. Niðurstöður rannsóknarinnar eru sýndar í töflu 2.1.

Tafla 2.1 Virðisauki á hráefniskostnað þorsks, hlutfallstölur

Vinnsluaðferð	1992-1999	2000-2005	2006-2010
Ferskur – heill	67	45	34
Ferskur – flök	64	94	107
Frystur í landi	43	40	26
Sjófrystur	38	47	31
Saltaður	97	83	80

Virðisauki á hráefniskostnað er mun minni á frystum fiski og sjófrystum, en á söltuðum fiski og ferskum flökum. Virðisauki á ferskum heilum fiski hefur farið minnkandi og er álíka mikill á síðasta tímabilinu og á landfrystum fiski og sjófrystum. Ekki er óeðlilegt að frysting hafi lækkað þar sem dýrustu flakabitarnir fara í ferskar afurðir. Í ljósi þessarar verðmætaaukningar sem eru í ferskum flökum og flakabítum getur vart talist einkennilegt þótt sala á ferskum neytendavörum hafi aukist svo mikið á seinustu árum.

Í rannsókninni voru einnig greind gögn frá fimm íslenskum útflutningsfyrirtækjum sem flytja afurðir til Bretlands. Verð miðast við innlent hráefnisverð í maí 2008, auk FOB- og CIF-verðs, auk erlends útsöluverðs stórmarkaða í sama mánuði. Í samræmi við mat viðmælenda rannsóknarinnar var sú forsenda gerð við útreikninga að nýtnihlutfall flaka úr ferskum fiski væri 45%. Niðurstöðurnar eru settar fram í töflu 2.2.

Tafla 2.2 Verðmyndun á þorski á markað í Bretlandi í maí 2008

	Hráefnis- kostnaður	Útflutningsverð FOB	Útflutningsverð CIF	Dreifing og Vinnsla	Smásöluverð
Ferskur Þorskur					
Verð €/kg	€ 6,33	€ 11,85	€ 13,22	€ 15,21	€ 20,65
Virðisauki		€ 5,52	€ 1,37	€ 1,99	€ 5,44
Virðisauki %		87%	12%	15%	36%
Hlutfallslegur virðisauki %	31%	27%	7%	10%	26%
Verð á ferskum fiski €/kg	€ 2,85				
Frystur Þorskur					
Verð €/kg	€ 5,50	€ 8,06	€ 8,71	€ 10,00	€ 13,34
Virðisauki		€ 2,56	€ 0,65	€ 1,29	€ 3,34
Virðisauki (%)		47%	8%	15%	33%
Hlutfallslegur virðisauki %	41%	19%	5%	10%	25%
Verð á ferskum fiski €/kg	€ 2,47				

Þegar tölurnar fyrir ferskan þorsk eru skoðaðar kemur í ljós að af endanlegu smásöluverði eru 58% vegna hráefniskostnaðar og vinnslu á Íslandi (31% fyrir hráefni og 27% fyrir vinnslu), en virðisaukinn sem skapast erlendis er samtals 42%. Við vinnslu innanlands eykst virði fersks þorsks um 87% frá veiðum, en frysts þorsks eingöngu um 47%. Þessi rannsókn sýnir glögggt að ávinningur þess að selja ferskan fisk úr landi var mun meiri en að flytja út frystar afurðir.

2.4 Um skilvirkni fiskveiðistjórnunarkerfisins

Viðtöl við stjórnendur sjávarútvegsfyrirtækja styðja að mesta verðmætaaukning í virðiskeðju bolfisks undanfarin ár hefur verið í vinnslu á ferskum flökum og flakastykkjum. Megnið af þessum flakastykkjum hafa verið flutt til Evrópu í flugi. Með samþættingu veiða og vinnslu hin síðari ár hefur verið farin sú leið að skip fara í styttri veiðiferðir til að landa ferskari

afurðum. Aukin gæði hráefnis og framfarir í vinnsluaðferðum, kælingu, skipulagningu og flutningum hefur einnig aukið hillulíf vörunnar. Þannig hefur sá möguleiki opnast að hægt er að flytja vöruna út með skipum og lækka þannig flutningskostnað. Viðmælandi sem vinnur að markaðsmálum dregur þessar áherslur vel fram:

„Allt sem heitir að búa eitthvað til fyrir „end user“ eða eitthvað svoleiðis, það er ekki að setja eitthvað utan á hann eða. Þetta er „all natural“. Síðan eru það pakkningar. Allar nýjungar síðustu 8 ár eru hvernig við getum skorið bitana nákvæmara, hvernig getum við verið með allt það sem kallast að lágmarka „waste“, það er náttúrulega lykilatriði og að við getum lengt líftíma...“

Þarna kemur fram að áherslan er á ferskleika frekar en að bæta einhverju við fiskinn eins og raspi eða öðru slíku. Lítið er þannig um að fyrirtæki séu að bæta við virðisaukandi þáttum í hefðbundnum skilningi virðisaukningar því verðmætin felast í því að viðhalda upprunalegum gæðum hráefnisins og því felst verðmætaaukningin fyrst og fremst í niðurskurði á flökum. Til að ná fram ferskleikanum hefur mikið verið fjárfest í tækni, sem eykur afköst. Hefur mikil bylting átt sér stað úti á sjó þar sem allt önnur og betri vinnubrögð eru viðhöfð í dag en voru fyrir 10 árum. Mikið er lagt upp úr ferskeika, gæðum og stuttum veiðiferðum til að jafna út sveiflur í framboði. Aðrir þættir sem viðmælendur nefndu voru að tryggja hráefni af réttri tegund og stærð bæði til þess að auka skilvirkni og til að standast betur gæða- og stærðarkröfur kaupenda.

Að mati viðmælenda er einn mikilvægasti þátturinn við að tryggja hámarksgæði og þar með verðmætasköpun að hafa stjórn á veiðum, vinnslu og markaðsmálum. Stór samþætt fyrirtæki stjórna sjálf þessu skipulagi á meðan smærri sérhæfðari fyrirtæki ná þessari samþættingu með nánú samstarfi við hráefnisbirgja og kaupendur. Þessi samþætting á virðiskeðjunni hefur stuðlað að því að fyrirtæki hafa náð að stýra veiðum og vinnslu eftir upplýsingum um verð og eftirspurn á markaði eða eins og einn viðmælandi sagði:

„Að menn vita eitthvað í upphafi árs úr hverju þú ert að vinna og gera áætlanir hvernig þú ætlar að haga veiðum. Það eru toppar í sölonum, þú veist að þú mátt veiða svona mikið af þorski og þú veist að þú selur hann mest fyrir jólin og páska og veiðir hann því tímanlega til að koma honum á markað fyrir þessa sölutíma. Svo að vissan fyrir því hvað þú hefur þá vinna menn út frá því, stjórna veiðunum eftir því.“

Ljóst er að þessi kröftuga stýring á virðiskeðjunni, tengslin við markaði og markviss notkun markaðsupplýsinga eru með mikilvægustu þáttunum sem gera íslenskan sjávarútveg samkeppnishæfan. Viðmælendur nefndu oft þann mun sem er á Norðmönnum og Íslendingum hvað varðar skipulag fiskveiða þar sem veiðar Norðmanna eru ennþá mjög bundnar við vetrarvertíð:

„Þeir [Norðmenn] eru ekkert á markaðnum núna. Þeir eru bara með smotterý. Þeir eru úti af markaðnum. Þannig að við drögum úr öllu í sumar [... ...] Síðan í haust þá keyrum við alveg frá 1. sept. Þá er dúndrandi gangur. Þá keyrum við eins og druslan dregur að framleiða ferska hnakka. Vegna þess að Norðmenn eru ekki á markaðnum. Svo koma jól og við eigum 1. og 2. vikuna í jan. og svo drögum við úr, því þá koma Norðmenn og rústa markaðnum og þeir gera það í lok jan. til feb. og mars og svo eru þeir úti, út af aftur. Og svo komum við og höldum alltaf okkar kúnum. Þarna er algjörlega hægt að horfa á fiskveiðistjórnunarkerfið í hnotskurn.“

Annar viðmælandi kom inn á svipaða þætti og benti um leið á þann viðhorfsmun sem ræður stjórnun virðisikeðjunnar í Noregi og Íslandi:

„Við erum t.d að sjá mjög oft fall í markaðinum í upphafi árs t.d þegar Norðmenn koma inn, þeir fara yfirleitt svolítið villt í sínar veiðar. Þeir hafa ekki náð þessum tökum sem við höfum haft á jafnri veiði yfir árið. Þeir eru ennþá svolítið mikið að þjóna veiðunum á meðan við höfum náð meira þeirri hugsun að þjóna markaði.“

Stýring á virðisikeðju bolfisks hérlandis á að mörgu leyti meira skylt með stjórnun á virðisikeðju fiskeldis en villts fisks. Bent hefur verið á að eini villti fiskurinn sem sé í samkeppni við norskan eldislax á markaði fyrir ferskar fiskafurðir sé frá Íslandi. Viðmælendur lögðu mikla áherslu á þennan þátt, þ.e. það samspil langtímahugsunar, markaðstengsla og afhendingaröryggis sem næðist með stjórnun á virðisikeðjunni. Slíkt væri grundvöllur þess að tryggja viðskiptavininum rétt gæði og rétta vöru þó fleira þurfi til, eins og öflugir fiskmarkaðir og framsal aflaheimilda.

Fyrirtæki velja sér ólíka staðsetningu innan virðisikeðjunnar. Sérhæfing virðist einkenna þau fyrirtæki sem ná fram hvað mestri verðmætasköpun. Sérhæfingin er bundin ákveðnum tegundum og stærðum. Fyrirtæki sem sérhæfir sig í ferskum flakabitum úr þorski vill í fæstum tilfellum mjög stóran fisk eða smáan. Slíkur fiskur er þá seldur á fiskmörkuðum og í staðinn keyptur fiskur sem fellur betur að vinnslunni. Á sama hátt hafa orðið til smærri fyrirtæki sem sérhæfa sig í vinnslu tegunda sem áður töldust til aukaafra sem veiddist með bolfiski. Slíkur fiskur er seldur á fiskmörkuðum og sérhæfð fyrirtæki kaupa þann fisk og vinna í verðmætari pakkningar í meira mæli en áður gerðist. Þessi sérhæfing hefur þannig ýtt undir aukna verðmætasköpun og opnað á tækifæri fyrir ný fyrirtæki að komast inn á markaði.

Fiskmarkaðir stuðla að sérhæfingu í vinnslunni en framsal á aflaheimildum styður við sérhæfingu í veiðum. Sérhæfingin gerir það að verkum að útgerðir hafa bæði aðlagð varanlegar aflahlutdeildir að veiðimynstri sínu sem og mætt þörf fyrir tilflutningi innan ársins. Viðmælendur tala oft um tilfærslur milli tegunda eins og dæmið sýnir:

„Ég tel núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi vera mjög árangursríkt, akkúrat í þessu að menn sérhæfa sig í þorski eða ýsu eða karfa eða hvað það er. [...] Ég sérhæfi mig í þorski og svo salta ég einhvern ufsa. Ég er sjálfur í útgerð, ég get ekki bara veitt þorsk og ufsa. Ég fæ ýsu og karfa og hitt og þetta. Þá snýst þetta um að menn eru að sérhæfa sig, eins og kerfið er sett upp í dag, að menn eru að reyna að ná sem bestum árangri í því sem menn eru í. Menn eru kannski ekki að grauta í öllum tegundum. Fiskveiðistjórnunarkerfið eins og það uppbyggt í dag, eins og með aflamarkið að menni geti skipt því upp á milli sín. Ég get skipt, ég á einhverja ýsu [kvóta] og ég veiði hana ekki og ég get þá látið einhvern þann sem er í því hafa það og fengið þorsk í staðinn. Þetta virkar mjög vel eins og það er, þetta er mjög skilvirk.“

Annar viðmælandi tók dæmi um tilfærslu milli tegundaflokka, þ.e. milli uppsjávarfisks og flatfisks, sem skapar bæði hagræði og skilvirkni í kerfinu;

„Já það er náttúrulega þessi sveigjanleiki að ég er með síldarkvóta en ég er ekkert að veiða hann en ég er að skipta honum og fá grálúðu og eitthvað í staðinn og steinbít skilurðu. Það er þetta að geta unnið innan kerfisins. Það eru aðrir sem geta sótt þessa tegundir og liggja miklu betur við að sækja

Þessar tegundir heldur en ég og þeir geta gert þetta á hagkvæmari hátt og ég er kannski betri í einhverju öðru. Ég er betri í þorski og t.d. steinbít. Þannig að ég er að veiða kannski þrefalt, fjórfalt magn af steinbít heldur en það sem ég á og þá er ég að skipta við einhverja aðra sem eru með uppsjávarskip og geta veitt síld. Ég er með dálítinn kvóta í Barentshafinu en ég á ekki alveg nóg í fullan túr hjá mér á skipinu þá læt ég þetta frá mér og fæ þá aðrar tegundir í staðinn. Það eru þessir hlutir, heldur en að vera að pressa mann að sækja eitthvað sem maður er ekkert góður í.“

Það var ljóst að viðmælendur sem voru í útgerð mátu framsalið sem mikinn kost sem stuðlar að sérhæfingu og eykur hagræði. Það að „grauta í öllu“ var liðin tíð og að þeirra mati hafði sérhæfingin bæði í veiðum og vinnslu skilað áherslu á aukna verðmætasköpun þar sem áherslan er á að hámarka það verðmæti sem fæst úr hverju hráefniskíló.

Sveigjanleikinn sem fæst með núverandi kerfi er atriði sem margir viðmælendur nefndu sem mikilvægan þátt í að tryggja skilvirkni og hámarksverðmætasköpun. Sveigjanleikinn byggist fyrst og fremst á því að fyrirtækin geta séð fyrir hvaða afla þeir ráða yfir á næsta ári. Fyrirtækin geta þá stjórnað hvenær fiskurinn er veiddur og í hvaða vinnslu sá fiskur fer. Dæmi um þetta má taka frá viðmælenda úr markaðsgeiranum sem ræddi um tengingu framsals og markaðsmála:

„Það er ekki spurning að framsalið er algjörlega nauðsynlegt í svona kerfi því það sýnir einn af stóru kostunum í þessu kerfi sem er sveigjanleikinn. [...] Þetta er ofboðslega sveigjanlegt og gott kerfi. Tökum dæmi, núna um sjófrystingu sem er mjög einfalt dæmi því það er soldið “commodity” dæmi. Markaðurinn var allur í skralli í jan og feb og verðin alveg hörmuleg. Við erum að tala um 15-20% mismun á skilaverði. Og hvað gerum við þá. Þá fórum við ekkert á veiðar. Núna er [ákv. togari] að koma í næstu viku (maí 2011) úr Barentshafinu og hann mun væntanlega fá um 15% herra miðað við ef hann hefði verið að fara á sínum venjulega tíma. Vegna þess að við höfðum þá önnur verkefni fyrir skipið. Í staðinn fyrir Norðmennina, þeir eru allir búnir að klára kvótann sinn. [...]Ég held að það sé ekki spurning að sveigjanleiki kerfisins hjálpar mér sem markaðsmanni.“

Þessi sveigjanleiki gerir það að verkum að hægt er að stýra veiðum og vinnslu út frá markaðstöðu hverju sinni og sýnir vel fram á hvað kerfið í dag er orðið markaðsdrifið í stað þess að vera veiðidrifið eins og áður var. Þetta tengist afhendingaröryggi á vörum sem hefur mikil áhrif á val kaupenda á birgjum:

„En það er tvennt sem við getum boðið sem aðrir geta ekki boðið. Það er að við ráðum hvenær við veiðum og við getum lofað að við höfum aðgang að þessum fiski á næstu árum eins og við höfum haft hann og síðan er annað sem er vanmetið í markaðsstarfi og það er samtenging veiða og vinnslu. Þá get ég sagt að við höfum á höndunum, stýringu alveg frá því að við ákveðum að veiða fiskinn þangað til að við afhendum hann. Við getum valið stað og stund og við höfum sveigjanleikann í því að framleiða hann í það horf sem hann vill. Við erum ekki háðir uppboðsmörkuðum eða leyfum hvenær við megum veiða fiskinn.“

Viðmælendur telja núverandi kerfi vera mjög skilvirkt, og nefna sérstaklega að frjálst framsal og aflamark séu nauðsynleg tæki til þess ná fram sérhæfingu og sveigjanleika. Þessi tvö atriði

töldu þeir mikilvægust ásamt þeim stöðugleika sem fæst með kvótaúthlutun. Það að menn viti hvað þeir hafi og geti skipulagt sig bæði í veiðum og vinnslu.

Nokkrir viðmælendur bentu á að búið væri að eyða bæði tíma og fjármunum í að aðlaga sig að núverandi kerfi. Kerfið virðist ná fram bæði markmiðum um verndun og uppbyggingu á fiskstofnum og gera fyrirtækjum kleift að stunda arðbæra starfsemi:

„Þau [áhrif fiskveiðistjórnunarkerfisins] eru alveg gríðarlega mikil. Ef við horfum bara aðeins aftur í tímann, núna erum við að reka 7 togara,... ... sem eru að taka uppistöðuna af bolfiskkvóta fyrirtækisins. Þessi kvóti er af 18 skipum, þar af eru 9 togarar sem búið er að sameina. Þetta er svona fiskveiðistjórnunarkerfið í hnotskurn. Ef aldrei hefði verið hægt að færa kvóta á milli þá værum við í staðinn fyrir að gera út 2 skip í að veiða þorsk og ýsu þá værum við að gera út 18. 9 togara, 6 stóra vertíðarbáta og einhverja nokkra minni báta. Sem þýðir það að þú getur ekki verið með heilsársútgerð, þú getur ekki verið með neina samfellu, þú getur ekki tryggt viðskiptavinum þínum það að þú getir alltaf afhent þeim vöru alveg sama hvaða árstíð er. Það er það sem skiptir svo miklu máli, þú nærð aldrei þessu skrefi svona nærri neytandanum nema að þú hafir tryggar heimildir, tryggar afhendingar. Að þú getir sannfært hann um það að getir á öllum árstímum alltaf afhent honum vöru þegar hann þarf á því að halda. Að öðrum kosti þá fara þeir og skipta við stóra milliliði sem eru að „sourca“ frá Noregi og Íslandi og héðan og þaðan, og eru að halda lagera til þess að geta gert það sem við erum að gera. Maður sér þetta t.d mjög vel í Bretlandi, það er ekkert langt síðan að þar voru nokkur mjög stór heildsölufyrirtæki sem meira og minna allur sjófrystur fiskur fór í gegnum.“

Skilvirkni kerfisins og sú hagræðing sem það hefur náð fram kemur fram í þeirri samþjöppun sem orðið hefur í greininni bæði í veiðum og vinnslu. Þessu lýsti einn viðmælandinn þannig:

„Kerfið er náttúrulega hannað til þess að reyna mjaka því með markaðslegum aðferðum til aukinnar skilvirkni og það er framsal annars vegar innan ársins og hins vegar varanlegt framsal. Þetta var hugsað til þess að aflaheimildirnar myndu leita til þeirra sem væru að gera hlutina á sem arðbæraстан hátt, þá væri það greinin sjálf sem væri að fjármagna þann tilflutning. Það er það sem gleymist stundum þegar verið er að horfa til þess að einhver hafi selt sig út úr greininni og grætt af því mikla peninga þá var það greinin sjálf sem var að borga þá peninga og jafnvel að skuldsetja sig til þess og þarf þá að hafa aðganginn að kvótanum áfram til þess að geta staðið þá skil á þeim skuldum. Þannig er þessi innri mótör sem menn hafa verið að nota og gera ráð fyrir að virki til aukinnar arðsemi og hagræðingar í greininni. Það er þessi innri mótör sem menn hafa hug á því að taka úr sambandi núna.“

Að mati viðmælenda er ljóst að núverandi kerfi er mjög skilvirkt og að miklu leyti markaðsdrifið í stað þess að vera stýrt af veiðum eða framleiðslu. Viðmælendur tjáðu sig mikið um aðra þætti fiskveiðistjórnunar svo sem strandveiði og byggðakvóta. Þeir nefndu dæmi um mismunandi gæði á strandveiðifiski og að sá fiskur væri nær algjörlega veiðastýrður í frjálsum veiðum. Bent var mikinn munur á nýtingu hans og minni verðmætum sem strandveiðifiskur skapaði miðað við fisk sem aflað væri með eigin skipum. Dæmi um mismun milli kerfanna nefndi einn framleiðandi að í júní 2010 hafi hann tekið góðan strandveiðifisk og borið saman við hráefni af eigin skipi. Strandveiðifiskurinn skilaði 41

krónum minni verðmætum á hvert hráefniskíló en aflinn af eigin skipi. Hann nefndi að þetta væri góður strandveiðifiskur en almennt væri hann mjög misjafn og fiskurinn í júlí og ágúst væri oft mjög lélegur.

Ef miðað er við að strandveiði gefi 3.995 tonn af þorski gerir þetta mun uppá um 164 milljónir króna í verðmætaaukningu. Ætla má að þessi munur geti verið enn meiri eftir tímabilum en hér er ekki einu sinni miðað við að fiskurinn sé veiddur og unnin á tímabilum þegar verð eru há og eftirspurn mikil.

Ljóst er að viðmælendur í rannsókninni 2011 voru frekar neikvæðir gagnvart gæðum strandveiðifisks. Þó kom fram að það sumir bátar kæmu alltaf með góðan fisk. Einnig að fiskur í maí og júní væri oft í lagi en í júlí og ágúst væri fiskurinn mun lakari. Athyglisvert er í því sambandi að skoða rökstuðning (Frumvarp til laga 609, 1989-90) sem var lagður fram á Alþingi 1989-90 þegar fiskveiðiárinu var breytt úr almanaksári í að það sé frá 1. september til 31. ágúst en þar segir:

„Meginkostir þessa fyrirkomulags eru að flestar vertíðir eða veiðitímabil falla innan þessa ramma. Þá er slíkt fyrirkomulag til þess fallið að draga úr aflatoppum yfir sumarmánuðina, en sá fiskur hefur að öllu jöfnu nýst fiskvinnslunni illa. Þá er mikilvægt út frá allri áætlanagerð um þróun og framvindu efnahagsmála að upplýsingar um leyfilegt aflamagn liggi fyrir snemma á haustin.“ <http://www.althingi.is/altext/112/s/0609.html>

Háskólasetrið á Vestfjörðum vann úttekt á framgangi og áhrifum strandveiða sumarið 2009 fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið (Háskólasetur Vestfjarða, 2010). Í þeirri úttekt var rætt við smábátasjómenn sem flestum þótti fyrirkomulagið takast mjög vel og gæði aflans almennt talin mjög góð.

Matís vann leiðbeiningar um meðferð fisk fyrir smábáta (Jónas R. Viðarsson, Sveinn Margeirsson og Sigurjón Arason, 2010) þar sem kemur fram að lítil kæling og röng meðferð hafi mikil áhrif á gæði fisk sem fari til vinnslu. Þar er bent á að:

„... oft og tíðum veldur aðstöðuleysi og þekkingarskortur því að gæði aflans er ekki í samræmi við þær væntingar sem til hans eru gerðar þegar hann kemur í hendur kaupenda“.

Eins er bent á í skýrslu Matís að:

„ Afli smábáta hefur burði til að vera besta hráefni sem völ er á, þar sem varla er hægt að hugsa sér ferskari fisk en afla dagróðrabáta sem veiða á línu eða handfæri“

Þetta er í nokkurri andstöðu við það sem viðmælendur í rannsókninni 2011 höfðu um málið að segja. Þeir bentu á að gæði séu ekki bara ferskleiki heldur stærð, litur og ormafjöldi. Einnig að stöðuleiki á framboði teljist til gæða.

Við skoðun á umfjöllun um strandveiði má vera ljóst að sjónarmið eru mjög misjöfn og mikil þörf að vinna rannsókn á þáttum svo sem á gæðum, hverjir stunda veiðarnar, hvernig fiskurinn nýtist, verðmætasköpun, afkomu og byggða- og atvinnuáhrifum veiðanna.

Box 2 Tilvitnanir í viðtöl. Eftirfarandi eru beinar tilvitnanir í viðmælendur þar sem þeir töluðu um strandveiðifisk. Ekki er valið úr tilvitnunum heldur tekið beint það sem viðmælendur nefndu.

Markaðsaðilar:

„Það er náttúrulega búið að boða það. Ég held að menn þurfi að ganga hægt um gleðinnar dyr í þeim málum. Fara ekki of geyst í sakirnar. Með strandveiðarnar þá hef ég ekki trú á því að það sé eitthvað sem við getum kallað þjóðhagslega hagkvæmar veiðar. Þarna eru menn að koma til baka inn í kerfið sem voru búnir að selja sínar heimildir“

„Ég er ekki rosalega hrifinn af strandveiðunum og ég get sagt þér af hverju, fiskurinn er engan veginn jafngóður eins og af stærri skipunum.[... ..]. Mikið af þessum fiski er veiddur nær landi, meiri ormur, meiri selur og slíkt á þeim svæðum. Ef það er meiri ormur þá þarf að eiga meira við hann til að ná orminum úr. Ekki vilja kunnarnir fá orma í fiskinum og það er yfirleitt í öllum stöðlum hvað mega vera margir ormar pr/kg og annað slíkt líka. Sem er stundum í strandveiðunum að menn eru að fá inn fisk sem að er eins og gatasigti því það er svo mikið af ormi í honum. Hvar á hann þá heima? Hver er nýtingin á honum? Hann fer í blokk sem er mun minni verðmæti en ef við hefðum getað sett hann í lausfrysta bita eða annað slíkt líka. [... ..]“

„Ég myndi segja að það er margt í því með strandveiðarnar sem er ekki jákvætt. Ég er mjög hlynnt því að fleiri vilja (veiða) en það er ekki hagkvæmast fyrir þjóðarbúið. Ef við höfum á það þannig vegna þess að varan sem við fáum út úr því er engan veginn nægjanlega eins góð og við gætum fengið. [... ..] okkar besti fiskur er veiddur frá sept-hrygningarstopp. Það eru bestu gæðin á saltfiski. Það segir sig þá sjálft að strandveiðarnar eru akkúrat yfir þá mánuði sem íslenskur þorskur og ýsa líka eru kannski hvað síst. Plús að þeir eru ekki að ísa almennilega og þetta er ekkert að hjálpa, ekki gott. [... ..] Og þó Jóni Bjarnasyni finnist þetta rómantískt þá finnst mér það ekki. Miklu fleiri bátar sem eru að gera hlutina betur, stærri og líka bara þeir sem eru virkilega að sinna þessu.“

„Þetta er í raun bara upptaka á þessu dagakerfi. Og við höfum orðið varir við mikil gæðavandamál með strandveiðifiskinn. Það er eitthvað sem við höfum ekki verið að sjá hjá öðrum bátum. Ekki hægt að ætlast til þess að „hobbybátar“ séu með sama gæðaútbúnað og á atvinnubátum. En það er náttúrulega einhver sanngirnisjónarmið sem setja þetta kerfi á en alls ekki markaðshugsun og það er spurning hvað við viljum fá út úr kerfinu. Þurfum að hugsa þetta frá hinum endanum líka. Erum við lækka verð á vörum eða að „downgreida“ okkur í gæðum og afhendingaröryggi?“

Aðilar í veiðum, vinnslu og markaðsstarfi:

„Þetta eru bara dæmigerðar sóknarmarksveiðar. Þetta er mjög skýr mynd. Það er ekkert að gera með þessa báta, það er fjárfest í bátum, þeim er úthlutað eitthvað sem á að endast upp í mánuð og það er kapphlaup sem veldur því að það skiptir engu máli hvaða kostnaður er við veiðarnar eða gæði afurðanna. Þessu er bara hrúgað á land óháð því hvort einhver vill kaupa þetta eða hvort einhver þörf er fyrir það akkurat á því augnabliki og síðan er þetta bara búið og menn bíða. Þetta er ekki góð aðferð“

„Það vantar nýtingu á þennan fisk, það vantar svona 2-4% á hann. Ég er búin að vera spyrja sjómenn að þessu og þeir segja bara þetta er allt annar fiskur. [... ..]Hann er bara horaðri þessi fiskur [... ..] Aðrir ganga mjög vel frá fiskinum og lítið um gæðavandamál á meðan öðrum er alveg sama“

„Strandveiðifiskur hefur ekki nýst okkur vel. Það er því miður. Strandveiðifiskur er bara smáfiskur. Það er nr 1, 2 og 3. Fiskur veiddur á handfæri á grunnu vatni og oft og tíðum er þetta fiskur sem hentar ekki vel í saltfiskinn, alls ekki. Bæði af því að menn vilja hafa saltfisk með roði og þessi fiskur er oft blakkur, brúnn eða dökkur á roðið og hentar bara ekki í saltfiskinn.[... ..]“

„Hann er mjög misjafn að gæðum og í samanburði við annan fisk er hann miklu lélegri að gæðum. Við erum að horfa á það að, eins og núna eru strandveiðarnar að byrja og það er norðanátt hjá okkur og þessir strandveiðibátar eru upp í fjörunni hjá okkur. Þeir fara ekki langt frá landi. Því það er bræla. Þeir eru samt að reyna að veiða og eru upp í fjörunni og fiskurinn sem þeir eru að koma með núna er hreint sagt skelfilegur. Kolbrúnn þarafiskur, horaður og smár. Þannig að hann er mjög misjafn en heilt yfir er hann náttúrulega lélegur í samanburði, hvort það sé línufiskur eða það sem aðrir eru með.“

„Aðrir eru með miklu jafnari gæði á meðan þessi er rokkandi upp og niður. Hann getur verið ágætur ef menn eru að róa í góðum veðrum og eru að róa dýpra og eru þá eru að kæla þetta eitthvað. Það er svo annar hlutur. Flestir þessir bátar sem, kannski ekki flestir en margir hverjir skulum við segja, eru ekki með neina kælingu eða neitt á þessu. Ef það er 20°C hiti úti þá er 20°C hiti í fiskinum. Þannig að heilt yfir er þetta miklu lélegri fiskur.“

„Fiskurinn sem ég er að fá er svo ófyrirséður, hvort sem það er af markaði eða annað. Það eru til strandveiðibátar sem fara vel með aflann [... ..]. Þessi rekjanleiki eða áreiðanleiki. Hann er ekki til. [... ..] hann [strandveiðisfiskurinn] sveiflast niður [í verði] 60-70 kr lægri á markaði en það sem menn voru að semja um í beinum viðskiptum á bátum sem við gátum treyst. [... ..] Sumarveiðifiskurinn er lakari af náttúrunnar hendi, hann er nýbúinn að hrygna í heitari sjó, veikari. Það er miklu erfiðara að koma með góðan fisk að sumri heldur en að hausti eða vori. Enda spyr maður sig af hverju var maður, trillukarl sem átti lítinn kvóta, var alltaf að veiða á færi á sumrin, af hverju hætti hann því og var farinn að veiða á línu að hausti og vetri? Maður sem var algjörlega öllum óháður, hann valdi bara besta tímann. Hann valdi að hætta á sumrin og ástæðan er bæði að fiskvinnslur eru í fríum, eftirspurnin er reyndar vaxandi með ferskfiskframleiðslu en ég var aðeins að velta þessu fyrir mér að gæðalega er þetta svo óútreiknanlegt að þú gætir farið í fyrirtæki sem er að selja eins og við erum að gera, [... ..]þú skoðar hvenær koma kvartanir þá er það að langstærstum hluta þegar menn eru að vinna annan fisk en sinn eigin, sem þú stýrir ekki gæðunum á.“

„[...]þá eru þeir oftast en ekki alveg upp við strönd í smærri fiski of oft og tíðum ormafyllri fiski heldur en aðrir bátar. Þannig að besti mælikvarðinn er trillukarl, algjörlega sjálfráður, engum háður sem á bæði færarúllur, línur og einhvern kvóta. Það var nánast hver einasti hættur að veiða fiskinn á sumrin. Í þessu fallega veðri. Að ætla sér það að fiskvinnslur haldi sér gangandi á því að vinna 3-4 daga fyrst í mánuðinum og svo ekkert, [... ..] Það er alveg sama hvaða skoðun menn hafa á réttlæti og öllu því saman og kerfum og því að þessi tvö atriði, annars vegar bara tíminn, árlega sveifla í fiskinum og gerð fiskiskipanna gerir það að verkum að það mun aldrei ná sömu gæðum. [... ..] Hann er bara magur. Fiskur sem er upp í fjöru er bara ormafullur, oft og tíðum og hann er hausastærri vegna smæðar [... ..] En ég held að þessi 50-60 kr verðmunur á kg upp úr sjó úr slægðu kg. Það sé tiltölulega réttur mælikvarði á gæðarýrnun á fiski á strandveiðum vs. annan.“

„Tökum dæmi núna. Strandveiðifiskur nýtist auðvitað. Við munum kaupa hann því verðið á ferska fiskinum mun fara niður á landinu. Það geta allir séð það. [... ..] get ekki fullyrt hvað við erum að kaupa mikið en við kaupum alltaf vegna þess að verðin eru lág á ferskfiskmörkuðunum hér. En það sem við höfum aftur á móti reynslu af er það að gæðin eins og í fyrra voru náttúrulega mun, mun, mun lakari, og nýtingin sem við fáum út úr því. En samt er það mjög mikill munur á milli mánaða. Þeir segja að það sé allt í lagi að kaupa í maí og júní. En eftir það eiga menn bara að“

„Ja við prófuðum þennan fisk hérna áður yfir sumarið og þetta var slæmt hráefni, ormað mikið og frágangurinn var ekki. [... ..] Já ég held að þetta sé ekki gott fyrir greinina í heild vegna þess að þegar þetta kemur inn, þessir dagar þá sunkast verðið niður, það kemur mikið inn á markaðinn og markaðsverðið lækkar, við erum ekki að nýta auðlindina eins vel og hægt væri“

„Við höfum aðallega tekið eftir að verðið á okkar fiski fellur þegar hann kemur á markaðinn. Þá eru gæðin úti ekki nógu örugg. Menn vita ekki hvaða magn er að koma og það er alveg ótrúlegt hvað verðið hefur, ég get nú rakið það hérna í tölunum hjá okkur. Það hefur fallið um alveg 2 evrur/kg á afurðunum sjálfum“

„Það var nú mjög skemmtileg nýliðun í þessu strandveiðikerfi síðasta sumar. Þetta voru 60-70 ára gamlir menn sem voru annaðhvort nýbúnir að selja bátinn sinn eða aflaheimildirnar eða voru einfaldlega að gera út og lögðu því bara til hliðar meðan þeir voru að þessu.“

„[...] enda bítar það svo sem ekki máli hvort sem þetta er í gegnum strandveiði eða annað meðan maður er með sömu báta í viðskiptum, einhverjum sem maður getur treyst“

„Já við kaupum allan fisk, en það er ekki gerður greinarmunur á þessum fisk eða öðrum. Frekar línufisk og togarafisk. En maður setur spurningamerki við það þegar vel útbúin skip eru verkefnalaus í landi að þá eigi að taka fram illa útbúnar trillur í mörgum tilfellum til að veiða“

„Það er alveg skelfileg meðferð á afla þar þannig að það er ekki freistandi. [...] okkar [kollegar] sem hafa verið að kaupa, þeir hafa hætt því snarlega því það er illa kælt og illa slægt og ef það er slægt yfir höfuð. Þannig að það er bara skemmd á auðlindinni“

„Það er mikið af ormi og slíku sem hægir á vinnslunni og starfsfólkið kvartar yfir þessu. [...] maður verður bara að viðurkenna það að eftir því sem bátarnir eru smærri þá verður aðstaðan þarna verri til að ganga vel um vöruna. Það er svona að mínu mati gallinn við smærri bátana stýringar hjá okkur, að frágangur á aflanum er oft erfiðari og hafa ekki mannskap í það heldur og svo plássíð og þessar aukaafurðir. Þær verða oft af lakari taginu og ég tek nú bara dæmi þá erum við að selja lifur á okkar skipum, fórum nú á [...] um daginn, við seljum hana þangað og var að skoða fyrirtækið sem var að kaupa og þau sögðu að lifrin úr okkar skipi væri miklu betri þó hún yrði allt í 6 daga gömul heldur en hjá þeim það væri í rauninni af því að litlu bátarnir hefðu ekki pláss og settu alltof mikið í körin og höfðu bara ekki pláss í þetta.“

„Okkar reynsla í fyrra var að við keyptum mikið af strandveiðifiski, 500-600 tonn af þessu í fyrra, sem er kannski ca 10% af því sem var í boði. Þá var reynslan okkar sú að fiskurinn í maí og júní var alveg þokkalegur, kannski ekki alveg eins og maður var vanur að sjá hann frá atvinnumönnum en alveg þokkalegur. Fiskurinn í júlí-ágúst var ógeðslegur. Þá var svo heitt og þeir ekki að höndla þetta, náttúrulega í opnum bátum, sólarljós og já allt vont við þetta. [...] Það er mikið sóknarfæri þarna að gera þetta betur. Sko ef það er gott veður þá er í lagi að kaupa hann, ef það er vont veður þá rekur þeim upp í fjöru og eru bara að tala orma fisk og lélegan fisk og þaralit. [...] það sem fylgist að er þari og ormur. Þannig að ef þú sérð þaralit í fiski þá er mjög miklar líkur á ormi, margfaldast við það [...]“

„Spurning er sko hvað hver er að fá út úr þessu og er ríkissjóður að hafa eitthvað út úr þessu í skatttekjum. Versus það ef þetta væri veitt á okkar báta hérna, þá fer 40% afla í laun sem er ekki á smábátum því smábátar eru kjarasamningslausir, þeir eru á miklu lægra kaupi sjómennirnir þar [...] þeir fá oft 50 kr á kg, það er ekkert óalgeng tala meðan okkar menn eru að fá 100 kr á kg á fisk, áhöfnin í heild. Þeir eru allir að borga hátekjuskatta af þessu, allt viðbjóðslega hálaunaðir menn og svona. Þannig að (er) ríkið að græða á þessu? Mjög líklega ekki. Eru þetta atvinnuleysingar að fara í þessa vinnu og spara atvinnuleysisbætur. Ekki margir atvinnuleysingar sem eiga færeying í smábátahöfninni. [...] Maður veltir því fyrir sér, er þjóðin að græða á þessu? Ég sendi meira segja erindi til Hagstofunnar og bað um greiningu á skatttekjum þjóðarinnar af strandveiðum og fékk engin svör við því enda átti ég ekki von á því en vildi bera spurninguna upp. Þannig að mér finnst vanta svolítið hvert er markmiðið, hvert erum við að fara. Það er ljóst að strandveiðirnar, alla veganna þær sem voru í fyrra, þær eru ekkert ósvipaðar núna að þær draga úr verðmætinu. Það er bara svoleiðis.“

2.5 Samantekt

Á undanförunum árum hefur sjávarútvegurinn getað nýtt þau tækifæri sem hann hefur haft til að aðlaga sig að fiskveiðistjórnunarkerfi sem hefur það markmið að hámarka verðmætasköpun og hagræði innan greinarinnar. Greinin hefur sjálf stýrt aukinni skilvirkni með hagræðingu sem byggist á fækkun skipa, samþjöppun aflaheimilda, aukinni sérhæfni, skipulagsbreytingum og aukinni tæknivæðingu. Breytingar sem gerðar hafa verið á kerfinu verða ekki alltaf sýnilegar fyrr en að loknum aðlögunartíma sem getur varað í nokkur ár.

Dæmi um þetta er frjálst framsal á aflaheimildum sem komið var á 1991 fór ekki að skila aukinni arðsemi fyrr en nokkrum árum síðar.

Erfitt er að áætla hversu miklum ábata fiskveiðistjórnarkerfi sem er markaðsdrifið skili umfram kerfi sem eru veiðadrifin. Fyrri rannsóknir (Ögmundur Knútsson, Ólafur Klemensson og Helgi Gestsson, 2008) hafa bent á að ekkert staðlað skipulagsform í virðiskeðju henti öllum fyrirtækjum. Heldur sé það sveigjanleiki og aðlögunarhæfni fyrirtækja í greininni sem geri þeim kleift að staðsetja sig á mismunandi máta innan virðiskeðjunnar. Þá ná þau að hámarka verðmætasköpun sína með því að leita leiða til hámarka það virði sem fæst úr hverju kíló af veiddum fiski. Kerfi er ýta undir frjálsar veiðar eru ólíklegri til að stuðla að slíkri hugsun og hættara við að aðilar leggi áherslu á skammtímahagsmuni sína.

Verðmætasköpun í íslenskum sjávarútvegi byggir á þeim fyrirtækjum sem eru í greininni. Mikið af þeirri verðmætasköpun er til komin vegna stærri fyrirtækja sem eru betur í stakk búin til að sinna beinum samskiptum við viðskiptavinum sínum og hafa jafnframt getu til að bregðast við kröfum markaðarins. Þetta er mikil og jákvæð breyting frá þeim tíma að útflutningi var stýrt með útflutningsleyfum og stóru sölusamtökin sáu um alla markaðssetningu íslenskra sjávarafurða og réðu verðmætasköpun í greininni. Hætt er við að miklar breytingar sem draga úr hvata fyrirtækja til að halda í þessa markaðstengingu og uppbyggingu á markaðsdrifinni virðiskeðju geti skaðað verðmætasköpun í íslenskum sjávarútvegi. Þar með fengist lægra verð fyrir afurðirnar á mörkuðum erlendis.

3 Auðlindarentan og veiðigjald

Í greinum 24-28 í frumvarpinu eru ákvæði um veiðigjald, með það að markmiði að þjóðin taki þátt í þeim verðmætum sem fiskistofnar í þjóðareign skapa. Þessi skattlagning byggir á tilvist auðlindarentu sem þarf að skýra áður en lengra er haldið.

3.1 Myndun auðlindarentu

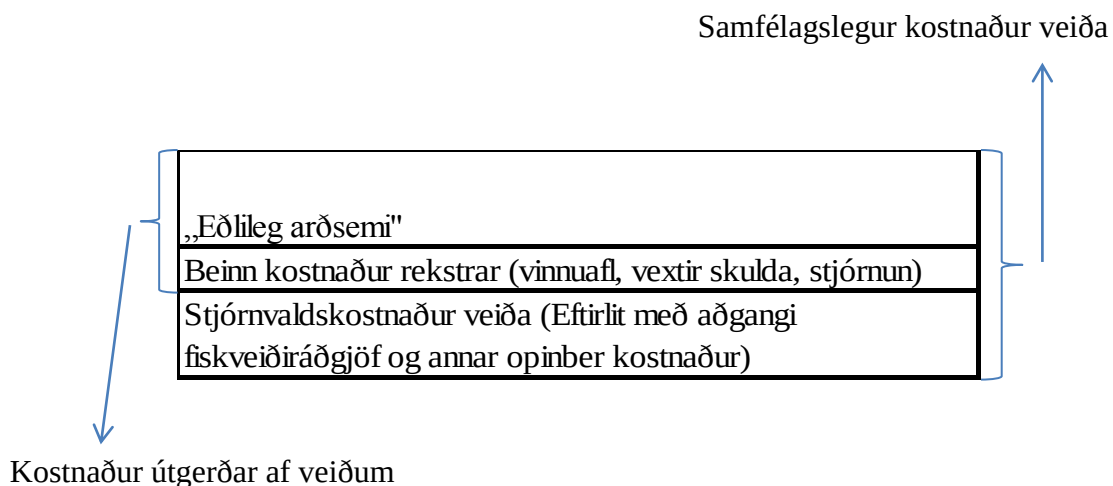
Takmörk á afrakstursgetu fiskistofna og takmarkanir á sókn í þá til að koma í veg fyrir ofveiði skapa skilyrði fyrir því að arðsemi sjávarútvegs verði meiri en gerist og gengur í öðrum atvinnugreinum sem búa við svipaða áhættu. Þessi umframarðsemi er oft nefnd auðlindarenta. Í hagfræði er renta skilgreind sem greiðslur til framleiðsluþátta umfram það sem rynni til þeirra við næstbestu nýtinguna, þ.e. greiðslur umfram fórnarkostnað. Þetta gefur tilefni til að vísja að því að gerður er greinarmunur á hagrænum kostnaði og bókhaldslegum kostnaði (stundum nefndur sögulegur kostnaður, e. historical cost). Í hagrænum kostnaði er talinn bæði beinn útlagður kostnaður (keypt aðföng) sem og óbeinn kostnaður (eigin aðföng).

Hagrænn kostnaður er fórnarkostnaður. Í því felst t.d. að kostnaður af notkun fjármuna er leiguvirði þeirra við aðra nýtingu. Í bókhaldi fyrirtækja er beinn kostnaður færður til gjalda sem felur í sér að vaxtakostnaður af því lánsfé sem notað er við reksturinn telst til þess kostnaðar, við beina kostnaðinn leggjast síðan afskriftir.⁶ Í bókhaldinu er hins vegar ekki gjaldfærður fórnarkostnaður þess fjármagns sem telst eigið fé (óbeinn kostnaður), hagnaðinum í bókhaldinu er ætlað að standa undir þeim kostnaði.

Fyrirtæki sem eru með bókhaldslegan kostnað en engan hagnað eru ekki lífvænleg. Hins vegar eru fyrirtæki sem ekki eru rekin með hagrænum hagnaði (þ.e. hann er 0) lífvænleg enda er eðlileg arðsemi þ.e. miðað við áhættu rekstrar samanborin við næstbesta kostinn talinn til kostnaðar (eigendur fá sitt). Eðlileg arðsemi eigin fjár reiknast til gjalda við útreikning á hagrænum hagnaði.

Við útreikning á auðlindarentu verður að líta til hagræns kostnaðar og tekna af veiðum þar sem allir kostnaðarliðir eru taldir með.

⁶ Kvóti er í dag ekki afskrifaður. Það kæmi sjálfsagt til greina að setja reglur um afskrift af kvóta ef hann felur í sér tímabundinn rétt til að veiða en ef rétturinn er ekki tímabundinn eins og nú er þá er varla ástæða til að afskrifa kvótann. Það var alla vega niðurstaðan á tíunda áratugnum þegar ákveðið var að hætta að leyfa afskrift af kvóta sem keyptur var á skip og fyrirtækjum gert skilt að aðgreina kvóta og skip í bókhaldi. Hins vegar er auðvitað kostnaður við að nýta eigin kvóta (=leiguverð).

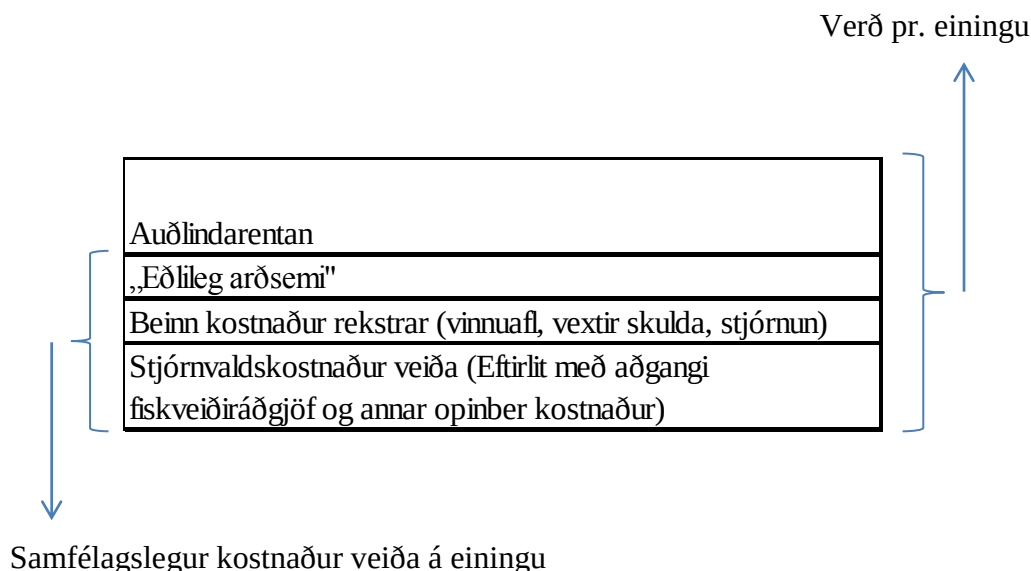


Mynd 3.1 Kostnaður útgerða og samfélagslegur kostnaður veiða

Heimild: Stoneham og fél. (2005)

Þá verður um leið að hafa í huga að samfélagslegur kostnaður veiða felur enn fremur í sér kostnað stjórnvalda af veiðum.

Almenn samkeppnislíkön í rekstrarhagræði sýna að samkeppnismarkaðir án aðgangshindrana, leiða til þess að hagrænn hagnaður (rentan) hverfur í samspili kostnaðar og lækkandi verðs sem leiðir af fjölgun fyrirtækja í greininni. Hagrænn kostnaður stýrir því hegðun fyrirtækja ekki bókhaldslegur kostnaður. Í sjávarútvegi eru hins vegar tækifæri til þess að hagrænn hagnaður verði jákvæður að gefnum forsendum um aðgangshindranir að hinni takmörkuðu auðlind. Aðgangshindranir gera það að verkum að mismunur verðs og kostnaðar verður jákvæður, renta verður til. Kostnaður veiða og verð afurða er mjög háð þeirri stofnanaumgjörð og innviðum sem greinin býr við og rentan því ekki föst stærð í hendi.



Mynd 3.2 Verð, auðlindarenta og kostnaður veiða

Heimild: Stoneham og fél. (2005)

3.2 Gjaldtakan og sjónarmið tengd henni

Í umræðum um auðlindarentuna eru ólík sjónarmið hvernig reikna eigi „eðlilega arðsemi“. Á að reikna eðlilega arðsemi á grundvelli þeirra fjármuna sem liggja í greininni að frátöldu eða að meðtöldu virði kvótans? Þessu má líkja við húsnæði með glæsilegu útsýni (t.d. hornlóð), það hefur leiguvirði sem er hærri en gerist og gengur (renta). Hvort sem einstaklingur fær húsnæði gefins eða kaupir það þarf hann að reikna sér leigu sem er í samræmi við markaðsleigu. Þetta gerir Hagstofan t.d. með útreikningi á sk. „reiknaðri húsaleigu“ í vísitölu neysluverðs. Gildismat liggur til grundvallar í því að auðveldara er að réttlæta það að taka leigutekjurnar til baka af þeim sem fékk gefins en keypti. Enginn vandi væri ef ríkisvaldið bæði ætti húsnæðið og hefði handhöfn þess á sínum vegum. Vandinn er hins vegar sá að auðlindinni hefur þegar verið úthlutað og gengið kaupum og sölum. Framsalið hefur verið löglegt í tuttugu ár og stór hluti kvótans kominn úr höndum þeirra sem fengu úthlutað á grundvelli veiðireynslu í aðdraganda kvótakerfisins 1984. Á sama tíma og handhöfnin hefur gengið kaupum og sölum hefur þjóðin hins vegar haft lögfesta þjóðareign fiskistofna.

Þjóðhagsstofnun (1999) bendir á að kostnaður fyrirtækja vegna nýtingar á aflaheimildum ráðist ekki af því hversu mikið fyrirtækið kunni að hafa greitt fyrir aflaheimildirnar heldur af þeim tekjum sem fyrirtækið gæti haft af því að leigja þær, selja þær, eða nýta þær með öðrum hætti. Þetta er fómargkostnaður við að nýta aflaheimildirnar. Verðmæti aflamarksins er því raunverulegur kostnaður þótt fyrirtækin hafi ekki greitt hann nema að hluta. Sama gildir um vaxtakostnað vegna fjárbindingar í aflahlutdeildum. Þessi kostnaður er raunverulegur þótt fyrirtækin hafi ekki þurft að greiða nema hluta af honum. Í framangreindri skýrslu kemur enn fremur fram að vegna takmarkaðs framboðs á aflamarki er verðið jafnt því hæsta verði sem kaupandinn er tilbúinn að greiða með tilliti til skammtíma jaðarhagnaðar þar sem stórum hluta af föstum kostnaði fyrirtækjanna er sleppt. Þetta verð er langt umfram það verð sem heildararðsemi í íslenskum sjávarútvegi gefur tilefni til. Verð á aflahlutdeildum virðist taka mið af verði á aflamarki og almennum væntingum um framtíðarhorfur í sjávarútvegi og varanleika núverandi kvótakerfis fremur en horfum varðandi framtíðarþróun viðkomandi stofns og væntingum um arðsemi þeirra útgerða sem nýta stofninn.

3.2.1 Um umfang upprunalegra kvótaeigenda

Hægt er að halda því fram að aðili sem fékk úthlutað hlutdeild í heildaraflamarki í upphafi hafi hagnast á innleiðingu aflamarkskerfisins. Hann fékk vissulega eitthvað án þess að greiða fyrir það með öðru en þátttöku í atvinnugreininni þegar kerfisbreytingin átti sér stað. Sá sem keypt hefur hlutdeild er hins vegar í allt öðrum sporum. Hann þurfti að greiða fyrri eiganda út allan umframhagnað sem eignin tryggir. Hann hagnaðist ekki meira en eðlilegt var miðað við áhættu fjárfestingarinnar.⁷ Því er nauðsynlegt að velta því fyrir sér hve mikill hluti varanlegu aflaheimildanna hefur skipt um hendur hér á landi. Þetta er þó ekki einfalt. Nálgastr má nákvæmar upplýsingar um eigendaskipti að aflahlutdeild hjá Fiskistofu.

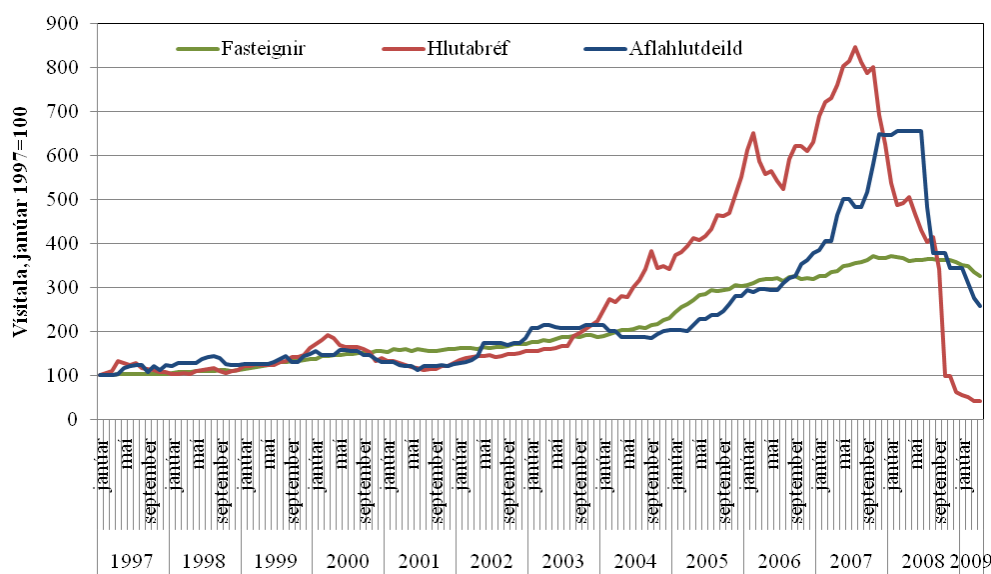
Þó svo gögnin Fiskistofu um viðskipti með aflahlutdeildir séu gagnleg þá veita þau ekki fullkomlega rétta mynd af því hve mikill hluti heildarhlutdeildarinnar hefur skipt um hendur. Í fyrsta lagi þarf að taka tillit til þess að sama hlutdeild getur verið seld ítrekað. Í öðru lagi þarf að taka tillit til þess að sama fyrirtæki getur selt á einum tíma og keypt aftur síðar. Í þriðja lagi eru sameiningar fyrirtækja flokkaðar sem sala ef sameinað fyrirtæki ber nýja kennitölu. Í fjórða lagi geta nýir eigendur eignast hlutdeild án þess að eigendaskipti séu skráð hjá Fiskistofu þegar hlutdeild er seld með fyrirtæki, t.d. í hlutabréfaviðskiptum. Ef litið er til

⁷ Þessi eiginleiki pólitískt ákvarðaðra kerfa er vel þekktur í hagfræði, sbr. Tullock (1975)

þriggja mikilvægustu botnfisktegundanna hér á landi, þorsks, ýsu og ufsa, nema samanlögð eigendaskipti frá 1991 vel yfir 100% í öllum tilfellum. Ef miðað er við að jafn líklegt sé að öll hlutdeild sé endurseld þá er hlutfall hlutdeildar í upprunalegri eigu komið niður í 17% í þorski og ýsu og 24% í ufsa. Óvíst er um hin sönnu hlutföll. Aðilaskipti vegna sameiningar félaga ofáætla hlutfall eigendaskipta meðan aðilaskipti gegnum sölu fyrirtækja leiða til vanáætlunar á hlutfallinu. Ljóst er þó að minnihluti hlutdeildarinnar er í eigu upprunalegra aðila í dag. Skiljanlega líta aðgerðir sem rýra virði aflahlutdeilda út sem hrein eignaupptaka séð frá bæjardyrum þeirra aðila sem greitt hafa sína aflahlutdeild fullu verði.

3.2.2 Verðmyndun og verðbólun

Ekki er óalgengt að eftirspurn eftir tiltekinni rekstrarvöru sé það mikil miðað við framboð að verðið verði mjög hátt miðað við arðsemi greinarinnar. Við slík skilyrði leitar kerfið oftast fljótt aftur í átt að jafnvægi með því að framboð á vörunni eykst og eftirspurnin minnkar af því einhverjir sem nota vöruna hætta rekstri vegna lítillar arðsemi og verðið lækkar, fer jafnvel niður fyrir jafnvægisgildi sitt. Í tilfelli aflaheimilda eru þessir kraftar tiltölulega veikir, annars vegar vegna þess að ekki er auðvelt að auka framboðið vegna takmarkaðrar afrakstursgetu fiskistofnanna og hins vegar vegna þess að margir framleiðendur eiga erfitt með hætta sökum þess að fátt er um aðra valkosti í þeim byggðarlögum þar sem þeir búa. Það auðveldar ekki þessa aðlögun að tækniþróunin veldur því að afköst í veiðum og vinnslu aukast og því þarf stöðugt færri framleiðendur og færra starfsfólk til að veiða og vinna þann fisk sem hæfilegt er að veiða miðað við afrakstursgetu fiskistofnanna. Þrátt fyrir að hátt verð á aflaheimildum skapi hvata fyrir handhafa þeirra að selja þær og hætta í greininni viðhelst umframeftirspurn eftir aflaheimildum. Hér á landi hefur mikil eftirspurn haldið verði á aflaheimildum mjög háu í meir en tvo áratugi.



Mynd 3.3 Verðþróun hlutabréfa, fasteigna og aflahlutadeilda í þorski 1997-2009

Heimild: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2010)

Á mynd 3.3 er sýnt hvernig verð á fasteignum, hlutabréfum og aflahlutdeildum í þorski þróaðist undanfarin ár. Verð þessara eigna er sett fram í vísitöluformi og taka vísitölurnar allar gildið 100 í janúar 1997. Eignabólan sem myndaðist á þessum þremur mörkuðum í góðærinu kemur vel fram og má glögglega sjá að bólan á markaði fyrir aflahlutdeildir tekur ekki að myndast fyrr en á árinu 2005, nokkuð á eftir bólunni fyrir fasteignir og hlutabréf. Bólan á hlutabréfamarkaði virðist raunar vera leiðandi fyrir hina tvo markaðina. Verð á aflahlutdeild

kemst hæst í um 650 stig síðla árs 2007 og helst svo fyrri hluta ársins 2008. Það svarar til þess að verð á aflahlutdeildum í þorski hafi þá verið 550% hærri en í ársbyrjun 1997. Tekið skal fram að viðskipti með aflahlutdeildir voru strjál á árinu 2008 og því eru upplýsingar um verð þeirra þá frekar óruggar.

3.2.3 Ólík sjónarmið gjaldtökunnar

Við kaup og sölu kvóta á markaði hefur verðlagning kvótans endurspeglað virði auðlindarentunnar fyrir þau fyrirtæki sem keypt hafa að svo miklu leyti sem verðbólúáhrifin eru frátalin. Auðlindagjald í kerfi þar sem allur kvóti væri kominn frá upphaflegum kvótahöfum er því tvítekið gjald í því tilliti að þar er verið að taka gjald sem þegar hefur verið greitt af þeim sem keyptu kvóta. Hins vegar má benda á að um allan skeið hefur verið krafa á vettvangi stjórn mála um „hóflegt“ auðlindagjald. Sjá skýrslur Auðlindanefndar (1999) og (2000) og Endurskoðunarnefnd um stjórn fiskveiða (2001). Það hefur haft áhrif á verðlagningu kvótans sem við óvissu um álagningu slíks gjald (form og fjárhæðir) hefði átt að taka mið af því og þar með lækkaði virði kvótans. Hóflegt auðlindagjald samkvæmt þessu felur ekki í sér tvítekningu gjalds og vissulega ekki hjá handhöfum upphaflegrar úthlutunar í útlögðum kostnaði. Mjög erfitt er að festa reiður á þann mun sem hefði orðið á verðlagningu við fulla vissu um kerfi án gjaldtöku eða með gjaldtöku með óvissu. Inn í þetta spilar enn fremur óvissan sem hefur verið í greininni um varanleika kvótakerfisins eða önnur form fiskveiðistjórnunar sem gætu komið til.

Sjónarmiðum um tvítekningu gjalds er Jón Steinsson (2010) ósammála. Jón fellst ekki á röksemd þess efnis að það að stór hluti aflaheimilda hafi skipt um hendur takmarki tækifæri ríkisins til þess að innheimta auðlindagjald. Hann bendir á að þeir sem keyptu aflaheimildir hafi vitað fullvel hvað stæði í 1. grein laga um stjórn fiskveiða og hafi því verið að taka verulega áhættu með kaupum sínum. Hvað þessi sjónarmið varðar má benda á að aflahlutdeildarkerfið hefur allt fram á þennan dag byggt á tvíhyggju handhafnarinnar annars vegar og eignarhaldsins hins vegar. Þessu fyrirkomulagi er samningaleiðinni ætlað að binda enda á.

Að lokum skal á það bent að fræðileg auðlindarenta er reiknuð út þegar tekið hefur verið tillit til kostnaðar stjórnvalda af fiskveiðistjórnuninni. Í tillögum endurskoðunarnefndar (2001) var gert ráð fyrir tvískiptu gjaldi. Föstu gjaldi sem byggði á nefndum kostnaði auk breytilegs gjalds sem tók gildi þegar afkoma í greininni snerti ákveðin mörk. Þannig var tryggt að greinin greiddi fyrir kostnað af fiskveiðistjórnarkerfinu. Í því samhengi verður hins vegar að horfa til þess að kostnaður af kerfinu dreifist ójafnt eftir fisktegundum og tegundum skipa.

Hvað skattlagningu auðlindarentu snertir hafa almennar hagfræðikenningar sýnt fram á að skattlagning trufla einstaka markaði og hafi þannig hamlandi áhrif á efnahagsstarfsemina. Fylgjendur auðlindagjalds hafa haldið því fram að gjaldtaka af því tagi trufla ekki starfsemina líkt og önnur skattlagning og sé því hagkvæm (Garnaut og Ross 1975). Um þetta eru nokkuð skiptar skoðanir meðal auðlindahagfræðinga (Libecap 2007, 2009). Taka þarf tillit til þess að erfitt getur reynst að afmarka auðlindarentu og munurinn á auðlindarentu og eðlilegum hagnaði fyrirtækja er ekki auðgreinanlegur. Hugmyndir um að áætla auðlindarentu út frá jaðarrentu, eins og hún birtist á leigumörkuðum fyrir aflamark eða mörkuðum fyrir aflahlutdeild geta leitt til umtalsverð ofmats rentunnar (Þjóðhagsstofnun, 1999).

Í opinberri umræðu hafa réttlætissjónarmið um gjaldtöku verið áberandi, þ.e. að þjóðin eigi að fá hlut í arði af auðlindinni. Það er í eðli sínu pólitískt viðfangsefni. Þjóðhagsstofnun (1999) telur að; „Álagning auðlindagjalds sé að mestu óskyrt mál [hagkvæmninni] sem hefur ekki áhrif á þetta álit á fyrirkomulagi fiskveiðistjórnunar.“

Í skýrslu Endurskoðunarnefndar (2001) kemur fram að gjöld fyrir afnotarétt af fiskistofnum muni að mestu greiðast af fyrirtækjum og einstaklingum á landsbyggðinni, ljóst sé að það herðir á arðsemiskröfum sem mun flýta hagræðingu og tækniframförum og um leið fækka þeim sem vinna með beinum hætti við sjávarútveg. Þetta hefur að öllum líkindum haft áhrif á hugmyndir sem eru um ráðstöfun gjaldsins.

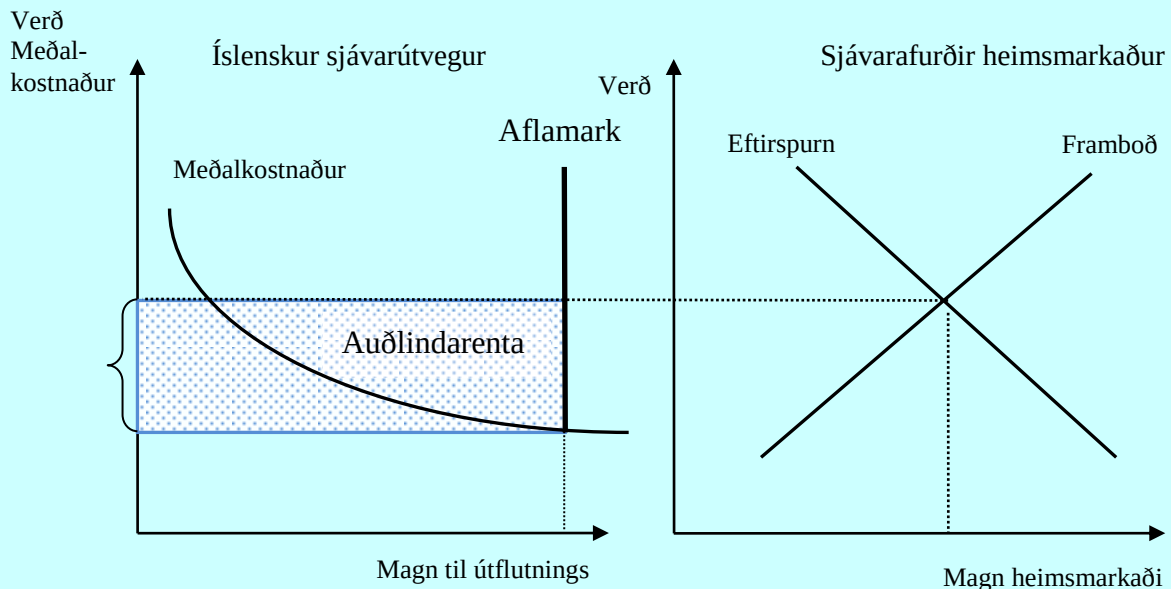
Rétt er að taka fram hér að íslenska ríkið er mjög auðugt af auðlindum. Ekki einungis tilheyra einhver gjöfulustu fiskimið Norður-Atlantshafs, heldur á það einnig verulegan hluta þeirra umfangsmiklu orkuauðlinda sem er að finna á Íslandi. Ekki er óeðlilegt að fyrirkomulag ráðstöfunar og gjaldtöku fyrir allar auðlindir í eigu ríkisins verði samræmt til lengri tíma lítið. Nýlega lauk störfum nefnd um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins (Forsætisráðuneytið, 2010). Nefndin fjallar í skýrslu sinni um ráðstöfun eignarhalds, leigutíma og gjaldtöku. Í tillögum nefndarinnar segir:

„Nefndin leggur til að vatnsréttindi ríkisins verði vistuð á einni hendi, t.d. hjá einhverju tilteknu ráðuneyti, þó hugsa megi sér sérstaka stofnun. Öll vatnsréttindi heyri þá undir einn og sama aðila hvort sem þau er að finna á ríkisjörðum, í þjóðlendum eða ein og sér. Á þessum vettvangi verði efnislegar ákvarðanir um ráðstöfun tiltekins auðlindakosts teknar, ákvörðun grunngjalds og eftir atvikum aðrir efnislegir þættir þótt ýmsar leyfisveitingar verði eftir sem áður hjá viðkomandi leyfisveitanda.“

Hugmyndirnar kalla á einskonar auðlindasjóð. Hugsanlegt væri að auðlindir sjávar heyrðu jafnframt undir slíkan sjóð, enda hefur slíkt fyrirkomulag augljósa kosti. Samræma má umgjörð reglna fyrir úthlutun, tímalengd samninga og gjaldtöku vegna nýtingar auðlinda. Á sjóðnum hvíldi sú ábyrgð að tryggja öflun gagna um stofna gjaldtöku, sjá til þess að gætt væri að sjónarmiðum hagkvæmni við nýtingu og að ráðstöfun nýtingarréttar væri með opnum og gagnsæjum hætti og á grundvelli langtímasjónarmiða um þjóðhagslega hagkvæma nýtingu.

Rammi 2 Auðlindarenta – Nauðsynlegir þættir

Hér á eftir fer einfaldað líkan sem skýrir hvernig auðlindarentan verður til. Hér er ekki tekið tillit til kostnaðar hins opinbera af fiskveiðistjórnuninni. Líkanið er til skamms tíma og því eru fjármunir fastir. Gert er ráð fyrir því að kostnaður einkennist af stærðarhagkvæmni þ.e. meðalkostnaður sé lækkandi eftir því sem fleiri einingar dreifast á fastan kostnað. Framboð og eftirspurn á heimsmarkaði ræður verði afurða. Verðið er hærra á heimsmarkaði vegna almennra aðgangshindrana í sjávarútvegi sem koma í veg fyrir aukið framboð og lækkun verðs með tilkomu aukinnar framleiðslu nýrra aðila (fiskistofnar eru takmörkuð auðlind). Myndin til hægri lýsir þessu með verði á y-ás og magn á heimsmarkaði á x-ás.



Fyrirtæki í sjávarútvegi hér heima taka þetta verð sem gefið, gengið stillir af verð í krónum. Aflamarkið stýrir magni afurða og mismunur meðalkostnaðar og verðs lýsir auðlindarentu á einingu (hornklofinn). Þegar kvótinn er aukinn eykst auðlindarentan, sama gerist við hækkingu verðs t.d. þegar gengi krónunnar fellur. Meðalkostnaður skiptir lykilmáli fyrir tilvist auðlindarentunnar á einingu framleidds magns. Hækki kostnaðurinn minnkar rentan. Stofnanaumgjörð veiðanna skiptir þannig höfuðmáli fyrir tilvist eða hversu há rentan verður. Án kvótakerfisins með frjálsum veiðum (t.d. sóknarkerfi án aðgangshindrana með aflamarki) myndi meðalkostnaður hliðrast upp með aukinni aðsókn aðila sem sækja í rentunna þar til meðalkostnaður skæri efri lárétta línuna og auðlindarentunni yrði sóað. Þetta myndi birtast í auknum fjármunastofni sem hækkaði fasta kostnaðinn og gæti farið upp fyrir verðið líkt og gerist í gengur í þeim löndum þar sem ríkisvaldið niðurgreiðir veiðar. Flest ríki niðurgreiða veiðar.

Dæmið er í reynd ekki alveg jafneinfalt og hér er gefið til kynna. Sjávarútvegur á Íslandi er starfræktur á mörgum mörkuðum ólíkra fisktegunda sem hver og einn búa við svipaðar aðstæður eins og hér er lýst. Þá geta einstakar fisktegundir þjónað sem margs konar afurðir allt frá dýrri hágæðaframleiðslu til ódýrari vöru. Þá eru sumir betri í að veiða en aðrir. Auðlindarentan verður því samspil leyfðra veiða, verðsins sem fæst fyrir afurðirnar og kostnaðurinn sem stofnanaumgjörð og innviðir veiðanna búa til. Ennfremur þarf að taka tillit til þess að auðlindarentan er í reynd ekki jafn sýnileg fyrir aðila sem stendur í rekstri. Þetta stafar af því að til hagræns kostnaðar teljast þær tekjur sem handhafi kvótans hefði getað fengið ef fjármunum hefði verið ráðstafað á annan hátt. Þetta gerist hvort sem handhafinn hafi fengið kvótanum úthlutað án greiðslu eða keypt hann. Dæmið er því ekki kórrétt nema litið sé til þess að auðlindinni væri úthlutað, þ.e. eign og handhöfn á einni hendi.

3.3 Útreikningur á veiðigjaldi

Í frumvarpi er gert ráð fyrir að veiðigjald verði reiknað með eftirfarandi hætti: Fiskistofa skal reikna aflaverðmæti fyrir tegundir sem sæta ákvörðun um stjórn veiða, sbr. 24. gr., og miða við tímabil 1. mgr. Aflaverðmæti skv. 2. mgr. skal margfalda með sama hlutfalli og hlutfall vergrar hlutdeildar fjármagns (EBITDA) af tekjum nemur í nýjasta rekstraryfirliti fiskveiða sem Hagstofa reiknar og birtir. Þeirri upphæð sem þannig fæst skal skipt jafnt á aflamagn sama tímabils umreiknað til þorskígilda miðað við þorskígildisstuðla næsta fiskveiðiárs, sbr. 23. gr. Veiðigjald komandi fiskveiðiárs skal síðan reiknað sem 19% af þeirri niðurstöðu og lagt í krónum á þorskígildiskílógramm.

Ráðherra er heimilt að taka tillit til mismunandi framlegðar útgerðarflokka við ákvörðun veiðigjalds, sbr. rekstraryfirlit fiskveiða sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir.

Hafa ber í huga að verg hlutdeild fjármagns er rekstrarafgangur sem er ætlað að mæta afskriftum og vöxtum af lánsfé, sköttum auk ávöxtunar eigin fjár. Þessi kostnaður er misjafnlega mikill eftir útgerðarflokkum, tiltölulega hár hjá þeim sem nota fjármagnsfrekar framleiðsluaðferðir eins og frystitogarar en lágur hjá mörgum smábátum.

Það eru nokkrir þættir sem þarf að huga að þegar ofangreindar reglur um útreikning veiðigjaldsins eru skoðaðar:

- Aflaverðmætið til grundvallar er tafið um eitt ár miðað við samtímaútreikning gjalds. Þá má velta því fyrir sér hvort nógu skýrt sé kveðið um hvaða aflaverðmæti sé lagt til grundvallar. Er verið að vísa til verðmæti veiða úr stofnum sem eru háðir stýringu eða öllum stofnum?
- Verg hlutdeild fjármagns er aldrei til fyrir árið sem álagning á sér stað. Hlutdeildin er því söguleg með um eins og hálfs árs töf.
- Gjaldið er útreiknað á þorskígildiskíló á grundvelli heildarafkomu greinarinnar. Það hefur þann kost að ef það væri útreiknað og lagt á fyrir ólíkar veiðar yrði til hvati fyrir útgerð að „hagræða“ í því formi að auka beina kostnaðinn og draga úr fjármagnsliðum á móti. Þessi heildarhugsun veldur því hins vegar að gjaldið leggst með ólíkum hætti á ólíkar veiðar.

Tafla 3.1 Rekstraryfirlit fiskveiða 1997-2009 aflaverðmæti í milljón kr. á verðlagi ársins og hlutfall vergrar hlutdeildar fjármagns af tekjum

	Bátar undir 10 brl.		Bátar 10-200 brl.		Bátar > 200 brl.		Loðnubátar		Ísfisktogarar		Frystitogarar	
1997	5.140	24,2%	13.572	10,2%	2.818	14,1%	10.817	25,9%	7.972	12,7%	19.384	16,9%
1998	6.433	22,4%	13.269	12,2%	2.943	24,2%	9.187	24,0%	7.984	14,5%	22.972	23,0%
1999	7.445	26,2%	15.136	11,9%	3.755	24,2%	5.967	2,0%	8.894	17,7%	22.827	24,3%
2000	8.041	24,7%	14.868	16,4%	4.578	20,9%	7.096	7,1%	8.188	17,7%	19.776	24,2%
2001	9.096	22,4%	19.346	23,7%	5.804	19,0%	10.747	24,7%	7.303	15,3%	23.748	29,9%
2002	8.478	13,5%	10.262	24,6%	13.636	27,5%	13.466	22,7%	10.460	22,7%	26.432	24,9%
2003	6.728	11,7%	8.960	24,0%	12.691	25,9%	13.249	19,0%	9.025	20,0%	19.840	22,6%
2004	5.818	8,0%	10.106	21,6%	13.809	18,3%	7.633	16,8%	10.699	12,4%	23.415	19,1%
2005	4.752	19,4%	10.630	13,8%	12.882	17,9%	6.341	14,4%	10.098	19,2%	29.871	23,4%
2006	5.159	24,6%	12.627	20,1%	15.481	27,1%	9.402	17,4%	10.655	25,8%	28.209	26,3%
2007	3.634	12,2%	13.855	22,0%	16.900	24,3%	8.810	21,6%	14.490	24,2%	27.731	19,1%
2008	3.833	23,0%	17.694	28,7%	18.858	33,8%	10.636	31,9%	14.402	12,3%	37.722	22,1%
2009	4.424	23,7%	19.968	29,9%	21.363	20,7%	11.077	24,5%	18.171	29,9%	43.263	26,5%
Meðaltal		19,7%		19,9%		22,9%		19,4%		18,8%		23,3%
Staðalfrávik		6,1%		6,5%		5,2%		8,1%		5,6%		3,5%

Í ofangeindri töflu kemur fram að verg hlutdeild fjármagns sveiflast mjög mikið. Staðalfrávik hlutdeildar af tekjum er mælt í prósentustigum. Breytileikinn er mestur í uppsjávarveiðum. Segja má að verg hlutdeild fjármagns sé tekjur að frádregnum bókhaldslega kostnaðinum sem heimfæra megir á beina kostnaðinn (án vaxta af skuldum). Til að fá hagrænan hagnað þarf því að draga frá óbeina kostnaðinn. Óbeinn kostnaður fyrirtækja, greiðslur til fjármuna eru í eðli sínu tiltölulega stöðug stærð. Sveiflur í vergri hlutdeild fjármagns kalla því fram sveiflur í hagrænum hagnaði.

Hagstofan hefur í gegnum tíðina reiknað svokallaða árgreiðslu fjármagnskostnaðar í afkomutölum sjávarútvegs. Með því að draga þá tölu frá EBITDA fæst grófur mælikvarði á hagrænan hagnað veiða. Árgreiðsla er hugsuð þannig að endingartími varanlegra rekstrarfjármuna er áætlaður út frá endingartíma þeirra skv. gildandi reglum um afskriftir og áætlaður sá kostnaður sem því fylgir að fjármagna kaup þeirra með láni á tilteknum föstum raunvöxtum. Þar með ber bæði eigið fé og lánsfé ákveðna vexti og í seinni tíð hefur almennt verið miðað við 6% ávöxtunarkröfu. Þessi vaxtatala er í sjálfu sér ekki heilög tala, heldur nálgun við raunvaxtakostnað fyrirtækja. Við ákvörðun á eignamati og endingartíma eignanna er stuðst við afskriftartíma samkvæmt skattalögum og upprunalegt kaupverð eignanna endurmetið. Þó er þetta ekki gert hvað fiskiskip varðar, en þar er stuðst við váttryggingarverðmæti að viðbættu 20% álagi vegna veiðarfæra o.þ.h. Miðað hefur verið við 12 ára endingartíma skipa.

Hér á eftir fer útreikningur á vergri hlutdeild fjármagns að frádreginni 6% árgreiðslu.⁸ Um leið hefur veiðigjald ólíkra greina verið reiknað út aftur í tímann með aðferðarfræði frumvarpsins þó með þeim hætti að útreikningurinn miðast við almanaksárið (aflaverðmæti).⁹ Þorskígildistuðlarnir sem notaðir eru til að reikna aflamagn útgerða í þorski (svo margfalda

⁸ Árgreiðslan á að koma á móti kostnaði vegna bindingar fjár í fastafjármunum. Áður fyrr var einnig tekinn með kostnaður vegna fjárbindingar í birgðum. Hjá fiskveiðum er aðallega um að ræða birgðir hjá frystitogurum. Þetta veldur engum stórum mun en alltaf einhverjum.

⁹ Forsendur heildargjaldsins koma fram í töflu 3.5.

megi með gjaldi pr. kíló) ná frá ágúst á því ári til júlí næsta árs. Þessir útreikningar eru því ekki nákvæmlega í samræmi við veiðigjaldsregluna en þeir gefa hins vegar greinargóða mynd.

Tafla 3.2 Samanburður á „hagrænum hagnaði“, veiðigjaldi og hlutfall veiðigjalds af „hagrænum hagnaði“ fyrir báta

Báatar undir 10 brl.				Báatar 10-200 brl.			Báatar > 200 brl.		
	EBITDA- 6% ágr	Veiði- gjald	Veiðigjald/ „Hagr. Hagnaður“	EBITDA- 6% ágr	Veiði- gjald	Veiðigjald/ „Hagr. Hagnaður“	EBITDA- 6% ágr	Veiði- gjald	Veiðigjald/ „Hagr. Hagnaður“
2004	-214	251	-117%	408	415	102%	1901	639	34%
2005	175	177	101%	495	403	82%	1045	531	51%
2006	635	125	20%	1537	332	22%	3014	445	15%
2007	-200	109	-55%	1914	434	23%	2962	570	19%
2008	257	130	50%	3824	700	18%	4946	784	16%
2009	596	113	19%	4224	509	12%	2677	594	22%

Tafla 3.3 Samanburður á „hagrænum hagnaði“, veiðigjaldi og hlutfall veiðigjalds af „hagrænum hagnaði“ fyrir þrjár tegundir skipa

Loðnubáatar				Ísfisktogarar			Frystitogarar		
	EBITDA- 6% ágr	Veiði- gjald	Veiðigjald/ „Hagr. Hagnaður“	EBITDA- 6% ágr	Veiði- gjald	Veiðigjald/ „Hagr. Hagnaður“	EBITDA- 6% ágr	Veiði- gjald	Veiðigjald/ „Hagr. Hagnaður“
2004	-280	278	-99%	321	555	173%	1697	866	51%
2005	-482	338	-70%	881	456	52%	4377	846	19%
2006	134	316	236%	2033	324	16%	4661	663	14%
2007	707	392	55%	2501	483	19%	2411	833	35%
2008	2132	392	18%	766	600	78%	5393	1.099	20%
2009	1067	1.183	111%	4220	517	12%	7849	1.116	14%

Sjá má í ofangreindum töflum að ef reiknað er aftur í tímann með núverandi hugmyndum um gjaldtöku hefðu komið ár þar sem hluti útgerðarinnar er ótvírætt rekin með neikvæðum hagrænum hagnaði en hefði samt greitt veiðigjald. Þriðji dálkurinn í hverri skipategund er veiðigjaldið í hlutfalli við hreinan hagnað greinarinnar eins og Hagstofan reiknar hana. Framangreind umfjöllun sýnir að verg hlutdeild fjármagns ofmetur auðlindarentuna og fara þarf varlega í að nota hana sem grunn útreiknings gjaldsins. Þá sýna útreikningarnir enn fremur að gjaldið dreifist mjög mismunandi á ólíkar tegundir veiða og hlutfallstala gjalds á móti hagrænum hagnaði sveiflast mikið.

Gjaldið leggst með ólíkum hætti á ólíkar veiðar og þessi vandi mun að öllum líkindum aukast ef spár um aukningu þorskveiða ganga eftir. Í þorskveiðum verður kostnaðaraukning veiða lítil á móti tekjuaukningunni. Verg hlutdeild fjármagns fyrir greinina í heild mun vaxa og veiðigjaldið í krónum talið á kíló enn fremur vegna aukinnar auðlindarentu. Þeirri auðlindarentu verður í gjaldtöku að hluta til dreift á hinar veiðarnar þar sem þorskígildi mæla hlutfallslegt löndunarverðmæti í samanburði við þorsk. Á það hefur verið bent að ef kvótaleigumarkaðir væru nægjanlegja djúpir og skilvirkir væru þorskígildi kvótaleigu betri mælikvarði en þorskígildi löndunarverðs.

Kostur gjaldsins er að það mismunar ekki út frá hagkvæmni, þ.e. gjaldið refsar ekki hagkvæmum rekstri og íþyngir óhagkvæmum. Dæmi um það er að gjaldið mun íþyngja strandveiðunum enda mun aðgangur halda áfram þar til rentan klárast. Gjaldið mun hindra það að einhverju marki en um leið verður að öllum líkindum pólitískur þrýstingur til þess að

gjaldið á strandveiðar verði lækkað. Mikilvægt er að ekki verði látið undan slíkum þrýstingi. Samræmd gjaldtaka af öllum veiðum er mikilvægasta hindrun gegn því að allri auðlindarentu af þeim hluta aflamarks sem ekki er innan flokks 1 sé sóað. Án samræmdrar gjaldtöku er hætt á því að allur hagnaður hverfi smám saman úr ákveðnum hlutum flokks 2, s.s. strandveiðunum. Það væri að sjálfsögðu algerlega óviðunandi. Eina frávikið frá þessari reglu um einsleitt gjald er að hugsa má ólíka gjaldtöku af uppsjávarveiðum. Þar gilda ólíkar aðstæður í kostnaði og tekjum umfram aðrar veiðar.

Ítrekað hefur verið bent á að uppgjörsgættur í kjarasamningum sjómanna geri viðskipti útgerðarmanna við eigin fiskvinnslur óeðlilega hagkvæm (Ottó Biering Ottósson og Þórólfur Matthíasson 2004, Hagfræðistofnun 2011, Jón Steinsson 2011). Um þessi uppgjör er m.a. fjallað í skýrslu Hagfræðistofnunar (2011) fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Í skýrslunni er bent á að viðmiðunarverð eru hluti af kjarasamningi sjómanna, en ekki verð við sölu á lönduðum afla á sama hátt og t.d. sala á markaði. Það er því óraunhæft að gera ráð fyrir að viðmiðunarverð endurspegli jaðarvirði hráefnisins fyrir viðkomandi vinnslu. Í skýrslunni er bent á að fyrir verðmuni geti legið eðlilegar skýringar s.s. að ýmis kostnaður sé tengdur því að selja fisk á markaði, að útgerðir séu í föstum viðskiptum fiskvinnslufyrirtæki og hafi af því margvíslegan ávinning eða að útgerðir geri langtímasamninga til að draga úr óvissu um verð. Þannig er hugsanlegt að þótt verð á lönduðum afla sé lægra en á markaði, geti til lengri tíma litið verið hagkvæmara fyrir útgerðir að eiga í föstum viðskiptum við vinnslufyrirtæki. Í skýrslunni segir síðan:

„Eftir sem áður er ekki hægt að líta fram hjá því að sú uppgjörsgættur sem nú er í gildi felur í sér víxlun á hagnaði á milli útgerðar og fiskvinnslu hjá samþætту fyrirtæki. Vel mætti ímynda sér að þeirri uppgjörsgættu yrði breytt þannig að sjómenn væru jafnvel settir hvort heldur væri um að ræða beina sölu til fiskverkenda eða sölu á fiskmarkað. Þessu fyrirkomulagi væri að sjálfsögðu hægt að breyta án þess að krefjast fjárhagslegs aðskilnaðar. Færi best á því að málsaðilar réðu fram úr þessu máli sjálfir án opinberra afskipta, sem og þeim álitamálum sem skapast vegna leiguveiða og viðskipta með tonn á móti tonni.“

Eins og ítarlega er fjallað um í 2 kafla skýrslunnar falla þung hagkvæmnirök að því að takmarka ekki sveigjanleika fyrirtækja til að velja það skipulagsform sem hámarkar hagnað þeirra. Fiskur er fjölbreytt vara þar sem framboð einkennist af breytileika í eiginleikum og sveiflum í framboðsmagni. Við slík skilyrði verða til upplýsingavandamál sem leiða til markaðsbresta (Dawson 2003, Grossman og Hart 1986). Fyrirtæki í útflutningi á ferskum þorski eru háð því að geta tryggt bæði stöðugleika magns og gæða til að viðhalda markaðsstöðu sinni. Það er mjög erfitt án yfirráða yfir veiðiheimildum og beinum tengslum við útgerð. Rétt er að taka undir þær gagnrýnisráddir sem hljómað hafa um galla gildandi uppgjörsfyrirkomulags en undirstrika að leiðrétting á því á ekki heima í reglum um veiðar.

Neðangreind tafla sýnir verga hlutdeild fjármagns að frádreginni 6% árgreiðslu í hlutfalli við tekjur reiknað aftur í tímann. Niðurstöður útreikninganna sýna hvernig afkoma greinarinnar hefur batnað á þessum mælikvarða en um leið hvernig afkoman sveiflast mjög mikið. Álagning á verga hlutdeild fjármagns fremur en hagrænan hagnað gerir það að verkum að greinin greiðir skatt jafnvel þó tap sé á greininni í hagrænu tilliti (ekki er tekið tillit til fjárbindingar í kvóta). Ef leggja ætti hagrænan hagnað til grundvallar við útreikning á skattstofni þyrfti að leggja í vinnu við að endurbæta aðferð Hagstofunnar á árgreiðsluaðferðinni. Skoða útreikning fjármunabindingar í einstökum veiðum og hvaða vegna fjármagnskostnað sé ráðlegt að nota.

Tafla 3.4 Verg hlutdeild fjármagns að frádreginni 6% árgreiðslu í hlutfalli við tekjur

	Samtals	Bátar undir 10 brl.	Bátar 10- 200 brl.	Bátar > 200 brl.	Loðnu- bátar	Ísfisk- togarar	Frysti- togarar	Strandveiði- bátar
1997	0,2	8	-3,4	-6,6	12,5	-4,4	-3,4	-
1998	3,8	9,4	-1,9	3,9	6,1	-2,2	6,7	-
1999	2,9	15	-1,6	3,9	-26,2	2,5	9,9	-
2000	4,2	14,3	3,5	7,8	-21	2,7	9,5	-
2001	12	13,2	13,5	7	5,6	2,7	17,4	-
2002	11,3	3,7	3,6	21,8	4,8	11,7	14,4	-
2003	8,8	1,4	12	15,2	0,2	11	10,7	-
2004	5,4	-3,7	4	13,8	-3,7	3	7,2	-
2005	8,7	3,7	4,7	8,1	-7,6	8,7	14,7	-
2006	14,7	12,3	12,2	19,5	1,4	19,1	16,5	-
2007	12,1	-5,5	13,8	17,5	8	17,3	8,7	-
2008	16,8	6,7	21,6	26,2	20	5,3	14,3	-
2009	17,4	13,5	21,2	12,5	9,6	23,2	18,1	11,1

Í upphafi umfjöllunar um útreikning gjaldsins var vikið að því að álagning gjaldsins byggir ekki á samtímaupplýsingum líkt og t.d. staðgreiðsla launa byggir á. Þessar tafir sem eru kerfisbundið innbyggðar í útreikning (Verg hlutdeild fjármagns og aflaverðmæti) gera það að verkum að greinin greiðir ekki það gjald sem hlutfallstölunni er ætlað að endurspegla og veldur fráviki frá „réttu“ gjaldi. Ef bregðast ætti við þessu yrði að eiga sér stað samvinna við greinina um að koma á öflun nýrri gagna á hverjum tíma. Hins vegar má einnig skoða hvort rétt sé að miða við nýjustu vergu hlutdeild fjármagns Hagstofunnar fremur en að nota meðaltalshlutdeild aftur í tímann. Í næstu töflu er veiðigjaldið reiknað miðað við almanaksárið. Veiðigjaldið sem byggði á samtímaupplýsingum er borið saman við það sem verður niðurstaðan ef innbyggðar tafir í útreikninginn eru notaðar. Reiknað er frávik í %, mínus endurspeglar „vangreiðslu“ og öfugt. Reiknað er meðaltal og staðalfrávik þessa mismunar og það síðan borið saman við útreikning sem byggir á meðaltali vergrar hlutdeildar fjármagns frá 1999-2009 annars vegar og 1993-2009 hins vegar. Samanburður á staðalfrávikum sýnir að með því að nota fast hlutfall vergra fjármuna sem byggir á löngu meðaltali dregur úr skekkju álagningar og sveiflur skekkju minnka.

Tafla 3.5 Samanburður á veiðigjaldi skv. frumvarpi og veiðigjaldi byggðu á samtímaupplýsingum eða fastri vergri hlutdeild fjármuna

Ár	Afkoma veiða og tekjur				Veiðigjald ólíkar forsendur			Hlutföll af auðlindarentu (%)		Veiðigjald með fastri hlutdeild vergri hlutd. fjárm.			
	EBITDA í hlutf. af tekjum (%)	Árgreiðsla í hlutf. af tekjum (%)	Hreinn hagnaður í hlutf. af tekjum (%)	Aflaverð- mæti (öll mið og teg.) í þús. kr.	Veiðigj. skv. formúlu í frumvarpi*	Veiðigj. skv. formúlu og samtíma- upplýsingum	Mismunur formúlu og samtímauppl. (%)	Veiðigj. skv. formúlu í frumvarpi*	Veiðigj. skv. formúlu og samtíma- upplýsingum	Veiðigj. skv. formúlu en fastri v.hl.d. 99-09	Mismunur (%)	Veiðigj. skv. formúlu en fastri v.hl.d. 93-09	Mismunur (%)
1993	19,4	16,6	2,7	52.313.500	1.775.802	1.926.638	-7,8	123,7	134,2	2.057.372	6,8	1.944.955	1,0
1994	18,5	16,9	1,5	53.347.000	1.857.915	1.871.633	-0,7	226,7	228,3	2.175.861	16,3	2.056.970	9,9
1995	20,6	15,7	4,9	56.623.800	1.964.700	2.214.488	-11,3	71,1	80,2	2.218.847	0,2	2.097.608	-5,3
1996	19,7	15,2	4,5	61.349.900	1.986.597	2.294.136	-13,4	71,8	83,0	2.355.138	2,7	2.226.452	-3,0
1997	17,0	16,8	0,2	56.453.110	2.399.320	1.823.435	31,6	2125,1	1.615,0	2.551.710	39,9	2.412.282	32,3
1998	19,7	15,9	3,8	59.301.203	2.111.024	2.219.644	-4,9	93,7	98,5	2.348.039	5,8	2.219.740	0,0
1999	18,6	15,7	2,9	60.367.845	1.915.429	2.133.400	-10,2	109,4	121,9	2.466.499	15,6	2.331.727	9,3
2000	19,4	15,2	4,2	60.370.903	2.259.568	2.225.271	1,5	89,1	87,8	2.510.863	12,8	2.373.668	6,7
2001	24,4	12,4	12,0	70.884.761	2.133.508	3.286.218	-35,1	25,1	38,6	2.510.991	-23,6	2.373.788	-27,8
2002	23,5	12,2	11,3	77.071.415	2.612.812	3.441.239	-24,1	30,0	39,5	2.948.291	-14,3	2.787.194	-19,0
2003	21,3	12,5	8,8	67.277.681	3.573.031	2.722.728	31,2	60,4	46,0	3.205.610	17,7	3.030.453	11,3
2004	17,1	11,7	5,4	67.975.107	3.003.948	2.208.511	36,0	81,8	60,2	2.798.262	26,7	2.645.363	19,8
2005	19,5	10,8	8,7	67.920.065	2.750.953	2.516.438	9,3	46,6	42,6	2.827.270	12,4	2.672.786	6,2
2006	24,3	9,6	14,7	76.163.325	2.206.723	3.516.461	-37,2	19,7	31,4	2.824.981	-19,7	2.670.622	-24,1
2007	21,4	9,3	12,1	80.251.478	2.821.851	3.263.025	-13,5	29,1	33,6	3.167.840	-2,9	2.994.747	-8,2
2008	25,0	8,2	16,8	99.152.533	3.705.211	4.709.745	-21,3	22,2	28,3	3.337.878	-29,1	3.155.494	-33,0
2009	26,3	8,9	17,4	115.454.085	4.031.542	5.769.241	-30,1	20,1	28,7	4.124.024	-28,5	3.898.684	-32,4
*Veiðigjald skv. formúlu í frumvarpi er reiknað út frá EBITDA tveim árum áður og aflaverðmæti einu ári áður													
Tímabil: 1999-2009													
Meðaltal verg hlutdeild fjármagns (%)				20,7									
Tímabil: 1999-2009					Meðaltal		-5,9			Meðaltal	2,3	Meðaltal	-3,3
Meðaltal verg hlutdeild fjármagns (%)				22,3	Staðalfrávik		22,4			Staðalfrávik	19,8	Staðalfrávik	18,7

3.4 Samantekt

Fiskveiðar ólíkt flestum öðrum atvinnugreinum búa við aðstæður sem gera starfsemina arðsamari en gerist og gengur. Þessi umframábatími kallast auðlindarenta. Auðlindarentan er ekki föst stærð. Rentan verður til fyrir samspil verðs afurða, kostnað veiða og af því að fiskistofnar eru takmarkaðir og sókn í þá þarf að takmarka. Hlutverk stjórnvalda í þessu efni er að búa þannig um hnútana að auðlindarentan sé hámarkuð. Fiskveiðistjórnunarkerfið hefur gríðarmikið vægi í því efni, fjölmargar rannsóknir á sviði auðlindahagfræði sýna þetta.

Um allanzt skeið hafa verið kröfur um að þjóðin fengi hlutdeild í þeirri auðlindarentu sem til verður í greininni. Þessu frumvarpi er m.a. ætlað að mæta þeim kröfum. Grunnur gjalddökunnar hlýtur að vera nefnd auðlindarenta. Að reikna auðlindarentuna er í eðli sínu ekki einfalt. Ef aðstæður væru þannig að um væri að ræða nýja ónumda auðlind væri það tiltölulega einfalt. Auðlindarentan væri þá mismunur samfélagslegs kostnaðar veiða að teknu tilliti til eðlilegrar arðsemi (af skipum og veiðarfærum) og verðsins sem væri á afurðum. Vandinn sem er til staðar er að aflahlutdeildarkerfið sem komið var á 1984 með úthlutun á grundvelli veiðireynslu og framsalið frá 1990 hefur gert það að verkum að stór hluti kvótans hefur gengið kaupum og sölum á markaði á verði sem endurspeglar téða auðlindarentu. Það gerir það að verkum að kostnaður af kvótakaupum er orðinn hluti af kostnaði veiða sem minnkar auðlindarentuna. Á sama tíma hafa auðvitað verið háværar kröfur á vettvangi stjórn mála sem og opinber stefnumótun sem miðaði að því að hóflegu veiðigjaldi yrði komið á (ákvæði um þjóðareign fiskistofna hefur verið í lögum frá 1988). Veiðigjaldi sem greinin mátti víta að væri væntanleg.

Sérfræðihópurinn telur að hér sé um að ræða hóflega gjalddöku. Taka verður þó fram að grunnur gjalddökunnar byggir á útreikningi auðlindarentu ónuminnar auðlindar. Kostur aðferðarfræði gjalddökunnar eru þeir að aðilar í greininni hafa ekki hvata til að breyta útgjöldum til að hafa áhrif á gjaldið. Í hagrænu tilliti byggir gjaldið á grunni sem reiknaður er út frá vergri hlutdeild fjármagns (EBITDA) veiða sem endurspeglar auðlindarentuna að hluta en ofmetur hana. Grunnurinn er ekki hagrænn hagnaður greinarinnar, eftir því sem hlutfallið af vergri hlutdeild fjármagns verður hærra því stærri verður þessi vandi.

Gjaldtakan tekur heldur ekki tillit til kostnaðar hins opinbera af fiskveiðistjórnunarkerfinu. Gjaldið er afkomutengt og mun að öllum líkindum til langs tíma afla stjórnvöldum tekna umfram þennan kostnað. Sérfræðihópurinn vill benda á að áður hafa komið fram tillögur um að útreikningur gjaldsins yrði tvískiptur. Grunn gjaldið yrði kostnaður stjórnvalda af fiskveiðistjórnuninni en því til viðbótar yrði afkomutengt gjald. Þannig væri tryggt að greinin greiddi ávallt rekstrarkostnað hins opinbera af stjórnsýslu tengdri fiskveiðum.

Útreikningur gjaldsins byggir á heildarafkomu greinarinnar og er umreiknaður í krónugjald á kíló þorskígildis sem lagður er á afla. Ólíkar veiðar hafa mjög ólíka afkomu og því leggst gjaldið með mjög misjöfnum þunga á ólíkar tegundir veiða. Þegar þessi atriði eru skoðuð aftur í tímann kemur í ljós að greinin í heild hefði greitt gjaldið enda þótt tap hefði verið á greininni og þá á það einnig við um einstakar veiðar. Álagning gjaldsins byggir heldur ekki á samtímaútreikningi heldur byggir á gögnum sem aflað er með töf. Sérfræðihópurinn hefur skoðað áhrif þess og gert tillögur til þess að minnka áhrif þessara tafa.

Þá má ekki gleyma því að veiðigjaldið er til frádráttar frá tekjuskatti fyrirtækja og fyrir fyrirtæki sem greiða hann verður hrein tekjuaukning fyrir hið opinbera 82% af álögðu gjaldi.

Ítrekað hefur verið bent á að uppgjörsgjörur í kjarasamningum sjómanna geri viðskipti útgerðarmanna við eigin fiskvinnslur óeðlilega hagkvæm. Rétt er að taka undir þær gagnrýnisraddir sem hljómað hafa um galla gildandi uppgjörsfyrirkomulags en undirstrika að leiðrétting á því á ekki heima í reglum um veiðar.

Hér hefur verið vikið að því að sérfræðihópurinn telji gjaldtökuna hóflega. Það er hins vegar ekki hægt að horfa á gjaldið í afmörkuðu tilliti. Gjaldtakan verður að vera í samræmi við aðra þætti umgjörðar fiskveiðistjórnunarkerfisins. Umgjörð sem tryggir tilvist rentunnar. Um leið þarf að horfa til óvissunnar sem greinin stendur frammi fyrir. Þeim mun minni óvissa þeim mun meiri getu hafa veiðarnar til að auka verðmætasköpunina. Sérfræðihópurinn telur ekki að frumvarpið lágmarki þessi óvissuþætti. Frumvarpið byggir m.a. á heildarendurskoðun eftir sjö ár. Tímalengd og endurnýjun samninga, hömlur á framsali og bann við veðsetningu hafa þar áhrif. Ekki er heldur sýnt að aflahlutdeildarkerfið verði við lýði eftir 15 ár og lögin eru öll úr gildi eftir 23 ár.

Að lokum hlýtur mat á áhrifum gjaldsins á endanum að taka tillit til VII bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins en þar segir að:

„Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skal setja á stofn nefnd skipuð fulltrúum forsætis-, sjávarútvegs- og landbúnaðar- og fjármálaráðherra undir forustu þess síðasttalda sem falið verður það verkefni að móta heildstæða stefnu um framtíðarfyrirkomulag skattlagningar í sjávarútvegi. Verður þar horft til þess hvað sé eðlilegt endurgjald fyrir aðgang að hinni sameiginlegu auðlind og þar á meðal hvort taka skuli upp sérstakan skatt eða álag á veiðigjald þegar aðstæður eru með þeim hætti að hreinn hagnaður er yfir tilteknum mörkum. Jafnframt skal nefndin skoða hvort rétt sé að hreinn hagnaður sem sprettur af viðskiptum með veiðiheimildir verði skattlagður eftir því sem slík viðskipti eru áfram heimil.

Nefndin skal taka mið af þeim breytingum sem fólgnar eru í frumvarpi þessu svo og frumvarpi til laga um breytingar á stjórn fiskveiða sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Einnig skal hún hafa hliðsjón af niðurstöðu greiningar á hagrænum áhrifum fyrirhugaðra breytinga á sjávarútveginn og ljúka störfum fyrir 1. október.“

4 Framsal

Hagfræðingar eru nær samhljóða í því efni að viðskipti með nýtingarrétt skipti miklu máli um hagkvæmni í sjávarútvegi. Reynsla af framsali rennur mjög stoðum undir þessa skoðun (Ragnar Árnason 1990, 2005, Andersen og Bogetoft 2007, Batstone og Sharp 1999). Til að skýra hagrænt gildi framsals veiðiheimilda í kvótakerfi getur verið gagnlegt að huga að almennum kenningum um samkeppni. Við hefðbundnar aðstæður í framleiðslu og sölu tryggir samkeppni og opinn aðgangur að mörkuðum lágt verð til neytenda. Lykillinn að lágu verðlagi er tilkoma nýrra aðila sem koma í framleiðslugreinar þar sem umframárður er til staðar. Aukið framboð með nýjum aðilum lækkar verð, sem skilar sér í lægra verði til neytenda. Samkeppni meðal fyrirtækja gerir það ennfremur að verkum að þeim einum sem tekst að halda kostnaði í skefjum lifa samkeppnina af. Markaðurinn grisjar miskunnarlaust fyrirtæki úr rekstri sem ekki standa sig og knýr fram hagkvæmni í efnahagsstarfseminni með hjálp nýrra aðila sem halda framleiðendum við efnið.

Við nýtingu takmarkaðrar náttúruauðlindar líkt og sjávarauðlindar þarf að gæta að hagkvæmni við hásmörkun af afrakstri auðlindarinnar. Huga þarf að því að auðlindarentan ræðst m.a. af samspili kostnaðar og verðs sjávarafurða, líkt og áður hefur komið fram. Við fiskveiðar í aflahlutdeildarkerfi er kostnaður veiða einn af úrslitabáttum um umfang auðlindarentunnar. Líkt og í dæminu hér að framan stuðlar grisjun aðila í veiðum að aukinni hagkvæmni. Þeir aðilar sem hafa forskot umfram aðra, þ.e. hafa lægri kostnað eða geta náð herra verði fyrir afurðir, geta keypt aflaheimildir af óhagkvæmari rekstraraðilum þannig að báðir hagnist. Óhagkvæmi aðilinni fær herra verð fyrir nýtingarréttinn en núvirt arðsemi eigin rekstrar stendur undir og aðilinn sem kaupir getur boðið slíkt í ljósi hærri arðsemi af rekstrinum. Þetta hefur stundum verið orðað með þeim hætti að lélegu veiðimennirnir hafa verið keyptir út og miklar deilur skapast af þeirra hlutskipti (sjá Ramma 3 hér á eftir).

Annar þáttur sem spilar hér inn í er hagkvæmni stórekstrar. Stór fyrirtæki geta lækkað meðalkostnað með aukningu veiða. Þetta hefur m.a. Sveinn Agnarsson (2006) fjallað um. Af þessu leiðir að kvótinn hefur færst á færri hendur sem veiða með lægri tilkostnaði. Þök hafa verið sett á það hversu mikinn kvóta einstakir aðilar mega hafa undir höndum m.a. annars til að koma í veg fyrir fákeppni á mörkuðum með aflahlutdeildir. Höft á viðskiptum með aflahlutdeildir koma því niður á hagkvæmni og markaðsbresturinn sem af leiðir magnast eftir því sem tími slíkra hafta lengist. Greinileg merki hagkvæmni stærðar hefur mátt sjá af þróun uppsjávarveiða hér á landi á undanförunum áratugum.

Það þarf auðvitað ekki að taka það fram að veiðar taka breytingum yfir tíma þegar fiskimið færast til. Staðsetning fisks á miðunum er hreyfanleg og breytist með, t.d. skilyrðum í hafi (Steingrímur Jónsson 2006, Rögnvaldur Hannesson 2007, Umhverfisstofnun 2008). Nánd við ákveðna fiskistofna getur horfið og ný nálægð skapast. Framsal tekur mjög skjótt mið af þessu. Veiðar verða til og veiðar líða undir lok og markaðurinn sér um að úthluta nýtingu til staða á skilvirknan hátt.

Framsal aflaheimilda er hins vegar ekki sársaukalaust fyrir atvinnuöryggi á einstökum stöðum og vandinn hefur magnast vegna minnkandi afla í mikilvægustu greinum sjávarútvegs undanfarin ár. Með lækkun aflamarks hafa fyrirtæki leitað leiða til hagræðingar og keypt aflahlutdeildir og einstakar byggðir hafa orðið undir í baráttunni um hlutdeildirnar sem fluttust milli staða. Tækniframfarir hafa líka haft áhrif hér og fækkun starfa í kjölfar þess hefur magnað vandann. Byggðapróun er margslungið fyrirbæri og kvótaflutningur er einungis

einn fjölmargra þátta sem hefur haft áhrif. Nánar er fjallað um byggðapróun í kafla 11 og þann hlut sem tilflutningur á aflaheimildum kann að hafa leikið í því flókna ferli.

Tilflutningur aflahlutdeilda milli byggðarlaga hefur einatt vakið hörð viðbrögð, ekki síst fyrir þær sakir að á meðan handhafar heimildanna hafa fengið greitt fyrir söluna, hafa byggðirnar veikt. Á vettvangi stjórnmalanna er því þung undiralda að hefta framsalið og jafnvel banna það líkt og tillögur gera ráð fyrir eftir 15 ár. Í þessari umræðu kristallast þau fórnarskipti sem eru milli hagkvæms rekstrar og byggðasjónarmiða. Í þessu samhengi ber að huga vandlega að langtímaáhrifum þess að blanda saman atvinnustefnu og auðlindanýtingu við markmið í byggðamálum. Ef of langt er gengið fram í því að stuðla að ráðstöfunum sem ganga á svig við hagkvæmni hefur það áhrif á lífskjör þeirra sem hafa lífsviðurværi af atvinnugreininni. Jafnframt verður erfitt að meta kostnað og þar með þjóðhagsleg áhrif byggðastefnu sem rekin er í skjóli reglna um auðlindanýtingu.

Rammi 3 Eru framseljanlegir kvótar í aflamarkskerfi lausn alls vanda?

Þórólfur Matthíasson (2007) spyr þessar spurningar í grein sem hann flutti á ráðstefnu á vegum Evrópusambandsins þar sem farið var yfir reynslu landa í fiskveiðistjórnun sem byggja á nýtingarrétti. Í kaflanum fjallar Þórólfur um reynslu Íslendinga af kvótakerfinu. Almennit skýrir Þórólfur hvernig kvótakerfi með framsali ráðstafa á virkan hátt aflamarki til þeirra sem búa við mesta skilvirkni í veiðum. Kerfið stuðlar að því að óskilvirkir aðilar hverfa frá veiðum með því að þeir eru keyptir út. Nauðsynlegur samdráttur á veiðigetu í kerfi með of mikla afkastagetu er fjármagnaður af greininni sjálfri. Þá er hann væntanlega að vísa til þess að það sé ólíkt því sem verið hefur annars staðar þar sem stjórnvöld en ekki greinin sjálf hafa borgað aðilum fyrir að hætta veiðum.

Þórólfur leggur áherslu á að bæturnar falla í hlut þeirra sem hafa réttindin en renna ekki til annarra sem verða fyrir áhrifum. Að innleiða kvótakerfi með framsali gerir kvótahöfum mögulegt að öðlast rentuna í verði réttindanna sem verða til í framsali. Þórólfur leggur áherslu á að stjórnvöld geti skattlagt rentuna að hluta og notað til að bæta þeim sem urðu fyrir tjóni við kerfisbreytinguna.

„Að innleiða framseljanlegt kvótakerfi í veiðar sem hafa einkennst af of mikilli framleiðslugetu hefur gríðarleg áhrif á skipulag greinarinnar. Óskilvirkustu einingarnar hverfa úr greininni, sjómönnum fækkar, ef sjómönnum er greitt í hlutaskiptum munu þeir sem eftir verða líklegast fá hærri tekjur o.s.frv. Almennit séð mun innleiðing á slíku kerfi þar sem offramleiðslugeta er til staða auka skilvirkni.“

Þórólfur skoðar ennfremur stöðu smábáta í veiðum og vísar þar í Rögnvald Hannesson sem hefur bent á að veiðimenn smábáta hafi notað pólitískt áhrif til að auka hlutdeild þeirra í heildarkvóta úr 3% 1983 í 20% á miðjum tíunda áratugnum. Þetta skýrir hann að hluta með því að þeir hafi sett aðstæður sínar fram sem baráttu milli Davíðs og Góliats. Í þessu tilfelli var Góliat í hlutverki stórskipaútgerðarinnar sem hafði öðlast afnotarétt af náttúruauðlind. Samúð almennings með smábátasjómönnum hafi leitt til þess að reglum var breytt og komið var til móts við sjónarmið þeirra.

Svarið við því hvort kvótakerfi byggðu á aflamarki og framsali láti í té allsherjarlausn felst að mati höfundar í því að slíkt kerfi leysi flest þeirra vandamála sem hljóta af þeim vanda sem fiskveiðistjórnun stendur frammi eins og of mikilli fjárfestingu í veiðigetu og ofveiði. Ef auðlindarentan sem kerfið býr til er skattlögð að einhverju leyti þegar kerfinu er komið þá muni það auka sátt meðal almennings um kerfið. Vandamálin sem þá eru eftir felast í því hvernig eigi að ákvarða aflamarkið, takast á við ólöglegar veiðar og brottkast. Ekki megi vanmeta þessi vandamál að sögn höfundar en nútímatækni gerir sífellt auðveldara um vik að takast á við þau.

Þær byggðir sem notið hafa góðs af auknum aflahlutdeildum eru líklegar til að styðja takmarkanir á framsali og ganga í lið með öflum sem trúa lítt á getu markaðsbúskapar til að stuðla að hagkvæmni. Að þessu leyti geta ólík sjónarmið stutt tillögur um hindranir á framsali. Endurskoðunarnefndin (2001) bendir á togstreitu gjaldtöku og framsals: „*Hagsmunir þeir sem nefndinni ber að líta til virðast stangast á að ýmsu leyti. Þannig er það ljóst að gjaldtaka fyrir afnotarétt af fiskstofnunum þrýstir á um hraðari hagræðingu í sjávarútvegi en ella. Haggræðingin þýðir færri störf eða að þau flytjast til, sem leiðir aftur til röskunar á atvinnustarfsemi sjávarbyggða. Útgerðarmenn líta svo á að slík gjaldtaka gangi á tekjumöguleika þeirra. Takmarkanir á flutningi aflaheimilda, sem sjómenn og þær byggðir sem hafa orðið fyrir áföllum vegna slíks flutnings telja sér í hag, ganga vitaskuld gegn hagsmunum útgerðarinnar.*“

Þegar horft er til markmiða um nýliðun þá verður bann á framsali ekki til þess að auka nýliðun ef aðilum er gert örðugt um vik að kaupa sér aflahlutdeildir. Að því verður vikið síðar að samningaleiðin felur í sér samningsgerð við núverandi kvótahafa með endurnýjun háðri óvissu eftir 9 ár og tímlokum samninga eftir 15 ár. Tímabil endurnýjaðra samninga ef af yrði myndi standa í 8 ár til viðbótar. Með því að draga úr mætti framsalsins og á endanum banna það fellur það í hlut stjórnvalda fremur en markaða að velja þá sem stunda veiðar, nema að úthlutun veiðiréttinda verði með öðrum hætti þegar framsalið hefur verið bannað.

Óljóst er í frumvarpinu í hverju bann á framsali verður fólgið. Hægt er að greina á milli beins framsals og óbeins framsals. Í beinu framsali felst framsal á aflahlutdeildum eða aflamarki. Óbeint framsal felur í sér breytingar á eignarhaldi. Ef banna á óbeint framsal þýðir það að viðskipti með eignarhluta (t.d. hlutabréf) í fyrirtækjum verða bönnuð og kaup á fyrirtækjum í einu lagi verða líka bönnuð. Einnig verður að banna sölu á skipum sem aflahlutdeildir eru bundnar við. Ef beint framsal er bannað en óbeint framsal heimilað er umhugsunarvert hvaða afleiðingar hefur það í för með sér. Að öllum líkindum verða þá til viðskipti sem ellegar hefðu ekki átt sér stað til þess að ganga á svig við reglur þegar markaðir leita nýrra farvega sem stuðla að hagkvæmni. Framsal hefur verið miklum takmörkunum háð í norska kvótakerfinu. Flest bendir til þess að þetta bann hafi verulega dregið út hagræðingu og leitt til þróunar á fiskiskipafлотanum sem fremur endurspeglar reglur kerfisins um leyfilegt framsal en raunverulega hagræðingu (Hersoug, Holm og Raness 2000, Standal og Aarset 2002).

4.1 Framsal aflamarks og aflahlutdeilda og skilvirkni markaða¹⁰

Áður en lengra er haldið þarf að gera greinarmun á ólíkum tegundum framsals. Framsal hlutdeilda, oft nefnt varanlegt framsal, og framsal aflamarks eða aflaheimilda innan árs sem oft er kallað leiguframsal.

Í kerfi varanlegra aflaheimilda, eins og íslenska fiskveiðistjórnarkerfinu eru tveir grunnþættir, aflahlutdeildir og aflamark. Aflahlutdeildir eru hlutfallstala sem veita eigendum rétt til að nýta sér viðkomandi fiskistofn í samræmi við hlutdeild sína. Aflamark er aftur á móti mælt í þyngdareiningum, t.d. tonnum og er skilgreint sem margfeldi aflahlutdeilda og heildaraflamarks. Enda þótt aflahlutdeild sé hin sama á milli tímabila getur aflamark því verið breytilegt ef heildaraflamark breytist.

¹⁰ Þessi kafli byggir á skýrslu Hagfræðistofnunar (2010) um skilvirka markaði aflaheimilda.

Að því tilskyldu að fyrirtæki hámarki hagnað sinn og sæmilega virkur markaður sé fyrir aflaheimildir, gilda ákveðin hagræn lögmál um verð á aflahlutdeildum og aflamarki, og hvernig þau tengjast saman. Meginatriði þeirra kenninga eru að:

1. Verð á aflamarki sé á hverjum tíma jafnt jaðarhagnaði af því að nota aflamarkið til veiða.
2. Verð á varanlegum aflahlutdeildum mæli væntanlegt núvirði þess að nýta þessar aflahlutdeildir til veiða um þá framtíð sem aflakvótakerfið er talið verða við lýði.
3. Verð aflahlutdeilda og aflamarks tengjast með tiltölulega einföldu samhengi sem endurspeglar áhættalaus viðskipti aðila milli þessara nýtingarréttinda. Samkvæmt þessu samhengi er verð aflamarks jafnt vöxtum af verðmæti aflahlutdeilda að frádreginni verðhækkun aflahlutdeilda.

Rammi 4 Skilvirkni markaða fyrir aflaheimildir

Hagfræðistofnun (2010) vann skýrslu fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið um skilvirkni markaða fyrir aflaheimildir. Hér á eftir fara helstu niðurstöður þeirrar skýrslu. Í skýrslunni kemur fram að stofnanarammi markaðarins fyrir aflaheimildir er ágætlega til þess fallinn að skapa skilvirkan markað. Viðskiptakostnaður er lágur, upplýsingaflæði er virkt og auðvelt hefur verið að fá tilboð. Forsendur skilvirkis markaðar eru fyrir hendi. Viðskiptum hefur fækkað í takt við fækkandi útgerðir en þau hafa eigi að síður verið mikil. Enda þótt dregið hafi úr viðskiptum með aflahlutdeildir í aflamarkskerfinu eftir hrúnið haustið 2008 – eru viðskipti með aflamark lífleg. Undanfarin ár hafa viðskipti á hverju fiskveiðiári svarað til 35-40% af úthlutaðu aflamarki hvers árs. Hlutfallið hefur verið enn herra í krókaafلامarkskerfinu. Hlutfall viðskipta með aflamark í báðum kerfum hefur verið vaxandi. Fjöldi viðskipta styður ekki þá tilgátu að markaðurinn hafi verið óskilvirkur.

Verð hefur verið stöðugt og þessi stöðugleiki hefur styrkst. Breytileiki í verði á helstu fisktegundum innan fiskveiðiársins hefur farið minnkandi. Stöðugt verð styður ekki þá tilgátu að markaðurinn sé óskilvirkur. Aðrir þættir sem skoðaðir voru gáfu ekki til kynna að markaðurinn væri óskilvirkur og þar sem enginn þeirra þátta sem greindir voru gáfu slíkt til kynna líta skýrsluhöfundar svo á að sterkar vísbendingar hafi komið fram um að hann sé skilvirkur.

Í upphafi fiskveiðiársins 2008/2009 réðu 212 einstaklingar og lögaðilar yfir aflahlutdeild í þorski í aflamarkskerfinu og 356 í krókaafلامarkskerfinu. Tiltölulega lítill munur hefur yfirleitt verið á því verði sem þessar útgerðir greiða fyrir aflamark í þorski og þær útgerðir sem mest leigja til sín af kvóta. Kvótalausar útgerðir hafa undanfarin ár keypt ríflega 20% af því aflamarki í þorski sem viðskipti hafa átt sér stað með á hverju fiskveiðiári. Fiskveiðiárið 2008/2009 fór þetta hlutfall þó í þriðjung. Kaup kvótalausra útgerða með krókaafلامark í þorski hafa svarað til yfir 40% af heildarviðskiptum hvers árs síðustu þrjú fiskveiðiárin (við útgáfu skýrslu 2010). Viðskipti með ufsa hafa að jafnaði verið umfram 40% af heildarviðskiptum fiskveiðiárin 2002/2003-2008/2009.

Ljóst er að aflamarkskerfið hefur haft umtalsverðar breytingar í för með sér á skipulagi sóknar. Á undanfórnum árum hefur handhöfum aflahlutdeilda í aflamarkskerfinu og krókaafلامarkskerfinu fækkað. Í aflamarkskerfi með framseljanlegum heimildum er eðlilegt að eigendum hlutdeilda fækki með árunum. Sumir kjósa að hætta útgerð og selja sinn hlut, aðrar útgerðir sameinast. Þetta gefur til kynna að skilvirkni í greininni aukist.

Eftir hrun íslenska fjármálakerfisins haustið 2008 hefur lítið verið um beina sölu á aflahlutdeildum, en skipti algengust í viðskiptum með þær. Heildarmagn viðskipta hefur einnig minnkað mikið og meðalumfang hverra viðskipta. Ýmsar ástæður eru tilgreindar fyrir þessari þróun. Eðlilegt er að viðskipti með aflahlutdeildir séu fjörlegust eftir að aflamarkskerfi er komið á en að þau dragist síðan saman. Aukin óvissa um framtíð fiskveiðistjórnunar síðustu ár kann einnig að hafa dregið úr viðskiptum, sem og minna aflamark, sérstaklega í þorski. Erfið fjárhagsstaða útgerða eftir hrun hefur einnig torveldað viðskipti.

Verð á aflamarkaði ræðst af framboði og eftirspurn. Heildaraflamark er ákveðið fyrir hvert fiskveiðiár og helst það magn að öllu jöfnu óbreytt eftir árinu. Eftirspurn er aftur á móti háð markaðsaðstæðum. Breytist þær, t.d. ef verð á afurðum hækkar, má gera ráð fyrir að eftirspurn breytist, en framboð helst óbreytt. Standi vilji stjórnvalda til að hafa áhrif á verð á markaði geta þau gert það með því annað hvort að breyta framboði aflaheimilda eða hafa áhrif á eftirspurnarhlið markaðsins.

Framboði má breyta með því að auka leyfilegan heildarafla eða með því að auka það magn af heildarafla sem kemur til úthlutunar á markaði. Í því felst að minnka það magn sem er til ráðstöfunar utan markaðar, t.d. sem byggðakvótar, uppbætur eða því sem deilt er á báta sem stunda strandveiði. Hægt er að hafa áhrif á eftirspurnarhliðina með því að fækka þeim hömlum sem takmarka sveigjanleika kerfisins, svo sem ákvæði laga um veiðiskyldu. Óvissa um framtíð stjórnunar fiskveiða getur bæði haft áhrif á verð á aflamarki og aflahlutdeildum. Mikilvægt er að lágmarka þá óvissu og fastmóta stefnu sem framtíðar sem ekki er hvikað frá.

Reynist raunverulegt verð aflaheimilda í megindráttum í samræmi við þessi lögmál má skoða það sem staðfestingu á því að fyrirtæki hámarki hagnað og markaðir séu sæmilega virkir. Sé raunverulegt verð hins vegar ekki í samræmi við þessi lögmál má skoða það sem vísbendingu um að önnur grunnforsendan eða báðar sé ekki til staðar í raunveruleikanum.

4.1.1 Sveigjanleikinn í íslenskri fiskveiðistjórnun

Í 1. gr. núgildandi lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 með síðari breytingum er tekið fram að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Til að ná þessum markmiðum er mikilvægt að fiskveiðistjórnunarkerfið hafa til að bera þann sveigjanleika sem nauðsynlegur er til að útgerðir geti hagrætt í rekstri og fengið sem mest verðmæti út úr leyfilegum fiskafla. Stjórnun fiskveiða þarf með öðrum orðum að gefa útgerðum færi á aðlaga stærð og samsetningu fiskiflotans, sókn og útgerðarhætti að fyllstu hagkvæmni. Í kerfi framseljanlegs aflamarks og –heimilda fer þessi aðlögun m.a. fram með flutningi þessara réttinda milli útgerða og fiskiskipa. Því er þýðingarmikið að innan kerfisins sé til staðar frelsi til slíkra viðskipta og markaður fyrir þau sé sem virkastur.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 116/2006 með síðari breytingum er heimilt að veiða umfram aflamark í einstökum botnfisktegundum, enda skerðist aflamark annarra botnfisktegunda þá hlutfallslega í samræmi við verðmætahlutföll einstakra tegunda. Heimildin takmarkast við 5% af heildarverðmæti botnfiskaflamarks, en umframafla í hverri tegund má þó ekki vera meiri en 2% af heildarverðmæti. Þessi heimild nær þó ekki til veiða umfram aflamark í þorski. Jafnframt er heimilt að flytja allt að þriðjung af aflamarki hvernar botnfisktegundar og aflamarki úthafs-rækju, humars og síldar, 10% af aflamarki hörpudisks og 5% af aflamarki innfjarðarrækju frá einu fiskveiðiári yfir á það næsta. Að auki er heimilt að veiða 5% umfram aflamark hvernar botnfisktegundar, síldar, úthafs-rækju og humars og 3% umfram aflamark innfjarðarrækju og hörpudisks, enda dregst sá umframafla frá við úthlutun næsta fiskveiðiárs á eftir.

Erfitt getur reynst að koma alfarið í veg fyrir misnotkun á reglum. Sumar af þeim aðgerðum sem ráðist hefur verið í á undanegnum árum til að auka sveigjanleika kerfisins og draga úr hvata til brottkasts meðafla geta leitt til misnotkunar. Erfitt getur reynst að feta einstigið milli hæfilegs sveigjanleika og hættu á misnotkun. Nefna má reglur 15. greinar frumvarpsins í þessu samhengi. Breytingunum er ætlað að draga úr misnotkun án þess þó að skerða verulega sveigjanleika. Á það er hægt að fallast.

Veigamesti möguleikinn til hagræðingar lýtur þó að framsali á aflahlutdeildum og aflamarki. Í 12. gr. laga nr. 116/2006 er tekið fram að heimilt sé að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti, en krókaflahlutdeild verður þó aðeins flutt til báts sem er undir 15 brúttótonnum. Í lögum er einnig tekið fram að við eigendaskipti fylgi aflahlutdeild fiskiskipi nema annað sé tekið fram. Aflahlutdeild getur vitaskuld einnig skipt um hendur þegar eigendaskipti verða á fyrirtækjum sem eiga skip eða báta með aflahlutdeild. Um framsal á aflaheimildum gilda ákvæði 15. gr. laganna, en þar er tekið fram að heimilt sé að flytja aflamark á milli skipa eftir að úthlutun aflamarks hefur farið fram. Flutningur á aflahlutdeild eða aflamarki má ekki verða til þess að veiðiheimildir skips verði bersýnilega umfram veiðigetu þess.

4.1.2 Núverandi hömlur á framsali og takmörkun framsals aflamarks

Framangreindum möguleikum á hagræðingu eru þó nokkur takmörk sett með ákvæðum laga um stjórn fiskveiða um að aflahlutdeild skips falli niður veiði það minna en 50% af samanlögðu aflamarki sínu í þorskígildum talið tvö fiskveiðiár í röð, og að á hverju fiskveiðiári megi einungis flytja af fiskiskipi aflamark, umfram aflamark sem flutt er til skips, sem nemur 50% af samanlögðu aflamarki sem fiskiskipi er úthlutað.

Í mars 2010 voru gerðar nokkrar breytingar á lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er þrengja ofangreind ákvæði. Í fyrsta lagi var dregið úr heimild til að flytja aflamark milli fiskveiðiári úr 33% í 15%. Á fiskveiðiárinu (2009/2010) var heimild þessi þó takmörkuð við 10%. Í athugasemdum með frumvarpinu, sem lagt var fram 10. nóvember 2009, er tekið fram að nægjanlegt sé talið að takmarka heimildina við 15% til að ná markmiðum um hagkvæma nýtingu fiskistofan og til að hafa nauðsynlegan sveigjanleika í kerfinu, enda hafi ráðherra heimild til að hækka hlutfallið verði það talið stuðla að betri nýtingu viðkomandi tegundar. Í öðru lagi var veiðiskylda aukin. Aflahlutdeild skips fellur nú niður ef það veiðir minna en 50% á fiskveiðiári af úthlutaðu aflamarki sínu og aflamarki sem flutt hefur verið frá fyrra fiskveiðiári, í þorskígildum talið. Áður hafði verið miðað við samanlögð nýting aflamarks á hverjum tveimur fiskveiðiárum næði 50%. Í þriðja lagi var ákvæðum um flutning aflamarks breytt þannig að einungis væri heimilt að flytja frá skipi það aflamark í einstökum tegundum sem áður hafði verið flutt til skips. Áður hafði slíkur flutningur ekki verið bundinn við einstakar tegundir. Einnig var hert á þeim ákvæðum sem giltu um hvenær hægt væri að víkja frá þessari takmörkun á heimild til flutnings á aflamarki. Samkvæmt þeim þarf að vera um varanlegar breytingar á skipakosti útgerða að ræða, en með því er átt við þau tilvik þegar útgerð selur eða kaupir skip, eða skip er tekið af skipaskrá. Þetta leiðir m.a. til þess að erfiðara er fyrir útgerðir að hagræða aflasamsetningu eftir tegundum, en slíkt getur verið afar mikilvægt í ljósi breyttra fiskgangna og veiðanleika eftir landsvæðum. Þessum reglum er þó fyrst og fremst ætlað að draga úr því að aðilar sem ekki stunda útgerð eigi aflahlutdeild og leigi aflamark.

Frumvarpið geri ráð fyrir frekari takmörkun á framsal aflamarks í 25% af heildaraflamarki. Þó svo þetta ákvæði dragi eitthvað úr sveigjanleika fiskveiðistjórnunarkerfisins verður ekki séð að þetta takmarki verulega frelsi útgerða, enda er 25% heimild til leigu aflamarks vel rúm. Þó er rétt að benda á að almennt draga slíkar takmarkandi reglur úr sveigjanleika í útgerð og vanda þarf ákvarðanatökuna svo sýnt sé að meiri hagsmunum hagkvæmra veiða sé ekki fórnað í að koma í veg fyrir að til verði stétt leigusala.

4.2 Sjónarmið um framsal sem áður hafa komið fram

Allt frá því að framsalið var heimilað 1990 hefur það verið tekið til reglulegrar skoðunar og umfjöllunar í mörgum skýrslum og greinargerðum. Þjóðhagsstofnun (1999) telur framsalið einn af lykilþáttum kerfisins. Fjöldi fræðigreina styður mikilvægi framsals kvóta sem hagræns aflvaka hagræðingar (Grafton 1995, Batstone og Sharp 1999, Hersoug, Holm og Ranes 2000, Ragnar Árnason 2005). Vert er að staldra við og líta til niðurstaðna Auðlindanefndar (2000) og Endurskoðunarnefndinar (2010).

Auðlindanefnd (2000)

„Þær tillögur sem hér hafa verið settar fram um sölu eða gjaldtöku af aflaheimildum eru byggðar á þeirri forsendu að stjórnkerfi fiskveiða geti skilað verulegum árangri til hagræðingar og aukinnar arðsemi í sjávarútvegi. Hver sá árangur verður er að flestra dómi öðru fremur háður tvennu: annars vegar varanleika og öryggi aflahlutdeilda og hins vegar frjálsu framsali aflaheimilda.

Nokkrar hömlur hafa verið settar á framsal aflaheimilda en ekki liggja fyrir nægilegar kannanir til að áhrif þeirra verði metin af neinu öryggi og er mikilvægt að úr því verði bætt.

Veiðiréttindi hafa ætíð verið bundin við skip og því eðlilegt að úthlutun aflaheimilda byggðist í upphafi á sögulegri aflareynslu með einhverjum hætti. Þær hugmyndir komu þó fljótlega fram að úthluta bæri vinnslustöðvum nokkrum hluta aflaheimildanna til að auka öryggi í rekstri þeirra. Einnig hefur verið lagt til að tengja aflaheimildir að hluta við einstakar byggðir.

Nefndin telur að varlega þurfi að fara í breytingar af þessu tagi þar sem þær muni líklega draga úr öryggi afnotaréttarins sem er undirstaða hagkvæmni í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja. Auk þess er erfitt að skilgreina vinnslufyrirtæki með nægilega skýrum hætti til að byggja á því sérstaka úthlutun.

Telji menn óeðlilega mismunun fólgni í því að tengja kvótæign alfarið við skip telur nefndin eina rökrétta svarið felast í því að heimila öllum að eiga aflahlutdeildir þótt þær verði að sjálfsögðu aðeins nýttar af skipum. Hefur sú leið reyndar þegar verið farin á Nýja-Sjálandi, að því er virðist með góðum árangri. Ekki telur nefndin þó tímabært að stíga slíkt skref hér á landi en æskilegt væri að taka það til rækilegrar skoðunar og umræðu.

Sveigjanleika og aðgengi að greininni má samfara þessu leysa með því að taka upp þá reglu að allir handhafar aflahlutdeilda skuli setja ákveðinn hundraðshluta aflahlutdeilda sinna árlega á opinberan markað þar sem þær verði seldar hæstbjóðanda. Söluandvirðið félli til handhafa hinna seldu aflahlutdeilda en þeim væri frjálst að kaupa á markaðnum meira eða minna en þeir selja. Þannig yrði tryggt lágmarksframboð aflahlutdeilda á markaðnum sem bæði nýir aðilar og þeir sem eru að auka umsvif geta boðið í.“

Endurskoðunarnefnd (2010)

Ekki er tekin afstaða til framsals í skýrslu endurskoðunarnefndar 2010 en í minnisblaði Lúðvíks Bergvinssonar og Karls Axelssonar (2010) þar sem drög eru lögð að samningaleiðinni segja þeir m.a.: „Það er hugmynd undirritaðra að í þeim samningum sem gerðir yrðu við þá rétthafa í greininni sem falla undir stærri pottinn gildi að mestu áfram sömu reglur að lögum og nú gilda um meðferð aflaheimilda að því er t.d. varðar framsal og veiðiskyldu“ og enn fremur „Rétturinn til framsals aflaheimilda sem er að finna í nógildandi lögum hefur verið talinn ákveðinn hagrænn lykill að arðsemi kerfisins. Í þessum tillögum er ekki gert ráð fyrir neinni grundvallarbreytingu þar á. Framsalsheimildir, bæði hvað varðar aflahlutdeild og aflamark, hafa verið ýmsum þyrnir í augum. Við tillögusmíð þessa er hins vegar og sem fyrr segir miðað við að haldið verði í meginstoðir nógildandi aflamarkskerfis. Framsalið er hluti af því kerfi og miðað við það upplegg eru ekki forsendur til þess að fjalla nánar hér um möguleika aflamarkskerfis án framsalsheimilda. Það er hins vegar þýðingarmikið að horfa til þess að komist kerfi af þessu tagi á legg verður varanleg aflahlutdeild framseld í formi viðkomandi samninga....“

Endurskoðunarnefndin (2001)

„Í umræðum um framsal komu þau sjónarmið fram að verðmyndun á aflahlutdeildum væri ekki gagnsæ og mikilvægt væri að tryggja það að viðskipti með aflahlutdeildir fari fram á opinberum vettvangi. Leiddar eru líkur að því að það auki jafnræði í möguleikum aðila sem áhuga hafa á því að kaupa aflahlutdeild að sala þeirra fari fram á opinberum markaði. Verði orðið við þessum sjónarmiðum er mikilvægt að það byggðarlag eða atvinnusvæði sem aflahlutdeildin hefur legið innan hafi forkaupsrétt að heimildinni á markaði. Ekki er tekin endanleg afstaða til þess á hvaða formi slíkur markaður ætti að vera en líta má til framkvæmdar í átt að Kvótapingi sem var og hét og má finna umfjöllun um í fylgiskjali eða að slíkur markaður færi fram á vegum auðlindasjóðs komi til stofnunar hans.“

Þjóðhagsstofnun (1999)

„Flest útgerðarfyrirtæki taka þátt í viðskiptum með aflamark. Í flestum tilfellum selja fyrirtækin frá sér ámóta mikið og þau kaupa þannig að hrein sala eða hrein kaup eru tiltölulega lítið hlutfall af öllum viðskiptum með aflamark. Í þeim tilfellum þar sem hrein kaup á aflamarki eru tiltölulega lítil þá skiptir það litlu fyrir fyrirtækið þótt verðin séu há. En þessi háu verð takmarka möguleika þeirra hagkvæmu fyrirtækja sem mundu vilja bæta við sig aflamarki ef verð þeirra væri nær því verði sem arðsemi atvinnugreinarinnar leyfir án þess að vera nægileg hvatning fyrir óhagkvæmu fyrirtækin til að hætta. Það má því vænta þess að viðskipti með aflamark muni aukast og hagræðing í sjávarútvegi verða meiri ef hægt væri að lækka verð á aflamarki með markaðslegum aðferðum, t.d. með því að afnema þær takmarkanir sem eru nú á framsali aflamarks eða með því að einhver hluti aflamarksins yrði boðinn upp á markaði“

„Ef markmiðið er að sporna gegn því að útgerðir geti hagnast á að selja aflamark er sennilega heilladrýgst að grípa til aðgerða sem gætu leitt til þess að verð þeirra lækki. Hugsanlegt er að ná fram slíkri verðlækkun á aflamarki með því að setja hluta af aflamarki ársins á markað, jafnvel endurtekin uppboð yfir fiskveiðiárið. Ef slík aðgerð næði því að lækka verð á aflamarki á markaðinum gæti hún orðið til heilla fyrir sjávarútveginn og flýtt fyrir æskilegri endurskipulagningu í greininni. Hagnaður af sölu aflahlutdeilda hefur verið

minna í umræðunni um réttlæti í kvótakerfinu en hagnaður af sölu aflamarks. Helst hefur þessi hagnaður verið til umræðu þegar einhver hefur selt útgerðarfyrirtæki og aflahlutdeildir þess með álitlegum hagnaði. Það er nokkuð ljóst að ekki er einfalt að finna þá aðferð sem skapar réttlæti varðandi skiptingu þeirra verðmæta sem fólst í upphaflegri skiptingu aflahlutdeildanna. Í dag, 15 árum eftir upphaf kvótakerfisins, þá hafa sumir þeir sem högnuðust á þessari upphaflegu skiptingu aflahlutdeildanna selt þær hlutdeildir sem þeir fengu án endurgjalds. Aðrir, sem nú stunda útgerð og ráða yfir aflahlutdeildum, hafa keypt nokkurn hluta þeirra aflahlutdeilda sem þeir ráða yfir og greitt hátt verð fyrir.“

4.3 Veðsetningin

Í 8. gr. frumvarpsins segir: „Eigi er heimilt að veðsetja, hvort heldur með beinum eða óbeinum hætti, í heild eða hluta, aflahlutdeild fiskiskips eða önnur réttindi á grundvelli samnings um nýtingarrétt aflahlutdeildar. Hafi umrædd réttindi þegar verið skráð með samningi á skip eða annað veðandlag fyrir gildistöku laga þessara er óheimilt að endurnýja eða framlengja veðsetninguna þegar undirliggjandi veðsamningur rennur út.“

Þegar horft er til þess að verið er að koma á tímabundnum samningum sem lækka virði nýtingarsamninga, tillögur um hækkað veiðigjald og á endanum bann við framsali, þá munu þessar tillögur auk þeirrar óvissu sem framundan er gera það að verkum að vilji fjármálastofnana til lánveitinga verður að öllum líkindum takmarkaður og bann við veðsetningu óþarft. Aukinheldur mun slíkt bann gera það að verkum að nýliðun í aflamarkshluta kerfisins verður lítil sem engin alla vega ekki nema af hálfu mjög fjársterkra aðila.¹¹ Þannig er búið til verulegt ójafnræði milli þeirra sem nú þegar hafa veðsett kvóta og þeirra sem hefðu áhuga á að koma inn í greinina. Þegar bann við framsali hefur gengið í garð að fimmtán árum liðnum verður gagnlítið að banna veð á aflaheimildum þar eð nýtingarsamningar verða bundnir við skip og kvótinn þannig sjálfkrafa öruggt veðandlag. Þess ber þó að geta að virði nýtingarsamninga sem veðandlags verður enn takmarkað þar eð samningarnir eru ekki aðfararhæfir.

Til þess að bann við veðsetningu aflahlutdeilda sé virkt þarf væntanlega að tilgreina að það þýði að þessi verðmæti séu undanskilin þegar skip með aflahlutdeildum eru notuð sem veð eða þegar allar eigur fyrirtækis eru notaðar sem „allsherjarveð“ fyrir skuldbindingu. Þegar kröfuhafi í þrotabú gengur að veði sínu og það er selt hlýtur að vera ætlast til þess að aflahlutdeildirnar sem fyrirtækið réð yfir (eða verðmæti þeirra ef þær eru seldar með skipi eða fyrirtæki) renni til ríkisins en ekki kröfuhafa.

Í almennri umræðu heyrir oft sú röksemd að ekki sé eðlilegt að handhafar aflahlutdeilda geti veðsett þær enda eigi þeir ekki óveiddan fiskinn í sjónum. Þarna gætir nokkurs misskilnings. Aflahlutdeildir í núverandi kerfi eru ekki framsal á sjálfri auðlindinni enda rækist það á ákvæði 1. greinar gildandi laga um þjóðareign á auðlindinni. Aflahlutdeildir eru nýtingarsamningar eða leigusamningar. Í núgildandi kerfi er nýtingartíminn ekki tilgreindur en væntanlega hafa flestir handhafar aflahlutdeilda gert sér grein fyrir að þessir samningar væru ekki til óendanlega langs tíma og án verulegra breytinga á samningsskilyrðum enda jafngildi slíkt fyrirkomulag beinni eignaraðild að auðlindinni.

Í frumvarpinu sem hér er til umræðu er hnykkð ítrekað á því að auðlindin sé í þjóðareign auk þess sem lagður er til tiltekinn nýtingartími, sem reyndar miðast m.a. við gildistíma laganna.

¹¹ Sérstaklega er vikið að nýliðun í kafla 10.

Eðlilegra væri að tilgreina hæfilegan samningstíma en að lögin sem slík væru til lengri tíma enda ljóst að Alþingi getur á hverjum tíma breytt fyrri lögum sem það hefur sett.¹²

Þessi ákvæði taka af allan vafa um að sá sem veðsetur aflahlutdeildir er að veðsetja leigusamning um nýtingu auðlindarinnar en ekki sjálfa auðlindina. Þeir eru því til þess fallnir að auðvelda skilning á þessu atriði. Efnislega er ekki frekari ástæða til að banna veðsetningu aflahlutdeilda frekar en að banna veiðifélagi sem tekur laxveiðiá á leigu af bændum sem eiga sjálfa auðlindina að veðsetja samninginn. Í báðum tilfellum er um að ræða mikla fjárbindingu leigjandans sem oft er einungis möguleg ef hægt er að fjármagna samninginn með lánum sem varkárum lánastofnunum ber að veita gegn góðum tryggingum.

Miðað við núverandi aðstæður er verðmæti aflahlutdeilda það mikið og það stór hluti af heildarfjárbindingu í útgerð (sennilega er meira fé bundið í aflahlutdeildum en fastafjármunum) að það yrði mjög mikið óhagræði af því að meina fyrirtækjunum að veðsetja aflaheimildir. Þetta bann jafngildir því að hækka eiginfjárkröfu sjávarútvegsfyrirtækja langt upp fyrir það sem eðlilegt er talið í öðrum greinum.¹³ Í því felst umtalsverð skattlagning á fyrirtæki í greininni umfram það sem aðrir þættir frumvarpsins kveða á um og umfram skattlagningu á önnur fyrirtæki almennt. Í ljósi þess að bannið við veðsetningu er ekki afturvirkkt mun það skapa tvær gerðir af veiðiheimildum, veðsettar og óveðsettar. Veðsettar veiðiheimildir munu, af þeim ástæðum sem reifaðar eru hér að framan, verða verðmeiri en óveðsettar, enda auðvelda þær fyrirtækjum fjármögnun og lækka fjármagnskostnað.

4.4 Samantekt

Hagfræðingar eru nær samhljóða í því efni að viðskipti með nýtingarrétt skipti miklu máli um hagkvæmni í sjávarútvegi. Reynsla af framsali rennur mjög stóðum undir þessa skoðun. Viðskipti með nýtingarrétt grisja úr þá aðila sem síður standa sig í veiðum og hleypa þeim að sem standa betur að vígi.

Annar þáttur sem hefur áhrif er hagkvæmni stórrækstrar. Stór fyrirtæki geta lækkað meðalkostnað með aukningu veiða. Af þessu leiðir að kvótinn hefur færst á færri hendur sem veiða með lægri tilkostnaði. Þök hafa verið sett á það hversu mikinn kvóta einstakir aðilar mega hafa undir höndum m.a. annars til að koma í veg fyrir fákeppni á mörkuðum með aflahlutdeildir. Höft á viðskiptum með aflahlutdeildir koma því niður á hagkvæmni og markaðsbresturinn sem af leiðir magnast eftir því sem tími slíkra hafta lengist. Greinileg merki hagkvæmni stærðar hefur mátt sjá af þróun uppsjávarveiða hér á landi á undanförunum áratugum.

Það þarf auðvitað ekki að taka það fram að veiðar taka breytingum yfir tíma þegar fiskimið færast til. Staðsetning fisks á miðunum er hreyfanleg og breytist með, t.d. skilyrðum í hafi. Nánd við ákveðna fiskistofna getur horfið og ný nálægð skapast. Framsal tekur mjög skjótt mið af þessu. Veiðar verða til og veiðar líða undir lok og markaðurinn sér um að úthluta nýtingu til staða á skilvirkan hátt.

¹² Þessi samningstími þyrfti ekki að vera sá sami í öllum tilfellum. Í raun væri heppilegra upp á áhættudreifingu að aflaheimildir væru til mislangs tíma. Jafnframt væri einnig heppilegt að aflaheimildir sem gilda í tiltekinn tíma byrji ekki allar á sama tíma til að búa ekki til einn hagsmunahóp úr útgerðarmönnum. Erfitt er þó að koma þessu við.

¹³ Vikið er að þessu sérstaklega í 9. kafla skýrslunnar.

Framsal aflaheimilda er hins vegar ekki sársaukalaust fyrir atvinnuöryggi á einstökum stöðum og vandinn hefur magnast vegna minnkandi afla í mikilvægustu greinum sjávarútvegs undanfarin ár. Með lækkun aflamarks hafa fyrirtæki leitað leiða til hagræðingar og keypt aflahlutdeildir og einstakar byggðir hafa orðið undir í baráttunni um hlutdeildirnar sem fluttust milli staða. Tækniframfarir hafa líka haft áhrif hér og fækkun starfa í kjölfar þess hefur magnað vandann. Byggðaðpróun er margslungið fyrirbæri og kvótaflutningur er einungis einn fjölmargra þátta sem hefur haft áhrif. Nánar er fjallað um byggðaðpróun í kafla 11 og þann hlut sem tilflutningur á aflaheimildum kann að hafa leikið í því flókna ferli.

Tilflutningur aflahlutdeilda milli byggðarlaga hefur einatt vakið hörð viðbrögð, ekki síst fyrir þær sakir að á meðan handhafar heimildanna hafa fengið greitt fyrir söluna, hafa byggðirnar veikst. Á vettvangi stjórnmalanna er því þung undiralda að hefta framsalið og jafnvel banna það líkt og tillögur gera ráð fyrir eftir 15 ár. Í þessari umræðu kristallast þau fórnarskipti sem eru milli hagkvæms rekstrar og byggðasjónarmiða. Í þessu samhengi ber að huga vandlega að langtímaáhrifum þess að blanda saman atvinnustefnu og auðlindanýtingu við markmið í byggðamálum. Ef of langt er gengið fram í því að stuðla að ráðstöfunum sem ganga á svig við hagkvæmni hefur það áhrif á líf skjör þeirra sem hafa lífsviðurværi af atvinnugreininni. Jafnframt verður erfitt að meta kostnað og þar með þjóðhagsleg áhrif byggðastefnu sem rekin er í skjóli reglna um auðlindanýtingu.

Sérfræðihópurinn telur bann við veðsetningu óþarft. Þegar horft er til þess að verið er að koma á tímabundnum samningum sem lækka virði nýtingarsamninga, tillögur um hækkað veiðigjald og á endanum bann við framsali, þá munu þessar tillögur auk þeirrar óvissu sem framundan er gera það að verkum að vilji fjármálastofnana til lánveitinga verður að öllum líkindum takmarkaður. Aukinheldur mun slíkt bann gera það að verkum að nýliðun í aflamarkshluta kerfisins verður lítil sem engin alla vega ekki nema af hálfu mjög fjársterkra aðila. Þannig er búið til verulegt ójafnræði milli þeirra sem nú þegar hafa veðsett kvóta og þeirra sem hefðu áhuga á að koma inn í greinina. Þegar bann við framsali hefur gengið í garð að fimmtán árum liðnum verður gagnlítið að banna veð á aflaheimildum þar eð nýtingarsamningar verða bundnir við skip og kvótinn þannig sjálfkrafa öruggt veðandlag. Þess ber þó að geta að virði nýtingarsamninga sem veðandlags verður enn takmarkað þar eð samningarnir eru ekki aðfararhæfir.

Í almennri umræðu heyrir oft sú röksemd að ekki sé eðlilegt að handhafar aflahlutdeilda geti veðsett þær enda eigi þeir ekki óveiddan fiskinn í sjónum. Þarna gætir nokkurs misskilnings. Aflahlutdeildir í núverandi kerfi eru ekki framsal á sjálfri auðlindinni enda rækist það á ákvæði 1. greinar gildandi laga um þjóðareign á auðlindinni. Aflahlutdeildir eru nýtingarsamningar eða leigusamningar. Í núgildandi kerfi er nýtingartíminn ekki tilgreindur en væntanlega hafa flestir handhafar aflahlutdeilda gert sér grein fyrir að þessir samningar væru ekki til óendanlega langs tíma og án verulegra breytinga á samningsskilyrðum enda jafngildi slíkt fyrirkomulag beinni eignaraðild á auðlindinni.

Í frumvarpinu sem hér er til umræðu er hnykkítrekað á því að auðlindin sé í þjóðareign auk þess sem lagður er til tiltekinn nýtingartími, sem reyndar miðast m.a. við gildistíma laganna. Eðlilegra væri að tilgreina hæfilegan samningstíma en að lögin sem slík væru til lengri tíma enda ljóst að Alþingi getur á hverjum tíma breytt fyrri lögum sem það hefur sett. Um þetta er fjallað í næsta kafla.

Þessi ákvæði taka af allan vafa um að sá sem veðsetur aflahlutdeildir er að veðsetja leigusamning um nýtingu auðlindarinnar en ekki sjálfa auðlindina. Þeir eru því til þess fallnir að auðvelda skilning á þessu atriði.

Miðað við núverandi aðstæður er verðmæti aflahlutdeilda það mikið og það stór hluti af heildarfjárbindingu í útgerð (sennilega er meira fé bundið í aflahlutdeildum en fastafjármunum) að það yrði mjög mikið óhagræði af því að meina fyrirtækjunum að veðsetja aflaheimildir. Þetta bann jafngildir því að hækka eiginfjárkröfu sjávarútvegsfyrirtækja langt upp fyrir það sem eðlilegt er talið í öðrum greinum. Í því felst umtalsverð skattlagning á fyrirtæki í greininni umfram það sem aðrir þættir frumvarpsins kveða á um og umfram skattlagningu á önnur fyrirtæki almennt. Í ljósi þess að bannið við veðsetningu er ekki afturvirkkt mun það skapa tvær gerðir af veiðiheimildum, veðsettar og óveðsettar. Veðsettar veiðiheimildir munu, af þeim ástæðum sem reifaðar eru hér að framan, verða verðmeiri en óveðsettar, enda auðvelda þær fyrirtækjum fjármögnun og lækka fjármagnskostnað.

5 Samningaleiðin, bakgrunnur og hagrænir þættir

Segja má að uppruni samningaleiðar sé að finna í skýrslu endurskoðunarnefndar um stjórn fiskveiða frá 2001 þar sem réttindi veiðiheimilda og lagaleg sjónarmið í kjölfar úrskurðar Hæstaréttar í Vatnseyrarmálinu frá árinu 2000 voru skoðuð. Nefndin fjallaði um greinargerð Karls Axelssonar hrl. þar sem drög voru lögð að samningaleið. Hagræn álitamál í tengslum við samningaleiðin er ennfremur að finna í skýrslu um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins (2010) á vegum forsætisráðuneytisins. Í þeirri vinnu var unnin skýrsla af hálfu hagfræðinganna Friðriks Más Baldurssonar og Daða Mús Kristóferssonar um hagkvæmt fyrirkomulag á leigu og gjaldtöku fyrir vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins, þar sem ítarlega er farið yfir atriði er snerta samningaleiðina. Að lokum unnu Karl Axelsson hrl. og Lúðvík Bergvinsson hrl. minnisblað um samningaleiðina fyrir endurskoðunarnefnd um stjórn fiskveiða sem lauk störfum síðasta haust. Vert er að fara yfir helstu niðurstöður í framangreindum skýrslum sem draga fram hagræna þætti og helstu hugmyndir sem samningaleiðin byggir á.

Endurskoðunarnefndin (2001)

„Meirihluti nefndarinnar hefur skoðað ítarlega hvernig skilgreina megi enn frekar þau réttindi sem felast í veiðiheimildum og stuðla með því að festu í stjórn fiskveiða. Hugsanlegt er að gera þetta með því að kveða á um að gerðir verði samningar milli handhafa veiðiheimilda og ríkisins um veiðiheimildir þar sem réttindi og skyldur samningsaðila væru vel skilgreindar. Í þessu nefndaráltiti er sett fram tillaga um greiðslur fyrir afnotarétt af auðlindum sjávar. Ef farin væri leið samninga væri eðlilegt að tengja greiðslur fyrir afnotarétt færslu aflaheimilda í þá þar sem kveðið væri á um vel skilgreindan, tímabundinn rétt til veiða úr fiskstofnunum.

Til að tryggja stöðugleika þyrftu samningar um rétt til afnota auðlinda sjávar að vera til nokkuð langs tíma. Eðlilegt er að yfirfærsla veiðiheimilda í slíka samninga yrði gerð í áföngum. Í samningunum yrði jafnframt kveðið á um skyldur handhafa, t.d. hvað varðar umgengni við auðlindina. Uppfyllti handhafi ekki skyldur sínar gæti það leitt til riftunar samnings. Ef handhafi veiðiheimilda vildi ekki greiða það gjald sem kveðið er á um að komi á móti samningi um afnotarétt lægi beint við að bjóða þær veiðiheimildir sem þannig losna til sölu á almennum markaði. Líta má á slíka samninga sem málamiðlun milli þeirra sem vilja fara leið fyrningar við gjaldtöku og hinna sem vilja fremur fara leið veiðigjalds.

Samningarnir myndu skýra nákvæmlega hvað felst í veiðiheimildum, tímabinda þær og tryggja þar með stöðu beggja samningsaðila. Tenging þeirra við greiðslur sem yrði í samræmi við afkomu greinarinnar raskaði ekki jafnvægi hennar eins og uppboð eins og t.d. felast í fyrningarleið auðlindanefndar gæti gert.

Nefndin leitaði til Karls Axelssonar hrl. til að vinna lögfræðilega úttekt varðandi tiltekna þætti þeirrar leiðar sem hér hefur verið lýst.¹⁴ Í greinargerðinni kemst Karl að því að þrátt

¹⁴ Greinargerð Karls Axelssonar hrl. fyrir nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða, 1. september 2001.

fyrir stjórnarskrárvernd atvinnuréttinda fengi það staðist að yfirfæra veiðiheimildir í samninga eins og lýst hefur verið, a.m.k. í áföngum á lengra tímabili, án þess að það leiði til bótaskyldu. Það kemur þó fram í greinargerðinni að niðurstaða um það hve hratt slík yfirfærsla geti átt sér stað velti á því hver rekstrarleg áhrif hún kæmi til með að hafa á viðkomandi útgerðir og atvinnugreinina í heild og að endanleg ákvörðun um forsendur og fjárhæð gjaldsins ráði þar miklu. Í greinargerðinni er komist að þeirri niðurstöðu að það myndi standast og byggjast á nægjanlega málefnalegum forsendum að úthluta núverandi handhöfum veiðiheimilda slíkum samningum gegn gjaldi, enda hafi Hæstiréttur skorið úr um það að slíkt væri heimilt endurgjaldslaust. “

Eitt af því sem verulegu máli skiptir í þessu sambandi er tímalengd samninga og endurnýjunarákvæði þeirra. Þessi sjónarmið eru tekin til ítarlegrar skoðunar í skýrslu Friðriks Más Baldurssonar og Daða Más Kristóferssonar (2010). Umfjöllun þeirra má skipta í tvennt: Annars vegar mikilvægi tímalengdar og hins vegar mikilvægi umgjörðar um endurnýjun.

5.1 Tímalengdin

„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 nýtingaréttinn til lengri tíma. Leigjandinn mun því ekki búa í haginn fyrir framtíðina. Þetta er svokallaður leigjendavandi. Erfitt er að útbúa efnahagslega hvata í leigusamningnum þannig úr garði að þeir samræmi hagsmuni leigjanda og eiganda á sama hátt og ef eigandinn nýtir auðlindina sjálfur. Eigandinn vill nýta auðlindina á hagkvæman hátt svo lengi sem hún er við lýði (og í tilviki vatns eða jarðhita getur sá tími verið óendanlegur), en leigjandinn hefur það fyrst og fremst í huga að ná sem mestum arði af nýtingu auðlindarinnar á leigutímanum. Þegar líður að lokum leigutímans mun leigjandinn ekki huga að því að leggja í kostnað við viðhald og endurnýjun mannvirkja sem skilar aðeins hagnaði til langs tíma litið; a.m.k. standa efnahagslegir hvatar hans ekki til þess. Leigjandinn hefur ekki heldur efnahagslega hvata til að nýta auðlindina á sjálfbæran hátt. “

„Stutt leigutímabil veitir eigandanum mikinn sveigjanleika: Skuldbinding gagnvart tilteknum notanda og nýtingarleið nær aðeins til skamms tíma. Á leigutímanum getur eigandinn aðeins haft áhrif á nýtinguna í samræmi við leigusamning milli aðila, en þegar honum er lokið hefur eigandinn fullt frelsi til að breyta því hvernig viðkomandi auðlind er nýtt, þ.m.t. til þess að ráðstafa henni til annarra notenda eða að hætta nýtingu. Virði þessa sveigjanleika fer eftir því hversu líklegt er að slíkar breytingar verði eftirsóknarverðar. Langur leigutími veitir notandanum (leigjandanum) aukna vissu um að hann hafi möguleika á að hagnast á nýtingu auðlindarinnar og þeim fjárfestingum sem hann hefur lagt út í. Nýtingin verður því hagkvæmari og afnotarétturinn verðmætari. Greiðsluvilji leigjandans verður því meiri og það skilar sér aftur í meiri tekjum eigandans af auðlindinni.

Lengri leigutími hefur áhrif til hins betra á hagkvæmni í byrjun og á fyrri hluta leigutímans, en hann leysir ekki úr þeim vanda sem kemur upp undir lok leigutíma og lýst var að framan (jafnvel langur leigutími endar einhvern tíma). Ákvörðunin um leigutíma er því sérstaklega mikilvæg í tilvikum þar sem notandinn verður að leggja út í miklar fjárfestingar í upphafi leigutíma. Þær aðstæður eru fyrir hendi þegar viðkomandi auðlind hefur ekki verið nýtt áður eða þegar leggja þarf í verulegar endurfjárfestingar til að nýta auðlindina á hagkvæman hátt. Í tilvikum þar sem þegar er búið að fjárfesta í nýtingu og kostnaður er aðallega fólgin í

viðhaldi fastafjármuna skiptir leigutíminn minna máli. Það má draga þessi sjónarmið saman á eftirfarandi veg: Þegar lengd leigutíma er ákveðin þá stangast á sveigjanleiki í nýtingu og hvatar til hagkvæmrar nýtingar. Hagkvæmnisjónarmið ein og sér styðja það að leigutími sé langur. Það er því mikilvægt fyrir ríki (sveitarfélög) að það liggi fyrir með skýrum hætti í hverju virði sveigjanleikans er falið. Þar er rétt að gera greinarmun á þeim ráðstöfunum sem afnot leigjanda á auðlindinni hindra og þeim sem það gildir ekki um. Sér í lagi þá getur ríkið – jafnvel þótt auðlind sé í útleigu – haft áhrif á nýtingu auðlinda með setningu laga og reglna. Virði sveigjanleika (styttri leigutíma) felst í því sem ekki er hægt að gera með þeim hætti. “

5.2 Endurnýjun

„Ljóst er að reglur um endurúthlutun nýtingarréttinda án fullra bóta fyrir mannvirki grafa undan hvötum einkarekinna orkuframleiðenda til að fjárfesta í viðhaldi og endurnýjun orkuvirkja, sérstaklega því nær sem dregur afhendingardegi. Þegar skammtímasjónarmiðin ná yfirhöndinni er því hætt á að mannvirkjum sé ekki haldið við og þau endurnýjuð á fullnægjandi hátt. Þetta leiðir til þess að auðlindin er ekki nýtt á eins hagkvæman hátt og ef litið væri á bata til lengri tíma eins og eigandinn myndi gera. Í versta tilviki gæti öryggi verið stefnt í voða ef stíflum og sambærilegum mannvirkjum er ekki haldið nægjanlega við. Þar sem jarðhitasvæði er nýtt til orkuvinnslu væri freistandi fyrir leigjandann að nýta orkuforða svæðisins of hratt – frá sjónarmiði sjálfbærrar nýtingar – eða sóa auðlindinni á annan hátt. Í þessu tilviki er það ekki einvörðungu undir lok tímabilsins sem slík sjónarmið geta valdið skaða: Ef leigjandinn telur hættu á að hann muni missa réttindi til nýtingar viðkomandi svæðis í lok leyfistíma þá standa efnahagslegir hvatar til þess að hann skipuleggi nýtingu svæðisins án tillits til sjálfbærrar nýtingar yfir lengri tíma en leyfið nær til. Svæði sem hagkvæmast væri að nýta yfir mjög langt tímabil eða jafnvel um ókomin ár, væri þá tæmt á nokkrum áratugum líkt og náma.

Ákvæði hafa lengi verið í Norskum lögum sem kveða á um að virkjanir með öllum réttindum féllu í eigu ríkisins eftir að starfsleyfi þeirra rennur út, jafnan að 99 árum liðnum, svokallað „hjemfall“. Eftir ádrepu frá eftirlitsstofnun EFTA, ESA, voru lögin endurskoðuð en kveða enn á um yfirtöku að hluta þegar starfsleyfi rennur út. Allnokkrar deilur hafa staðið um lögin í Noregi. Upprunalega eru lögin um hjemfall sett 1909 og styttest nú mjög í að fyrstu virkjanirnar hefðu átt að falla til ríkisins samkvæmt þeim⁵. Þó svo sú leið sem farin hefur verið í Noregi sé einföld fylgja henni verulegir gallar vegna leigjendavandans.

Koma má til móts við sjónarmið eigenda varðandi tímabundið framsal og áhrif þess á nýtingu með því að gera endurnýjun leyfa háð skilyrðum sem tiltekin eru í samningi eða eigandi setur upp með góðum fyrirvara áður en leyfi rennur út. Skilyrðin gætu verið hliðstæð þeim skilyrðum sem settar eru í fyrstu umferð leyfisveitingarferlis, eins og því var lýst hér að framan. Þetta gætu verið skilyrði um umgengni við auðlindina, um sjálfbærni, um ytri áhrif eða hvað annað sem eðlilegt er að eigandi auðlindar geri kröfu um. Standist leigutaki þessi skilyrði yrði honum boðið að framlengja nýtingarleyfi, að því gefnu að samningar takist um leigugjald. Til endurúthlutunar nýtingarleyfis til nýrra aðila kæmi einungis ef leigutaki uppfyllir ekki skilyrðin eða að samningar náist ekki um nýtt leigugjald. Með þessu móti mætti halda niðri fjölda þeirra tilfella þar sem beita þarf endurúthlutun, með öllum þeim vandamálum sem því fylgja og rakin voru hér að framan. Hins vegar tryggir slíkt ferli að sjónarmiðum um eignarrétt og áhrif eigenda sé mætt. “

Rammi 5 Náttúruauðlind með tímabundinni handhöfn

Costello og Kaffine (2007) fjalla um áhrif tímabundinna samninga með endurnýjun á umgengni um auðlindina og hagkvæmni veiða með tímatengdu líkani. Aðferðin byggir á því að tímabundinn samningur um nýtingu er gerður við samningsaðila með líkum (þekktum) á því að samningar séu endurnýjaðir þegar samningar renna út. Þeir benda á að það sé þekkt vandamál að opinn aðgangur að almenningi leiði til þess að auðlindin verði ofnýtt. Ennfremur að það mæti auknum skilningi meðal stefnumótenda hvernig örugg, varanleg og framfylgjanleg eignaréttindi aðstoði við að koma í veg fyrir ofnýtinguna. Engu að síður eru stjórnvöld treg til að láta af hendi stjórn auðlinda sem eru í þjóðareign en veita fremur nýtingarsamninga sem eru tímabundnir með ákveðnum líkum á endurnýjun. Þessi aðferðarfræði vekur að dómi höfunda mikilvægar spurningar:

„Að hvaða leyti mun innleiðing takmarkana eða óvissu á eignarrétti breyta hvötum í nýtingu auðlindar? Gæti það dregið úr (jafnvel gert að engu) ávinningi þess að úthluta varanlegum réttindum? Fara réttindi sem eru tímabundin og háð óvissu um endurnýjun ekki saman með hagkvæmri nýtingu? Ef ekki hvernig á að hanna nýtingarsamninga sem eru tímabundnir með óvissri endurnýjun til að stuðla að hagkvæmri nýtingu eða ákjósanlegum umgengnisjónarmiðum um auðlindina?“

Höfundar benda á að því lengri sem nýtingarrétturinn er þeim mun meira svipar tímabundinn nýtingarréttur hvötum varanlegs eignarréttar. Flestir nýtingarsamningar eru milli eins og fjörtíu ára og spurning hvort lengdin sé einhvern tímann nægjanleg til að tryggja bestu niðurstöðu. Um leið vakna þær spurningar hvaða þættir leiða hagkvæmrar nýtingar. Niðurstöður rannsóknarinnar gefa til kynna að til að samningar búi til hvata sem tryggja hagkvæmni og góða umgengni þurfi tímalengd þeirra að vera lengri eftir því sem, (1) stofninn vex hægar, (2) nýtingarréttur felur í sér lágar líkur á endurnýjun, (3) vextir eru lágir. Ef líkur á endurnýjun eru nægjanlega miklar þá skiptir tímalengd samninga ekki máli. Hins vegar ef líkur á endurnýjun eru nægjanlega lágar þá getur engin tímalengd tryggt að hagkvæmni og góðum umgengnisjónarmiðum sé framfylgt.

Í greininni er hinu fræðilega líkani beitt á tvær tegundir fiskveiða í Kaliforníu og Mexíkó og niðurstöður líkansins notaðar til að skýra hvernig aukin óvissa um endurnýjun nýtingarréttar við veiðar á öðrum stofninum (ásamt hægari vexti hans) hefur stuðlað að minni hagkvæmni en við veiðar á hinum.

5.3 Minnisblað samningaleiðar

Í minnisblaði Lúðvíks Bergvinssonar og Karls Axelssonar fyrir starfshóp um endurskoðun laga um fiskveiðistjórnun eru hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taki mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins og nefnd er samningaleið.

Í kafla 6.5 eru hugmyndir að samningaleið sem byggi á því að tímabundnir samningar við rétthafa um afnotarétt séu gerðir sem á móti tekur á sig ákveðnar skyldur um umgengni við auðlindina og greiðir fyrir afnotin tiltekið gjald (hluta af auðlindarentu sé hún til staðar). Ekki er tekin afstaða til þess hversu hátt gjaldið skuli vera eða öll rentan skuli lögð til grundvallar. Við þessa aðferðarfræði horfa höfundar til ákveðinna sex grundvallaratriða sem einkenna þessa auðlind sérstaklega. Höfundar telja ennfremur að nauðsynlegt sé að horfa til þess að nokkuð breið sátt sýnist vera um að viðhalda ákveðnum meginstoðum aflamarkskerfisins.

Meginstoðirnar eru eftirfarandi: Takmörkun veiða úr einstökum stofnum, viðvarandi hlutdeild í heildarafla svokölluð aflahlutdeild sem er bundin við ákveðin skip. Sú hlutdeild er

ákvarðandi um það magn sem rétthafi má veiða á tilteknu tímabili, þegar stjórnvöld hafa ákveðið það magn sem veiða má úr stofni sem veiði er á annað borð takmörkuð á. Það er aflamark viðkomandi rétthafa. Bæði aflahlutdeild og aflamark eru framseljanleg.

1. Sjávarútvegur styður við byggðir og tryggja verður atvinnuréttindi. Í þeim efnum geta togast á hagkvæmi- og byggðasjónarmið.
2. Sjávarútvegur verður að búa við stöðugleika og hagkvæmni.
3. Huga þarf að umhverfissjónarmiðum
4. Þjóðin þarf að fá eðlilega arð, rentu af auðlindinni.
5. Eðlileg nýliðun þarf að eiga sér stað.
6. Verðmyndun afnotaréttar þarf að vera með eðlilegum og skilvirkum hætti.

Höfundar víkja í kjölfarið að hugmyndum um að aflaheimildum verði skipt milli tveggja flokka og í þessum hugmyndum felst að samningar sem gerðir yrðu við rétthafa um stærri pottinn giltu að mestu leyti áfram sömu reglur að lögum og nú gilda um meðferð aflaheimilda, t.d. varðandi framsal og veiðiskyldu. Í kjölfarið er vikið að rétti til samninga, tímalengd þeirra og endurnýjun auk fleiri þátta. Eins og áður hefur verið vikið að felst í þessum tillögum að meginstoðir kerfisins felist m.a. í að framsalið sé leyft. Aukinheldur telja höfundar að tímalengd samningstíma geti verið 15-30 ár og að samsvarandi rök og eigi við og koma fram í skýrslu um ráðstöfun vatns- og jarðhitaréttinda að eðlilegt sé að þeir sem uppfylla öll skilyrði samningsins eigi þess kost að halda áfram og fá samningi sínum framlengt. Sömu rök eigi við um fiskveiðiauðlindina um framlengingu samninga og þar eru rakin. Með sama hætti væri þá gert ráð fyrir að rétthafi ætti rétt á viðræðum um slíka framlengingu með hæfilegum fyrirvara. Á hinn bóginn verður eigandi auðlindarinnar, ríkið, að geta rift eða sagt upp samningi ef rétthafi gerist í stórlega brotlegur við ákvæði hans. Um leið hafi ríkið stjórnarskrárbundið löggjafarvald til breytinga á fiskveiðistjórnun hér við land.

Því er haldið fram í minnisblaðinu að með samningaleiðinni opnist nýir möguleikar til aukinnar stýringar, virkara eftirlits með auðlindinni og nýtingu hennar, umgengni sjávar og sjávarbotns, en einnig kjarasamninga. Með því að leggja á rétthafa skyldur geta samningar af þessu tagi ýtt enn frekar undir bætta umgengni og sjálfbærni veiða og nýtingu afla. Með möguleika á framlengingu sé hægt að stuðla að því að ofangreind markmið náist.

5.4 Auðsáhrif af óvissu um endurnýjun og samspil við tímalengd samninga

Hægt er að skoða hvernig samningaleiðin með núverandi hugmyndum um samningstíma og endurnýjun kemur út í samanburði við varanlegt kvótakerfi. Hér eru sett fram þrjár breytilegar sviðsmyndir sem byggja á samningstíma sem er 15, 20 og 30 ár og gert er ráð fyrir að endurnýjunin sé helmingur upphaflegs samningstíma.¹⁵ Töflurnar sýna núvirt verðmæti tímabundinna nýtingarsamninga í hlutfalli við núvirt verðmæti varanlegra aflaheimilda að teknu tilliti til lengdar samningstíma, líkur á endurnýjun og lengdar endurnýjunartíma miðað við gildistíma frumvarpsins (í frumvarpi 23 ár). Þannig sýnir fyrsta taflan að við 5% vexti og 50% líkur á endurnýjun lækkar verðmæti aflaheimilda um 40% við innleiðingu samninga (60% eftir).

Tafla 5.1 Hlutfall eftirstöðva af verðmæti aflaheimilda, samningstími 15 ár og endurnýjun 8 ár

Líkur á endurnýjun				
Vextir	25%	50%	75%	100%
5%	56%	60%	64%	67%
6%	62%	66%	70%	74%
7%	68%	71%	75%	79%

Tafla 5.2 Hlutfall eftirstöðva af verðmæti aflaheimilda, samningstími 20 ár og endurnýjun 10 ár

Líkur á endurnýjun				
Vextir	25%	50%	75%	100%
5%	66%	70%	73%	77%
6%	72%	76%	79%	83%
7%	77%	81%	84%	87%

Tafla 5.3 Hlutfall eftirstöðva af verðmæti aflaheimilda, samningstími 30 ár og endurnýjun 15 ár

Líkur á endurnýjun				
Vextir	25%	50%	75%	100%
5%	80%	83%	86%	89%
6%	85%	88%	90%	93%
7%	89%	91%	93%	95%

5.5 Samantekt

Samningaleiðin á sér nokkurn aðdraganda og kemur fyrst fram í skýrslu Endurskoðunarnefndar (2001). Í skýrslu forsætisráðuneytis um jarðhita- og vatnsréttindi er að finna frekari umfjöllun um þess aðferð við veitingu nýtingarréttar þar sem byggt er á skýrslu Friðrik Más Baldurssonar og Daða Mús Kristóferssonar (2010). Í minnisblaði Lúðvíks Bergvinssonar hdl. og Karls Axelssonar hrl. (2010) eru sett fram drög að þessari aðferð fyrir fiskveiðistjórnun og Endurskoðunarnefndin (2010) ákvað að byggja á þessari nálgun. Lykilþættir í samningaleiðinni eru tímalengd nýtingarréttar og ákvæði um endurnýjun. Rannsóknir sýna að handhöfn nýtingarréttar felur í sér hvata til að líkja eftir jákvæðum áhrifum eiginleika eignarréttar ef tímalengd samninga er löng. Þessir eiginleikar lúta m.a. að

¹⁵ Rétt er að undirstrika að hér er einungis verið að skoða tímalengd samninganna. Umfjöllun um áhrif frumvarpsins á virði veiðiheimilda er að finna í töflu 9.6.

umgengni um auðlindina. Rök má færa fyrir því að eftir því sem tímalengd samninga stýttist dragi úr þessum hvötum á hinn bóginn má bæta fyrir styttingu samninga með því auka líkur á endurnýjun. Auknar líkur á endurnýjun eru til þess fallnar að draga úr svokölluðum leigjendavanda sem birtist í umgengni um auðlindina. Ítarlega er fjallað um þetta í framangreindum skýrslum.

Ef til vill eru þessir hvatar ekki jafnstærkir þegar margir nýtingaraðilar eru um auðlindina líkt og gildir í fiskveiðum. Þeir eru engu að síður til staðar og birtast einnig í samtakamætti hagsmunasamtaka þeirra sem hafa handhöfn nýtingarréttar á sínum vegum. Á Íslandi hefur það t.d. birst í þrýstingi af hálfu nefndra samtaka í að fiskveiðiráðgjöf vísindamanna sé fylgt og þrýst á stjórnámálamenn um það. Í mörgum löndum erlendis er þessi þrýstingur ekki til staðar og stjórnámálamenn sæta einmitt gagnstæðum þrýstingi að auka veiðar þvert á ráð vísindamanna. Í frumvarpinu birtast tímalengd og endurnýjun með eftirfarandi hætti:

- Samningar um nýtingarleyfi á aflaheimildum verði í upphafi að jafnaði til 15 ára og nýtingarleyfishafi á rétt á viðræðum um endurskoðun og hugsanlega framlengingu samnings.
- Hafi samningsaðili staðið við allar samningsskuldbindingar sínar skal hann eiga rétt á viðræðum um endurskoðun og hugsanlega framlengingu samnings, sem hefjast skulu sex árum fyrir lok gildistíma samnings og ljúka skal eigi síðar en fimm árum fyrir lok gildistíma samnings. Engin fyrirheit eru gefin um endurnýjun.
- Komi til framlengingar á nýtingarsamningum skal hún vera átta ár.

Samkvæmt þessu er byggt á neðri mörkum hugmynda sem fram koma í minnisblaði Karls og Lúðvíks. Hér er að öllum líkindum horft til þess að framlenging skuli vera helmingur upphaflegs tíma líkt og gert er ráð fyrir í skýrslu um vatns- og jarðhitaréttindi.

Í frumvarpinu er ekki slegið á óvissu um endurnýjun eða búin til viðmið til að minnka hana. Hægt væri að minnka óvissuna um endurnýjunina og búa til markmið sem þjóna fiskveiðistjórnuninni með því að setja í frumvarpið einhvers konar vörðu um endurnýjunina. T.d. mætti setja í frumvarpið að áður en kæmi að því að gluggi endurnýjunar opnaðist myndi ráðherra kalla eftir stjórnsýsluúttekt á því hvernig samningaleiðinni hefði farnast. Í þessari úttekt væri lögð til grundvallar, nýting auðlindarinnar, hagkvæmni veiða, hagræn áhrif framsals, byggðaaáhrif, brottkast og umgengni um auðlindina, og almennt um hvernig handhöfn aflahlutdeilda samkvæmt samningaleið hefði gengið. Í niðurstöðum slíkrar úttektar yrði annaðhvort mælt með eða gegn endurnýjun samninga. Ráðherra myndi í kjölfarið fela viðeigandi stjórnvaldi á grundvelli þessarar úttektar að ganga til samninga. Hægt væri að nýta niðurstöður slíkrar úttekt til þessa að setja skilyrði við endurnýjun o.þ.h. Í þessu efni skiptir líka máli hvað endurnýjun snertir að handhavar aflahlutdeilda hafi ekki unnið gegn fyrirkomulagi innheimtu auðlindagjalds. Þá yrði enn fremur skoðað í þessari úttekt hvort framsal skuli bannað eftir að samningar verði endurnýjaðir eftir 15 ár að því gefnu að hugmyndum um bann við framsali haldi gildi sínu í frumvarpinu.

Samningaleiðin var að öllum líkindum aldrei hugsuð sem upphafið að kerfi með endastöð, heldur kerfi sem byggir við samfellu samningstíma og endurnýjun samninga við núverandi samningsaðila eða annarra eftir atvikum. Þá verður heldur ekki séð að samningaleiðin væri hugsuð utan um annað en áframhaldandi aflamarkskerfi að viðbættum „pottum“. Kerfið sem hér er lagt til lýkur á 23. ári án fyrirheits og í því er mörgum spurningum ósvarað t.d. hvort

markmið stjórnvalda sé áframhald núverandi aflamarkskerfis eða hvort í þessu frumvarpi sé að finna sólarlagsákvæði þess. Þá er tímalengd samninga stutt og endurnýjunartíminn mjög stuttur. Að öllu virtu eru þessi atriði til þess fallin að auka á óvissu fremur en hitt.

6 Almannafræði og rentusókn

Innan hagfræðinnar er fræðigrein oft kölluð almannafræði (e. Public Choice Theory). Þessi fræðigrein fjallar um hinn pólitísk markað og ákvarðanatöku á vettvangi stjórnmálanna. Samkvæmt kenningum þessarar fræðigreinar eru stjórnmálamenn ekki ólíkir öðru fólki, þeir taka ákvarðanir sem taka mið af eigin hag líkt og aðrir. Þannig verða til pólitískir markaðsbrestir (e. Political Market Failures) vegna umbjóðendavanda. Almannafræðin kennir t.d. hvernig hagsmunahópar þrýsta á stjórnmálamenn sem hafa ráðstöfunarvald á rentu. Almennigur sem á lítilla hagsmuna að gæta veitir lítt aðhald en hagsmunahópurinn sem er samþjappaður og á mikið undir leggur sig fram af öllu afli. Afleiðing þess verður svokölluð rentusókn þar sem rentunni er sóað við atferlið að öðlast hana. Rentusóknin sem leiðir af framangreindu gerir það að verkum að huga verður að því að hafa stofnanaumgjörð um stjórn auðlindarinnar með þeim hætti að hættan á slíkri rentusókn sé lágmarkuð. Lögjafinn á samkvæmt þessu að lágmarka tækifæri til slíks athæfis.

6.1 Framsal valds til ráðherra sem felst í frumvarpinu: Nokkrir þættir

- Um kvótaleigu í 3. gr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ákveður í reglugerð skiptingu magns af hverri fisktegund sem boðið er upp hverju sinni, hámarks magn sem hver aðili getur boðið í, skiptingu milli tímabila, landsvæða og útgerðarflokka. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að ráðstafa tilteknu magni úr leiguhluta til nýrra nýtingasamninga, sbr. br.b.ákv. VI.
- 3. gr. Ráðherra getur gripið til annarra jafngildra ráðstafana til að veiðar séu stundaðar með sjálfbærum og ábyrgum hætti.
- Um ónýttar heimildir í 13. gr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er einnig heimilt að nota aðrar aðferðir við fiskveiðistjórn tímabundið, á tegundum sem ekki eru bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla, enda liggi fyrir ákvörðun um að aflahlutdeildum verði ekki úthlutað.
- Um veiðigjaldið í 25. gr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að taka tillit til mismunandi framlegðar útgerðarflokka við ákvörðun veiðigjalds, sbr. rekstraryfirlit fiskveiða sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir.

6.2 Samantekt

Í fyrri köflum skýrslunnar hefur því verið lýst hvernig takmörkuð afraksturgeta þeirrar auðlindar sem fiskistofnar eru ásamt takmörkunum á rétti til að nýta þá skapa auðlindarentu. Um leið býr frumvarpið þannig um hnútana að ráðherra eru fengin mikil völd til að ráðstafa verðmætum sem þannig verða til. Ákveðinn blær er yfir frumvarpinu um að mistýring fremur en markaðir eigi að ráða ferðinni. Markaðir búa margir hverjir við markaðsbresti og til þess þarf umgjörð sem sníður af helstu vankanta. Þeir vankantar verða hins vegar ekki sniðnir af með því að færa úthlutunarvald í pólitískan rann með tilheyrandi brestum á stjórnmálamarkaði.

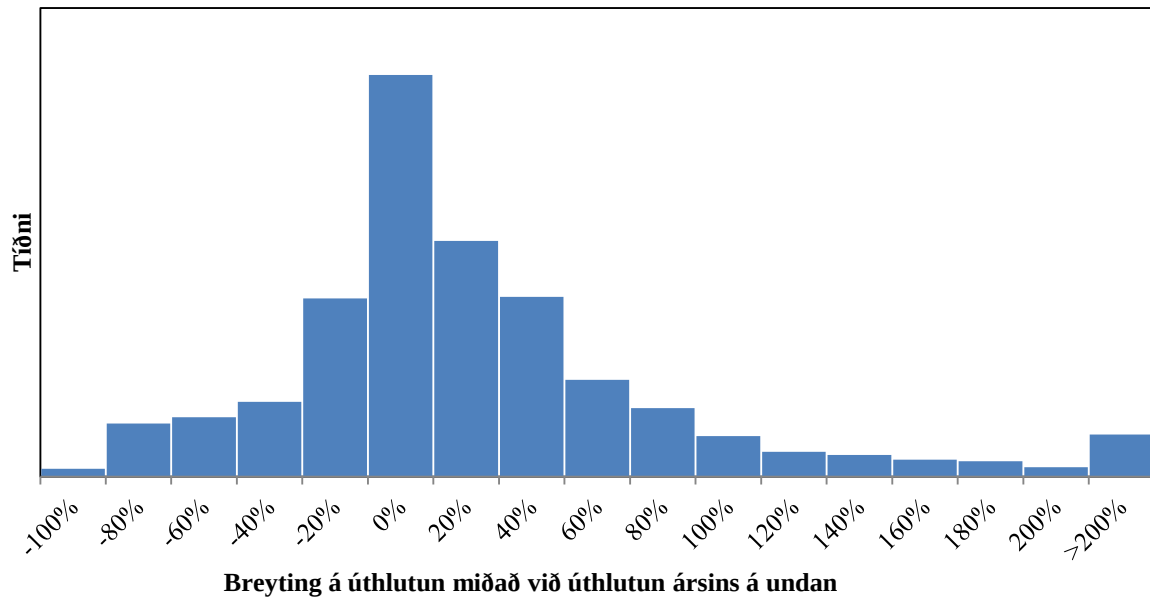
7 Skipting aflamarks og flokkur 2 „pottaleið“

Umtalsverðar breytingar eru fyrirhugaðar á úthlutun afla samkvæmt frumvarpi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Ráðherra er heimilt að skipta úthlutuðum heildarafla í tvo flokka. Flokkur 1 er varið til tímabundinna nýtingarsamninga, sem byggja á núverandi hlutdeild í heildarkvóta. Flokkur 2 er varið til standveiði-, byggða-, bóta- og línuívilnunarhlutar, sem einskorðast við þorsk, ýsu og ufsa, og leiguhluta, sem nær til allra tegunda. Gert er ráð fyrir verulegri aukningu í þeim hluta sem tilheyrir flokki 2. Auka á þorsk, ýsu og ufsa í strandveiði- og byggðahluta og skapa síðan sérstakan leiguhluta sem ná mun til allra tegunda þ.m.t. uppsjávarfiska. Ítarlegri umfjöllun um hvern hluta er að finna hér að neðan.

Mikill munur er á því hvernig staðið verður að aukningu í þorski, ýsu og ufsa annars vegar og öðrum tegundum hins vegar. Útkoman fyrir aðrar tegundir er skýr. Strax verður varið 4% í flokk 2 og síðan mun það hlutfall aukast jafnt og þétt í 15% að 15 árum liðnum. Sveiflur í flokki 2 fyrir aðrar tegundir en þorsk, ýsu og ufsa verða því þær sömu og í heildarúthlutun sömu tegunda. Aukningin í flokki 2 fyrir þorsk, ýsu og ufsa mun hins vegar ráðast af aukningu afla umfram ákveðnar viðmiðanir. Mun verulegur hluti aukningar umfram viðmið renna í flokk 2. Þar af leiðandi fer það mjög eftir ástandi fiskistofna hversu mikið rennur í flokk 2, og sérstaklega í leiguhluta hans, en leiguhlutinn mætir afgangi við úthlutun. Sveiflur í leiguhluta geta af þessum orsökum orðið mjög miklar. Þetta ber að hafa í huga þegar langtímaafleiðingar frumvarpsins eru metnar.

Erfitt er að meta hvernig stofnar þorsks, ýsu og ufsa gætu komið til með að þróast á komandi árum, og þar með að spá þróun leiguhluta samkvæmt frumvarpinu. Ef litið er sérstaklega til þorskstofnsins liggja fyrir nokkuð ítarlegir hermireikningar fyrir hann í skýrslu Alþjóða Hafrannsóknarráðsins, ICES, sem skilað var vegna staðfestingar aflareglu árið 2009 (ICES advisory Committee 2009). Líkan ICES skýrslunnar¹⁶ er haft sem fyrirmynd að hermilíkani fyrir þróun leiguhluta í þorski og notað til að skoða sérstaklega hvernig hann breytist ár frá ári. Mynd 7.1 sýnir breytingu á leiguhluta í þorski sem hlutfall af leiguhluta árið áður.

¹⁶ Miðað er við líkan sem byggir á Ricker nýliðunarsambandi, metið á grundvelli gagna eftir 1983 (læggramat), og langtímameðalþyngd, sbr. mynd 3.2.2 bls 49.



Mynd 7.1 Hermun á stærð leigupotts í þorski sem hlutfall af leigupotti árið á undan

Mynd 7.1 sýnir umtalsverðan breytileika í stærð leiguhlutans í þorski frá ári til árs. Það eru t.d. umtalsverðar líkur á því að leiguhlutinn geti meira en tvöfaldast milli ára og einnig minna en helmingast. Þessi breytileiki mun marka mjög starfsumhverfi þeirra sem hyggjast byggja útgerð sína á leigu þorskaflaheimilda í leiguhluta. Markmið úthlutunar í flokki 2 er ekki síst að auka möguleika á nýliðun og draga úr þeim óstöðugleika sem margir vilja meina að kvótakerfinu fylgi. Það skýtur því nokkuð skökku við þegar reglur frumvarpsins skapa rekstrarumhverfi sem er til muna óstöðugra en útgerð býr við almennt.

Jafnframt er ástæða til að benda sérstaklega á að auðlindastýring sem byggir á eignarétti, eins og t.d. kvótakerfi, býr til hvata til góðrar umgengni nýtingaraðla um auðlindina. Ef nýtingaraðilinn nýtur góðs af góðri umgengni, t.d. í hærra verði nýtingarréttarins, skapast hvati til góðrar umgengni (Wilén, 2006). Með því að taka svo stóran hluta af viðbótinni í þorski, ýsu og ufsa og gert er ráð fyrir í frumvarpinu (allt að 50%) er dregið verulega úr hvatanum til góðrar umgengni um auðlindina. Það mun því kalla á aukið eftirlit með útgerðaraðilum, hvort sem um er að ræða eftirlit með brottkasti, ólöglegum löndunum, veiðarfærabrotum eða öðrum brotum á reglum um umgengni auðlinda sjávar.

Að auki er rétt að benda á eina grundvallarbreytingu á viðhorfum til fiskveiðistjórnunar sem er að finna í frumvarpinu. Frá miðjum níunda áratugnum hefur þróun fiskveiðistjórnunar hér á landi verið mjög á einn veg. Horfið hefur verið frá sóknarstýringu til beitingu aflamarks. Ástæðurnar fyrir þessari þróun hefur verið léleg langtímareynsla af öðru fyrirkomulagi sem reynt hefur verið. Ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar liggur jafnan til grundvallar ákvörðunum um heildaraflamagn. Í 1. mgr. 3. gr. frumvarps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er tekið fram að ráðherra geti gripið til „*annarra jafngildra ráðstafana til að veiðar séu með sjálfbærum og ábyrgum hætti*“. Í þessu felst afturhvarf til annarrar stýringar á veiðum, svo sem sóknarstýringar. Mikilvægt er að undirstrika að saga fiskveiðistjórnunar á Íslandi inniheldur margar mismunandi tilraunir til að takmarka heildarafla eins og vikið er að í kafla 1. Horfa verður til þeirrar reynslu áður en ákveðið er að reyna að nýju aðferðir sem sögulega hafa reynst illa.

Box 3 Viðmælendur um „potta“. Eftirfarandi eru beinar tilvitnanir í viðmælendur þar sem þeir töluðu um „potta“ í fiskveiðistjórnunarkerfinu. Ekki er valið úr tilvitnum heldur tekið beint það sem viðmælendur nefndu.¹⁷

Markaðsaðilar:

„Þú sérð það sko, byggðakvótarnir, þeir komu til svona sérgæðingar hver fær. Svo þegar þessir pottar eru komnir líka þá ertu kominn með svona fyrirgreiðslupólitík í þetta.“

„Aðrar þjóðir eru að reyna að taka upp sambærilegt kerfi en við erum að berjast í að breyta einhverju sem er gott. Hvort það hafi verið sanngjarnt í upphafi og fengið kvóta á veiðireynslu og slíkt þá má eiginlega ekki láta það bitna á þeim mönnum sem hafa fjárfest í greininni í dag. Og það er ekki gott fyrir þjóðarbúið. Hvernig ætlarðu að standa fyrir framan þann banka sem lánaði þér og svara fyrir hvort þú getir borgað? Hvort að það hefði samt átt að vera í upphafi hömlur á framsali það hefði kannski þá átt að gerast fyrir löngu, það var ekki gert og þetta sem er verið að gera í dag er ekki sanngjarnt í dag. Svo þessir handstýringarpottar og öll sú klíka sem því fylgir í sveitarstjórnun og þannig. Ekki gott mál“

„Það er svona neikvæð ságreifaumræða hér. Ef ég horfi á þessa stráka sem ég er að vinna með sem eru að vinna baki brotnu alla daga frá 6 fram á kvöld og eru með þetta á bakinu skuldir og annað en allir aðrir vilja fá gróðann og halda allir að þetta sé bara „monní“ en engin vinna. Þetta er bullandi pólitík ...“

„Svo held ég að allir þessir pottar, byggðakvóti o.f.l. dragi verulega úr skilvirkni kerfisins. T.d. þessar strandveiðar. Við þorum ekki að setja þennan fisk í skip. Þetta er í raun bara upptaka á þessu dagakerfi. Og við höfum orðið varir við mikil gæðavandamál með strandveiðifiskinn.“

Aðilar í veiðum, vinnslu og markaðsstarfi:

„Ég held að við verðum að byggja áfram á þessu aflahlutdeildarkerfi og þetta þarf að vera gegnsætt og ég vil ekki sjá það þannig eins og við höfum verið að upplifa með þennan byggðakvóta að það séu einhverjir pólitíkusar að taka ákvörðun um það hver á að veiða hvað, á hvaða skip og annað slíkt. Það er svo mikil óeining innan byggðalaganna og innan sveitarfélaganna að það er bara sagt; „Þú ert með of stórt skip, þú mátt ekki veiða kvótann. Það verður einhver annar að gera það því hann er með plastbát og gerir þetta kannski öðruvísi. Það er þessi mismunur innan kerfisins, eins og þessi línuívilnun þar sem það er verið að verðlauna menn fyrir að vinna með handarbökunum, mér finnst það bara fáránlegt. Það verður bara minna út úr auðlindinni, friðar einhverja freka kalla, örfáa kalla sem flestir eru búnir að selja sig út oftast en einu sinni og þetta er alltaf sett í einhverja pólitík.“

„Ég held að þessir pottar séu að ganga alltof langt svo mikil mismunur að verða. Þetta er ekki að nýfast eins og þetta á að gera. Við erum búnir að tapa herna fleiri hundruð tonnum af þorski í þessu fyrirtæki í svona ívilnanir og ég er alveg klár á því að það sem rynni hér í gegn skilaði sér miklu betur til launafólksins og samfélagsins, bæði sveitafélaga og ríkisins heldur en sú leið sem farin er.“

„Byggðarkvóti ég helda að það er bara svo pólitískt hvernig það er gert. Það er eðlilegt að það séu ákveðnar kröfur um að það séu ákveðin tengsl ákveðnum byggðum. Ég er landsbyggðarmaður og en byggðar kvóti sem slíkur hefur ekki gengið. Ef það hefði gengið upp og gengið vel með hann þá værir hann mun öflugara tæki en það var... eða er“

„Menn verða bara að bakka út úr þessu pottasukki og láta okkur hafa ákveðnar skyldur.“

„Ég hef alltaf viljað trúa á skynsemina. Íslendingar láta ekki reka sig inn í torfkofana aftur. Þetta tefur, þessi pólitísku afskipti, og hefur tafið að búa til peninga. Það hefur aldrei komið í veg fyrir það til lengri tíma því þessu verður einfaldlega bara breytt þegar menn sjá þetta. Menn eru bara að skaða sig.“

¹⁷ Sjá umfjöllun um könnun í kafla 2 og Viðauka A.

„Þá langar mig auðvitað að tala um strandveiðikerfin, mér finnst það í sjálfum sér vera galli en út frá pólitík þá þarf sjálfsagt að vera eitthvað fyrirbæri hvort sem það heitir strandveiðar eða ráðherrapottur. Það eru hins vegar alveg glórulausar stærðirnar á þessum pottum. Ég held líka að þetta kerfi eigi eftir að kosta sitt, það er þessi langtímahugsun sem það skapar og ef þeir fara út í þessar breytingar sem þeir hóta núna þá munum við sjá hvernig það breytist algjörlega, úr langtímahugsun yfir í skammtímahugsun. Með endurnýjanlega fiskistofna er ekkert mikilvægara en langtímahugsun.“

„Og allir vilja taka þátt að því að þeir vonast til að fá kvóta seinna, en gallarnir eru þessir alltof stóru óláns ráðherrapottar, byggðakvóti, línuívilnun og strandveiðar.,,

„Ef þú ert með 1 skip þá er þetta ennþá erfiðara þessi sveigjanleiki. Þú getur ekki fækkað um eitt skip þannig að það er nú þessi sveigjanleiki sem mér finnst vera helsti kosturinn og náttúrulega framseljanlegan aflahlutdeildir númer 1,2 og 3 langt á undan reyndar framseljanlegu (afla)marki. Það er auðvitað mikilvægt en ekki eins mikilvægt og hitt þó. Flutningar milli ára sem er alveg hræðilegt að sé orðið eitthvað pólitískt hvort það megi flytja milli ára eða ekki eða hvað mikið. Menn tala svona eins og það sé verið að braska með þetta [... ...] nei og það er ekkert hægt að braska neitt með flutninga milli ára.

„Já ég held að menn verði bara að horfa á þetta heilsteypt. Hvaða áhrif þetta mun hafa á greinina í heild sinni. Við verðum endalaust að segja hvað er best fyrir þjóðina. Hvernig mun hún hafa sem mest út úr þessu sem grein. Að það sé ekki hægt að horfa á einhverja sérhagsmuni þröngra hagsmunahópa, og ég hef sagt það eins og varðandi sveitarfélögin og það er viðurkennt að það er langbest að þetta fari í gegnum launaumslögin hjá fólkinu, sjómönnunum og land [... ...] þá fer þetta í veltuna inn í samfélögunum. Það á ekki að taka þetta úr greininni fyrirfram og draga þetta til Reykjavíkur það er bara búið að rannsaka það meira að segja hjá Háskólanum á Akureyri að það er kannski önnur hver króna sem kemur til baka í mesta lagi, kannski bara ein þriðja. Það er þetta sem er, virðisaukinn verður. Við verðum að hafa þetta í veltunni í byggðunum ekki að vera að taka þetta allt til Reykjavíkur og það finnst mér kannski (bara). Þessi frumvörp þau munu bara herða á því að það verði meira tekið suður og svo á að skammta eitthvað úr hnefa út á landsbyggðina. Það er svona grundvallar, finnst mér skína í gegnum þetta. Og gera þetta helst pólitískt, láta einhvern ráðherra ráða, hver fær hvað og hvað mikið, það held ég að sé slæmt.“

„Ég skil bara ekki af hverju stjórnámálamenn eru að sækjast eftir því að taka þetta vald til sín eða færa einhverjum kollegum sínum vítt og breitt um land þetta vald sitt.“

7.1 Byggðahluti og bætur

Kvótakerfið, og þá sérstaklega frjálst framsal kvóta, hefur um langt skeið legið undir gagnrýni fyrir að veikja grunnlag smærri byggðarlaga. Ef kvóti er fluttur frá litlu byggðarlagi getur það haft veruleg áhrif á efnahagslífið þar. Jafnframt má halda því fram að möguleikinn á að kvótinn geti fyrirvaralítið verið seldur frá byggðarlagi nægi einn og sér til að veikja langtímaatvinnuhorfur, stuðla að brottflutningi og þar með að veikja byggðina. Ósagt skal látið að hve miklu leyti þessi áhrif eru sterkari í kvótakerfum samanborið við önnur fiskveiðistjórnunarkerfi sem hafa hagkvæmni að leiðarljósi. Almennt er vísað til umfjöllunar um byggðamál í skýrslunni. Nánari umfjöllun um byggðaáhrif er að finna í 11. kafla skýrslunnar.

Ljóst er að stjórnvöld hafa metið byggðaáhrif sem alvarlegt vandamál og viljað bregðast við þeim með sértækum hætti. Ákvæði um sértæka úthlutun veiðiheimilda vegna áfalla hefur verið í núverandi lögum frá árinu 1990 og sérstök ákvæði um byggðakvóta frá 2003. Ákvæðin er að finna í 10. gr. gildandi laga. Þar er að finna ákvæði um að fiskiskipum, sem fá úthlutað byggðakvóta, sé skylt að landa í viðkomandi byggðarlagi afla sem nemur tvöföldu magni

þeirra aflaheimilda sem þau fá úthlutað. Bak við þetta ákvæði hvílir sú hugsun að nauðsynlegt sé fyrir hið opinbera að fjölga störfum við frumvinnslu á tilteknum stöðum.

Í frumvarpi sjávarútvegsráðherra er gert ráð fyrir umtalsverðri aukningu veiðiheimilda í byggðahluta, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Um byggðahluta er kveðið á í 14. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að strandveiðar, og byggðahluti hafi forgang við aukningu veiðiheimilda í flokk 2, eins og áður var vikið að. Til þessa hluta mun renna óbreytt það aflamagn sem tiltekið er í nágildandi lögum. Til viðbótar mun renna til þessa hluta það magn af þorski og ufsa sem bætist við flokk 2 á hverju fiskveiðiári, sbr. 3. gr., þar til 6.000 lestir af þorski og 800 lestir af ufsa hafa bæst við byggðahlutann. Að auki rennur til þessa hluta sú aukning á ýsuafli í flokki 2, sem tiltekin er að framan, þar til 1.200 lestir af ýsu hafa bæst við þennan hluta.

Hlutverk byggðahlutans er þríþætt samkvæmt 10. gr. nágildandi laga. Honum er ætlað að mæta áföllum sem fyrirsjáanleg eru vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda. Honum er ætlað að styðja byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi og háð eru veiðum eða vinnslu á botnfiski. Að síðustu er honum ætlað að draga úr áföllum byggðarlaga sem orðið hafa fyrir óvæntri skerðingu á heildaraflaheimildum fiskiskipa sem gerð hafa verið út og landað hafa afla í viðkomandi byggðarlögum og sem veruleg áhrif hefur haft á atvinnuástand í byggðarlögunum. Samkvæmt lögunum skal ráðherra kveða á um ráðstöfun í reglugerð og kveða þar á um hvaða botnfisktegundir komi til úthlutunar. Ákvæði um skel- og rækjubætur er einnig að finna í 8. mgr. 15. gr. frumvarpsins. Miðast þær við samdrátt veiða ákveðinna tegunda fremur en samdrátt í byggðarlögum, en eru annars um margt hliðstæðar byggðahluta.

Þó svo skiljanleg sjónarmið liggi til grundvallar sérstakri úthlutun aflamarks til byggða er ýmislegt við hugmyndina og framkvæmt hennar að athuga. Í fyrsta lagi hefur úthlutun byggðakvóta verið til mjög skamms tíma í einu, þ.e. einungis til eins fiskveiðiárs í senn. Það er því ljóst að engin fyrirtæki geta byggt atvinnustarfsemi á grundvelli svo skammvinnrar úthlutunar, enda eru fjárfestingar í veiðum og vinnslu jafnan til lengri tíma. Atvinnuöryggi verður ekki tryggt á grundvelli aflaheimilda sem háðar eru pólitískri úthlutun til eins árs í senn. Þessu til viðbótar hefur úthlutun byggðakvóta viljað dragast vegna almennra reglna um málsmeðferð slíkra umsókna.¹⁸ Þar af leiðandi hefur úthlutunin iðulega borist útgerðum seint. Það ætti því ekki að koma á óvart að byggðahlutinn hafi fyrst og fremst nýst til að draga tímabundið úr sveiflum og áföllum en ekki verið til þess fallinn að verða sá grundvöllur atvinnuöryggis sem vonir stóðu til. Einnig ber að hafa í huga að ákvæði um byggðakvóta hljóta að draga úr heildarhagkvæmni veiða.¹⁹ Ef útgerð í ákveðnu byggðarlagi væri samkeppnisfær mundi hún geta haldið í þær veiðiheimildir sem hún hefur haft. Það að úthluta veiðiheimildum sérstaklega til útgerða sem lotið hafa í lægra haldi í samkeppni um veiðiheimildir er líklegt til að draga úr heildarhagkvæmni útgerðarinnar. Eðlilegt er því að spyrja sig hvort gjaldtaka á útgerðina og endurúthlutun fjár til verr settra byggðarlaga væri ekki betri lausn.²⁰ Byggðarlögin gætu varið því fé til að byggja upp atvinnulíf til lengri tíma með þeim hætti sem þau sjá bestan, hvort sem það er með því að afla veiðiheimilda eða með öðrum hætti. Alvarlegur ágalli er jafnframt á því að fella byggðaaðgerðir inn í fiskveiðistjórnunina. Við það verður raunverulegur kostnaður þjóðfélagsins af aðgerðunum ósýnilegur, en slíkt fyrirkomulag ber að varast. Ef ekki er hægt að sjá með skýrum hætti hver

¹⁸ Í frumvarpinu eru ákvæði þess efnis að stærri hluti eiginlegrar úthlutunar verði færður til sveitarstjórna svo einfalda megí málsmeðferð. Þó svo þau ákvæði geti verið til bóta er ljóst að slíkt dregur nokkuð ú gegnsæi og stöðlun reglna og býr til hættur á misnotkun engu síður en núverandi fyrirkomulag.

¹⁹ Hér nægir að benda á almennar reglur um að takmarkanir geti ekki bætt niðurstöðu.

²⁰ Þetta sjónarmið er að finna t.d. í umfjöllunum Jóns Steinssonar (2011) um byggðakvóta.

kostnaður byggðaaðgerða er, verður erfitt að dæma um hvort kostnaðurinn sé réttlætanlegur í ljósi árangursins sem aðgerðirnar leiða til. Hættan á dýrum ómarkvissum aðgerðum eykst.

Þó svo ágallar byggðakvótans séu almennt þekktir hefur lítið verið þrýst á að fella hann niður. Ástæður þess geta verið að hann hafi þrátt fyrir allt haft nokkur jákvæð áhrif. Á hinn bóginn ber einnig að hafa í huga að úthlutun byggðakvóta er happdrættisvinningur fyrir þau byggðarlög sem úthlutunina hljóta. Fáir munu nokkurn tímann kvarta yfir því að fá leyfi til að taka þátt í slíku happdrætti sér að kostnaðarlausu, jafnvel þó vitað sé að tap þeirra sem greiða þurfa vinningana sé meira ein hagnaður vinningshafa. Í þessu felst jafnframt hættan á því að hagnaðarvon byggðarlaga sé sóað í aðgerðir sem ætlað er að tryggja byggðarlagi úthlutun. Þar að auki býður byggðahluti heim hættu á pólitískri spillingu, eins og m.a. Jón Steinsson (2011) benti á í umsögn sinni um framvarpið. Þessar áhyggjur má glögglega sjá í umsögnum markaðsaðila sbr. box 3 hér að framan. Um þessa hættu er sérstaklega fjallað í kafla 6 þessarar skýrslu, um almannavalsfræði og rentusókn. Ef ráðherra getur hyglt ákveðnum sveitarfélögum, með því t.d. að breyta innihaldi reglugerða um úthlutun, skapast tvíþættur vandi. Annars vegar getur ráðherra fallið í þá freistni að kaupa sér velvilja eða hygla vinum með því að hagræða reglum um úthlutun. Í öðru lagi skapar vald ráðherra hvata hjá byggðarlögum til að reyna að hafa áhrif á reglurnar svo þær henti þeirra hagsmunum betur. Hvort tveggja leiðir til sóunar. Margt bendir til þess að unnt væri að ná markmiðum byggðakvótans á mun hagkvæmari hátt með gjaldtöku og úthlutun fjármagns, fremur en úthlutun veiðiheimilda.

7.2 Strandveiðihluti

Strandveiðar hafa verið stundaðar frá árinu 2009 svo nokkur reynsla er komin á þær. Veiðarnar fara fram í maí, júní, júlí og ágúst og er landinu skipt í fjögur svæði og tiltekið hversu mikill samantlagður afli af botnfiski má vera á hverju svæði í hverjum mánuði. Strandveiðar áttu samkvæmt tilkynningu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á vormánuðum 2009 að skapa svigrúm fyrir breytta stefnu til styrkingar og örvunar atvinnustarfsemi í sjávarbyggðum. Yfirlýst markmið ráðherra var að setja á fót frjálsar handfæraveiðar meðfram ströndinni. Með því átti að koma til móts við margvíslega gagnrýni á fiskveiðistjórnunarkerfið og sníða af annmarka í meðferð og úthlutun byggðakvótans. Einnig var veiðunum ætlað að stuðla að þróun í átt til vistvænni veiðihátta, greiða fyrir nýliðun, efla atvinnu og hleypa meira lífi í sjávarbyggðir. Í fréttatilkynningu ráðuneytisins frá vorinu 2009 er sérstaklega vikið að því að auka nýliðun í veiðum með því að auðvelda nýjum aðilum að hefja veiðar í atvinnuskyni. Þess er sérstaklega getið að nýliðunin sé fólgin í því að gefa ungu og áhugasömu fólki möguleika á því að afla sér reynslu og þekkingar.

Samkvæmt því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar á að auka enn frekar strandveiðarnar frá þeim 6.000 lestum af óslægðum botnfiski sem tiltekin eru samkvæmt núgildandi lögum, um stjórn fiskveiða. Þar að auki rennur það magn af þorski og ufsa standveiðihluta sem bætist við flokk 2 á hverju fiskveiðiári, þar til 2.400 lestir af þorski og 600 lestir af ufsa hafa bæst við strandveiðihlutann. Mun þá standveiðihlutinn verða 9.000 lestir af botnfiski. Ljóst er því að um verulegar veiðiheimildir er að ræða í þessum hluta.

Hugmyndin um strandveiðar er nokkuð sérstök í ljósi reynslu stjórnvalda hér á landi og víða um heim af ólympískum veiðum, en svo eru nefndar veiðar þar sem heildarafli er takmarkaður en afli hvers báts ræðst fyrst og fremst af sókn. Reynslan af slíkum veiðum er almennt mjög slæm (sjá t.d. Hilborn og fél. 2003). Sókn heldur áfram að aukast þar til allri auðlindarentu hefur verið sóað, annars vegar með hækkun sóknarkostnaðar og hins vegar með samdrætti í aflaverðmæti sem skapast af hvatanum til að sækja meiri fremur en betri afla. Rétt er að benda á að einu afkomutölur sem til eru fyrir strandveiðar benda til þess að afkoma í þeim sé

umtalsvert lakari en í smábátaútgerð almennt, sbr töflu 3.4. Einnig má vísa til umfjöllunar í Ramma 1, vandi óheftra veiða, um frekari umfjöllun um rentu og sóun hennar.

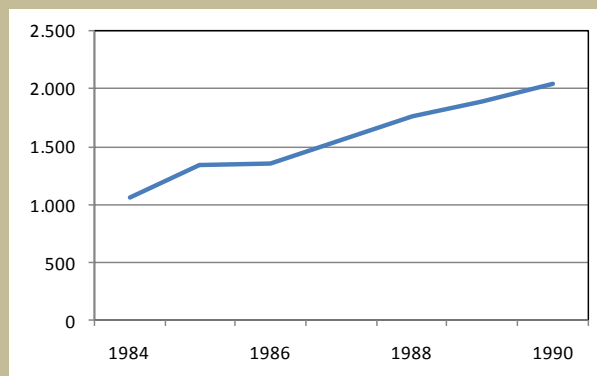
Þó svo hagnaður sé minni í strandveiðunum en hjá krókabátum er hagnaðurinn samt verulegur. Stöðugt nýir aðilar sækjast eftir því að stunda veiðarnar meðan nokkur hagnaðarvon er sem smám saman eykur sóknarkostnað.²¹ Tilraunir útgerðanna til að ná sem stærstum hluta heildarmagnsins drepur niður hvatann til að viðhalda gæðum, með þeim afleiðingum að gæðum hráefnis hrakar (sjá ummæli markaðsaðila í boxi 2). Samtímis leiða tæknilegar takmarkanir, s.s. stærð báts eða leyfilegt hámarks magn á dag, til þess að öllu nema verðmætustu fisktegundum er fleygt.²² Íslensk stjórnvöld hafa ekki farið varhluta af þessum áhrifum í gegnum tíðina. Saga fiskveiðistjórnunar hér við land síðan um 1970 er saga stöðugt nýrra aðgerða til að draga úr þeim neikvæðu afleiðingum sem af ólympískum veiðum hljóta. Upphafleg ákvörðun um upptöku kvótakerfis fyrir stærri skip á miðjum níunda áratugnum og síðari útbreiðsla þess til minni skipa og báta eru viðbrögð við þeirri lélegu nýtingu auðlinda sjávar sem ólympískar veiðar leiddu til. Að sama skapi má segja að tilraunir með annað fyrirkomulag stjórnunar en kvóta í smábátaflotanum, frá miðjum níunda áratugnum fram yfir aldamót, hafi almennt sýnt að erfitt sé að stýra sókn þannig að ásættanlegur árangur náist í takmörkun heildarafla (sjá box 4 um fjölgun smábáta). Það sætir því furðu að strandveiðarnar skyldu vera teknar upp yfir höfuð í ljósi þessarar sögu.

Box 4– Fjölgun smábáta

Þegar aflamarkskerfi var komið á í veiðum helstu botnfisktegunda árið 1984 náði það eingöngu til báta sem voru stærri en 10 brúttórúmllestir (brl.). Fyrirsjáanlegt var að þetta myndi leiða til þess að smærri bátum fjölgaði og því var þeim úthlutað sameiginlegu þorskaflahámarki. Var heimilt að stöðva veiðarnar ef þær færu fram úr því, en svo var hvorki gert árin 1984 né 1985. Á árinu 1986 voru smábátum bannaðar þorskveiðar í 49 daga og í 64 daga árið eftir. Með lögum um stjórn fiskveiða árin 1988-1990 var þess freistað að stöðva fjölgun báta sem voru 6-10 brl. með því að úthluta þeim veiðileyfum og krefjast þess að gamlir bátar yrðu úreltir í stað nýrra. Þessu ákvæði var þó ekki framfylgt.

Svo sem fram kemur á mynd B4.1 voru 1.060 bátar smærri en 10 brl. í íslenska fiskveiðiflotanum árið 1984. Þeim fjölgaði strax næsta ár um nálega 300, en fjöldi þeirra stóð nær í stað árið 1986. Næstu árin fjölgaði þeim aftur á móti hratt og árið 1990 – þegar aflamarkskerfið var fest í sessi – voru 2.045 bátar minni en 10 brl. í flotanum.

Mynd B4. 1 Fjöldi báta minni en 10 brl. árin 1984-1990.

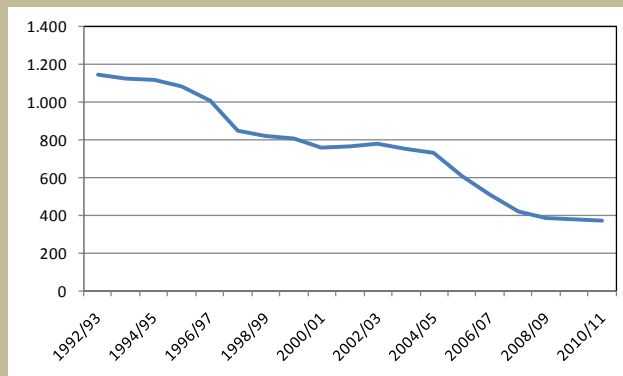


²¹ Sami afli en fleiri bátar.

²² Rétt er að vísa til umfjöllunar 8. kafla, sem fjallar sérstaklega um brottkast.

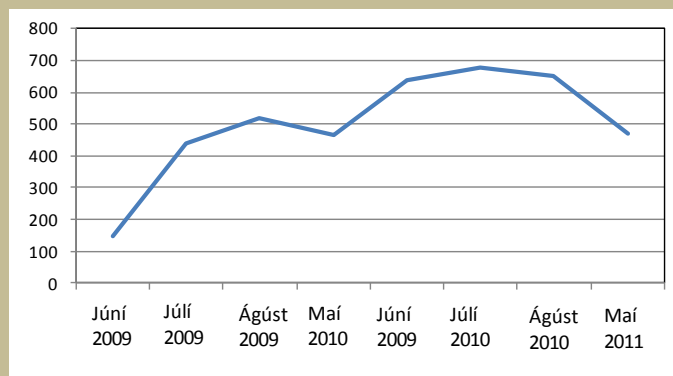
Með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða voru bátar 6-10 brl. settir á aflamark. Bátum minni en 6 brl. var gefinn kostur á að velja á milli aflamarks eða krókaleyfis. Krókaleyfisbátar máttu eingöngu veiða á handfæri eða línu. Á næsta áratug voru gerðar fjölmargar breytingar á stjórn veiða báta smærri en 6 brl. sem allar miðuðu að því að takmarka veiðar þeirra og fækka í flotanum. Við upphaf fiskveiðiársins 2001/2002 komu til framkvæmda ákvæði laga nr. 1/1999 um nýja skipan veiða krókabáta. Eftir það voru í gildi tvö kerfi; krókaflamarkskerfi og sóknarkerfi. Líkt og gera má ráð fyrir tók bátum að fækka mikið eftir því sem aflamarkskerfið festi sig betur í sessi og í upphafi fiskveiðiársins 2010/2011 voru einungis 368 krókaflamarksbátar skráðir hjá Fiskistofu, en þeir voru 1148 tæpum 20 árum áður.

Mynd B4.2 Fjöldi krókaleyfisbáta fiskveiðiárin 1992/93-2010/11.



Með hugtakinu strandveiðar er vísað til frjálsra handfæraveiða meðfram ströndinni. Samkvæmt núgildandi reglum eru þessar veiðar heimilaðar í maí, júní, júlí og ágúst og er landinu skipt upp í fjögur svæði. Árið 2011 er heimilt að veiða allt að 6.000 lestir af óslægðum botnfiski. Í júní 2009, þegar þessar veiðar voru fyrst leyfðar tóku 147 bátar þátt í þessum veiðum, en í ágúst hafði þeim fjölgað í 519. Alls voru veitt 595 strandveiðileyfi og stunduðu 554 bátar veiðar þetta sumarið. Árið eftir stunduðu 738 bátar strandveiðar. Í maí 2011 voru 470 bátar á strandveiðum, eða álíka margir og árið áður.

Mynd B4.3 Fjöldi báta á strandveiðum frá júní 2009 til maí 2011.



Reynsla undangenginna þriggja áratuga sýnir ótvírætt að ef hluti flotans er undanskilinn veiðitakmörkunum á meðan aðrir hlutar hans sæta ströngum veiðitakmörkunum, mun bátum fjölga af þeirri stærð sem er undanskilin. Þetta kom berlega í ljós á níunda áratugnum þegar fjöldi minni báta en 10 brl. tvöfaldaðist. Mun fleiri bátar stunduðu einnig strandveiðar árið 2010 en árið á undan og líklegt er að strandveiðibátum eigi enn eftir að fjölga. Samtímis mun þrýstingur aukast á stjórnvöld að lengja strandveiðitímabilið og auka heildarafla.

Reynslan af strandveiðum er stutt. Þó má þegar sjá nokkur merki þeirra áhrifa sem hagfræðingar búast við að sjá í slíkum veiðum. Áhuginn á þátttöku var strax mikill þannig að takmarka hefur orðið veiðarnar við nokkra fyrstu dagana í hverjum mánuði sem veiðarnar eru

leyfðar. Árið 2009 hófust veiðar 28. júní. Á veiðisvæði A var veiðibann frá 15. júlí til 4. ágúst þar sem heildarúthlutun svæðisins fyrir júlí var uppurin. Veiðibann var svo aftur sett á 12. ágúst á svæði A þar sem úthlutun fyrir ágúst mánuð var þá uppurin. Á hinum svæðunum þremur þurfti aftur á móti ekki að stöðva veiðar af þessum sökum. Árið 2010 voru strandveiðar stöðvaðar á svæði A frá og með 9. júní enda var úthlutun svæðisins fyrir þann mánuð þá uppurin. Í júlí voru veiðar á svæði A stöðvaðar 13. júlí og 9. ágúst. Á svæði B voru veiðar 20. júlí og 9. ágúst, á svæði C voru veiðar stöðvaðar 20. júlí og 10. ágúst og loks 13. júlí og 11. ágúst á svæði D.

Hagnaðarvonin sem veiðarnar sköpuðu hefur hleypt miklu lífi í viðskipti með smábáta (Háskólasetur Vestfjarða 2010) og verð þeirra hefur hækkað. Þó svo líklegt sé að þessi áhrif séu til skemmri tíma er þetta dæmi um það hvernig hagnaður af veiðum eigngerist í takmarkandi þætti framleiðslunnar, sem um þessar mundir er framboð á bátum. Mjög skiptar skoðanir hafa verið um gæði aflans sem strandveiðarnar hafa aflað. Úttektir Sigríðar Ólafsdóttur og Gísla Halldórs Halldórssonar (Háskólasetur Vestfjarða 2010, Gísli Halldór Halldórsson 2010) bentu til að flestir kaupendur væru ánægðir með þann afla sem skilað var 2009. Á hinn bóginn virðist viðhorf þeirra sem rætt var við vegna þessarar könnunar vera að strandveiðifiskur væri verra hráefni og verulegt óhagræði væri af því hve mikið af aflanum berst á stuttum tíma, sbr. box 2 um standveiðar.

Ekki liggja fyrir aðrar mælingar á brottkasti í strandveiðunum en þær sem finna má í fyrrnefndum skýrslum Sigríðar Ólafsdóttur og Gísla Halldórs Halldórssonar (Háskólasetur Vestfjarða 2010). Þar kemur einungis fram að þriðjungur aðila í standveiðum taldi að brottkast væri stundað og 6% aðspurðra viðurkenndi eigið brottkast. Ekki er hægt að dæma um það hvort út frá þessum tölum brottkast er meira eða minna í strandveiðum en öðrum veiðum.

Strandveiðunum var ætlað að ýta undir nýliðun í veiðum. Ljóst er að erfitt er að hefja veiðar í kvótakerfi með frjálssu framsali. Kvótaverð endurspeglar jaðarhagnað hæfustu rekstraraðila. Erfitt getur verið fyrir nýliða að afla sér þeirrar reynslu sem nauðsynleg er til að geta keppt við sér reynslumeiri menn. En hafa strandveiðarnar leitt til nýliðunar? Í fyrrnefndum skýrslum Sigríðar Ólafsdóttur og Gísla Halldórs Halldórssonar (Háskólasetur Vestfjarða 2010) kemur fram að mikill meirihluti þeirra sem stunduðu strandveiðar 2009 höfðu áður stundað útgerð, eða um 80%. Því virðist fremur sem strandveiðarnar hafi virkjað þann hluta smábátasjómannna og smábátaflotans sem höfðu horfið úr útgerð í hagræðingu undangenginna tveggja áratuga. Miðað við áherslur stjórnvalda á að sú hagræðing fengi að eiga sér stað skýtur skökku við að ráðast í breytingar á fiskveiðistjórnun sem leyfa henni að ganga til baka.

7.3 Línuívilnun

Línuívilnun veitir útgerðum sem stunda veiðar með handbeittri línu auknar veiðiheimildir á ákveðnum tímum ársins samkvæmt reglugerð. Hægt er að færa haldbær rök fyrir línuívilnun á grundvelli þess að veiðar með línu valdi minni neikvæðum áhrifum á umhverfi en aðrar veiðar t.d. neta- og togveiðar (sjá t.d. Jones 1992). Sýnt hefur verið fram á að lokun ákveðinna svæða gegn veiðum hefur áhrif á lífríkið hér við land, þó svo ekki sé ljóst hvort tengja megi það ákveðnum veiðafærum (Jaworski og fél. 2010). Línufiskur er einnig þekktur fyrir að vera betra hráefni til vinnslu en t.d. netafiskur (Daði Már Kristófersson og Kyrre Rickertsen 2007). Línuívilnun er sérstaklega ætlað að skapa hvata til línuveiða umfram netaveiðar.

Full ástæða er að stjórnvöld séu vakandi fyrir neikvæðum umhverfisáhrifum veiðarfæra. Umhverfisspjöll sem tengjast ákveðnum veiðarfærum geta haft umtalsverðan kostnað í för með sér ef þau draga úr afrakstursgetu fiskistofna til lengri tíma (sjá t.d. Jones 1992). Eðlilegt er að verðlauna þá sem stunda umhverfisvænar veiðar og refsa þeim sem ekki gera það.

Umfang verðlauna og refsinga þarf þó að vera byggt á traustum grunni og samræmi þarf að vera milli umfang umhverfisáhrifa og aðgerða. Ekki verður í fljótu bragði séð að það sé tilfellið hvað varðar línuívilnun. Sérstaklega skýtur skökku við að gerð sé krafa um handbeitingu línunnar, en með engu móti er hægt að sjá að rök falli að því að handbeitt lína sé umhverfisvænni en vélbeitt. Jafnframt er ástæða til að efast um að stjórnvöld taki sér það hlutverk að verðlauna veiðiaðferðir sem þau telja gefi betra hráefni. Ef markaðurinn fyrir fisk er skilvirkur þá á verðmunurinn á fiski úr ólíkum veiðarfærum að nægja sem hvati til hagkvæmasta vals á veiðarfærum hjá sjómönnum (Daði Már Kristófersson og Kyrre Rickertsen, 2007). Hvatar umfram það leiða einungis til sóunar.

7.4 Leiguhluti

Ekki er nokkrum blöðum um það að fletta að umfangsmesta breytingin er að finna í svokölluðum leiguhluta, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Til leiguhluta skal renna það magn sem til ráðstöfunar er í flokki 2, að undanskildu því magni af þorski, ýsu og ufsa sem ráðstafast til strandveiði- og byggðahluta. Samkvæmt tillögum frumvarpsins mun leiguhluti strax innihalda 4% annarra tegunda en þorsks, ýsu og ufsa, sem síðan vex í 15% á 15 árum. Beiti ríkið forleigurétti sínum á nýtingarsamningum, mun það einnig renna til þessa flokks, sbr. ákvæði til bráðabirgða VI. Hugmyndin er að aflaheimildir leiguhluta skuli boðnar upp á kvótaþingi. Ekkert er út á þetta ákvæði að setja. Það jafngildir í raun gjaldtöku, þar sem hluti magns er tekinn fremur en hluti hagnaðar. Nokkrum vandkvæðum er þó bundið að meta áhrifin í þorski, ýsu og ufsa vegna þess að stærð leigupottsins er háð stofnstærðarþróun, þó vísa megi til hermiútreikninga hér að ofan varðandi þróun á stærð leigupotta. Jafnframt má vísa til nánari umfjöllunar um gjaldtöku og gjaldtökupól útgerðarinnar í kafla 9.

Það hefur verið gagnrýnt að til að komast að í aflahlutdeildakerfinu þurfa nýliðar að vera fjársterkir eða slá lán hjá fjármálastofnunum sem búa yfir ófullkomnum upplýsingum um getu frumkvöðulsins. Í þessu felst ákveðin aðgangshindrun og um leið markaðsbrestur. Skilvirkur leigumarkaður getur unnið gegn þessu vandamál og fleytt aðilum úr vör sem síðan sanna sig og öðlast getu til að komast inn í aflahlutdeildakerfið. Til þess að kvótaleigumarkaðir virki með skilvirkri verðmyndun þurfa þeir að hafa yfir talsverðu magni að ráða og pólitísk íhlutun þarf að vera í lágmarki.

Það sem helst er út á reglur um leiguhluta að setja sem eru þær hugmyndir að umgjörð og reglum kvótaþings sem fram koma í frumvarpinu. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á samkvæmt því að útfæra reglur kvótaþings í reglugerð. Sérstaklega er þar kveðið á um reglur er varða skiptingu magns milli tímabila, landsvæða og útgerðarflokka og það magn sem renna skal til sjóstangaveiðimóta og frístundaveiða, sbr. 9. gr., sem og hámark þeirra aflaheimilda sem hver útgerð getur boðið í á hverju tímabili. Þar að auki er mælt fyrir um að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sé heimilt að taka tillit til sérstakra umhverfishvata, s.s. til orkusparnaðar. Að síðustu er gert ráð fyrir að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra geti ráðstafað aflaheimildum úr leiguhluta til nýrra nýtingarsamninga.

Box 5 Útflutningssjóður og fjölgengiskerfi 6. áratugarins

Á sjötta áratug síðustu aldar þróaðist hérlandis sífellt flóknara kerfi bóta á útfluttar sjávarafurðir. Upphaf þess má rekja til ársins 1951 er tekið var upp svokallað bátagjaldeyriskerfi. Útvegsmenn fengu í hendur svokölluð A-skírteini að fjárhæð helming af útflutningsvirði afurða sinna og veittu skírteinin þeim heimild til útgáfu svokallaðra B-skírteina til innflutnings tiltekinna vörutegunda með álagi sem nam 25% ef keyptar voru vörur af jafnvirðiskaupalöndum en ella 60%. Með þessu var í raun komið á tvöföldu gengi. Með lögum nr. 86/1956 var síðan stofnaður sérstakur útflutningssjóður sem kom í stað framleiðslusjóðs og bátagjaldeyris. Lögunum var breytt tveimur árum síðar og í þeim lögum er millifærslukerfinu lýst á svohljóðandi hátt: „Útflutningssjóður greiðir útflutningsbætur samkvæmt II. og III. kafla þessara laga og yfirfærslubætur samkvæmt IV. kafla og greiðir niður vöruverð samkvæmt VI. kafla. Í útflutningssjóð rennur yfirfærslugjald samkvæmt IV. kafla þessara laga og önnur gjöld samkvæmt V. kafla.“ Í raun fól þetta kerfi í sér að í stað þess að hafa eitt gengi íslensku krónunnar gagnvart hverri mynd urðu til 30-40 mismunandi gengi.

Í lögum nr. 33/1958 voru bætur misháar eftir því hvort um var að ræða útgerð báta eða togara eða hvenær afurðirnar voru framleiddar. Fyrir togara sem byggðir voru eftir 1946 komu fastar daggreiðslur sem voru mismunandi eftir því hvað var veitt og hvar landað. Greiðslur fyrir fiskveiðar í salt námu þannig 6.700 kr. á dag, en greiðslur fyrir ísfisk voru 5.400 kr. ef landað var innanlands, en 4.000 kr. ef landað var erlendis. Togara sem komu til landsins eftir 1949 fengu að auki 600 kr. greiðslu fyrir hvern úthaldsdag. Bátaútvegsmönnum voru greiddar útflutningsbætur sem námu 24,45% af fob-verði fyrir framleiðslu ársins 1957 en 26,85% af fob-verði fyrir afla sem veiddur var 1. janúar-14. maí 1958. Nákvæmari reglur giltu aftur á móti um bætur til fiskvinnslufyrirtækja og í töflunni hér á eftir eru tilteknar uppbætur vegna afla fyrstu fjóra og hálfa mánuði ársins 1958.

Uppbætur til fiskvinnslustöðva vegna afla 1. janúar - 14. maí 1958	% af FOB-verði
Útfluttur bátafiskur, nema ýsa og steinbítur	23,06
Útfluttur togarafiskur	
a. Karfi	25,00
b. Annar fiskur, nema ýsa, flatfiskur og frystur ufsi	15,82
Útflutt ýsa og steinbítur úr togurum og bátum	44,68
Útflutt þunnildi, fiskimjöl, fiskroð, gellur, fiskúrgangur og sundmagi úr bátafiski	27,74
Útfluttur frystur ufsi af togurum og bátum	20,20
Útfluttur flatfiskur og skata af bátum og togurum	33,00
Útflutt hrogn af bátum og togurum	24,20
Saltfiskur sem togara flytja til sölu erlendis	15,82

Á allan smáfisk af bátum, sem tekinn er til vinnslu til útflutnings, þorsk, ýsu og steinbít, undir 57 cm að stærð, mælt eftir miðlínu fisksins frá trjónu að sporðblöðkuenda, skal greiða 34 aura á hvert kg miðað við slægðan fisk með haus. Skilyrði fyrir þessari greiðslu er það, að vinnslustöðvarnar greiði sama verð fyrir smáfisk og stórfisk.

Í 16. gr. laganna er sett það skilyrði fyrir þessum greiðslum útflutningsjóðs að fiskvinnslustöðvar greiði útvegsmönnum báta og togara tiltekið lágmarksverð fyrir hverja fisktegund, og að stöðvarnar greiði bátum og togurum sama verð fyrir ýsu, steinbít, flatfisk og skötu.

Í bókinni Haglýsing Íslands er vitnað í orð Jóhannesar Nordal í forystugrein í Fjármálatíðindum árið 1957 um ókosti uppþótakerfis:

„Í öðru lagi eru uppþótakerfi venjulega byggð á þeirri meginreglu, að allir framleiðendur skuli hafa nokkurn veginn sömu afkomu, en af því leiðir svo að framleiðendum er engu meiri hagur í því að framleiða það sem er þjóðarbúinu hagkvæmt, heldur en hitt, sem er dýrt í framleiðslu og erfitt í sölu. Eitt hið alvarlegasta er, að við þessar aðstæður er nærri því ókleift að byggja upp nýjar framleiðslugreinar til útflutnings, þar sem náðarsól uppþótanna skín aðeins á þær greinar, sem verndaðar eru af sterkum og rótgrónum hagsmunum.“

Á þessum tíma var ákveðnum veiðum ívilnað með gengi. Reynslan sýndi að slík mismunur getur haft mjög neikvæðar afleiðingar til lengri tíma litið. Fordæmin frá sjötta áratugnum vara við afleiðingum hólfunar veiða á grundvelli pólitískra sjónarmiða.

Þung hagkvæmnirök mæla gegn því að reglur séu settar sem hindri frelsi útgerðaraðila til frjálsrar ákvörðunartöku um atriði sem varða rekstur fyrirtækja sinna, s.s. hvar og hvernig er veitt, hverjum er selt og hvernig og hvar starfsemi er skráð og stunduð. Slíkar reglur draga út hagkvæmni veiða og skapa grundvöll fyrir pólitíska rentu, eins og áður hefur verið vikið að varðandi reglur um úthlutun í byggðahluta. Aðilar sjá sér hag í því að reyna að hafa áhrif á stjórnvöld að setja reglur sem henta þeim sérstaklega og koma samkeppnisaðilum illa. Kostnaði sem hlýst af slíkum aðgerðum er sóað. Að auki draga þær úr almennri hagkvæmni útgerðar og skapa atvinnuveg sem mótast meira af pólitískum duttlungum en sjónarmiðum um hagkvæmni. Ástæða er til að leggja verulega áherslu á að reglur kvótaþings sé sem minnst beitt til að ná pólitískum markmiðum öðrum en þeim að skila ríkinu tekjum. Ef rétt er að málum staðið getur leiguhluti og kvótaþing skapað ríkinu umtalsverðar tekjur og útgerðarfyrirtækjum grundvöll fyrir aukinn sveiganleika gagnvart breytilegum aðstæðum í náttúrunni. Til þess þurfa reglurnar að vera gegnsæjar og stöðugar og án pólitískrar handstýringar.

Að síðustu er rétt að víkja sérstaklega að markaðsfyrirkomulagi kvótaþings. Tryggja þarf að kvótaþingi sé valið fyrirkomulag sem dregur eins og hægt er úr hættu á markaðsmisnotkun. Þetta á sérstaklega við um uppsjávarveiðar, en fjöldi aðila á markaði er svo takmarkaður í þeim að full ástæða er til að huga sérstaklega að því þegar markaðsform verður valið (sjá einnig Jón Steinsson 2011).

7.5 Samantekt

Frumvarpið gerir ráð fyrir skiptingu heildaraflamarks milli flokks 1 og flokks 2. Flokki 2 er ætlað að vaxa mjög á kostnað flokks 1. Aflamarki í flokki 2 er ráðstafað í eftirfarandi hluta: byggðahluta, batur, strandveiðar, línuívilnun og leiguhluta. Almenn má gagnrýna hlutana í flokki 2 fyrir að ganga gegn sjónarmiðum hagkvæmni í útgerð, að leiguhluta undanskildum.

Strandveiðar eru í eðlinu ólympískar veiðar, en reynsla af slíkum veiðum, hér á landi sem og annars staðar, er mjög á einn veg. Þær leiða til kapphlaups um afla sem hækkar sóknarkostnað, lækkar verðmæti afla og hvetur til brottkasts meðafla.

Byggðakvóta er úthlutað til of seint og til of skamms tíma til að hafa veruleg jákvæð áhrif á stöðugleika efnahagslífs úti á landi. Jafnframt bjóða reglur um úthlutun heim hættunni á rentusókn og spillingu. Gegnsærra og farsælla er að styðja byggðarlög í vanda með fjárframlögum sem þau geta varið til þeirra verkefna sem þau telja brýnust, s.s. langtímauppbyggingar atvinnustarfsemi

Línuívilnun gæti verið skynsamleg aðgerð í umhverfismálum ef rétt er að henni staðið. Mjög skortir þó á að grundvöllur umfangs hennar sé nægilega traustur. Jafnframt er ómögulegt að finna réttlætingu þess að einskorða hana við handbeitta línu.

Leiguhluti er augljós valkostur fyrir tekjuöflun fyrir ríkissjóð sem jafnframt gæti orðið til þess að auka sveigjanleika veiða innan aflamarkskerfisins með því að dýpka leigumarkað fyrir aflaheimildir. Alvarlegir ágallar eru þó á tillögum frumvarpsins hvað varðar fyrirkomulag kvótaþings. Þar er gert ráð fyrir mikilli aðkomu ráðherra með reglusetningu um skilyrði fyrir kaupum. Slíkt er afar varhugavert. Lögð er á það áhersla að viðskiptaleg sjónarmið ráði ferðinni á kvótaþingi. Leiguhluta er ætlað að bæta skilyrði til nýliðunar. Reglur um umfang leiguhluta í þorski, ýsu og ufsa ganga bersýnilega gegn því markmiði. Sýnt er fram á að breytileiki í stærð leiguhluta verður mjög verulegur. Af þeim sökum verður afar erfitt að reka útgerð sem byggir á leigu einvörðungu.

8 Brottkast

Brottkast er vel þekkt vandamál í fiskveiðum. Margar ólíkar fisktegundir af ólíkum stærðum veiðast í sömu veiðarfæri á sama stað. Útgerðaraðili sem hámarkar hagnað getur haft hag af því að takmarka landanir við verðmætasta hluta aflans. Hvatinn ræðst af aðstæðum s.s. verðmun á ólíkum fiski, kostnaði við veiðar, flokkun og löndun, takmörkunum eins og stærð lestar í fiskibáti og fyrirkomulagi fiskveiðistjórnunar.

Rannsóknir sýna einungis lítill hluti fisks lifir brottkast af (Ólafur Karvel Pálsson og fél. 2003a). Brottkast leiðir þar með til þess að andvirði brottkastaðs fisks og framtíðarvaxtargetu hans tapast (Pascoe 1997). Jafnframt leiðir brottkast til mæliskekku á raunverulegri fiskveiðidánartíðni, sem dregur úr áreiðanleika gagna um veiðiþol og vaxtargetu fiskistofna (Wernerheim og Haedrich 2007). Brottkast er þar af leiðandi afar alvarlegt vandamál sem nauðsynlegt er að takast á við.

Samkvæmt 2. gr. laga 57/1996, lög um umgengni um nytjastofna sjávar, er brottkast bannað á Íslandsmiðum. Umtalsverðar refsingar eru við broti á þessum reglum. Fiskistofa framfylgir banninu með reglubundnu eftirliti og samanburðarmælingum á lönduðum og veiddum afla. Afar erfitt er hins vegar að standa sjómenn að brottkasti. Síðan 2001 hefur s.k. brottkastsverkefni, sem er samstarfsverkefni Fiskistofu og Hafrannsóknarstofnunar, verið í gangi. Markmið þess er að meta umfang brottkasts. Verkefnið felst í eftirliti með stærðarsamsetningu landaðs og veidds afla og er ætlað að leggja mat á stærðarvalið brottkast. Í því skyni hefur eftirlitsmönnum verið fjölgað og aðferðafræði við mat á brottkasti þróuð. Árlega gefur Hafrannsóknarstofnun út skýrslu um niðurstöður verkefnisins (Ólafur Karvel Pálsson og fél. 2003b). Jafnframt hefur verið unnið að því að breyta viðhorfi sjómanna til brottkasts.

Erfitt hefur verið að fá dómstóla til að dæma á grundvelli gagna sem fengin eru með mælingum á stærðarsamsetningu afla. Á árinu 2001 voru 18 mál kærð til lögreglu þar sem sönnunargögn byggðu á samanburði á lengd afla sem skip lönduðu, annars vegar þegar eftirlitsmaður var ekki um borð og hins vegar þegar eftirlitsmaður var um borð. Eingöngu voru kærð mál þar sem verulegur munur kom fram í stærðardreifingu afla viðkomandi skipa eftir því hvort eftirlitsmaður var um borð eða ekki. Mál þessi voru felld niður af lögreglu þar sem þau þóttu ekki líkleg til sakfellingar, enda ekki studd öðrum gögnum sem sannað gætu umfram allan vafa að brottkast hefði átt sér stað. Því má álykta að sjónarvotta þurfi að brotum og/eða framburð áhafnarmeðlima sem vitna um brottkast sem þeir hafi tekið þátt í um borð. Eftirlit um borð er nær eina leiðin til að tryggja að brot komist upp.

Fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar hefur áhrif á hvata sjómanna til að stunda brottkast. Ólympískar veiðar, þar sem heildarmagn er ákvarðað en öllum er frjálst að veiða eftir getu innan þess, skapa sterkan hvata til brottkasts. Í slíkum veiðum einskorðast brottkast fyrst og fremst við brottkast verðminni tegunda, s.s. ufsa, á kostnað dýrari tegunda, s.s. þorsks (Pascoe 1997). Þessi tegund brottkast hefur verið sérstaklega útbreidd í fiskveiðum Evrópusambandsins. Samkvæmt frumvarpi sjávarútvegsráðherra á að auka mjög umfang strandveiðanna, sem leyfðar hafa verið hér við land undanfarin ár. Fyrirkomulag strandveiðanna er einmitt ólympískar veiðar. Í skýrslum Sigríðar Ólafsdóttur og Gísla Halldórs Halldórssonar (Gísli Halldór Halldórsson 2010. Háskólasetur Vestfjarða 2010) um strandveiðarnar 2009 kom m.a. fram að þriðjungur aðila í standveiðum taldi að brottkast væri stundað og 6% aðspurðra viðurkenndi eigið brottkast. Ekki er hægt að dæma um það hvort brottkast er meira eða minna í strandveiðum en öðrum veiðum út frá þessum tölum. Hins

vegar er ljóst að aukið umfang strandveiða kallar á aukið eftirlit, svo draga megí úr því tjóni sem annars er unnið með brottkasti verðminni afla.

Brottkast er jafnframt vel þekkt í kvótakerfum. Kvótakerfi skapa hvata til þess að hámarka hagnað á kvótaeiningu og þar með skapa þau hvata til brottkasts (Ragnar Árnason 1994, Daði Már Kristófersson og Kyrre Rickertsen 2009). Hvatinn til brottkasts sem kvótakerfi skapa er ólíkur hvatanum sem felst í ólympískum veiðum. Í stað þess að kasta verðminni tegundum skapast hvati til að kasta verðminni fiski sömu tegundar. Dæmigert er að smáfiski, sem oft er verðlítill, sé kastað svo einskorða megí landanir við stærri og verðmeiri fisk (e. High-grading). Hvatinn stýrist því mjög af verðmuninum á smáum fiski og stórum.

Hvati kvótaeigenda til brottkasts er því sterkari því ótryggara og dreifðara sem eignarhaldið á kvótanum er. Ef útgerðarmenn sjá ekki fyrir sér að þeir muni sjálfir njóta afraksturs af góðri umgengni við fiskistofna þá hafa þeir takmarkaðan hvata til að ganga vel um þá. Um þetta atriði er einnig fjallað í tengslum við lengd samninga. Þær breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu sem felast í frumvarpi sjávarútvegsráðherra, s.s. að stytta leigutíma og að taka meira í potta af viðbótum umfram ákveðin mörk, eru mjög til þess fallnar að draga úr hvata útgerðarmanna til góðrar umgengni.²³ Því er nauðsynlegt að huga sérstaklega að brottkasti og vandamálum þeim tengdum í tengslum við endurskoðun fiskveiðistjórnunarkerfisins.

Brottkast er bannað með samkvæmt íslenskri löggjöf og við brottkasti liggja viðurlög, s.s. svipting veiðileyfis, sektir og upptaka afla. Mælingar staðfesta að brottkast er vel þekkt vandamál meðal sjómanna (Sjávarútvegsráðuneytið 2001). Með eftirliti er stuðlað að því að halda brottkasti niðri. Jafnframt hefur verið beitt hvötum s.s. að smáfiskur telji minna móti kvóta en stærri fiskur. Mælingar hafa sýnt að brottkast á smáfiski sé ekki umfangsmikið hér á landi. Það hefur verið nokkuð breytilegt milli fisktegunda, veiðarfæra og ára. Að jafnaði hefur það þó verið lítið (1-3%) í þorski en lítið eitt meira í ýsu (4-10%) (Ólafur Karvel Pálsson og fél. 2003b, Daði Már Kristófersson og Kyrre Rickertsen 2009). Full ástæða er þó til að gefa því aukinn gaum verði tillögur sjávarútvegsráðherra að veruleika. Einnig þarf að huga sérstaklega að brottkasti í strandveiðum sem er, eins og áður sagði, nokkuð annars eðils en brottkast í kvótakerfinu. Nýlegar rannsóknir á kostnaðarskilvirkni fiskveiðieftirlits sýna að aukið eftirlit Fiskistofu með brotum á reglum um veiðar og meðferð afla eru þjóðhagslega hagkvæmar (COBECOS 2009).

8.1 Samantekt

Brottkast er vel þekkt vandamál á Íslandsmiðum. Tillögur frumvarpsins eru líklegar til að auka það vandamál. Ástæðurnar eru annars vegar strandveiðar, en brottkast meðafla er vel þekkt vandamál í ólympískum veiðum. Hins vegar dregur takmörkuð tímalengd nýtingarsamninga, aukið umfang hvers konar skammtíma úthlutunar og ráðstöfun aflaaukninga í flokk 2 verulega úr langtímahvötum til góðrar umgengni útgerðarinnar um auðlindina. Auka þarf því eftirlit með brotum á fiskveiðilöggjöfinni verði frumvarpið að lögum.

²³ Vikið er sérstaklega að þessu í kaflanum um úthlutun í flokk 2 kafla 7.

9 Greining á áhrifum á rekstur og efnahag stórra og smærri fyrirtækja í aflamarkskerfinu

Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða mun hafa margvísleg áhrif á rekstur og efnahag íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Almennu eru áhrifin til hins verra. Að hluta má rekja það til þess að aflaheimildir fyrirtækja minnka. Að auki hefur hærra veiðigjald neikvæð áhrif á afkomu fyrirtækjanna. Í þessari greinargerð er eingöngu tekið tillit til þessara tveggja þátta og áhrifa þeirra á rekstur fyrirtækjanna. Hömlur á framsali, bann við veðsetningu aflaheimilda, o.fl. hafa einnig neikvæð áhrif. Þau áhrif er mjög erfitt að meta og því er ekki tekið tillit til þeirra við mat á áhrifum á rekstur félaganna. Hins vegar er tekið tillit til þeirra við mat á áhrif á efnahagslega stöðu fyrirtækjanna.

Í þessum kafla er rekstur og efnahagur tuttugu stærstu sjávarútvegsfyrirtækjanna kannaður. Valin voru tuttugu og fimm stærstu fyrirtækin, þ.e. þau sem hafa mestar aflaheimildir, og staða þeirra árið 2009 var metin. Fimm af fyrirtækjunum höfðu ekki skilað inn ársreikningum fyrir árið 2009 og var þeim því sleppt í þessari rannsókn. Þessi tuttugu fyrirtæki eru með u.þ.b. 62% af heildaraflahlutdeild íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Þau gefa því góða mynd á stöðu atvinnugreinarinnar. Að auki voru tekin níu fyrirtæki - valin af handahófi - úr krókaafلامarkskerfinu. Þetta eru ekki stærstu fyrirtækin í því kerfi heldur félög sem ætlað er að gefa mynd af stöðu félaga í krókaafلامarkskerfinu. Ástæður þess að stærstu fyrirtækin í krókaafلامarkskerfinu voru ekki valin til rannsóknar, eru að þau eru oft ekki eingöngu í því kerfi, heldur einnig að hluta í aflamarkskerfinu.

9.1 Fjárhagsstaða íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja

Vert er byrja á að skoða fjárhagsstöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Í töflu 9.1 er yfirlit yfir fjárhagsstöðu þeirra tuttugu fyrirtækja í aflamarkskerfinu sem hér eru könnuð. Þær kennitölur sem þarna eru sýndar sýna skuldir í hlutfalli við framlegð, eiginfjárstaða og geta fyrirtækjanna til að greiða upp skuldir.

Annar dálkurinn í töflunni sýnir kennitöluna nettóskuldir/EBITDA. Nettóskuldir eru heildarskuldir að frádregnum veltufjármunum. EBITDA er framlegð rekstrarins þ.e. hversu mikið reksturinn skilar fyrir vexti, afskriftir og skatta. Því má segja að ef þessi kennitala er 10, væri fyrirtæki tíu ár að greiða allar skuldir ef það endurfjárfesti ekki, greiddi ekki skatta, vexti eða arð. Almennu er talið að æskilegt að þessi kennitala sé undir 5 en það er hún hjá sjö af þessum félögum. Ef hún er á milli 5 og 10 er skuldastaðan erfið en það er hún hjá átta af fyrirtækjunum. Skuldastaðan er mjög erfið fari þessi tala yfir 10, en það gerir hún hjá fimm af þessum tuttugu félögum. Neikvæð tala þýðir að félagið er í raun skuldlaust þ.e. veltufjármunir eru hærri en skuldir. Efnahagsleg staða er þá afburða góð og á það við um tvö fyrirtæki. Tafla sýnir að hjá þessum fyrirtækjum er kennitalan að meðaltali 6,8. Því er fjárhagsstaða félaganna að meðaltali fremur veik.

Þriðji dálkurinn sýnir kennitöluna (nettóskuldir-aðrar eignir)/EBITDA. Þessi kennitala er því mjög lík þeirri í öðrum dálki. Eini munurinn er að búið er að draga aðrar eignir frá nettóskuldum. Það er gert til að leiðrétta fyrir því að sum félög eiga eignir, einkum hlutabréf í hlutdeildarfélögum, sem flokkaðar eru með öðrum eignum. Þetta er einkum áberandi hjá félagi númer 6 í töflunni en það er í raun skuldlaust þegar þessi kennitala er skoðuð.

Tafla 9.1 Yfirlit yfir helstu kennitölur tuttugu stærstu íslensku sjávarútvegsfyrirtækjanna 2009

Fyrirtæki	Nettósósk./ EBITDA	(Nettósósk.-aðr. EBITDA	Bókfært eiginfjárh.	Endurmetið eiginfjárh.	Ár að greiða upp skuldir
1	-7,2	-7,2	93,0%	96,3%	Skuldlaus
2	-1,0	-1,1	51,6%	73,0%	Skuldlaus
3	1,9	1,6	35,2%	51,5%	2,7
4	3,4	2,9	46,4%	59,8%	6,7
5	3,9	3,1	32,9%	58,8%	8,7
6	4,5	-1,1	40,3%	56,4%	6,9
7	4,7	4,7	15,6%	27,9%	7,5
8	5,3	5,3	18,7%	36,4%	11,7
9	6,5	6,5	-2,9%	15,6%	13,7
10	6,8	6,7	16,8%	35,8%	10,1
11	8,0	7,9	16,1%	30,7%	16,0
12	8,1	8,1	-30,7%	10,7%	12,8
13	8,3	7,7	-35,9%	23,5%	12,4
14	9,8	6,6	16,5%	25,7%	39,6
15	9,9	9,9	-43,0%	45,1%	17,2
16	10,9	8,3	-29,0%	21,2%	72,2
17	11,3	11,2	-91,0%	-22,6%	24,4
18	12,7	12,1	-51,9%	-4,9%	Aldrei
19	13,9	13,9	-78,5%	-33,2%	45,2
20	14,5	12,6	-16,7%	45,0%	Aldrei
Meðaltal	6,8	6,0	0,2%	32,6%	

Heimild: Ársskýrslur fyrirtækjanna og útreikningar höfunda

Fjórði dálkurinn í töflu 9.1 sýnir bókfært eiginfjárlutfall þessara sjávarútvegsfyrirtækja. Eiginfjárlutfall er eigið fé deilt með heildar eignum. Ef þetta hlutfall er 30%, sem almennt er talið vera æskilegt lágmark, þá fjármagnar félagið sig 30% með eigin fé en afganginn 70% með lánsfé. Að meðaltali er þetta hlutfall einungis 0,2% hjá þessu félögum. Því eru þau yfirleitt lítið fjármögnuð með eigin fé enda er bókfært eigið fé að mestu horfið eftir mikið gengistap, sem var við hrun íslensku krónunnar, árið 2008. Hjá fyrirtækjum 1 til 6 er hlutfallið gott en það er neikvætt hjá fyrirtækjum neðarlega í töflunni. Alls er þetta hlutfall neikvætt hjá níu af tuttugu félögum en það þýðir að þau hafa neikvætt bókfært eigið fé og er bókfært virði eigna því minna en skuldir.

Í fimmta dálk í töflu 9.1 er sýnt endurmetið eiginfjárlutfall. Þessi kennitala er sú sama og kennitalan í fjórða dálki að því undarskildu að aflaheimildir eru metnar á áætluðu markaðsverði.²⁴ Mjög misjafnt er hvernig verðmæti veiðiheimilda er bókfært í ársreikningum fyrirtækjanna. Sum bókfæra verðmæti þeirra mjög lágt meðan að önnur bókfæra verðmæti þeirra allt að 80% af áætluðu markaðsvirði. Þessi kennitala sýnir almennt þokkalega eiginfjárstöðu hjá þessum fyrirtækjum en að meðaltali er talan 32,6%. Hjá þremur félögum er þessi kennitala neikvæð en það gefur til kynna að eignir þeirra á markaðsverði séu minni en skuldir og því sé raunveruleg efnahagsleg staða mjög slæm.

Sjötti dálkurinn í töflu 9.1 sýnir hversu lengi félögin eru að greiða upp allar skuldir. Stuðst er við eftirfarandi forsendur:

²⁴ Miðað var við eftirfarandi verð á aflahlutdeild á mikilvægustu fisktegundum: Þorskur 2200 kr./kg. Ýsa 950 kr./kg. Ufsi 500 kr./kg. Hvert 1% af loðnuhlutdeild var metið á 225 millj. kr. og hvert 1% af síldarhlutdeild á 200 millj. kr.

- Viðmiðunarárið er rekstur félaganna árið 2009. Ekki er gert ráð fyrir gengisbreytingum og verðlagshækkanir eru ekki inni í útreikningum. Gengi krónunnar er nú veikt og bendir margt til þess að það verði það áfram. Ef gengið styrkist þá lækkar EBITDA hagnaður fyrirtækjanna. Hins vegar lækka skuldirnar við styrkingu krónunnar og vegur það nokkuð á móti við útreikning á þeim tíma sem tekur að greiða niður skuldir. Ekki er hægt að spá fyrir um gengi gjaldmiðla og því verður gengið út frá óbreyttu gengi.
- Gert er ráð fyrir að fjármagnskostnaður íslensks sjávarútvegs fari hækkandi. Við áætlum að raunvextir lána atvinnugreinarinnar séu nú um 3,0%. Gert er ráð fyrir að raunvextirnir verði komnir í 7,0% eftir sex ár og verði það áfram árin þar á eftir. Til samanburðar þá er ávöxtunarkrafa verðtryggðra íslenskra ríkisskuldabréfa núna 3,0%. Íslenskur sjávarútvegur hefur líkt og annað íslenskt atvinnulíf, sem stuðst hefur við erlenda fjármögnun, búið við mjög lágan fjármagnskostnað. Atvinnugreinin hefur tekið erlend lán með breytilegum vöxtum. Þessir vextir eru nú í lágmarki og líklegt að þeir fari hækkandi. Auk þess er öruggt að vaxtaálag íslenskra fyrirtækja hækki og verði ekki það sama og það var áður í náninni framtíð. Næstu árin greiða íslensk sjávarútvegsfyrirtæki af lánum, taka ný lán og endursemja um lán í vanskilum. Því mun fjármagnskostnaður þeirra, þ.e. raunvextir, fara hækkandi.
- Árleg endurfjárfestingarþörf er metin hjá hverju fyrirtæki. Afskriftir eru góður mælikvarði á endurfjárfestingarþörf. Frá árinu 2005 hefur aflahlutdeild almennt ekki verið afskrifaðar í reikninum sjávarútvegsfyrirtækja og því hafa afskriftir frá þeim tíma verið vegna fastafjármuna. Endurfjárfestingarþörf fyrirtækjanna er metin almennt nokkru hærri en afskrifir. Ástæður þessa eru gengisfall krónunnar en fall hennar veldur því að núverandi afskriftir eru ekki í samræmi við kostnað við endurnýjun skipa, tækja og búnaðar.
- Ekki er gert ráð fyrir neinum öðrum sköttum en veiðigjaldi. Ekki er gert ráð fyrir arði til eiganda fyrirtækjanna.

Því má í stuttu máli segja að dálkur sex í töflunni sýni hversu mörg ár er áætlað að það taki fyrirtækin að greiða upp skuldir ef eðlilegum rekstri er haldið áfram. Rekstur verði áfram í sama formi og 2009, engar eignir keyptar eða seldar og eðlileg endurnýjun verði á skipum, húsnæði og tækjum. Taflan sýnir að tvö félög ná aldrei að greiða upp skuldir. Miðgildi þessarar kennitölu er 13,1 ár hjá þessum fyrirtækjum. Tíu fyrirtæki eru fljótari að greiða upp skuldir en 13,1 ár og tíu lengur.

Þegar horft er á töfluna sýnir hún almennt erfiða en mjög misjafna fjárhagsstöðu. Sjö fyrirtæki eru flokkuð í góðri stöðu, átta eru í erfiðri stöðu, en fimm félög eru í mjög erfiðri fjárhagsstöðu. Af þeim sem eru í mjög erfiðri fjárhagsstöðu eru þrjú með neikvætt endurmetið eigið fé. Þau eiga fáa kosti og líklegt að þar komi til fjárhagsleg endurskiplagning á næstu misserum.

Í töflu 9.2 eru sömu upplýsingar og í töflu 9.1. Eini munurinn er að tafla 9.2 sýnir níu fyrirtæki í krókaafلامarkskerfinu (litla kerfinu). Notaðar voru sömu forsendur og áður þegar reiknað var út hversu lengi félögin væru að greiða upp skuldir. Félögin voru valin tilviljanakennt og gefa því vonandi rétta mynd af stöðu þessa flokks sjávarútvegsfyrirtækja. Taflan sýnir að almennt er fjárhagsstaða þessara fyrirtækja mjög mismunandi og yfirleitt er hún slæm. Fimm fyrirtæki eru í mjög erfiðri stöðu, eitt í erfiðri stöðu en þrjú í góðri fjárhagsstöðu. Sjö fyrirtæki eru með neikvætt bókfært eigið fé en endurmetið eigið fé er neikvætt hjá fjórum af þessum fyrirtækjum þegar veiðiheimildir eru metnar á áætluðu

markaðsverði.²⁵ Því er raunverulegt verðmæti eigna minna en skulda hjá þessum fyrirtækjum. Þau eiga því líklega fáa möguleika og líklegt að fjárhagur þeirra verði endurskipulagður á næstu misserum.

Tafla 9.2 Yfirlit yfir helstu kennitölur níu fyrirtækja í króka-aflamarkskerfinu á árinu 2009

Fyrirtæki	Nettósk./ EBITDA	(Nettósk.-aðr. EBITDA	Bókfært eiginfjárh.	Endurmetið eiginfjárh.	Ár að greiða upp skuldir
1	-0,4	-0,4	54,5%	94,6%	Skuldlaus
2	4,3	4,3	-28,8%	22,4%	5,4
3	4,3	4,3	-40,3%	92,7%	10,1
4	6,3	5,7	64,7%	77,6%	12,7
5	11,9	11,9	-92,0%	2,8%	Aldrei
6	13,3	13,3	-44,5%	-75,5%	49,8
7	16,3	13,1	-86,8%	-45,0%	Aldrei
8	18,0	18,0	-125,8%	-121,0%	Aldrei
9	30,5	30,5	-128,5%	-166,2%	Aldrei
Meðaltal	11,6	11,2	-47,5%	-13,1%	

Heimild: Ársskýrslur fyrirtækjanna og útreikningar höfunda

9.2 25. greinin (hækkun á veiðigjaldi)

Samkvæmt frumvarpinu á að tvöfalda það veiðigjald sem íslensk sjávarútvegsfyrirtæki greiða. Samkvæmt greinargerð Fjármálaráðuneytisins er gert ráð fyrir að gjaldið hækki um 2,8 ma. kr. og verði 5,6 ma. kr. Í annarri greinargerð með frumvarpinu er gert ráð fyrir að gjaldið hækki í 6,1 ma. kr. og verði hækkunin því 3,3 ma. kr. Það er okkar mat að seinna matið sé réttara og er því stuðst við það.

Veiðigjaldið leggst á aflamark fyrirtækjanna í þorskígildum. Hækkun gjaldsins er línulega tengd því aflamarki sem fyrirtækin hafa í þorskígildum. Í töflu 9.3 og 9.4 eru sýnd áhrif laganna á rekstur félaganna. Áhrif veiðigjaldsins eru ekki sýnd sérstaklega en almennt má segja að veiðigjaldið hafi meiri áhrif á félög sem eingöngu eru í útgerð svo og félög sem illa eru rekin. Almennt má segja að slæmur rekstur sjáist á lítilli framlegð (EBITDA) úr þeim aflahlutdeild sem fyrirtækin hafa til ráðstöfunar.

9.3 12. greinin (pottajöfnunin)

12. grein frumvarpsins er flókin og erfitt að reikna út nákvæma útfærslu hennar. Áhrif hennar eru mjög háð þeim forsendum sem gerðar eru. Í grófum dráttum felst í 12. greininni að skerðingar vegna núverandi potta sem hafa verið vegna strandveiða, byggðakvóta, línuívilnunar og skeljar- og rækjubóta er dreift jafnt á öll fyrirtæki í aflamarkskerfinu. Í pottunum hafa eingöngu verið þorskur, ýsa, ufsi og steinbítur. Því hefur aflahlutdeild þeirra fyrirtækja, sem hlutfallslega eru með mikla hlutdeild í þessum tegundum, verið skertur meira en annarra vegna þessara potta. Á núverandi fiskveiðiári eru um 16.500 þorskígildistonn í þessum pottum. Samkvæmt Fiskistofu var úthlutaður aflamark 17. maí sl. um 367 þúsund þorskígildistonn. Því var í pottunum um 4,3% af heildaraflamarki í þorskígildum. Við þessar forsendur er stuðst við útreikning á áhrifum 12. greinarinnar. Ef heildaraflamark verður meiri

²⁵ Miðað var við eftirfarandi verð á aflahlutdeild: Þorskur 1850 kr./kg. Ýsa 950 kr./kg. Ufsi 300 kr./kg. Steinbítur 750 kr./kg.

en 367 þús. þorskígildistonn, sérstaklega ef mikill loðnu- og síldarhlutdeild er þegar tilfærsla verður vegna 12. greinar, þá má gera ráð fyrir að áhrif þessa ákvæðis verði enn meiri en hér er sýnt. Við það verður flutningur á aflaheimildum frá uppsjávarfyrirtækjum til þorskfyrirtækja enn meiri.

Taflan 9.3 sýnir áhrif 12. greinarinnar á stærstu sjávarútvegsfyrirtækin og nokkur félög í krókaafلامarkskerfinu. Taflan sýnir að fyrirtæki sem hafa stóran hluta af aflaheimildum sínum í uppsjávarfiski tapa á reglum 12. greinarinnar. Mestu tapar Síldarvinnslan hlutfallslega, en áætlað er að Síldarvinnslan tapi 608 þorskígildistonnum, sem er 3,2% af aflaheimildum félagsins í þorskígildum. Næst mest tapar Ísfélag Vestmannaeyja hlutfallslega og þar á eftir Eskja. Þau fyrirtæki sem hagnast eru með hlutfallslega mikið af aflaheimildum í þorski, en lítið í uppsjávartegundum og karfa. Mest hagnast Stakkavík hlutfallslega, síðan Jakob Valgeir og svo Hraðfrystihús Hellisands. Almennt hagnast öll fyrirtæki í krókaafلامarkskerfinu enda hafa þau engar aflaheimildir í uppsjávarfiski. Fyrirtækin í krókaafلامarkskerfinu eru ekki nafngreind en aflaheimildir þeirra aukast um 3,0-4,4% vegna 12. greinarinnar.

Skerðing og aukning vegna 12. greinarinnar er á þeim fiskitegundum sem eru í pottunum þ.e. á þorski, ýsu, ufsa og steinbíti. Því hefur 12. greinin mikil áhrif á aflaheimildir í þessum tegundum. Hjá Síldarvinnslunni má gera ráð fyrir að félagið tapi um 19% heildaraflaheimildum í þessum tegundum vegna 12. greinarinnar, Ísfélag Vestmanneyja tapi 18% og Eskja 9%. Þessi skerðing hefði því mikil áhrif á bolfiskútgerð og -vinnslu Síldarvinnslunnar og Ísfélags Vestmannaeyja.

Tafla 9.3 Áhrif 12. greinarinnar á aflamark (kvóta) 25 stærstu sjávarútvegsfyrirtækjanna og 9 fyrirtækja í krókaflamarkskerfinu.

Fyrirtæki:	Græða (Tapa)	Græða (Tapa)
Í aflamarkskerfinu:	ÞÍG tonn	hlutfall
Bergur Huginn	62	1,3%
Brim	36	0,2%
Eskja	-245	-2,3%
FISK Seafood	-21	-0,1%
Fiskkaup	20	0,8%
Gjögur	-93	-1,5%
Guðmudur Runólfsson	40	1,4%
HB-Grandi	-922	-2,1%
Hraðfrystihúsið Gunnvör	116	1,3%
Hraðfrystihús Hellisands	77	3,4%
Ísfélag Vestmannaeyja	-654	-3,1%
Jakob Valgeir	158	3,7%
KG fiskverkun	90	2,9%
Nesfiskur	124	1,7%
Rammi	-37	-0,3%
Samherji	-315	-1,2%
Skinney Þinganes	-229	-1,7%
Síldarvinnslan	-608	-3,2%
Sófanías Cesilsson	76	3,4%
Stakkavík	120	3,9%
Stálskip	-48	-1,1%
Vinnslustöðin	-337	-2,1%
Vísir	324	2,8%
Þorbjörn	155	1,0%
Ögurvík	-31	-0,6%
Í krókaflamarkskerfinu:		
1	13	3,6%
2	15	3,5%
3	11	3,4%
4	11	3,5%
5	10	3,0%
6	13	4,1%
7	13	4,3%
8	16	4,3%
9	13	4,4%

9.4 3. greinin (flutningur á kvóta í potta)

Það sem hefur mest áhrif í 3. greininni er færsla aflaheimilda frá núverandi handhöfum aflheimilda í pottana. Samkvæmt þessari grein á ekki á að færa meira af þorski, ýsu, ufsa og steinbíti í potta nema aflamark þessara tegunda verði meiri en þær eru á núverandi fiskveiðiári. Ef þær verði meiri fái núverandi handhafar heimildanna 55% af aukningunni en 45% fari í pottana allt þar til afli fer yfir meðalafla fiskveiðiaranna 1990/1991 til 2009/2010. Ef aflaheimildir fara yfir það meðaltal fer 50% af aukningunni til núverandi handhafa aflaheimildanna.

Ekki er að sjá að 3. greinin skipti miklu máli fyrir aflaheimildir í ýsu, ufsa og steinbíti vegna þess að ekki eru horfur á verulegri aukningu aflaheimilda á þessum tegundum á næstu árum. Hins vegar skiptir greinin miklu máli í þorski. Alþjóða hafrannsóknaráðið (ICES 2009) hefur

m.a. spáð að hægt verði að auka veiðar á þorski verulega á næstu árum. Niðurstöður líkansins benda til að hægt verði að auka þorskveiðar víð Ísland í 250 þúsund tonn árin 2016-2018. Líkanið er slembið (e. stochastic) svo um vænta þróun er að ræða. Niðurstöðurnar gera ráð fyrir að væntur þorskafli sé stöðugur eftir það um 250 þúsund tonn.²⁶ Aflamark þorsks á þessu fiskveiðiári eru hins vegar einungis 160 þúsund tonn. Því má gera ráð fyrir að núverandi handhafar þorskaflaheimilda tapi aflaheimildum vegna 3. greinarinnar á næstu árum.

Flytja á aðrar tegundir en þorsk, ýsu, ufsa og steinbít í potta á 15 árum. Fyrsta árið fer 4% í potta, en þar á eftir 0,865% á ári. Í lok 15 árs verður því 15% af aflaheimildum núverandi handhafa komin í potta samkvæmt þessu

9.5 Áhrif á rekstur

Gert er ráð fyrir að bein áhrif á rekstur félaganna verði eins og áður var rekið vegna hækkunar á veiðigjaldi, pottajöfnunarinnar (12. greinin) og vegna flutnings á aflaheimildum í potta (3. greinin). Ekki er gert ráð fyrir því að fyrirtækin leigi til sín aflamark úr leigupottinum við mat á áhrifum laganna á rekstur fyrirtækjanna. Ástæður þessa eru að óvíst er að þau fyrirtæki sem hér eru athuguð fái að bjóða í kvótann í leigupottinum. Samkvæmt lögunum hefur ráðherra vald til að ráðstafa leigupottinum til sérstakra landssvæða, útgerðarflokka o.fl. Auk þessa hefur ráðherra heimild til að ráðstafa ótilgreindu magni til nýrra nýtingarsamninga, þ.e. til nýliða. Því er ekki hægt að gera ráð fyrir að þessi fyrirtæki, sem hér eru athuguð, fái aflamark úr leigupottinum. Áhrif leigupotta á útreikningana verða þar að auki lítil nema leiguverð verði verulega lægra en jaðarframlegð (EBITDA) félaganna.

Í töflu 9.4. eru sýnd áhrif laganna á aflaheimildir félaganna, EBITDA og þann tíma sem það tekur fyrirtækin að greiða upp skuldir. Þessi tafla miðast við óbreytt heildaraflamark allra tegunda. Til að útskýra töfluna er best að skoða fyrirtæki 1 í aflamarkskerfinu. Í dálki tvö eru sýnt hve mikið aflaheimildir minnka hlutfallslega í þorskígildum á fyrsta ári vegna laganna. Í þriðja dálki hve mikið aflaheimildir minnka á fimmtánda ári. Hjá fyrirtæki 1 minnka aflaheimildirnar um 6,5% á fyrsta ári, en á því ári eru áhrif 12. greinarinnar mikil, auk þess sem aflaheimildir af öðrum tegundum en þeim sem eru í pottunum eru skertar um 4,0%. Á fimmtánda ári er 15,6% skerðing á upphaflegum aflaheimildum vegna laganna, þ.e. fyrirtæki 1 tapar 15,6% aflaheimilda fyrirtækisins í þorskígildum á fimmtánda ári vegna laganna.

Lækkun á framlegð (EBITDA) er heldur meiri en lækkun aflaheimilda. Ástæður fyrir því eru að veiðigjaldið er látið lækka EBITDA þó færa megi rök fyrir því að kostnaður vegna þess sé færður neðar í rekstrarreikningi. Auk þessa leiða minni aflaheimildir til minni framlegðar en við miðum við að jaðarframlegð fyrirtækjanna sé 140% af meðalframlegð. Í fjórða dálki er sýnt hversu mikið EBITDA fyrirtækjanna lækkar á fyrsta ári og í næsta dálki þar til hægri hve mikið EBITDA lækkar á fimmtánda ári. Hjá fyrirtæki 1 er lækkunin 13,0% á fyrsta ári en 19,9% á því fimmtánda. Að lokum er sýnt í næstu tveimur dálkum hversu lengi fyrirtækin eru að greiða upp skuldir. Áætlað er að fyrirtæki 1 yrði 2,7 ár að greiða upp allar skuldir en lögin hafa þau áhrif að sá tími lengist í 3,3 ár.

²⁶ Ástæða er til að benda á að líkanið byggir á þeirri veiku nýliðun sem hefur verið ráðandi síðan um 1980. Sterkari nýliðun gefur meiri jafnstöðuafla.

Tafla 9.4 Áhrif laganna á rekstur tuttugu stærstu fyrirtækjanna í aflamarkskerfinu og níu fyrirtækja í krókaafلامarkskerfinu ef gert er ráð fyrir óbreyttum aflaheimildum í þorski.

Fyrirtæki: Í aflamarkskerfinu:	Breyting á kvóta á 1 ári	Breyting á kvóta á 15 ári	Breyting á EBITDA á 1 ári	Breyting á EBITDA á 15 ári	Upphaflega fjöldi ára að greiða skuldir	Eftir lög fjöldi ára að greiða skuldir
1	-6,5%	-15,6%	-13,0%	-19,9%	2,7	3,3
2	-6,4%	-15,5%	-15,5%	-22,1%	11,7	21,9
3	-5,3%	-13,4%	-11,6%	-17,9%	13,7	20,8
4	-4,9%	-12,7%	-14,3%	-20,1%	8,7	14,1
5	-4,9%	-12,5%	-13,9%	-19,5%	6,7	9,9
6	-4,3%	-11,6%	-10,0%	-15,8%	7,5	9,3
7	-4,0%	-11,0%	-11,8%	-17,2%	72,2	Aldrei
8	-3,6%	-10,4%	-10,1%	-15,5%	6,9	8,5
9	-3,4%	-9,8%	-12,3%	-17,3%	Skuldlaus	Skuldlaus
10	-2,6%	-8,3%	-18,5%	-22,7%	Aldrei	Aldrei
11	-2,2%	-7,7%	-10,5%	-15,0%	10,1	12,6
12	-2,1%	-7,3%	-8,3%	-12,8%	Skuldlaus	Skuldlaus
13	-0,9%	-5,3%	-6,7%	-10,9%	Aldrei	Aldrei
14	-0,4%	-4,1%	-7,1%	-10,8%	16,0	20,2
15	-0,1%	-3,7%	-11,5%	-15,0%	17,2	24,0
16	0,4%	-2,6%	-5,7%	-8,8%	12,4	14,1
17	0,7%	-1,9%	-4,2%	-7,2%	24,4	29,8
18	2,2%	0,4%	-2,1%	-4,8%	39,6	67,5
19	3,0%	1,8%	0,0%	-2,4%	12,8	13,1
20	3,8%	3,5%	0,4%	-1,5%	45,2	49,3
Meðaltal í aflamarkskerfinu	-2,1%	-7,4%	-9,3%	-13,9%		
Í krókaafلامarkskerfinu:						
1	3,3%	2,6%	-3,1%	-5,1%	Aldrei	Aldrei
2	2,8%	0,6%	-62,1%	-64,1%	10,1	Aldrei
3	3,1%	2,3%	-14,2%	-16,2%	12,7	19,9
4	3,1%	1,9%	-3,2%	-5,5%	Skuldlaus	Skuldlaus
5	2,8%	2,2%	0,1%	-1,6%	5,4	5,4
6	3,9%	3,6%	0,1%	-1,9%	Aldrei	Aldrei
7	4,1%	3,7%	3,1%	1,0%	49,8	44,3
8	4,2%	3,9%	1,4%	-0,6%	Aldrei	Aldrei
9	4,4%	4,4%	0,6%	-1,1%	Aldrei	Aldrei
Meðaltal í krókaafلامarkskerfinu	3,5%	2,8%	-8,6%	-10,6%		

Þegar tafla 9.4 er skoðuð sést að meðaltalslækkun aflaheimilda fyrirtækja í aflamarkskerfinu um 2,1% á fyrsta ári. Á fimmtánda ári hafa þær hins vegar lækkað um 7,4%. Lækkun framlegðar (EBITDA) er hins vegar mun meiri.

Áhrif á krókaafلامarkskerfið eru hins vegar önnur. Lögin hafa þau áhrif að aflaheimildir þeirra fyrirtæka sem hér eru athuguð eykst. Að meðaltali aukast þær um 3,5% á fyrsta ári en 2,8% á fimmtánda ári. Hins vegar hafa lögin neikvæð áhrif á EBITDA krókaafلامarksfélaganna vegna hækkunar á veiðigjaldi. Almennt hefur hækkun veiðigjalds meiri áhrif á fyrirtæki í krókaafلامark en þau félög í aflamarkskerfinu sem hér eru skoðuð. Ástæðan fyrir því er að framlegð (EBITDA) á hvert þorskígildi hjá útgerðum í krókaafلامark er mun lægri en hjá hinum fyrirtækjunum.

Tafla 9.5 er eins og tafla 9.4 nema að í henni eru sýnd hvaða áhrif aukinn þorskvóti hefur. Samkvæmt spá Alþjóða hafrannsóknaráðsins (ICES 2009) þá munu þorskveiðar við Ísland aukast úr 160 þúsund tonnum í 250 þúsund tonn á nokkrum árum. Þær forsendur sem taflan byggir á er að heildarafl í þorski verði 180 þúsund tonn á næsta fiskveiðiári²⁷ og að aflinn

²⁷ Þetta byggir á þeirri forsendu að farið verði að nýlegri ráðgjöf hafrannsóknastofnunarinnar.

verði kominn í 250 þúsund tonn árið 2018 og verði 250 þúsund tonn eftir það. Gert er ráð fyrir að afli í öðrum tegundum en þorski verði óbreyttur.

Tafla 9.5 Áhrif laganna á rekstur tuttugu stærstu fyrirtækjanna í aflamarkskerfinu og níu fyrirtækja í krókaflamarkskerfinu ef gert er ráð fyrir auknum aflaheimildum í þorski.

Fyrirtæki:	Breyting á	Breyting á	Breyting á	Breyting á	Upphaflega fjöldi	Eftir lög fjöldi
Í aflamarkskerfinu:	kvóta á 1 ári	kvóta á 15 ári	EBITDA á 1 ári	EBITDA á 15 ári	ára að greiða skuldir	ára að greiða skuldir
1	-6,9%	-17,3%	-13,6%	-21,6%	2,6	3,2
2	-6,9%	-17,1%	-16,1%	-23,8%	10,5	19,1
3	-6,3%	-16,8%	-15,4%	-23,4%	11,1	17,1
4	-5,9%	-16,0%	-14,3%	-20,1%	7,3	11,7
5	-5,7%	-15,2%	-14,8%	-22,2%	6,0	8,8
6	-5,4%	-15,5%	-11,4%	-19,8%	6,6	8,4
7	-5,2%	-15,0%	-13,2%	-21,3%	27,5	Aldrei
8	-5,3%	-15,9%	-12,1%	-21,1%	5,8	7,4
9	-4,7%	-14,2%	-13,8%	-21,7%	Skuldlaus	Skuldlaus
10	-4,1%	-13,5%	-20,1%	-27,4%	Aldrei	Aldrei
11	-4,1%	-14,3%	-12,8%	-21,6%	8,1	10,6
12	-3,9%	-13,9%	-10,6%	-19,5%	Skuldlaus	Skuldlaus
13	-3,6%	-14,5%	-10,1%	-20,2%	21,2	45,2
14	-2,7%	-12,5%	-10,0%	-19,2%	10,9	14,9
15	-2,6%	-12,7%	-14,5%	-23,5%	11,8	17,4
16	-1,9%	-10,9%	-8,6%	-17,3%	9,4	11,7
17	-1,7%	-10,9%	-7,4%	-16,5%	15,2	Aldrei
18	-1,1%	-11,3%	-6,3%	-16,7%	15,2	22,5
19	-1,3%	-12,8%	-5,6%	-17,5%	8,1	9,7
20	-0,2%	-10,6%	-4,9%	-16,0%	17,1	23,3
Meðaltal í aflamarkskerfinu	-4,0%	-14,0%	-11,8%	-20,5%		
Í krókaflamarkskerfinu:						
1	0,2%	-9,0%	-7,0%	-16,7%	21,1	37,0
2	1,0%	-6,4%	-62,5%	-66,1%	7,6	Aldrei
3	-0,6%	-10,6%	-18,1%	-27,4%	7,9	12,8
4	-0,8%	-11,6%	-8,1%	-19,0%	Skuldlaus	Skuldlaus
5	-0,5%	-9,8%	-4,2%	-14,2%	4,3	4,8
6	1,3%	-6,6%	-3,5%	-12,4%	34,7	Aldrei
7	0,0%	-10,6%	-2,4%	-14,1%	15,9	21,9
8	0,2%	-10,4%	-4,0%	-15,4%	35,5	Aldrei
9	-1,2%	-13,9%	-6,6%	-19,6%	Aldrei	Aldrei
Meðaltal í krókaflamarkskerfinu	-0,1%	-9,9%	-12,9%	-22,8%		

Tafla 9.5 gefur aðra, og betri, mynd en tafla 9.4. Auknar aflaheimildir í þorski leiða til þess að tekjur og EBITDA hagnaður fyrirtækjanna aukast. Þau eru fljótari að greiða niður skuldir og mörg fyrirtæki sem ekki geta greitt niður skuldir geta það ef þau njóta aukinna aflaheimilda í þorski. Til að lesendur skilji þessa töflu er best að taka dæmi af fyrirtæki númer 1 í aflamarkskerfinu. Annar dálkur, sem heitir breyting á aflaheimildum á fyrsta ári, sýnir hversu mikið aflaheimildir í þorskígildum lækka vegna laganna. Aflaheimildirnar lækka vegna þess að 4% af aflaheimildum annarra fisktegunda en pottategundanna (þorskur, ýsa, ufsi og steinbítur) er færður af fyrirtækinu í pottana. Einnig hefur 12. greinin áhrif en hún skerðir aflaheimildir hjá fyrirtæki 1. Að auki er reiknuð skerðing vegna þess að fyrirtækið fær ekki nema 55% af þeirri aukningu sem verður á þorskaflaheimilda á fyrsta árinu. Samtals þýðir þetta að fyrirtæki 1 er með 6,9% minni aflaheimildir í þorskígildum á fyrsta ári gildistöku laganna en það væri með ef lög um stjórn fiskveiða væru óbreytt. Næsti dálkur sýnir í raun það sama og annar dálkur nema að hann sýnir tapaðar aflaheimildir á fimmtánda ári þegar skerðing laganna er að fullu komin fram. Hjá fyrirtæki 1 væru aflaheimildir því

17,3% minni í þorskígildum á fimmtánda ári frá gildistöku laganna heldur en ef lög um stjórn fiskveiða væru óbreytt.

Næstu tveir dálkar sýna hver áhrif lögin hafa á EBITDA hagnaður fyrirtækjanna. Áhrif laganna á fyrirtæki 1 á fyrsta ári eru að EBITDA hagnaður lækkar um 13,6% en á fimmtánda ári eru áhrifin þau að framlegð lækkar um 21,6%. EBITDA hagnaður lækkar vegna þess að lögin skerða aflaheimildir fyrirtækjanna, sem lækkar tekjur og EBITDA hagnað, auk þess látum við hækkun veiðigjalds skerðir EBITDA hagnað. Seinustu tveir dálkarnir (dálkar 6 og 7) sýna hversu lengi fyrirtækin eru að greiða upp allar skuldir. Dálkur 6 sýnir að fyrirtæki 1 er 2,6 ár að greiða upp skuldir en ef lögin taka gildi þá lengist sá tími í 3,2 ár eins og dálkur 7 sýnir.

Tafla 9.5 gefur nokkuð aðra mynd af áhrifum laganna en tafla 9.4. Ástæður þessa eru taflan sýnir áhrif líklegar hækkunar þorskaflaheimilda og hvers fyrirtækin fara á mis við ef þau fá einungis 55% af hækkuninni í stað þess að njóta hennar að fullu. Sem dæmi má nefna fyrirtæki númer 20 í töflunni. Í töflu 9.4 kom fram að lögin leiða til aukinna aflaheimilda hjá því á fyrsta og fimmtánda ári laganna. Þetta fyrirtæki er með hlutfallslega miklar aflaheimildir í þorski og fær því verulega auknar aflaheimildir vegna 12. greinarinnar. Hins vegar þegar gert er ráð fyrir auknum þorskaflaheimildum þá tapar fyrirtæki 20 aflaheimildum vegna ákvæða frumvarpsins. Á fyrsta ári 0,2% og því fimmtánda 10,6% eins og sést í töflu 9.5. Áhrif á fyrirtækin í krókaafلامarkinu eru svipuð og á fyrirtæki 20. Þau tapa öll aflaheimildum vegna laganna vegna þess að þau verða af aukningu á þorskaflaheimildum. Tapið er að meðaltali lítið á fyrsta ári, einungis 0,1% af heildarkvóta í þorskígildum, en á því fimmtánda er það komið í 9,9%.

Áhugavert er að skoða sérstakleg fyrirtækin í krókaafلامarkinu. Tafla 9.4 sýni að fjögur af níu fyrirtækjum geta ekki greitt niður skuldir ef aflaheimildir eru óbreyttar. Hins vegar sýnir tafla 9.5 að aukinn þorskkvóti hefur mikil áhrif á rekstur, framlegð og getu þessara fyrirtækja til að greiða niður skuldir. Ef þau njóta aukins þorskkvóta þá er einungis eitt af níu fyrirtækjum í krókaafلامarkskerfinu ófært um að greiða niður skuldir. Hins vegar hafa lögin þau áhrif að fjögur fyrirtæki af níu geta ekki greitt niður skuldir þrátt fyrir að þorskkvótinn verði aukinn.

9.6 Áhrif á efnahag

Virði varanlegs veiðiréttar, t.d. hlutdeildar í heildaraflamarki, ræðst af núvirði tekjustraumsins sem veiðirétturinn tryggir eiganda sínum. Þessu samhengi má lýsa á eftirfarandi hátt:

$$V_0 = \sum_{t=0}^T \frac{\lambda_t}{(1+r)^t}$$

þar sem V_0 er virði á einni einingu af aflahlutdeild, λ_t er hagnaður á einingu af aflahlutdeild á tímabili t , T er lokatímabil og r er ávöxtunarkrafa. Árlegur hagnaður, λ_t , ræðst af afurðaverði, sóknarkostnaði, breytingum á úthlutuðu aflamarki, framtíðarhorfum auðlindarinnar og svo framvegis. Breytist þessar stærðir mun árlegur hagnaður einnig breytast og þar af leiðandi virði hlutdeildarinnar. Nokkur ákvæði frumvarpsins hafa bein áhrif á þessa útreikninga.

Í fyrsta lagi fela ákvæði 3 gr. í sér samdrátt í flokki 1, þeim hluta aflamarks sem nýtingarsamningarnir taka til sem taka við af aflahlutdeildinni í núverandi kvótakerfi. Um þetta er ítarlega fjallað í 7. kafla skýrslunnar. Nokkuð erfitt er að meta nákvæmlega hver áhrif ákvæða 3 gr. verða á veiðiheimildir í flokki 1 fyrir þorsk, ýsu, ufsa og steinbít, enda byggja ákvæðin á stofnstærð á hverjum tíma sem eðli máls samkvæmt er óþekkt. Hér er farin sú leið að leggja til grundvallar þá hermireikninga fyrir þorskstofninn sem fram komu í skýrslu

Alþjóða hafrannsóknarráðsins, ICES (2009), og skilað var vegna staðfestingar aflareglu árið 2009.²⁸ Miðað er við líkan sem byggir á Ricker nýliðunarsambandi, metið á grundvelli gagna eftir 1983 (lægra mat), og langtíma meðalþyngd²⁹. Nýlegar ástandsskýrslur Hafrannsóknarstofnunarinnar sýna að meðalþyngd þorsks hefur aftur verið að nálgast söguleg meðaltöl (Hafrannsóknarstofnunin 2010). Líkanið spáir því að aflamark samkvæmt núgildandi aflareglu muni fara vaxandi á komandi árum og ná 250 þús. tonnum árið 2016-2018. Við útreikningana verður að leggja mat á hve miklum samdrætti reglur 3. gr. samsvara í hlutfalli af heildaraflamarki. Við þá útreikninga er beitt hermun aflamarks og núvirðingu magns í flokki 1. Stuðst er við ávöxtunarkröfu á bilinu 5-7%. Niðurstöður hermireikninga fyrir þetta líkan benda til þess að ákvæði 3. gr. samsvari samdrætti í 1 flokki um 9-10%, eftir því hvaða ávöxtunarkröfu er beitt við útreikningana. Ákvæði varðandi aðrar tegundir gera ráð fyrir 4% samdrætti strax og svo jafnri árlegri prósentulækkun þar til 15% er náð árið 2015. Þessi samdráttur samsvarar um 10% samdrætti strax miðað við áður nefnda ávöxtunarkröfu. Í ljósi þess að óverulegur munur er á útkomum fyrir ólíkar tegundir er miðað við að samdráttur í magni í flokki 1 verði um 9,5% miðað við núverandi kerfi.

Í öðru lagi mun hækkun veiðigjalds, skv. 25 gr. draga úr árlegum hagnaði útgerðarinnar, sem liggur til grundvallar mati á virði veiðiréttar. Hækkunin samkvæmt frumvarpinu nemur 9,5% af stofni veiðigjalds. Alls óvíst er hvort stofn veiðigjalds er rétt metinn. Sérstaklega má velta upp spurningum um hvernig meta eigi eðlilegan fjármagnsstofn útgerðarfyrirtækjanna og hvernig meðhöndla eigi eðlilega ávöxtun eigin fjár þ.m.t. hagnað sem skapast vegna hæfileika stjórnenda í rekstri.³⁰ Einnig er ljóst að eiginlegur hagnaður útgerðarfyrirtækja er mjög misjafn eftir því hvers konar veiðar þau stunda og hvernig þau eru rekin. Að teknu tilliti til þessa er ljóst að samdráttur í árlegum hagnaði er að öllum líkindum meiri en þau 9,5% sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þó er einungis miðað við þessi 9,5% við mat á samdrætti á hagnaði.

Í þriðja lagi dregur stuttur gildistími samninganna og óvissan um endurnýjun, sbr. 6. gr., úr virði veiðiréttarins. Mikil óvissa er um framlengingu nýtingarsamninga að 15 árum liðnum. Mjög erfitt er að meta fyrirfram hverjar líkur á framlengingu gætu verið. Hér er því farin sú leið að meta virðisrýrnunina miðað við líkur á endurnýjun frá 0% til 100%. Ekki er annað að skilja af frumvarpinu en að framlenging umfram 23 ár sé útilokið og er því miðað við það í útreikningunum.

Í fjórða lagi er veðsetning aflaheimilda bönnuð skv. 8. gr. lagnanna. Þetta ákvæði hefur veruleg áhrif á virði aflaheimilda. Þetta ákvæði takmarkar möguleika til að fjármagna fjárfestingar í aflaheimildum með lánsfé. Ljóst er að slík takmörkun hækkar fjármagnskostnað þeirra aðila sem hyggjast fjárfesta í útgerð. Þeir munu þurfa að fjármagna í meira mæli með eigin fé eða afla utanaðkomandi veða fyrir fjárfestingar sínar. Veðtrygging, þ.e. að tryggja lán með veðum, felur í sér umtalsverða vörn fyrir lánveitanda gegn áföllum í rekstri lánþega. Eðlilega er því mikill munur á ávöxtunarkröfu eftir því hvort um veðtryggingu er að ræða eða ekki. Erfitt er þó að nálgast gögn um slíkt álag hér á landi. Þetta álag er hins vegar vel þekkt á alþjóðlegum mörkuðum og má sjá í muninum á ávöxtunarkröfu hlutabréfa og skuldabréfa fyrirtækja. Sem dæmi hefur raunávöxtun bandarískra hlutabréfa síðust 50 ár verið 4,875% meðan raunávöxtun bandarískra fyrirtækjaskuldabréfa hefur verið 2,375%. Vaxtamunurinn þarna á milli er 2,5%. Stuðst veður við þetta álag við mat á áhrifum banns við veðsetningu á virði veiðiréttar hér að neðan (Artman 2008).

²⁸ Þetta er sama líkan og stuðst hefur verið við hér að framan, t.d. hvað varðar mynd 7.1.

²⁹ ICES Advisory Committee (2009), mynd 3.2.2 bls. 49.

³⁰ Í þessu sambandi má nefna s.k. rentu vegna nýsköpunar og markaðsstarfs og intramarginal rentu.

Í fimmta lagi munu takmarkanir á framsali draga úr virði veiðiréttarins. Mikilvæg forsenda þess að kvótakerfi skili tilætluðum árangri er sú að aflaheimildir séu framseljanlegar. Um þetta er ítarlega fjallað í kafla 4 hér að framan. Án framsals munu hagkvæmu útgerðirnar ekki getað keypt út þær óhagkvæmu og ekkert verður af þeirri hagræðingu innan greinarinnar sem nauðsynleg er til að auka hagkvæmni og hagnað. Takmarkanir á framsalsmöguleikum, eins og gert er ráð fyrir í 7. gr. frumvarps sjávarútvegsráðherra, draga úr hagræðingarmöguleikum útgerðarinnar og gerir hana óhagkvæmari til lengri tíma litið (sjá t.d. Hersoug, Holm og Ranés 2000). Afar erfitt er hins vegar að leggja mat á umfang þessa samdráttar. Hér er því einungis haldið til haga og bent á að virðið mundi rýrna meira ef hægt væri að taka á þessu sérstaklega.

Að síðustu skal hér vikið að almennri ákvörðun á ávöxtunarkröfu.³¹ Við ákvörðun ávöxtunarkröfu er litið til nokkurra þátta, s.s. fjármagnskostnaðar, fórnarkostnaðar fjármagns og áhættu. Jafnan er gert ráð fyrir því að lágmarkskrafa til ávöxtunar verkefna ráðist af áhættulausri ávöxtun að viðbætti áhættuþóknun. Oft er miðað við að áhættulaus ávöxtun sé sú ávöxtun sem hafa mætti með fjárfestingu í ríkisskuldabréfum. Til viðbótar kemur áhættuþóknun fjárfestisins vegna þeirrar áhættu sem felst í viðkomandi fjárfestingakosti. Fjárfestingar í sjávarútvegi fela í sér áhættu um að fjárfestingin muni skila sér til baka. Þessi áhætta inniheldur rekstaráhættu sem tengist hlutum eins og þróun markaðsskilyrða, áföllum í rekstri og öðru slíku. Til viðbótar er rekstur í sjávarútvegi háður óvissu um þróun auðlindanna sem hann nýtir. Að síðustu býr útgerðin við umtalsverða pólitíska áhættu, eins og glögggt má sjá af umræðu um sjávarútvegsmál á undanegnum árum. Hér er stuðst við mat lánastofnanna á þessari áhættu sem er um 400 punktar ofan á áhættulausa vexti. Áhættulausir vextir eru nú um 3,0%. Eðlileg ávöxtunarkrafa er því talin vera 7%.

Við mat á virðisrýrnun aflahlutdeildar er miðað við að í núverandi kvótakerfi hafi útgerðarmenn meðhöndlað aflahlutdeild sem varanlega eign, sem gæfi af sér tekjur um ókomin ár. Jafnframt er gert ráð fyrir að allar forsendur um þróun verðs afurða og aflamarks séu óháðar breytingum á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Þetta má gera með því að festa árlegan hagnað í núverandi kerfi, t.d. setja hann sem 1. Síðan er hægt að taka tillit til áhrifa frumvarpsins með því að skala þennan árlega hagnað í samræmi við ákvæði frumvarpsins eins og þeim hefur verið lýst hér að framan. Með því má einangra áhrif frumvarpsins á hlutfallslegan árlegan hagnað og þar með hlutfallslegt virði veiðiréttar. Hlutfallslegt virði aflahlutdeildar í núverandi kerfi miðað við árlegar tekjur er samkvæmt þessu:

$$\bar{V}_0 = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^t} = \frac{1}{r}$$

Hlutfallslegt virði aflahlutdeildar í núverandi kerfi miðað við árlegar tekjur samkvæmt frumvarpi sjávarútvegsráðherra er hins vegar:

$$\bar{V}_1 = \sum_{t=0}^{15} \frac{(1-v)q_t}{(1+r+w)^t} + P \sum_{t=16}^{23} \frac{(1-v)q_t}{(1+r+w)^t}$$

þar sem $(1-v)$ er sá hluti hagnaðar sem eftir verður þegar hlutfallið v hefur verið tekið í veiðigjald, q_t er hlutfall heildaraflamarks sem verður eftir í flokki 1 samkvæmt frumvarpinu samanborið við núverandi reglur, w er vaxtaálag vegna óhagræðis sem bann við veðsetningu skapar og P eru líkurnar á endurnýjun samninga að 15 árum liðnum. Meta má hlutfallslegan samdrátt í virði veiðiréttar sem:

³¹ Í umfjöllun um vexti er ávallt átt við raunvexti.

$$\frac{\bar{V}_1}{\bar{V}_0}$$

Tafla 9.6 sýnir niðurstöður þessara útreikninga fyrir mismunandi forsendur um ávöxtunarkröfu og líkur á endurnýjun samninga að 15 árum liðnum.

Tafla 9.6 Hlutfallslegt virði aflahlutdeildar eftir breytingu á fiskveiðistjórnunarkerfinu sem fall af líkum á endurnýjun samninga eftir 15 ár (raðir) og ávöxtunarkröfu (dálkar).

		Ávöxtunarkrafa				
		5%	6%	7%	8%	9%
Líkur á endurnýjun	0%	36%	41%	45%	49%	52%
	25%	38%	43%	47%	51%	54%
	50%	40%	45%	49%	53%	56%
	75%	42%	47%	51%	54%	57%
	100%	44%	49%	53%	56%	59%

Rétt er að taka fram að nokkurt vanmat á eiginlegri virðisrýrnun felst í að ekki hafi verið fyllilega tekið tillit til áhrifa takmarkana á framsali á arðsemi til lengri tíma, né hugsanlegs ósamræmis milli stofns veiðigjalds og eiginlegs árlegs hagnaðar í útgerð.

9.7 Áhrif á efnahag fyrirtækjanna

Það er því ljóst lögin munu hafa veruleg áhrif á efnahag fyrirtækjanna. Áhrifin verða vegna þess að lögin hafa þau áhrif að veiðiheimildir munu lækka að verðmætum. Áhrifin er mismunandi eftir fyrirtækjum. Sum fyrirtæki bókfæra virði veiðiheimilda lágt önnur bókfæra þær háu verði. Auk þessa hefur almenn skuldsetning fyrirtækjanna mikið að segja varðandi áhrif laganna á efnahagslega stöðu fyrirtækjanna.

Tafla 9.7 Yfirlit yfir helstu kennitölur úr efnahagsreikningi tuttugu stærstu íslensku sjávarútvegsfyrirtækjanna í aflamarkskerfinu í árslok 2009 og áhrif laganna á endurmetið eiginfjárlutfall

Fyrirtæki	Bókfært eiginfjárh.	Endurmetið eiginfjárh.	Endurmetið eiginfjárh. eftir lög
1	93,0%	96,3%	94,9%
2	51,6%	73,0%	61,6%
3	35,2%	51,5%	34,1%
4	46,4%	59,8%	40,5%
5	32,9%	58,8%	37,2%
6	40,3%	56,4%	44,6%
7	15,6%	27,9%	0,3%
8	18,7%	36,4%	8,7%
9	-2,9%	15,6%	-23,5%
10	16,8%	35,8%	-11,6%
11	16,1%	30,7%	-10,9%
12	-30,7%	10,7%	-43,8%
13	-35,9%	23,5%	-27,1%
14	16,5%	25,7%	-5,9%
15	-43,0%	45,1%	2,3%
16	-29,0%	21,2%	-11,5%
17	-91,0%	-22,6%	-109,3%
18	-51,9%	-4,9%	-65,2%
19	-78,5%	-33,2%	-128,2%
20	-16,7%	45,0%	20,5%
Meðaltal	0,2%	32,6%	-4,6%

Heimild: Ársskýrslur fyrirtækjanna og útreikningar höfunda

Tafla 9.7 sýnir efnahagslega stöðu tuttugu af tuttugu og fimm stærstu sjávarútvegsfyrirtækjunum í árslok 2009. Sýnt er bókfært eiginfjárlutfall en það er eigið fé/heildar eignir. Þetta hlutfall þarf almennt að vera hærra en 30% svo vel sé, en það var einungis 0,2% að meðaltali hjá þessum fyrirtækjum. Bókfærð staða fyrirtækjanna er því veik og fjármagna fyrirtækin sig að mestu með lánsfé. Hins vegar þegar eigið fé er endurmetið, þ.e. þegar veiðiheimildir eru metnar á áætluðu markaðsverði, breytist staðan nokkuð.³² Þá er eiginfjárlutfall, þ.e. endurmetið eiginfjárlutfall, að meðaltali 32,6% hjá þessum fyrirtækjum. Þá eru einungis þrjú af tuttugu með neikvætt endurmetið eiginfjárlutfall en níu eru með þetta hlutfall bókfært neikvætt.

Seinasti dálkurinn sýnir svo áhrif laganna á endurmetið eiginfjárlutfall félaganna. Gengið er út frá þeirri forsendu að lögin leiði til 51% verðlækkunar á veiðiheimildum. Þessi tala er fengin úr töflu 9.6 en þá er miðað við 7,0% ávöxtunarkröfu og gengið út frá 50% líkum á endurnýjun nýtingarleyfa eftir 15 ár. Að auki er tekið tillit til áhrifa 12. greinarinnar en hún hækkar kvóta sumra fyrirtækja en lækkar kvóta annarra. Áhrif laganna eru þau að meðal endurmetið eiginfjárlutfall félaganna verður -4,6%. Því munu þessi félög að meðaltali skulda meira en sem nemur verðmæti eigna ef þessi lög um breytingar á fyrirkomulagi

³² Eftirfarandi var kvótaverðið á mikilvægustu tegundunum: Þorskur 2200 kr./kg. Ýsa 950 kr./kg. Ufsi 500 kr./kg. Hvert 1% af loðnukvóta var metið á 225 millj. kr. og hvert 1% af síldarkvóta á 200 millj. kr.

fiskveiðistjórnunar verða samþykkt. Tíu félög af tuttugu verða þá með neikvætt endurmetið eigið fé og staða þeirra er þá mjög erfið.

Tafla 9.8 sýnir það sama og tafla 9.7 nema í töflu 9.8 eru sýnd níu fyrirtæki í krókaafلامarsskerfinu. Taflan sýnir að efnahagleg staða þessara fyrirtækja er slæm. Að meðaltali var bókfært eiginfjárlutfall þessara fyrirtækja -47,5% í árslok 2009. Endurmetið eiginfjárlutfall var heldur skárri en það var þá -13,1%. Fimm fyrirtæki voru þó með jákvætt endurmetið eigið fé í árslok 2009. Áhrif laganna eru metin á sama hátt og hjá fyrirtækjum í aflamarskerfinu. Einnig var tekið tillit til 12. greinarinnar en hún eykur almennt aflaheimildir fyrirtæka í krókaafلامarsskerfinu. Niðurstaðan er sú að lögin hafa þau áhrif að efnahagsleg staða þessara fyrirtækja sem sýnd eru í töflu 9.8 verður mjög slæm. Einungis þrjú af níu hafa þá jákvætt endurmetið eigið fé – þ.e. hjá einungis þremur félögum eru eignir meiri en skuldir.

Tafla 9.8 Yfirlit yfir helstu kennitölur úr efnahagsreikningi 9 fyrirtækja í krókaafلامarsskerfinu í árslok 2009 og áhrif laganna á endurmetið eiginfjárlutfall

Fyrirtæki	Bókfært eiginfjárlh.	Endurmetið eiginfjárlh.	Endurmetið eiginfjárlh. eftir lög
1	54,5%	94,6%	90,3%
2	-28,8%	22,4%	-28,9%
3	-40,3%	92,7%	86,5%
4	64,7%	77,6%	63,4%
5	-92,0%	2,8%	-67,5%
6	-44,5%	-75,5%	-119,7%
7	-86,8%	-45,0%	-113,1%
8	-125,8%	-121,0%	-287,3%
9	-128,5%	-166,2%	-368,3%
Meðaltal	-47,5%	-13,1%	-82,7%

Heimild: Ársskýrslur fyrirtækjanna og útreikningar höfunda

9.8 Samantekt

Frumvarp til laga þingskjal 1475 um stjórn fiskveiða mun hafa margvísleg áhrif á rekstur og efnahag íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Almennt eru áhrifin til hins verra en herra veiðigjald og flutningur afla frá núverandi handhöfum veiðiheimilda í potta hefur neikvæð áhrif á rekstur þeirra fyrirtækja sem nú ráða yfir aflaheimildum. Að auki hefur 12. greinin mikil áhrif, en sum fyrirtæki fá auknar veiðiheimildir vegna hennar, en önnur tapa veiðiheimildum.

Niðurstaða greingar á áhrifum á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja er að tillögur frumvarprins hafi mikil áhrif á reksturinn. Hjá þeim félögum sem skoðuð voru, þ.e. tuttugu af tuttugu og fimm stærstu fyrirtækjunum í aflamarskerfinu, lækkar EBITDA hagnaður um 9,3% á fyrsta ári vegna laganna en 13,9% á fimmtánda ári þegar áhrif laganna koma að fullu fram. Í þeim útreikningum er ekki gert ráð fyrir aukningu á aflaheimildum í þorski. Hins vegar þegar gert er ráð fyrir líklegri aukningu á þorskveiðum eru áhrifin enn meiri. Þá lækkar EBITDA hagnaður um 11,8% á fyrsta ári en 20,5% á fimmtánda ári vegna áhrifa laganna.

Áhrif laganna eru önnur á fyrirtæki í krókaafلامarsskerfinu. Almennt leiða lögin til þess að veiðiheimildir þeirra aukast ef ekki er gert ráð fyrir auknum þorskkvóta á næstu árum. Hins vegar eru félög í krókaafلامarsskerfinu almennt mjög viðkvæm fyrir hækkun á veiðigjaldi. Því minnkar framlegð þeirra um 8,6% á fyrsta ári og 10,6% á því fimmtánda að meðaltali vegna áhrifa laganna. Lögin hafa mikil áhrif á fyrirtæki í krókaafلامarsskerfinu ef gengið er út frá

auknum þorskaflaheimildir á næstu árum. Þá minnka lögin veiðiheimildir þessa flokks verulega og hafa mikil áhrif á framlegð. Áhrif laganna eru þá þau að EBITDA hagnaður minnkar um 12,9% fyrsta ári og 22,8% á því fimmtánda.

Lögin hafa mikil áhrif á efnahaglega stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Það er vegna þess að verðmæti aflaheimilda mun lækka, verði lögin samþykkt, og því mun raunveruleg eiginfjárstaða fyrirtækjanna veikjast. Gengið er út frá því að lögin leiði til þess að verðmæti aflaheimilda lækkar um rúmlega 50%. Um varlegt mat er að ræða og færa má rök fyrir því að því að lögin leiði til meiri enn lækkunar á virði aflaheimilda. Almennnt voru þau tuttugu félög í aflamarkskerfinu sem voru skoðuð nokkuð skuldug en félögin í krókaafلامarkskerfinu sem voru flest mjög skuldug. Því eru íslensk sjávarútvegsfyrirtæki mjög viðkvæm fyrir mikilli lækkun á verðmæti aflaheimilda. Lögin leiða því til þess að mun erfiðara verður fyrir fyrirtækin að halda áfram rekstri og vart réttlætanlegt hjá mörgum þegar raunverulegt verðmæti eigna verður langtum minna en virði skulda.

Ekki verður hjá því komist að víkja að afleiðingum frumvarpsins á lánveitendur sjávarútvegsfyrirtækjanna. Greiningin hér á undan byggir á úrtaki fyrirtækja. Þó svo verulegur hluti aflaheimilda sé á höndum þessara fyrirtækja er ekki hægt að alhæfa út frá niðurstöðunum um afleiðingar frumvarpsins fyrir lánveitendur sjávarútvegsfyrirtækjanna. Þó er ljóst að þessar afleiðingar eru verulegar. Sérstaklega bitna aðgerðir eins og aukning veiðiheimilda í flokki 2 og bann við veðsetningu mjög verulega á fyrirtækjunum. Sá hluti skulda sem óraunhæft er að verði greiddar vegna frumvarpsins munu lenda sem kostnaður á lánveitendum. Í ljósi þess að lánveitingar til sjávarútvegs eru að stórum hluta í eigu banka í opinberri eigu er því ljóst að afleiðingarnar munu bitna á skattgreiðendum með beinum hætti fari áhrif þeirra umfram getu sjávarútvegsfyrirtækjanna til að taka þær á sig.

10 Nýliðun

Rétt er að víkja nokkrum orðum að nýliðun og áhrifum ákvæða frumvarpsins á hana. Nýliðun í kvótakerfum getur oft orðið lítil. Sú stífa arðsemiskrafa sem jafnan hvílir á útgerðum í kvótakerfum gerir nýliðum erfitt fyrir. Þá skortir fjármagn til að kaupa sig inn í kerfið og reynslu til að standast samkeppni takist þeim að hefja rekstur. Hvort tveggja stendur nýliðun fyrir þrifum. Ekki er einfalt að benda á leiðir sem tryggja nýliðun án þess að opna fyrir misnotkun eða spillingu. Sérstakar ívilnanir til handa nýliðum, s.s. nýliðakvóti eða fjárfestingastyrkir, hafa tilhneigingu til að laða að sér rentusókn, þ.e. að aðilar sækist eftir ívilnuninni til að hagnast á henni, án þess að hafa raunverulega áhuga á að hefja útgerð. Nokkrar leiðir eru þó augljóslega færar til að rétta af samkeppnisstöðu nýliða, eins og forkaupsréttarákvæði á veiðiheimildum og stuðningur sem er nægilega lítill að umfangi til að hvetja ekki til rentusóknar.

Ljóst er að fyrirhugað fyrirkomulag hvað varðar flokk 1 gerir nýliðum mjög erfitt um vik. Framsal nýtingarsamninga er takmarkað með ströngum skilyrðum og algjört bann fyrirhugað eftir 15 ár. Erfitt er að hefja útgerð í flokki 1 án aflaheimilda. Jafnframt mun bann við veðsetningu aflaheimilda gera fjármögnun kaupa á útgerð í rekstri afar erfiða og dýra. Einungis þeir sem hafa úr öðrum veðum að ráða eða koma með mikið eigið fé inn í útgerð eiga möguleika á að hefja útgerð í flokki 1. Að þessu leyti er frumvarpið beinlínis fjandsamlegt nýliðun.

Standveiðum og leiguhluta er hins vegar ætlað að koma til móts við kröfur um aukna nýliðun. Líklegt er að báðar þessar aðgerðir geti stuðlað að nýliðun. Áhrif standveiða hljóta þó alltaf að vera takmörkuð. Veiðarnar eru stundaðar í mjög stuttan tíma og henta því ekki sem aðalstarf. Jafnframt er líklegt að sá umframhagnaður sem hægt er að hafa af veiðunum eignagerist í verði smábáta, en fjöldi þeirra er takmarkaður. Raunar er viss hætt á að strandveiðar laði að sér fyrrum sjómenn sem hafa valið að hætta útgerð og selja aflahlutdeild á undangengnum árum. Þeir eiga oft báta sína enn og hafa reynsluna til að nýta þá. Margir þeirra gera sér jafnframt grein fyrir því að veiðireynsla í strandveiðum getur orðið forsenda úthlutunar varanlegra réttinda í framtíðinni, eins og saga tilrauna til stjórnunar smábátaútgerðar á undanförunum áratugum sýnir.³³ Vandséð er hvers vegna stjórnvöld ættu að verðlauna þá sem áður hafa selt aflaheimildir sem þeim var úthlutað endurgjaldslaust með því að opna þeim leið að veiðum sem hugsanlega gætu orðið forsenda frekari úthlutunar seinna meir.

Leiguhluti er þá líklegasta uppspretta aflaheimilda fyrir nýliða. Vel má vera að einhverjum eigi eftir að takast að hefja útgerð á grundvelli leiguhluta. Þó ber að benda á tvennt í því samhengi. Ef úthlutun úr leiguhluta verður einungis til eins fiskveiðiárs í senn mun verða afar erfitt að fjármagna fjárfestingar í bátum og búnaði. Fáar fjármálastofnanir eru tilbúnar að lána fyrirtækjum sem búa við fullkomna óvissu um veltu. Mögulegt er að leigt verði til lengri tíma. Þó eru á því ýmsir annmarkar, s.s. sá mikli óstöðugleiki sem hætt er að verði á stærð leigupotts vegna reglna frumvarpsins, eins og fram kemur í mynd 7.1. Ekki verður því annað séð en að nýliðun verði beinlínis erfiðari samkvæmt reglum frumvarpsins en hún er í dag.

³³ Sjá box 4 um smábáta hér að framan.

11 Sjávarútvegur og byggðapróun

Á undanförunum 40 árum hefur Íslendingum fjölgað um 114 þúsund. Þeir voru 204 þúsund árið 1970, en 318 þúsund í ársbyrjun 2011. Þessi þróun hefur þó verið ólík eftir landshlutum og í mörgum sjávarplássum, sérstaklega á Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og Norðausturlandi, hefur fólki fækkað á undanförunum áratugum. Í þessum sveitarfélögum er sjávarútvegur burðarásin í atvinnulífinu og breytingar á fiskveiðum og fiskvinnslu geta því eðlilega haft mikil áhrif á þróun samfélagsins.

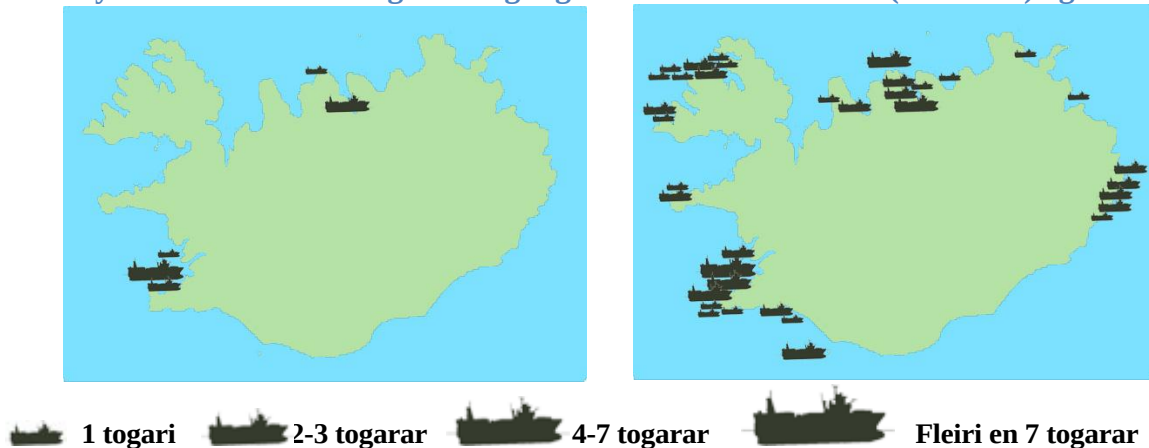
11.1 Aflinn og byggðirnar

Í ritinu „Byggðir og búseta“ sem gefið var út árið 2002, er fjallað um að jaðarbyggðirnar hafi risið á sínum tíma vegna einhvers hagræðis í nýtingu staðbundinna framleiðslupáttanna. Í sumum tilvikum var það nálægð við góð fiskimið sem gaf fólki ástæðu til að setjast þar að. Að öðrum kosti skapaði nálægð við blómleg landbúnaðarhéruð þörf fyrir þjónustu, verslun og úrvinnslu. Þróun síðustu ára hefur verið í þá átt að bættar samgöngur hafa dregið úr þjónustuhlutverki þessara byggðakjarna úti á landi og ennfremur hefur vægi staðbundinna aðfanga minnkað í landsframleiðslu. Mikill samdráttur hefur átt sér stað í landbúnaði og vélvæðing, markaðsvæðing og kvótastjórnun hefur breytt nýtingu staðbundinna aðfanga í sjávarútvegi. Ljóst er að fengsæl fiskimið er hægt að sækja frá mörgum stöðum, lönduðum afla er einnig hægt að aka hvert á land sem er og nálægð við flugvelli og útflutningshafnir getur gefið meira hagræði en nálægð við miðin. Ennfremur má greina stærðarhagkvæmni í sjávarútvegi, einkum togaraútgerð og veiðum á uppsjávarfiski. Þessi þróun horfir sérlega illa við mörgum sjávarbyggðum vegna þess að þær voru byggðar upp við allt annað samgöngukerfi en nú tíðkast.

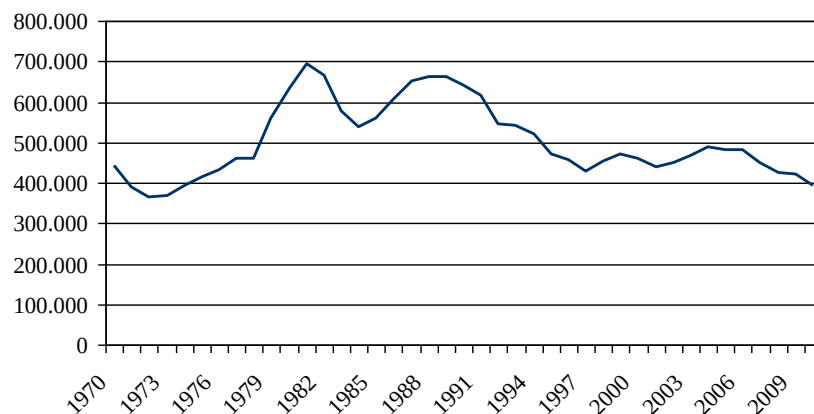
Uppbygging fiskmarkaða hefur einnig átt stóran hlut að máli hvað varðar þá þróun í veiðum og vinnslu sjávarafurða sem hefur átt sér stað á liðnum áratugum. Með tilkomu þeirra er veiddur fiskur ekki endilega unninn á þeim stað sem honum er landað á, heldur hjá þeim sem getur annast vinnslu hans sem hagkvæmastan máta hverju sinni. Slíkir möguleikar auka enn á arðsemi greinarinnar en hafa jafnframt byggðatengd áhrif þar sem vinnsla fisksins fer ekki endilega fram á þeim stað sem fisknum er landað. Gífurlegir fiskflutningar fara því fram á þjóðvegum landsins, þar sem t.d. fiski er ekið frá Vestfjörðum norður eða suður um land.

Á áttunda áratugnum átti sér stað mikil uppbygging í sjávarútvegi í sjávarbyggðum landsins. Nýir skuttogarar voru keyptir til margra staða og samtímis var ráðist í miklar fjárfestingar í fiskvinnsluhúsum og aðstöðu í landi. Þessi þróun kemur glöggst fram á mynd 11.1 sem sýnir landfræðilega dreifingu togara á Íslandi árin 1970 og 1980.

Mynd 11.1 Landfræðileg dreifing togara á Íslandi árin 1970 (til vinstri) og 1980.

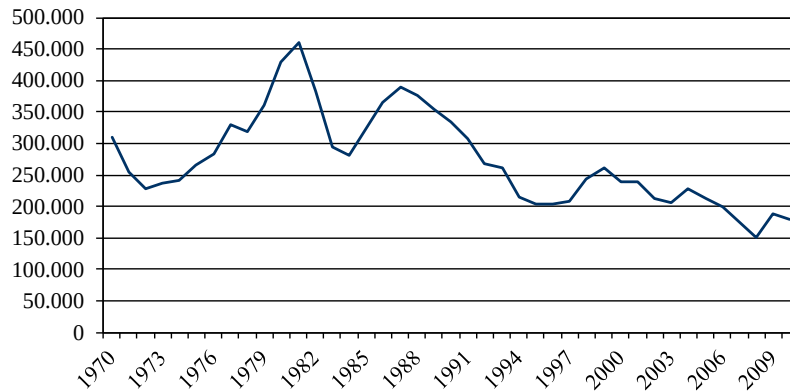


Botnfiskafli landsmanna fór vaxandi á þessum árum og náði samanlagður afli af helstu botn- og flatfisktegundum – þorski, ýsu, ufsa, karfa, steinbít og grálúðu – hámarki við rétt tæplega 700 þúsund tonn árið 1981. Á næstu árum minnkaði afli aftur og var kominn í 540 þúsund tonn árið 1984, en óx síðan á ný í 660 þúsund tonn árin 1988 og 1989. Undanfarin 20 ár hefur afli dregist verulega saman og árið 2010 nam hann 395 þúsund tonnum og hefur ekki verið minni frá því í þorskastríðinu snemma á áttunda áratugnum. Þessi samdráttur í afla hefur eðlilega haft mikil áhrif á útgerðir og fiskvinnslur, og þar með íbúðapróun. Í mörgum tilvikum gátu útgerðir og fiskvinnslur ekki staðið undir þeirri fjárfestingu sem ráðist hafði verið í þegar afli dróst saman samhliða versnandi vaxtakjörum á níunda áratugnum. Víða drógu sveitarfélög sig út úr rekstri sjávarútvegsfyrirtækja. Við þessar breytingar veiktust stóðir atvinnulífs sums staðar en styrktust á öðrum stöðum.



Mynd 11.2 Afli Íslendinga af þorski, ýsu, ufsa, karfa, steinbít og grálúðu árin 1970-2010 (tonn).

Þar sem þorskurinn er mikilvægastur og verðmætastur botnfiskstegunda við Íslandsstrendur er í mynd 11.3. birt yfirlit um hvernig þróunin hefur verið í lönduðum afla á árunum 1970 – 2009.



Mynd 11.3 Afli Íslendinga af þorski árin 1970-2010, (tonn).

Á mynd 11.3. kemur glögg fram hve gríðarlegar breytingar hafa átt sér stað í lönduðum þorskafli á fyrrgreindu tímabili. Landaður þorskafli var mestur á árunum í kringum 1980 eða um 450.000 tonn. Frá þeim tíma fer hann minnkandi nokkuð stöðugt með ákveðnum undantekningum þó. Árið 2008 er landaður þorskafli einungis 1/3 af lönduðum afla þrjátíu árum fyrr eða um 150.000 tonn. Þessi gríðarlega breyting hlýtur ein og sér að hafa veruleg áhrif á atvinnulíf og búsetu í þeim samfélögum sem byggja tilveru sína að verulegu eða mestu leyti á fiskveiðum burtséð frá öllu kvótakerfi. Þar til viðbótar kemur hinar mikla tækniþróun í fiskveiðum og vinnslu sem áður hefur verið minnst á. Hún leiðir af sér að mun færri hendur þarf nú til að veiða og vinna sama magn en þurfti fyrir einungis 30-40 árum. Allt þetta hefur áhrif á byggðir og búsetumynstur í landinu þegar erfitt hefur reynst að skapa atvinnutækifæri sem koma í stað þeirrar fækkunar sem hefur orðið í hinum hefðbundnu íslensku atvinnugreinum, fiskveiðum og landbúnaði.

En það er ekki einungis að afli hafi minnkað heldur er einnig minna hlutfall unnið af honum í landi en áður. Hluti aflans er sjófrystur, eða fluttur úr landi ísaður eða lítt unninn. Þessa þróun má að hluta rekja til bættra samgangna og betri flutningstækni, en einnig til þess að mun meira tillit er nú tekið til aðstæðna á markaði en áður og framleiðsla á fiskafurðum betur miðuð við þarfir markaðarins, eins og glögglega má sjá af umfjöllun kafla 2. Jafnframt hefur átt sér stað mikil samþjöppun í vinnslu. Má sem dæmi nefna að árið 1992 voru 43% af frystum þorskafurðum unnin á þeim 10 stöðum þar sem mest var verkað, en þetta hlutfall var komið í 70% árið 2005 (Sveinn Agnarsson, 2007). Þessir þrír þættir – minni afli, minni vinnsla í landi og samþjöppun – hafa leitt til þess að störfum í sjávarútvegi hefur víða fækkað. Tækniframfarir hafa að auki haft í för með sér að vélar og tæki hafa í auknum mæli leyst mannshöndina af hólmi og er þessi þróun hvergi greinilegri en í mjöl- og lýsisframleiðslu.

Að sumra mati er aflamarkskerfið meginástæða þess hve mjög íbúum hefur fækkað í mörgum sjávarplássum, og hefur þá einkum verið staðnæmst við þau áhrif sem tilflutningur aflaheimilda á milli sveitarfélaga hefur haft á atvinnulíf. Þannig telur Bjarki Jóhannesson (2000) að veigamikil ástæða þess að störfum í fiskvinnslu hafi fækkað sé sú að aflaheimildir hafi í umtalsverðum mæli verið seldar eða fluttar frá sjávarbyggðunum. Bjarki telur þó ekki að eingöngu sé hægt að kenna fiskveiðistjórnunarkerfinu um þessar breytingar, öllu fremur sé um að ræða grundvallarbreytingu á atvinnuháttum landsmanna. Svipaða gagnrýni má finna hjá Haraldi L. Haraldssyni (2001) sem telur ljóst að ákvæði laga um stjórn fiskveiða um frjálst framsal veiðiheimilda hafi haft “víðtækar afleiðingar á þróun byggðar í landinu með tilflutningi aflaheimilda á milli landshluta og einstakra byggðarlaga.” Þetta hafi leitt til “verulegrar skuldaaukningar í sjávarútvegi, lækkunar launa í fiskvinnslu í samanburði við

aðrar atvinnugreinar og fólksflóttu af landsbyggðinni.” Haraldur tekur fram að fleira útskýri fólksflóttann en tilflutningur á aflaheimildum, en um þau efni sé ekki fjallað í skýrslunni.

Tilflutningur aflaheimilda á milli ólíkra sveitarfélaga getur vissulega haft afdrifaríkar afleiðingar í för með sér fyrir atvinnulíf á viðkomandi stöðum, en í þessu sambandi er einnig mikilvægt að hafa í huga að aflaheimildastaða sveitarfélaga ein og sér þarf ekki að gefa nægjanlega glögga mynd af umfangi sjávarútvegs á viðkomandi stað. Kemur þar tvennt til. Annars vegar er ekki sjálfgefið að bátar og skip landi afla sínum í heimahöfn heldur getur verið munur á lönduðum afla og afla heimaflotans. Hins vegar skiptir máli hvar aflinn er unninn. Í rannsókn sem annars vegar var gerð á breytingum á íbúafjölda á milli árána 1998 og 2006 og hins vegar á breytingum á lönduðum afla og unnum afla í nokkrum sjávarplássum á sama tímabili kom fram mun meiri fylgni á milli íbúapróunar og fiskvinnslu en íbúapróunar og löndunar (Sveinn Agnarsson, 2007). Athuginin náði til 36 staða sem eru nokkuð frá byggðakjörnunum á suðvesturhorninu, Mið-Norðurlandi og Mið-Austurlandi, en á þessum árum hafði íbúum fækkað á 31 stað af þessum 36. Landaður afli hafði aftur á móti eingöngu minnkað á níu af þessum stöðum, en fiskverkun dregist saman í 19 plássum.

Þegar fyrirkomulag sem heimilar tilflutning aflaheimilda er gagnrýnt þá nægir ekki að skoða þá þróun sem orðið hefur og bera hana saman við ástandið fyrir innleiðingu kvótakerfisins. Ljóst er að sjávarútvegurinn hefði ekki staðið í stað án kvótakerfisins, heldur hefði hann þróast innan ramma annars fyrirkomulags. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir líklegum afleiðingum þess að tilflutningur aflaheimilda hefði ekki verið heimilaður. Tilflutningur aflaheimilda gefur meðal annars möguleika á að fyrirtæki í veiðum eða vinnslu geti sérhæft sig. Fiskiskip þurfa ekki að eiga búnað eða tæki til að veiða tegundir sem er þeim óhagkvæmt. Fiskvinnslufyrirtæki geta sömuleiðis sérhæft sig í vinnslu ákveðinna tegunda eða stærðarflokka svo dæmi séu nefnd en þurfa ekki að vinna allt sem að landi berst ef aðstæður eru þannig. Þannig verður til ákveðin sérhæfing sem skilar virðisauka inn í greinina. Tilflutningur aflaheimilda hefur því skapað forsendur fyrir bættri afkomu í greininni.

Á hinn bóginn má ekki líta fram hjá því að staða þeirra byggðarlaga sem misst hafa frá sér aflaheimildir er í mörgum tilvikum erfið, atvinnutækifærum fækkar, íbúðaverð lækkar, þjónusta dregst saman og í kjölfarið flytur fólk í burtu og svo koll af kolli. Þá vaknar sú spurning hvort eigi að leitast við að viðhalda ákveðnu atvinnu- og búsetumynstri í landinu með því að hindra einn tiltekinn atvinnuveg í að leita mögulegra leiða til hagræðingar, atvinnuveg sem er í alþjóðlegri samkeppni á mörkuðum. Er það ekki síður samfélagslegt verkefni hina opinbera, t.d. í gegnum skattkerfið, að mæta ákveðnum staðbundnum samfélagslegum áföllum og erfiðleikum sem koma til vegna breyttra atvinnuhátta, tækniþróunar, bættra samgangna og annarra þeirra þátta sem hafa áhrif á ákvarðanir einstaklingsins?

Ef samkeppnisstaða eins af undirstöðu atvinnuvegum þjóðarinnar veikist á alþjóðlegum mörkuðum vegna aðgerða stjórnvaldanna sem koma til vegna staðbundinna hagsmuna þá getur það haft ákveðin jákvæð staðbundin áhrif til skamms tíma. Til lengri tíma litið verður geta sjávarútvegsins til að standa undir samfélagslegum verkefnum lakari vegna verri afkomu og lakari samkeppnisstöðu á alþjóðlegum vettvangi. Þær afleiðingar varða aftur á móti samfélagið allt og um leið getu þess til að bregðast við staðbundnum erfiðleikum.

11.2 Áhrifaþættir byggðar

Fjöl margar skýringar á þróun íbúafjölda sem ekki tengjast beint kvótakerfinu hafa verið settar fram. Í ítarlegari greiningu sinni leggur Stefán Ólafsson (1997) áherslu á að langtímaþróun búsetu í landinu einkennist sérstaklega af gífurlegum yfirburðum höfuðborgarsvæðisins, samanborið við höfuðborgir í nágrannalöndum okkar. Eigi að síður sé fólk sem býr utan

suðvesturhornshornsins víða ánægt með sitt hlutskipti, sérstaklega þó íbúar í fámennustu sveitarfélögunum. Íbúar í þeim og stærstu sveitarfélögunum hafi þannig reynst vera ánægðari með búsetuskilyrði sín en íbúar sveitarfélaga með 200-1000 íbúa. Rannsókn Stefáns Ólafssonar var einkum athyglisverð fyrir þá sök að hún dró vel fram að það væru ekki einvörðungu aðstæður í heimabyggð sem ýttu undir brottflutning, heldur einnig búsetuskilyrði þar sem setjast átti að. Í niðurstöðu skýrslunnar segir m.a. að mat íbúa á búsetuskilyrðum í eigin byggðarlagi hafa einstaklega mikla fylgni við þróun búferlaflutninga og almenna fólksfjöldaþróun byggðarlaganna. Slíkt mat vegur saman ýmsa þætti tengda atvinnumálum, lífshátta- og lífshæðisáttum og umhverfisskilyrðum, og skýri heildarmati fólksfjöldaþróunina mun betur en einstakir þættir, svo sem atvinnumál eða opinber þjónusta. Enda þótt atvinnuþróun skipti vissulega miklu fyrir búsetuþróun séu það fyrst og fremst mat íbúanna á gæðum þeirra þátta sem tengjast nútímalegum lífshættum, svo sem aðgengi að verslun og þjónustu, menningu og afþreyingu, sem ráði vali á búsetu.

Breytingar á íbúafjölda og búsetumynstri eru einnig afleiðingar mikilla breytinga í almennum þjóðfélagsháttum, aukinnar áherslu á menntun barna og bættra samgangna svo nokkur dæmi séu nefnd. Ríkisvaldið hefur til dæmis tekið ákvörðun um miklar breytingar á staðbundinni þjónustu frá því sem áður var. Vegna breyttrar tækni og bættra samgangna hefur opinberum störfum fækkað mikið á landsbyggðinni frá því sem áður var. Öllu verr hefur gengið að fylla í þau skörð með nýjum atvinnutækifærum sem hvort heldur skapast vegna framtaks einkaaðila eða vegna aðgerða af hálfu ríkisins. Nefna má sem dæmi breytingar í þjónustu sýslumannsembætta, fjarskiptaþjónustu, Vegagerðar ríkisins, strandsiglinga, heilsugæslu og sjúkrahúsa, Flugumferð innanlands hefur dregist gríðarlega saman frá því sem áður var bæði vegna breyttra samgangna og fækkun fólks í mögum byggðarlögum. Hvað er orsök og hvað er afleiðing er erfitt að segja til um en eitt leiðir af öðru.

Aðrar niðurstöður má nefna. Axel Hall og fél. (2002) sýna fram á þátt stærðarhagkvæmni, ytri áhrif og áhrifasvæða í byggðarlagum og mikilvægi samgangna og flutningskostnaðar. Í skýrslu Hagfræðistofnunar og Byggðarannsóknastofnunar (2003) er sjónum sérstaklega beint að háum flutningskostnaði og erfiðum samgöngum víða um land, sem og skorti á tækifærum til mennta, lélegum fjarskiptum og ýmissi opinberri þjónustu.

11.3 Byggðir og hlutverk hins opinbera

Í samræmi við þingsályktun um stefnu í byggðamálum 1999-2001 gerði Byggðastofnun árið 2001 greiningu á styrk, veikleika, ógnunum og tækifærum byggðarlaga á Íslandi. Meginniðurstöður þeirrar skýrslu voru þær að fækkun fólks í mörgum sveitarfélögum mætti rekja til breytinga sem orðið hefðu á landbúnaði og fiskveiðum, aukins hluta þekkingar í framleiðslu og breyttu gildismati fólks. Þéttbýli við sjóinn hafi upphaflega myndast vegna nauðsynlegrar nálægðar við fiskimiðin, en þessir staðbundnu kostir skipti ekki lengur sama máli. Skip geti nú siglt lengur með afla án þess að hann skemmist, auk þess sem afli sé oft unninn um borð. Þá byggir landvinnsla að hluta á stærri einingum en áður, auk þess sem tæknivæðing í fiskvinnslu hafi fækkað störfum. Sú þróun muni halda áfram á næstu árum. Aftur á móti hafi störfum fjölgað við ýmis konar þekkingariðnað tengdum framleiðslunni, svo sem við framleiðslu og þróun á vélum og tækni og markaðssetningu. Þessi störf verði hins vegar yfirleitt ekki til í gömlu fiskvinnsluplássunum heldur myndist þekkingarklasar á þeim stöðum þar sem til staðar er fólk með nægjanlega menntun og þekkingu. Flest þessi störf hafa þannig orðið til á höfuðborgarsvæðinu, en einnig á Akureyri og í Vestmannaeyjum. Loks hafi aukin menntun, ferðalög og fjölmiðlar breytt gildismati fólks, einkum ungs fólks. Það kjósi meiri hreyfanleika í búsetu og atvinnu og velji sér oft starfssvið sem krefjist þekkingar og menntunar, en sé ekki lengur sátt við að búa á sama stað alla ævi og stunda ætíð sama starfið. Þetta leiði til aukinna búferlaflutninga og þeir staðir þyki eftirsóknaverðastir sem bjóði upp á

fjölbreytni í búsetu og sem breiðastan starfsvettvang. Að auki geri ungt fólk æ meiri kröfur til framboðs, fjölbreytni og sveigjanleika í menningu og afþreyingu.

Í skýrslu Byggðastofnunar er bent á að byggðaaðgerðir hafi fram að þessu að mestu leyti einskorðast við að bregðast við afleiðingum þess að störfum hafi fækkað í landbúnaði og sjávarútvegi, en ekki tekið af öðrum orsökum byggðavandans, þ.e. breyttu gildismati og fjölgun starfa í þekkingariðnaði.

Árið 2007 skipaði forsætisráðherra sérstaka nefnd til að fjalla um þann vanda sem Vestfirðir áttu við að etja, þar sem þeir hefðu misst af þeim uppgangi sem tengdist stóriðjuframkvæmdum þessara ára, auk þess sem aflaheimildir hefðu horfið frá svæðinu. Nefndin lagði sérstaka áherslu á að samgöngur í fjórðungnum yrðu bættar, og farsímasamband og háhraðanet byggt upp. Þá taldi nefndin nauðsynlegt að auka öryggi í raforkumálum. Nefndin lagði sérstaka áherslu á að efla menntun, rannsóknir og nýsköpun á vel skilgreindum styrkleikasvæðum, og að opinber þjónusta yrði eflað. Í því sambandi var bent á hvernig skapa mætti 80 ný störf á vegum hins opinbera á Vestfjörðum.

Í skýrslu um byggðarlög með viðvarandi fólksfækkun, sem Byggðastofnun vann árið 2008, segir að tækifæri til sóknar fyrir þessi byggðarlög felist helst í ferðaþjónustu, auk þess sem byggja verði á því sem fyrir er í sjávarútvegi og landbúnaði. Bættar samgöngur og aukin fjölbreytni í atvinnulífi eru taldar forsendur þess að byggðirnar geti eflst.

Í rannsókn sem gerð var á samspili þjónustu og búsetu kom fram marktæk jákvæð fylgni á milli þjónustustigs og íbúðarþróunar (Karl Benediktsson og Hjalti Nielsen, 2008). Því herra sem þjónustustigið var í viðkomandi byggðarlagi, því minna hafði íbúum fækkað. Í skýrslunni er tekið fram að þjónustustig og/eða fjarlægð til næsta stærri þjónustukjarna segi þó aðeins hluta sögunnar. Einhæfni atvinnulífs og sveiflur í rekstri fyrirtækja, eins og löngum hafi fylgt sjávarbyggðum, hafi einnig mikil áhrif á byggðaðróun og að öllum líkindum vaxandi eftir því sem tímar líða. Þá er einnig vikið að því væntingar yngra fólks um framtíð sína samrýmist ekki vel einhæfu og sveiflukenndu atvinnulífi.

Margar ástæður geta verið fyrir því að sumum íslenskum sjávarbyggðum hefur hnignað á undanförunum árum. Minni afli, minni landvinnsla, aukin tæknivæðing, minni möguleikar á menntun og fjölbreyttum störfum, erfiðar samgöngur, óblítt veðurfar og breytt gildismat eru meðal þeirra ástæðna sem nefndar hafa verið, sem og tilflutningur aflaheimilda. Misjafnt er á milli staða hvaða þættir vega þyngst, enda er um flókið samspil að ræða, en hins vegar er varhugavert að kenna aflamarkskerfinu eingöngu um íbúðarþróun á þeim svæðum sem standa hvað höllustum fæti.

Sú byggðstefna sem kristallast í frumvarpinu byggist að verulegu leyti á því að fjölga störfum í veiðum og vinnslu. Þannig skal ýta undir strandveiðar og veiðar smábáta, og beita sér fyrir því að fleiri störf skapist við að vinna afla heimabáta. Að nokkru leyti má segja að hér sé um að ræða afturhvarf til þeirrar hugsunar sem einkenndi íslenskan sjávarútveg fyrir nokkrum áratugum þegar höfuðárherslan var lögð á að fjölga störfum í sjávarbyggðum með fjárfestingum í nýjum skipum og fiskvinnsluhúsum. Sú stefna hefur hins vegar gengið sér til húðar. Nýlegar rannsóknir hafa miklu fremur hvatt til þess að reynt sé að skapa forsendur fyrir því að ný störf verði til sem krefjast meiri menntunar og þekkingar og auka þannig fjölbreytni í atvinnulífi.

Í markaðskerfi nútímans leita framleiðsluþættir þangað sem mestur ávinningur er af notkun þeirra. Fjármagn rennur til þeirra atvinnugreina og fyrirtækja sem skila mestri arðsemi og launþegar sækja í þau störf sem best henta hæfileikum þeirra og menntun og gefa mest af sér. Allar hömlur á hreyfanleika framleiðsluþáttanna verða til þess að draga úr heildarábata samfélagsins og þar með þjóðarframleiðslu. Skömmun á fjármagni getur bæði valdið því að

fjárfestingar verði ónógar og að fjárfest sé í öðrum atvinnugreinum en þeim þar sem arðsemi er mest. Vistarband kemur í veg fyrir að fólk geti flutt sig þangað sem vinnuframlag þeirra skilar hærri launum. Standi vilji stjórnvalda eigi að síður til þess að setja einhverjar hömlur á hreyfanleika framleiðsluþáttanna er mikilvægt að reynt sé að meta hversu mikinn kostnað slík stefna hefur í för með sér. Aðeins þannig er hægt að taka upplýsta ákvörðun.

Þessi sannindi eiga ekki síður við í sjávarútvegi en öðrum atvinnugreinum. Hagfræðingar eru almennt sammála um að ef ætlunin sé að ná fram mestri hagræðingu og arðsemi í sjávarútvegi sé einhvers konar framseljanlegir nýtingarréttir langheppilegasta lausnin (sjá kafla 1 og kafla 4). Sú stefna sem að mestu hefur verið fylgt við stjórn fiskveiða á Íslandi undanfarin aldarfjórðung er mjög í þessum anda. Meginmarkmið með stjórnun fiskveiða hefur verið að vernda fiskistofnana við landið og nýta þá á hagkvæman hátt, eins og tekið er fram í 1. gr. laga nr. 116/2006. Í sömu grein er einnig tekið fram að með nýtingu nytjastofna við landið eigi að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu. Í því frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða sem nú liggur fyrir Alþingi (þskj. 1475) er þessi stefna áréttuð, en einnig tekið fram að nytjastofna skuli nýta á sjálfbæran hátt.

Í aflamarkskerfum með framseljanlegum aflaheimildum, svo sem því íslenska, eru sterkir hvatar til hagkvæmni. Þannig hefur fækkað bátum og skipum í íslenska fiskveiðiflotanum og útgerðir reynt eftir föngum að draga úr kostnaði við veiðarnar. Samhliða hafa þær aðlagðar veiðar betur að þörfum markaðarins og þannig fengið hærri verð fyrir afurðir sínar. Þessi þróun hefur óhjákvæmilega leitt til þess að störfum hefur fækkað. Svipaða sögu er að segja af fiskvinnslu og þar, sem í fiskveiðum, hefur stærðarhagkvæmni verið mikilvægur drifkraftur breytinga.

Ef markmið stjórnvalda er að viðhalda byggð og störfum á öllum stöðum þar sem sjávarútvegur er stundaður er alveg ljóst að sú stefna samrýmist ekki markmiðum laganna um hagkvæma nýtingu nytjastofna. Ef markmiðið er aftur á móti að beita sér fyrir aukinni hagkvæmni er annað uppi á teningnum. Slík stefna leiðir til þess að þjóðhagslegur ávinningur af fiskveiðum er sem mestur, en gerir stjórnvöldum jafnframt kleift að nýta skatttekjur í styrki til einstakra byggðarlaga. Með því á þann hátt að aðgreina byggðastefnu frá stefnu í sjávarútvegsmálum er því hægt að ná betur fram markmiðum laga um stjórn fiskveiða. Að auki verður byggðastefna markvissari og gagnsærri. Loks má ætla að stjórn sem hefur hagkvæmni að leiðarljósi muni treysta best byggð og atvinnu í landinu sem heild. Reynsla undangenginna ára hefur sýnt fram á að val fólks stendur oft og tíðum fremur milli þess að búa erlendis eða á Íslandi en að búa á höfuðborgarsvæðinu eða annars staðar á landinu. Byggðastefna á Íslandi ætti því ekki síður að snúast um hvernig hægt er styrkja samkeppnisstöðu landsins gagnvart útlöndum en hvernig hægt er að bæta stöðu einstakra byggða.

11.4 Samantekt

Skipan byggðar í landinu hefur tekið miklum breytingum á liðnum áratugum og þótt lengra væri leitað aftur. Margir þættir hafa haft áhrif á þessa þróun. Þróun sjávarútvegs og landbúnaðar skipta miklu máli í þessu sambandi. Samdráttur í lönduðum afla og tækiframfarir af ýmsum toga í veiðum og vinnslu sjávarafurða ásamt breyttum viðhorfum í markaðsmálum hafa þar mikil áhrif. Byggðin í landinu þróaðist út frá öðrum forsendum en eru til staðar í dag. Með frumvarpinu er sjávarútvegnum fært það hlutverk að takast á við staðbundin vandamál í byggðaþróun á Íslandi. Á þann hátt er dregið úr rekstrarlegri hagkvæmni greinarinnar og þar með samkeppnishæfni hennar á alþjóðlegum mörkuðum. Það mun veikja stöðu sjávarútvegs sem atvinnugreinar og dregur úr möguleikum hans til að skila arði inn í þjóðarbúið. Kostnaður við slíka aðferðafræði er óljós og ferlið ógagnsætt. Það skal

hins vegar ekki gert lítið úr vanda þeirra sjávarbyggða sem hafa misst frá sér veiðiheimildir, atvinna dregist saman og fólksfækkun orðið. Sú þróun veikir samfélögin, veikir fjárhag viðkomandi sveitarsjóða og kemur af stað ferli sem erfitt getur verið að stöðva sé ekki við brugðist. Það er pólitísk ákvörðun hvernig almannavaldið eigi að bregðast við slíkri staðbundinni þróun í einstökum byggðarlögum. Ef pólitískur meirihluti er fyrir því að grípa til aðgerða til varnar þeim byggðarlögum sem eiga undir högg að sækja vegna fólksfækkunar þá er eðlilegt að það sé gert á samfélagslegum grunni en ekki lagt á herðar einnar atvinnugreinar.

12 Heimildaskrá

- Alchian, A. (1965). Some Economics of Property Rights. *Il Politico* 30: 816-29
- Alþingi. Lagasafn. <http://www.althingi.is/vefur/lagasafn.html>.
- Arrow, K.J. and F.H. Hahn. (1971). *General Competitive Analysis*. Holden-Day. San Francisco.
- Artman, I., (2008). Review of "100 Years of Corporate Bond Returns Revisited". Sótt af 1. júní 2011. <http://seekingalpha.com/article/109401-review-of-100-years-of-corporate-bond-returns-revisited>
- Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson. (2002). *Byggðir og búseta. Þéttbýlismyndun á Íslandi*. Haustiðskýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Reykjavík.
- Batstone, C. J. & B. M. H. Sharp (1999) New Zealand's quota management system: the first ten years. *Marine Policy*, 23, 177-190.
- Bjarki Jóhannesson. (1998). *Breyttir atvinnuhættir og byggðaðpróun*. Byggðastofnun
- Christopher Costello og Daniel Kaffine. 2008. Natural resource use with limited tenure property rights. *Journal of Environmental Economics and Management*. 55(1): 20-36.
- COBECOS, 2009. <http://cobecos.jrc.ec.europa.eu/>
- Costello, C, Gaines, S.D. og Lynham, J.(2008a). Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse. *Science* 321:1678-81.
- Costello, C. og Kaffine, D. (2008b). Natural resource use with limited tenure property rights. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(1), 20-36.
- Daði Már Kristofersson og Kyrre Rickertsen, (2004) Efficient estimation of hedonic inverse input demand systems. *American Journal of Agricultural Economics*, 86, 1127-1137.
- Daði Már Kristofersson og Kyrre Rickertsen, (2007). Hedonic Price Models for Dynamic Markets. *The Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. 69(3), pp 387-412.
- Daði Már Kristofersson og Kyrre Rickertsen, (2009). High-grading in a Quota Regulated Fishery with Empirical Evidence from the Icelandic Cod Fishery. *American Journal of Agricultural Economics*. 91(2), pp. 335-346.
- Dawson, R. (2003). *Vertical integration in commercial fisheries*. Doktorsritgerð frá hagfræðideild Virginia Tech University.
- Deacon, R. Costello, C. og Parker, D. (2010). Overcoming the common pool problem through voluntary cooperation: the rise and fall of a fishery cooperative. *NBER Working Paper w16339*.
- Debreu, G. (1959). *Theory of Value*. Cowles Foundation. Monograph 17. Yale University Press, New Haven.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review* 57: 347-59.
- Forsætisráðuneytið. (1999) . *Auðlindanefnd; Áfangaskýrsla með fylgiskjöllum*. Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið. (2000) *Auðlindanefnd; Álitsgerð*. Reykjavík.

- Forsætisráðuneytið. (2010) *Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008*. Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Hagkvæmt fyrirkomulag á leigu og gjaldtöku fyrir vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins Unnið að beiðni nefndar um fyrirkomulag leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins*. Reykjavík: Friðrik Már Baldursson og Daði Már Kristófersson.
- Garnaut, R. and Ross, A.C. (1975), Uncertainty, risk aversion and the taxing of natural resource projects, *Economic Journal*, 85(2): 272–87.
- Gísli Halldór Halldórsson, (2010). Strandveiðarnar 2009: markmið, framgangur og fiskveiðistjórnun. MS ritgerð við Háskólann á Akureyri.
- Gordon, H.S. (1954). Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy* 62(2):124-42.
- Grafton, R. Q. (1995). Rent Capture in a Rights-Based Fishery. *Journal of Environmental Economics and Management*, 28, 48-67.
- Grafton, Q. og Squires, D.og Fox, B. (2000). Private property and economic efficiency: A study of a common-pool resource. *Journal of Law and Economics*. 443(2): 679-714.
- Grafton, R. Q., R. Arnason, T. Bjørndal, D. Campbell, H. F. Campbell, C. W. Clark, R. Connor, D. P. Dupont, R. Hannesson, R. Hilborn, J. E. Kirkley, T. Kompas, D. E. Lane, G. R. Munro, S. Pascoe, D. Squires, S. I. Steinshamn, B. R. Turrís & Q. Weninger (2006) Incentive-based approaches to sustainable fisheries. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 63, 699-710.
- Grainger, C. og Costello, C.(2010). The value of secure property rights: Evidence from global fisheries.
- Grossman, S.J. og Hart, O.D. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy*. 94(4), bls. 691-719.
- Gudmundsson, E., Ashe, F. og Nielsen, M. (2006). *Revenue Distribution through the Seafood Value Chain*. Retrieved November 18, 2007, from Fisheries and Aquaculture Department Site: <http://www.fao.org/docrep/009/a0564e/a0564e00.htm>
- Hafrannsóknastofnunin, (2010). *Fjölrit nr. 153: Ástand nytjastofna á Íslandsmiðum 2009/2010. Aflahorfur fiskveiðiárið 2010/2011*. Hafrannsóknastofnunin, Reykjavík.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Byggðarannsóknastofnun. (2003). *Fólk og fyrirtæki; Um búsetu og starfsskilyrði á landsbyggðinni*. Reykjavík.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2010). *Skilvirkni markaða fyrir aflaheimildir*. (skýrsla nr. C10:04). Reykjavík.
- Hagfærðistofnun Háskóla Íslandsþ (2011). *Um aðskilnað veiða og vinnslu*. <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-Hagfraedistofnunar-um-adskilnad-veida-og-vinnslu>.
- Hanley, N. Shogren, J.F. og White, B. (1997). *Environmental Economics in Theory and Practice*. Macmillan Text in Economics. Macmillan Press.
- Haraldur L. Haraldsson. (2001). *Sjávarútvegur og byggðapróun á Íslandi*. Sauðárkrókur: Byggðastofnun.

- Háskólasetur Vestfjarða. (2010). *Úttekt á framgangi og áhrifum strandveiðanna sumarið 2009*.
- Herrmann, M. (1996). Estimating the induced price increase for Canadian Pacific Halibut with the introduction of the individual vessel quota system. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 44:151-64.
- Herrmann, M., (2000). Individual vessel quota price-induced effects for Canadian Pacific halibut: Before and after Alaska IFQs. *Canadian Journal of Agricultural Economics-Revue Canadienne D Agroeconomie*, 48, 195-210.
- Hersoug, B., P. Holm & S. A. Ranes, (2000). The missing T. Path dependency within an individual vessel quota system - the case of Norwegian cod fisheries. *Marine Policy*, 24, 319-330.
- Hilborn, R., Branch, T.A., Ernst, B., Magnusson, A., Minte-Vera, C.V., Scheuerell, M.D. og Valero, J.L. (2003). State of the world's fisheries. *Annual Review of Environment and Resources*, 28: 359-399.
- Homans, F.R. and J.E. Wilen, (2005). Markets and rent dissipation in regulated open access fisheries. *Journal of Environmental Economics and Management* 49:381-404.
- ICES Advisory Committee. (2009). *Report of the Ad hoc Group on Icelandic Cod. HCR Evaluation (AGICOD). ICES AGICOD report 2009*. ICES CM 2009\ACOM:56. ICES, Copenhagen, Denmark
- Jaworski, A., Solmundsson, J. and Ragnarsson, S.A. (2010). Fish assemblages inside and outside marine protected areas off northern Iceland: protection effects or environmental confounds? *Fisheries Research*, 102(1-2): 50-59.
- Jones, J.B. (1992). Environmental-Impact of Trawling on The Seabed - A Review. *New Zealand Journal of Marine and Freshwater Research*, 26(1): 59-67.
- Jón Steinsson. (2010). *Umsögn um greinagerð Daða Más Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðafyrirtækja. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið*.
- Jón Steinsson, 2011. *Umsögn um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða*, <http://www.columbia.edu/~js3204/greinar/kvotaumsogn.pdf>
- Jónas R Viðarsson, Sveinn Margeirsson og Sigurjón Arason. (2010). *Smábátar Hámörkun aflaverðmætis*. (Skýrsla Matís 49-10) Reykjavík, Matís.
- Karl Benediktsson og Hjalti Nielsen. (2008). *Búseta og þjónusta: Athugun á áhrifum þjónustustigs á brottflutning frá völdum byggðarlögum 1996–2006*. Háskóli Íslands, land- og ferðamálafræðiskor.
- Knútsson, Ö. Klemensson, Ó. og Gestsson, H. (2008). *Structural changes in the Icelandic fisheries sector - a value chain analysis* Proceeding of the 14th Annual biennial Conference of International Institutes of Fisheries and Economics and Trade, IIFET.
- Knútsson, Ö. Klemensson, Ó. Gestsson H. (2010). *The Role of Fish Markets in the Icelandic Value Chain of Cod*. Proceeding of the 15th Annual biennial Conference of International Institutes of Fisheries and Economics and Trade, IIFET.
- Larkin, S. L. & G. Sylvia (1999) Intrinsic fish characteristics and intraseason production efficiency: A management-level bioeconomic analysis of a commercial fishery. *American Journal of Agricultural Economics*, 81, 29-43.

- Libecap, G. D. (2007). Assigning property rights in the common pool: Implications of the prevalence of first-possession rules for ITQs in fisheries. *Marine Resource Economics*, 22, 407-423.
- Libecap, G. D. (2009). The tragedy of the commons: property rights and markets as solutions to resource and environmental problems. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 53, 129-144.
- Lúðvík Bergvinsson og Karl Axelsson. (2010). *Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu af vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, svokölluð samningaleið í sjávarútvegi*. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- Matulich, S. C., R. C. Mittelhammer & C. Reberte. (1996). Toward a more complete model of individual transferable fishing quotas: Implications of incorporating the processing sector. *Journal of Environmental Economics and Management*, 31, 112-128.
- McConnell, K. E. & I. E. Strand. (2000). Hedonic prices for fish: Tuna prices in Hawaii. *American Journal of Agricultural Economics*, 82, 133-144.
- Ottó Biering Ottósson og Þórólfur Matthíasson. (2004). Subsidizing the Icelandic fisheries. *Institute of Economic Studies Working Paper Series W04:08*
- Ólafur Karvel Pálsson, H. A. Einarsson, og H. Bjornsson. (2003a). Survival Experiments of Undersized Cod in a Hand-Line Fishery in Iceland. *Fisheries Research* 61: 73–86.
- Ólafur Karvel Pálsson, S. Schopka, and H.A. Einarsson. (2003b). *A Summary Report of Icelandic Fisheries. In Report from the Workshop on Discarding in Nordic Fisheries - TemaNord 2003*, ed. J. W. Valdemarsen 537. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Pascoe, S. (1997). Bycatch Management and the Economics of Discarding. *FAO Fisheries Technical Paper 370*. Rome: FAO.
- Ragnar Árnason. (1990). MINIMUM Information Management in Fisheries. *Canadian Journal of Economics-Revue Canadienne D Economique*, 23, 630-653.
- Ragnar Árnason. (1994). On Catch Discarding in Fisheries. *Marine Resource Economics* 9: 189–207
- Ragnar Árnason. (2005). Property rights in fisheries: Iceland's experience with ITQs. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 15, 243-264.
- Ragnar Árnason. (2007). Fisheries self-management under ITQs. *Marine Resource Economics*, 22, 373-390.
- Ragnar Árnason. (2007). Property Rights Quality and Economic efficiency of Fisheries Management Regimes: Some Basic Results. In T. Bjorndal, D. Gordon, R. Arnason and R. Sumaila (eds.) *Advances in Fisheries Economics*. Blackwell Publishing .Oxford.
- Rögnvaldur Hannesson, (2007) Geographical distribution of fish catches and temperature variations in the northeast Atlantic since 1945. *Marine Policy*, 31, 32-39.
- Scott, A.D. (1989). Conceptual Origins of Rights Based Fishing. In Neher et al. (eds.) *Rights Based Fishing*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

- Scott, A.D. (1999). *Introducing Property in Fisheries Management*. In Shotton R. 2000. (Ed.) Use of Property Rights in Fisheries Management. *FAO Fisheries Technical Paper* 404/2. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- Scott, A.D. (2008). *The Evolution of Resource Property Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Shotton, R. (2000). (Ed.) Use of Property Rights in Fisheries Management. *FAO Fisheries Technical Paper* 404/2. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome.
- Sigurður Snævarr. (1993). *Haglýsing Íslands*. Reykjavík.
- Sinner, J. og Scherzer, J. *The public interest in resource rent*. Sótt 1. júní 2011 af http://www.agrifood.info/connections/2007/Sinner_Scherzer.html.
- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. (2010). *Skýrsla starfhóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða; Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*. Reykjavík.
- Sjávarútvegsráðuneytið, (2001). *Fréttatilkynning: Brottkast*. 27.04.2001. <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/frettir/sjreldra/nr/105>.
- Sjávarútvegsráðuneytið. (2001). *Skýrsla endurskoðunarnefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða*. Reykjavík.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edition by E. Cannan 1977. University of Chicago Press, Chicago.
- Standal, D. & B. Aarset. (2002). The tragedy of soft choices: capacity accumulation and lopsided allocation in the Norwegian coastal cod fishery. *Marine Policy*, 26, 221-230.
- Stefán Ólafsson. (1997). *Búseta á Íslandi. Rannsókn á orsökum búferlaflutninga á Íslandi*. Reykjavík: Byggðastofnun.
- Steingrímur Jónsson, (2006). *Loftslagsbreytingar, veðurfarslíkön og hafstraumar. Í Ísland í þjóðleið siglingar á norðurslóðum og tækifæri Íslands*. Ritstjórar: Þór Jakobsson og Björk Sigurgeirsdóttir. Háskólinn á Akureyri, Akureyri s. 23-26.
- Stjórnartíðindi. A-deild. Ýmis ár.
- Stoneham, G, Lansdell, N., Cole, A. og Strappazzon, L. (2005). Reforming resource rent policy: an information economics perspective. *Marine Policy*, 29, 331-338.
- Sveinn Agnarsson (2006). *The ties that (do not) bind: The ITQ system and the concentration in the Icelandic fish processing industry 1987-2004*. Presented at IIFET conference Portsmouth.
- Sveinn Agnarsson (2007). Brothættar byggðir. Í Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.), *Þjóðarspegillinn 2008* (bls 485-499). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Tullock, G., (1975). The Transitional Gains Trap. *Bell Journal of Economics*. Vol. 6, 671-678.
- Umhverfissráðuneytið, (2008), *Hnattrænar loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi. Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar*. ISBN 978-9979-839-28-6.
- Wernerheim, C. M. og Haedrich, R. L. (2007). A simple empirical model of data fouling by high-grading in capture fisheries . *Land Economics* 83: 74-85.

- Weninger, Q. (1999). Equilibrium prices in a vertically coordinated fishery. *Journal of Environmental Economics and Management*, 37, 290-305.
- Wilen, J.E. (2006). Why fisheries management fails: Treating symptoms rather than the cause. *Bulletin Of Marine Science*, 78(3): 529-546.
- World Bank and FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). (2009). *The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform*. Washington, D.C.
- Þjóðhagsstofnun. (1999). *Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og almenn hagstjórn*. Reykjavík.
- Þórólfur Matthíasson. (2007). *Are ITQs the solution to all our problems? í Rights based management in fisheries*. European Parliament. Sótt 1. júní 2011 af <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN>.
- Ögmundur H. Knútsson, (2001). *Strategic Alliances; The Role of Central Firm in Governing Strategic Alliances Between Small and Medium Size Companies; The Case in the Icelandic Fish Industry*. University of Edinburgh, Scotland

Viðauki A: Spurningalisti vegna rannsóknar

Rannsóknin byggði á hálfskipulögðum símaviðtölum við stjórnendur sjávarútvegs- og markaðsfyrirtækja. Valin voru um 17 fyrirtæki úr mismunandi geirum í íslenskum sjávarútvegi, fyrirtæki sem annað hvort sjá um eigin markaðsstarf og eða selja afurðir sínar í gegnum hrein markaðsfyrirtæki eða önnur sjávarútvegsfyrirtæki.

Fyrirtækjum innan íslensk sjávarútvegs var skipt upp í flokkana:

- Fyrirtæki í veiðum, vinnslu og markaðsstarfi
- Fyrirtæki í veiðum og vinnslu
- Sjálfstæðar útgerðir
- Smábátaeigendur
- Sjálfstæð vinnslufyrirtæki
- Stór alhliða markaðsfyrirtæki sjávarafurða
- Lítil eða meðalstór markaðsfyrirtæki sjávarafurða

Rannsakendur tóku hálfopin viðtöl í gegnum síma eða beint við viðmælendur þar sem því var við komið. Spurningarnar beindust því að fá betri skilning á viðhorfi stjórnenda sjávarútvegsfyrirtækja til áhrifa fiskveiðistjórnunarkerfisins á þróun og virkni virðisbætur íslensks sjávarútvegs, bæði markaðs- og rekstrarhluta hans. Þá var leitast við að draga fram sýn þeirra hvað varðar mikilvægi fiskveiðistjórnunarkerfisins fyrir samkeppnishæfi Íslands.

Viðtöl voru tekin við framkvæmdastjóra eða aðra stjórnendur valdra fyrirtækja úr úrtökuhópnum. Miðað var við að lengd hvers viðtals væri á bilinu 30 til 60 mínútur. Viðtölin voru endurrituð á tölvutækt form til frekari greiningar. Þau voru ýmist tekinn í gegnum síma eða beint við viðkomandi aðila þar sem því varð við komið. Viðtölin voru hálfopin, þ.e. tryggt var að allir viðmælendur fái í svörum sínum a.m.k. að fjalla um fyrirframákveðin atriði. Framsetning niðurstaðna er tryggð með því að ekki er hægt að rekja tilvitnanir beint til viðmælenda.

Spurningarammi vegna viðtala

Persónuupplýsingar (ef með þarf: forgreint af spyrli)	Má ég biðja þig um að kynna þig og segja mér nánar af sjálfum þér: - Starfsheiti og starfið sjálft - Menntun og fyrri störf - Hversu lengi hefur þú unnið hjá fyrirtækinu?
Almennt um fyrirtækið (ef með þarf: forgreint af spyrli)	Getur þú sagt mér af uppruna fyrirtækis þíns og þróun eignarhalds? - Stofnendur - Tilgangur með stofnun - Eignarhald í dag
Sölu og markaðsmál	Hvernig er markaðsstarfsemi fyrirtækisins háttað? - Hverjir eru kaupendur afurðanna erlendis? - Dreifingaraðilar, úrvinnsluaðilar, smásölukeðjur, veitingasalar o.s.frv. - Hverjir eru endanlegir kaupendur afurðanna? - smásalar, veitingastaðir, mötuneyti o.s.frv. - Hverjar eru helstu breytingar sem orðið hafa á sölu og markaðsmálum fyrirtækisins á síðustu árum 5 – 7 árum? - Hvaða nýjungar í markaðsstarfsemi hefur fyrirtækið helst tekið upp á síðustu 5 – 7 árum? - Hefur fyrirtækið stofnað eða hefur í huga að stofna fyrirtæki eða útibú erlendis? Hver hafa áhrif fiskveiðistjórnunarkerfisins verið á markaðastarf fyrirtækisins? - Hverju, ef þá nokkru, í markaðsstarfi fyrirtækisins hefur fiskveiðistjórnunarkerfið breytt? - Ef það hefur haft áhrif, hvað er það þá í fiskveiðistjórnunarkerfinu sem hefur ýtt undir eða stutt breytingar í markaðsstarfinu? Hvernig sveiflast verð á ykkar markaði? - Hvað ræður verðsveiflunum? - Árstíðir? - Framboð? - Eftirspurn? - Óvissa? - Gæði? - Annað? Hvernig nýtist strandveiðifiskur fyrir markaðsstarf fyrirtækisins? - Breytir það aðgengi að hráefni? - Hentar í sömu/aðrar afurðir? - Nýting? - Virði? - Almennt mat þitt á gæðum strandveiðifisks?
Verðmætasköpun	Geturðu lýst hvernig verðmætasköpunin í keðjunni í heild fer fram og gróflega hvernig hún skiptist frá veiðum til markaðar? - magn - verðmæti - skipting milli afurða - % Hvaða breytingar hafa orðið á framleiðni hjá fyrirtækinu á seinustu 5-7 árum? - Í vinnuafli, hráefni á manntíma og/eða sölumagn og söluverðmæti á starfsmann

	• Ársframleiðslu á ársverk í helstu framleiðslutegundum (gróflega) ○ Landfrystar afurðir ○ Fersk flök ○ Sjófrystar afurðir ○ Saltflök ○ Saltfiskur Á hvað hefur fyrirtækið helst lagt áherslu á síðustu 5 – 7 árum hvað varðar aukningu í verðmætasköpun? • draga úr kostnaði og/eða auka tekjur • afla hráefnis á hagkvæmari hátt • bæta hagkvæmni rekstrarþátta með úthýsingu eða taka þá inn í fyrirtækið • með fjárfestingum í vélum, búnaði eða öðrum eignum • auka/bæta vöruframboð • afla nýrra markaða • samræming vinnsluaðferða, samræma gæðaferla o.fl • annað - þá hvað? Hverjar eru ástæður fyrir því hjá fyrirtækinu að tekin hafa verið upp virðisaukandi vinnubrögð? • Hvað sérð þú fyrir þér að sé mögulegt að gera til að efla virðisaukandi vinnubrögð en frekar? Hver hafa áhrif fiskveiðistjórnunarkerfisins verið á verðmætasköpun fyrirtækisins? • Hverju, ef þá nokkru, hefur fiskveiðistjórnunarkerfið breytt um verðmætasköpun fyrirtækisins? • Ef það hefur haft áhrif, hvað er það þá í fiskveiðistjórnunarkerfinu sem hefur kallað á, ýtt undir eða stutt breytingar á verðmætasköpuninni?
Skilvirkni fiskveiðistjórnunarkerfisins	Hversu árangursríkt telur þú núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi vera? Í hverju telur þú að skilvirkni kerfisins felist (kostir)? Í hverju telur þú að óskilvirkni kerfisins felist (gallar)? Hvernig vildir þú sjá fiskveiðistjórnunarkerfisins þróast á næstu 5 árum? Hvernig býstu við að fiskveiðistjórnunarkerfið muni vera eftir 5 ár?
Skipulag í virðiskeðju	Hvar staðsetur þú fyrirtæki þitt í virðiskeðjunni? • Öflun/kaup á hráefni – hvar? • Hvernig er markaðsstarfsemi háttað? • Hvernig er dreifingu og umsýslu háttað erlendis? • Fara afurðir í framhaldsvinnslu erlendis og hverjir sjá um þann þátt? • Hver eru tengslin við dreifingar- umsýslu- eða úrvinnsluaðila á erlendum mörkuðum? Lýstu starfseminni í meginatriðum fyrir okkur (ef með þarf: forgreint af spyrli) • Hvað er gert á hverju þrepi í virðiskeðjunni sem starfsemin nær yfir? Hvernig mundir þú lýsa samstarfi innan virðiskeðjunnar? • Eðli samstarfs innan virðiskeðjunnar? • Helstu samstarfsaðilar á öðrum stigum keðjunnar? • Samstarf með samkeppnisaðilum? • Hversu mikið af starfsemi þinni lætur þú vinna annarsstaðar? (hlutfall?)

	<i>Hver ,ef þá nokkur, telur þú áhrif fiskveiðistjórnunarkerfisins hafa verið á breytingar á virðiskeðjunni síðustu 5 – 7 ár?</i> • Hverju hefur kerfið breytt? • Hvað er það í fiskveiðastjórnunarkerfinu sem hefur ýtt undir eða stutt breytingar? • Hafa að þínu mati eftirfarandi breytingar á Fiskveiðistjórnunarkerfinu haft áhrif á samsetningu og skipulag virðiskeðjunnar? ○ Frjálst framsal aflaheimilda ○ Frjálsar rækjuveiðar ○ Byggðakvóti ○ Strandveiðar ○ Tegundir bundnar í aflamark ○ Annað – þá hvað <i>Hvernig metur þú valdastöðu/valdajafnvægi innan virðiskeðjunnar í dag?</i> • <i>Hvernig upplifir þú jafnvægið milli fyrirtækja sem staðsett eru á mismunandi þrepum innan virðiskeðjunnar?</i> • <i>Hverjir hafa völdin í keðjunni og í hverju eru þau fólgin?</i> • <i>Hvernig, ef þá nokkuð, hefur þessi valdastaða breyst með fiskveiðistjórnunarkerfinu ?</i>
--	---