

Þjóðhagsstofnun

**Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og
almenn hagstjórn**

Inngangur

Markmiðið með þeirri skýrslu er hér birtist er að gefa yfirlit yfir þróun íslensks sjávarútvegs á undanförunum árum. Lögð er áhersla á að kanna áhrif af aflamarkskerfinu sem komið var á í botnfiskveiðum árið 1984 og er nú við lýði í stærstum hluta fiskveiðanna hér við land. Ennfremur er fjallað um þann vanda sem sveiflur í sjávarútvegi valda við hagstjórn og hugsanlegri beitingu auðlindagjalds í því samhengi.

Í fyrstu fimm köflum skýrslunnar er gerð grein fyrir þróun mikilvægra kennitalna sjávarútvegsins. Fjallað er um framleiðni, afkomu, skiptingu afla, kvótaviðskipti og kvótaverð. Eins og búast má við þegar þetta flókna mál er til umfjöllunar er fátt um einhlítar niðurstöður. Það ber að hafa í huga að á því tímabili sem hér er til skoðunar – síðustu tveimur áratugum eða svo - hafa ekki einvörðungu verið gerðar breytingar á stjórn fiskveiða, heldur hefur rekstrarumhverfi allra fyrirtækja í landinu gerbreyst. Það er því mjög erfitt að skilja þá þætti sem hafa valdið breytingum í sjávarútvegi frá þeim þáttum sem haft hafa áhrif á efnahagslífið almennt. Opnun fjármagnsmarkaða, hjöðnun verðbólgunnar, gengisstefnan og þróun hlutabréfamarkaðar eru nokkur mikilvæg atriði í þessu sambandi.

Þegar rætt er um kvótakerfið og hagkvæmni þess er nauðsynlegt að greina á milli tveggja þátta. Annars vegar er það ákvörðun heildaraflamarks, en hins vegar aflamarkskerfið með framseljanlegum kvótum. Fræðilega er hægt að sýna fram á að í aflamarkskerfi með frjálsum framsali er leyfilegur heildarafli sóttur með lágmarkskostnaði. Hagkvæmni í fiskveiðum er hins vegar einnig háð því að heildaraflamarkið sé ákvarðað með það að markmiði að fiskistofnarnir nái hagkvæmri stærð. Nokkur misbrestur var á þessu síðara atriði þar til fyrir nokkrum árum, sérstaklega að því er varðar þorsstofninn. Þetta veldur einnig erfiðleikum í túlkun niðurstaðna. Þó má draga eftirfarandi niðurstöður af þessari athugun:

- Framleiðni í fiskveiðum jókst mikið eftir að aflamarkskerfið var tekið upp árið 1984. Bæði fræðileg rök og einstaka tölulegar upplýsingar benda til þess að aflamarkskerfið hafi stuðlað að framleiðniaukningu í sjávarútvegi. En þegar á heildina er litið og tekið tillit til margvíslegra annarra breytinga í umhverfi útgerðarfyrirtækja er ekki hægt að benda á marktækar tölfræðilegar vísbendingar um að aflamarkskerfið hafi haft þessi áhrif.
- Afkomubatinntinn sem varð í sjávarútveginum á árunum 1989-1995 réðst sennilega mest af almennum breytingum í efnahagsumhverfi fyrirtækjanna, sem urðu á þessum árum. Það er þó ekki hægt að útiloka að aflamarkskerfið hafi haft þarna nokkur áhrif, t.d. í gegnum áhrif á framleiðni í fiskveiðum sem hafi komið í veg fyrir að sú lægð í þorsstofninum sem varð á fyrri hluta þessa áratugar hafi leitt til taprekstrar í sjávarútvegi.

- Ekki er hægt að sýna fram á verulegar breytingar á dreifingu afla á tegundir skipa eða landshluta vegna kvótakerfisins. Samt sem áður eru verulegir flutningar á aflahlutdeild milli svæða, sem bendir til aukinnar hagræðingar og áhættudreifingar. Nokkur aukning hefur orðið á aflahlutdeild stærstu fyrirtækjanna, en langt er frá því að nokkurt fyrirtæki hafi yfirburðastöðu.
- Umfang kvótaviðskipta er sennilega einn besti mælikvarðinn á hagkvæmni frjálsa framsalsins. Viðskipti með aflamark (skammtímakvóta) hafa verið veruleg á undanförunum árum og námu að verðmæti um 10 milljörðum króna á síðasta fiskveiðiári. Markaður fyrir aflahlutdeildir (langtímakvóta) hefur verið mun þynnri, en viðskipti jukust á síðasta fiskveiðiári.
- Núverandi verð á aflamarki endurspeglar skammtíma jaðarhagnað fyrirtækjanna og er langt umfram það verð sem heildararðsemi í íslenskum sjávarútvegi gefur tilefni til.

Í sjötta kafla er vikið að nokkrum þáttum fiskveiðistjórnunarkerfisins sem til greina kæmi að endurskoða ef markmiðið er að auka hagkvæmni þess, t.d. ákvæði varðandi veiðiskyldu, veiðileyfi, hlutföll í skiptum milli tegunda og eignarréttarstöðu kvótans. Sjöundi kafli fer yfir nokkra þætti sem ívilna eða íþyngja sjávarútvegi miðað við aðrar greinar, t.d. sjómannaafslátt og gjöld í Þróunarsjóð. Síðustu tveir kaflar skýrslunnar fjalla um hugsanlega gjaldtöku af fiskveiðum vegna afnota af sameiginlegri auðlind landsmanna, þ.e.a.s. fiskistofnunum. Síðustu tveir kaflar skýrslunnar taka á ýmsum atriðum varðandi þetta mál. Áttundi kafli fjallar ítarlega um auðlindarentu, sambúðarvanda sjávarútvegs og annarra greina, gengi, raungengi og sveiflujöfnun. Níundi og jafnframt síðasti kafli fjallar um hugsanlega útfærslu og áhrif mismunandi forms auðlindagjalds. Eftirfarandi atriði úr þessum köflum eru mikilvæg.

- Ef gengi og laun ákvarðast í samræmi við ytra jafnvægi þjóðarbúsins, þ.e.a.s. þannig að jafnvægi sé á viðskiptum við útlönd þegar litið er til nokkurra ára í senn, þá skiptir ráðstöfun auðlindarentunnar („umframhagnaðar“) litlu fyrir stig raungengis. Þetta þýðir að ef fjármagnsmarkaður og vinnumarkaður eru án mikilla bresta skiptir ákvörðun um auðlindagjald fyrst og fremst máli þegar litið er til tekju- og eignadreifingar. Í þessu tilfelli snúast rökin fyrir inngrípum hins opinbera ekki um að ná fram efnahagslegri hagkvæmni heldur að ná fram sáttum á samfélaginu með jafnari skiptingu auðlindarentunnar. Mikilvægt er að slík inngríp skaði ekki verðmætasköpun í sjávarútvegi.
- Líkt og aðrar atvinnugreinar munu sjávarútvegur hafa áhrif á raungengið. Ef það verður niðurstaðan að þessi áhrif séu þess eðlis að mikil hætta sé á að raungengið verði það hátt að það hindri þróun annarra atvinnugreina þá kemur auðlindagjald til álita sem hagstjórnartæki til að afstýra þessari hættu.

Æskilegast væri að álagning slíks gjalds væri sem mest á markaðslegum forsendum, t.d. með uppboðum á aflamarki og aflahlutdeildum.

- Ef ákveðið er að taka upp auðlindagjalddöku eða uppboð veiðiheimilda er mikilvægt að gera það í áföngum og á nægjanlega löngum tíma þ.a. greininni gefist tími til að aðlagast breytingunum. Nauðsynlegt er að verð heimildanna endurspegli allan útgerðarkostnað, breytilegan og fastan.
- Álagning auðlindagjalds mun gera miklar kröfur til hagstjórnarinnar. Þegar grannt er skoðað, þá er ekki auðvelt að finna þær hlutlægu viðmiðanir sem hægt er að byggja á til að ákvarða „hóflegt“ raungengi.

Það er augljóslega mjög mikilvægt fyrir sjávarútveginn og landsmenn alla að sátt náist um fyrirkomulag á úthlutun veiðiheimilda þannig að stjórnunarleg óvissa bætist ekki við alla þá óumflýjanlegu áhættuþætti sem fylgja fiskveiðum. Það er álit Þjóðhagsstofnunar að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi með skynsamlegri ákvörðun heildaraflamarks og frjálssu framsali aflaheimilda nái í meginatriðum þeim tilgangi að hámarka arð þjóðarþúsins af fiskveiðum. Álagning auðlindagjalds er að mestu óskýlt mál sem hefur ekki áhrif á þetta álit á fyrirkomulagi fiskveiðistjórnunar. Í leitinni að málamiðlun í deilum um auðlindagjald gæti verið gagnlegt að hafa eftirfarandi í huga.

Þegar á heildina er litið er nú enginn hagnaður af reglulegri starfsemi í sjávarútvegi umfram það sem gengur og gerist í öðrum atvinnugreinum.

Búið er við að bætt veiðistjórnun, m.a. framfarir í ákvörðun heildaraflamarks, leiði til mikils hagnaðar í framtíðinni og þá sérstaklega í þorskveiðum. Þetta eru þó væntingar um tekjur en ekki handfast fé.

Núverandi verð á aflamarki endurspeglar ekki fastan kostnað vegna þeirra miklu fjármuna sem bundnir eru í fiskveiðum, heldur fyrst og fremst skammtíma jaðarhagnað eftir að tekið hefur verið tillit til breytilegs kostnaðar. Hugsanleg gjalddtaka yrði því mun lægri en þetta verð gefur til kynna.

Þegar til lengri tíma er litið er eðlilegt að verð á aflamarki leiti í átt að jafnvægi þar sem tekið er tillit til alls kostnaðar við veiðarnar. Þetta hefur ekki gerst á þeim 15 árum sem núverandi kerfi hefur verið við lýði og er þetta háa verð veruleg hindrun í vegi nýliðunar í útgerð. Það er því ástæða til að kanna hvort til séu markaðslegar leiðir til að lækka verð á aflamarki.

1. Framleiðni

Framleiðni fyrirtækis eða atvinnugreinar er venjulega skilgreind sem hlutfallið á milli magns framleiðslunnar og magns þeirra framleiðsluþátta sem notuð eru í henni. Þegar rætt er um magn framleiðslunnar er yfirleitt miðað við þá verðmætisaukningu (vinnsluvirði) sem á sér stað í atvinnugreininni en ekki magn endanlegra afurða. Framleiðni vinnunnar verður þá hlutfallið á milli vinnsluvirðisins og vinnuaflsins og framleiðni fjármagnsins verður hlutfallið á milli vinnsluvirðis og magns þess fjármagns sem bundið er í framleiðslunni.

Tafla 1.1 sýnir vinnsluvirði á ársverk í fiskveiðum, fiskvinnslu, almennum iðnaði öðrum en fiskvinnslu og fyrirtækjum alls fyrir nokkur ár.

Tafla 1.1

	Vinnsluvirði á ársverk			Iðnaður án stóriðju, kjöt- og mjólkuriðn.	Fyrirtæki alls
	Fisk- veiðar	Fisk- vinnsla	Sjávar- útvegur		
	<i>Eining: þús. kr. á verðlagi ársins</i>				
1973	11,9	10,5	11,1	8,1	10,4
1978	78,3	44,2	57,6	45,4	59,0
1983	504,1	277,7	359,2	432,3	575,7
1988	2.967,0	1.218,3	1.959,2	1.753,3	2.102,3
1993	4.674,9	2.531,4	3.594,3	2.580,4	3.093,9
1995	5.412,2	2.419,6	3.797,2	2.870,8	3.362,6

Heimild: Þjóðhagsstofnun

Hjá þeim atvinnugreinum sem eru með í töflu 3.4 er vinnsluvirði á ársverk oftast hæst í fiskveiðum. Undantekningar eru þó þau ár þegar sjávarútvegurinn hefur gengið í gegnum mikla erfiðleika eins og t.d. árið 1983. Vinnsluvirði á ársverk í fiskvinnslunni er að jafnaði um helmingur af vinnsluvirði á ársverk í fiskveiðum. Helsta undantekningin frá þessari reglu er árið 1973 en þá hækkaði afurðaverð mikið.

Rétt er að nefna að mælingar á framleiðni eru háðar því hvernig magn framleiðsluþáttanna er mælt. Vinnutími er mun lengri hér á landi en í nálægum löndum og því eru fleiri vinnustundir á bak við hvert ársverk fleiri hér. Af þeirri ástæðu mælist munur í framleiðni á milli Íslands og annarra nálæggra landa mjög mismunandi eftir því hvort miðað er við ársverk eða vinnustundir.¹ Þá má einnig nefna að vinna í einstökum atvinnugreinum er mjög mismunandi með tilliti til menntunar, starfsþjálfunar, áhættu og fleiri þátta. Af þessum ástæðum getur verið

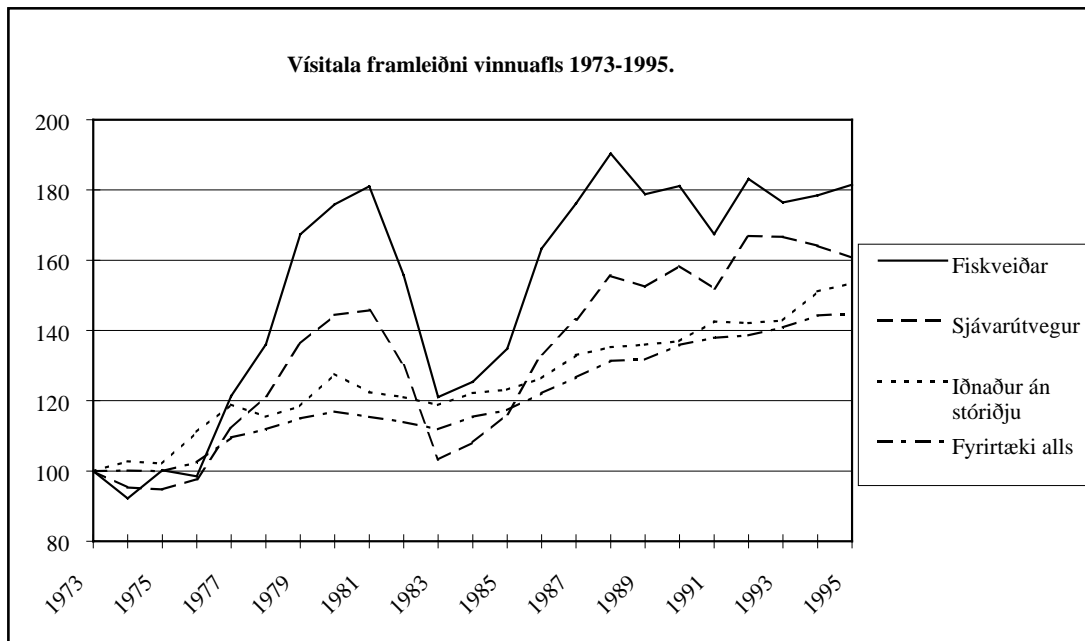
¹ Sjá t.d. skýrslu Fiskvinnslunefndar sjávarútvegsráðherra (1997).

vandasamt að bera saman magn vinnu í einstökum atvinnugreinum. Í þessari skýrslu verður einungis notast við upplýsingar um ársverk til að mæla magn vinnu.

1.1. Framleiðni í sjávarútvegi og öðrum greinum

Tafla 1.1 sýnir framleiðni vinnunnar í nokkrum atvinnugreinum fyrir nokkur ár. Þróun framleiðinnar verður þó ekki leidd út frá tölunum í töflunni enda stærsti hlutinn af breytingunum í vinnsluvirði á ársverk vegna verðbólgu. Til að fá raunhæfa mynd af þróun framleiðinnar þarf því að taka burt áhrif verðbólgunnar. Í mynd 1.1 eru vísitölur sem sýna þróun framleiðni vinnunnar. Vísitölurnar eru búnar til út frá magnvísitölum vergra þáttatekna og fjölda ársverka. Tölurnar um magnvísitölu vergra þáttatekna eru úr Þjóðhagsreikningum frá framleiðsluhlið sem unnar hafa verið á Þjóðhagsstofnun frá árinu 1973.

Mynd 1.1

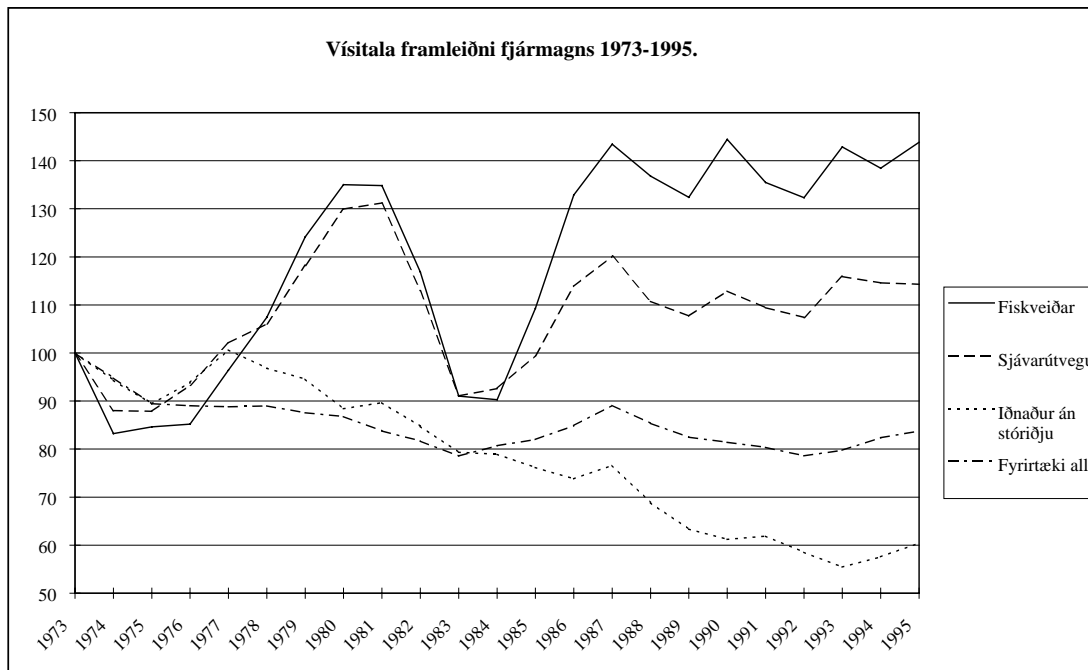


Heimild: Þjóðhagsstofnun

Í mynd 1.1 sést að framleiðni vinnunnar hefur aukist mikið í fiskveiðum og sjávarútvegi á þeim 23 árum sem sýnd eru í myndinni. Framleiðnin í fiskveiðunum var 81% meiri á árinu 1995 en hún var á árinu 1973, framleiðnin í fiskvinnslunni var 36% meiri, framleiðnin í sjávarútvegi var 60% meiri, framleiðnin í öðrum almennum iðnaði var 53% meiri og framleiðni allra fyrirtækja í landinu var 45% meiri.

Í mynd 1.2 eru vísitölur sem sýna þróun framleiðni fjármagnsins í nokkrum greinum. Við útreikning á framleiðninni var fjármagnið mælt með s.k. þjóðarauðs-verðmæti fastafjármuna á föstu verðlagi.²

Mynd 1.2



Heimild: Þjóðhagsstofnun

Mynd 1.2 sýnir að framleiðni fjármagns í fiskveiðum var 44% meiri á árinu 1995 en á árinu 1973. Á sama tíma minnkaði framleiðni fjármagns í fiskvinnslu um 15% en framleiðni fjármagns í veiðum og vinnslu jókst um 14%, framleiðni fjármagns í öðrum almennum iðnaði en fiskvinnslu minnkaði um 40% og framleiðni fjármagns í fyrirtækjum alls minnkaði um 16%.

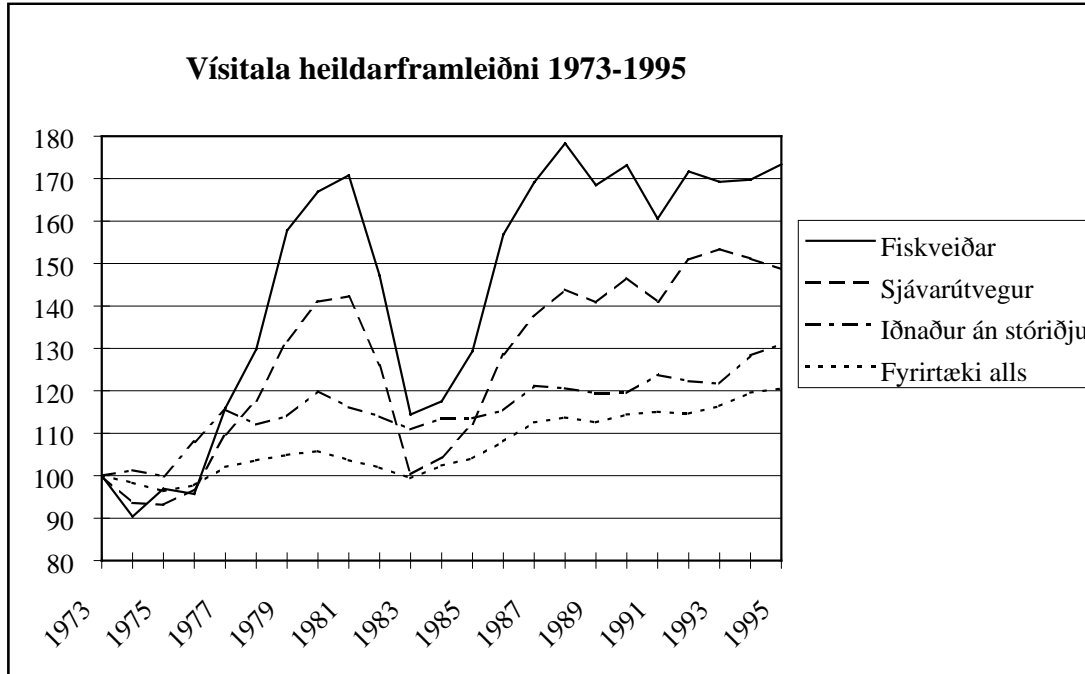
Ekkert í hagfræðilegum kenningum segir að óeðlilegt sé að aukning fjármagns í framleiðslunni sé í þeim mæli að framleiðni fjármagnsins lækki. Tækniþróun sem felst í því að vélar og tæki leysa mannshöndina af hólmi getur vel verið hagkvæm þótt hlutfallið á milli vinnsluvirðis og fjármagns í framleiðslunni lækki. Til þess að slík tækniþróun sé hagkvæm þurfa vélarinnar að spara það mikla vinnu að heildarkostnaður við vinnu og fjármagn verði minni en ella. Það er þess vegna ekki hægt að ráða það af því að framleiðni fjármagnsins lækkar að um sé að ræða offjárfestingu eða vannýtingu á fjármagni.

Eðlilegt er talið að meta þróun framleiðni út frá heildarframleiðni vinnu og fjármagns. Þetta er gert með því að veга saman magn vinnu og fjármagns með

² Þjóðarauðsmat fastafjármuna er reiknað út á Þjóðhagsstofnun út frá upplýsingum um fjárfestingar í einstökum atvinnugreinum.

einhverjum hætti og búa þannig til mælikvarða á heildarnotkunar á framleiðsluþáttunum vinnu og fjármagni. Mynd 1.3 sýnir þróun heildarframleiðni fyrir nokkrar atvinnugreinar.³

Mynd 1.3



Heimild: Þjóðhagsstofnun

Myndin sýnir að heildarframleiðni í fiskveiðum var 73% meiri árið 1995 en hún var á árinu 1973. Á sama tíma jókst heildarframleiðni í fiskvinnslu um 21%, heildarframleiðni í veiðum og vinnslu jókst um 49%, heildarframleiðni í öðrum almennum iðnaði en fiskiðnaði jókst um 31% og heildarframleiðni fyrirtækja alls jókst um 21%. Mynd 1.3 sýnir einnig að mjög miklar sveiflur eru í þróun framleiðni í fiskveiðum. Nokkrar sveiflur eru í þróun framleiðni annarra greina en þær eru mun minni en sveiflurnar í fiskveiðunum. Þetta kemur ekki á óvart því augljóst er að framleiðni fiskveiðanna hlýtur að vera mjög háð því hversu gjöfuleg þau náttúruauðæfi eru sem atvinnugreinin nýtir, þ.e. sveiflukennandi stærð fiskistofna og öðrum þáttum sem lúta að veiðanleika úr þeim.

1.2. Framleiðni í fiskveiðum og fiskistofnar

Þótt augljóst sé að stærð fiskistofna hafi áhrif á framleiðni í fiskveiðum þá er ekki augljóst hvernig best er að bera sig að við að mæla þessi áhrif. Hvaða samband er í

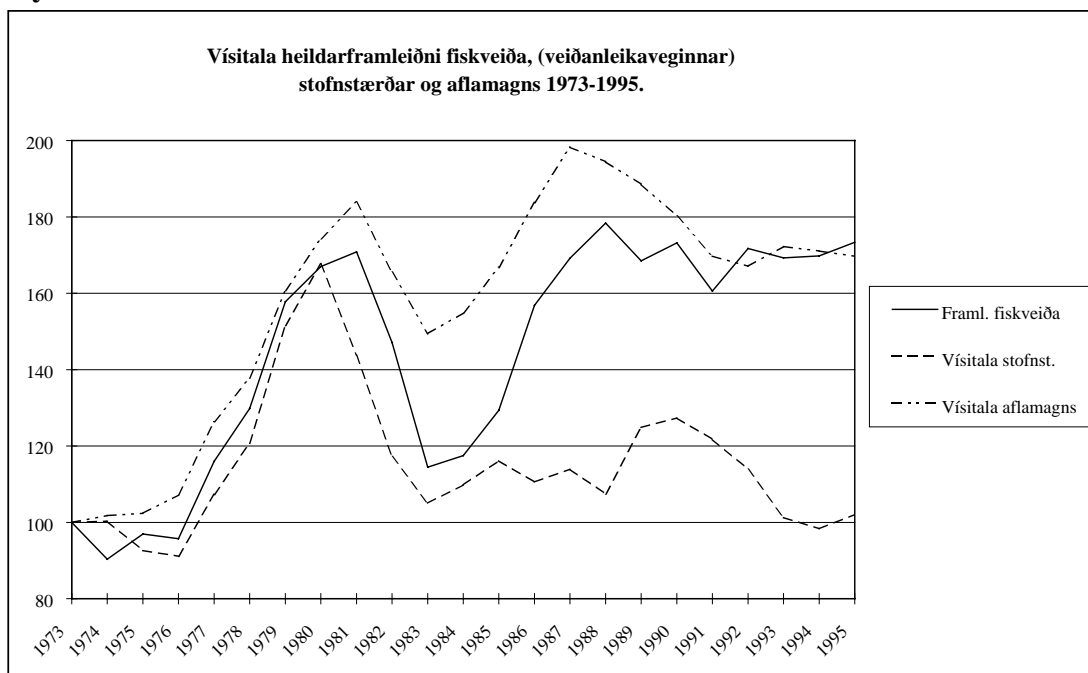
³ Hér hefur verið notuð sú aðferð sem oftast er notuð til að búa til vísitölu heildarnotkunar á framleiðsluþáttum, þ.e. að vega vísitölu vinnu og fjármagns saman í veldisvegið (geometriskt) meðaltal og nota hlutdeild þeirra í tekjum af framleiðslunni sem vogir.

milli stærðar einstaks fiskstofns og þess hversu auðvelt er að veiða 1 tonn af fiski úr stofninum? Margar útgerðir byggja afkomu sína á veiðum úr mörgum fiskistofnum. Takmarkaðar upplýsingar eru til um framleiðni í veiðum úr einstaka stofnum. Til þess að bera saman framleiðni fiskveiða í heild og ástand fiskistofnanna þarf því að búa til mælikvarða á stærð allra helstu nytjastofnanna með því að vega stærð einstakra stofna saman með einhverjum hætti. Slíkar aðferðir verða alltaf mjög grófar. Mismunur niðurstaðna verður þó minni en ella vegna mikilvægis þorskstofnsins.

Í myndum 1.4 og 1.5 eru sýndar niðurstöður úr útreikningum á vísitölum stofnstærðar fyrir alla helstu nytjastofna á Íslandsmiðum. Byggt var á upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun um stærð eftirtalinna stofna: þorsks, ýsu, ufsa, karfa, grálúðu, rækju, humars og síldar. Í stað stærðar loðnustofnsins var miðað við loðnuafla. Vísitölur þessara stofnstærða voru vegnar saman í eina vísitölu með því að nota verðmæti afla úr viðkomandi stofni sem vogir fyrir alla stofna nema síld og loðnu, en fyrir síld og loðnu voru vogirnar 20% af aflaverðmætinu. Ástæðan fyrir því að vægi á stofnvísitölum síldar og loðnu er haft minna en vægi á stofnvísitölum hinna stofnanna er sú að almennt er talið að framleiðni í veiðum á fiskum sem mynda torfur eins og síld og loðna sé mun minna háð stofnstærð en framleiðni í veiðum á botnfiski.

Það er einnig álitamál hvaða mælikvarða á stofnstærð einstakra fisktegunda eigi að miða við. Það er t.d. misauðvelt að veiða einstaka árganga þorsks. Það sama gildir um fleiri fisktegundir. Yngstu árgangar sumra fisktegunda eru ekki veiddir og ættu því ekki að teljast með þegar búinn er til mælikvarði á veiðistofn fyrir tegundina. Hafrannsóknastofnunin telur því þorska sem eru 4 ára og eldri til veiðistofns þorsks og grálúður sem eru 5 ára og eldri teljast til grálúðustofnsins. Við útreikning á vísitölu stofnstærðar í myndum 1.4 og 1.5 hefur verið miðað við þá árganga fisktegundanna sem teljast til veiðistofnsins. Við útreikning á vísitölu stofnstærðar í mynd 1.4 voru vísitölur stofnstærða fyrir einstaka fiskstofna búnar til þannig að þyngd einstakra árganga var vegin með veiðanleika þeirra. Við útreikning á vísitölu stofnstærðar í mynd 1.5 var þetta ekki gert.

Mynd 1.4

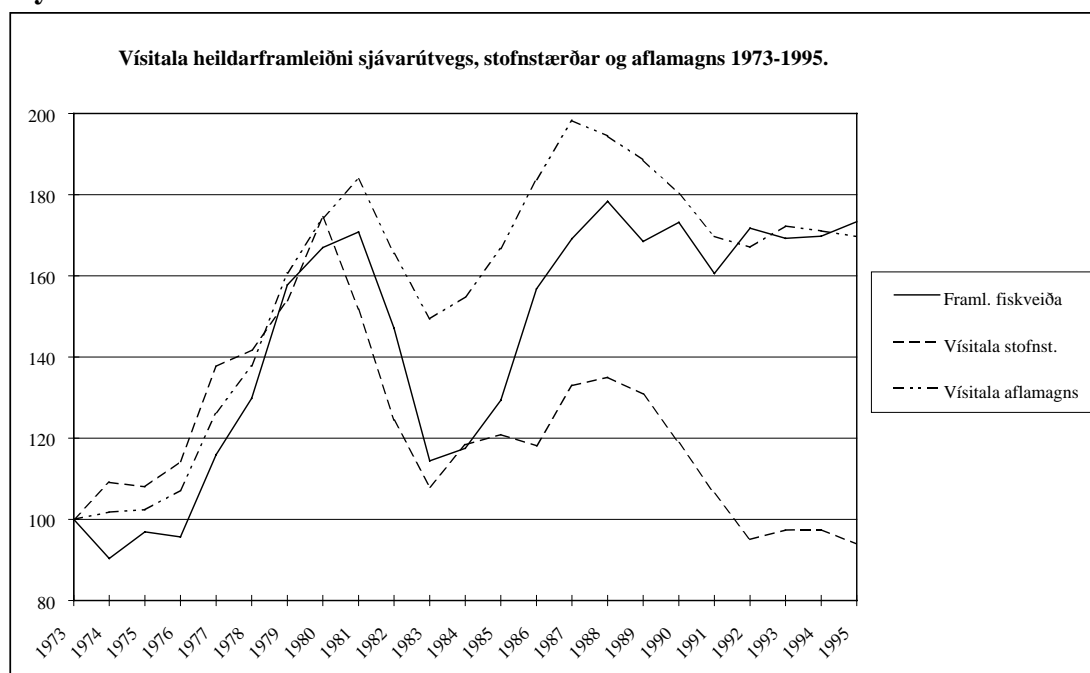


Heimild: Þjóðhagsstofnun

Í myndum 1.4 og 1.5 er sýnd vísitala aflamagns. Aflamagnið vex mjög hratt á áttunda áratugnum enda voru Íslendingar á þessum árum að ná yfirráðum yfir allri landhelginni. Á árunum 1973 og 1974 veiddu útlendingar enn rúmlega þriðjung af þorskaflanum. Önnur ástæða fyrir því að aflamagnið vex mun hraðar en stofnarnir er að stofnar eins og rækja, úthafskarfi og loðna sem voru lítið eða ekkert nýttir á áttunda áratugnum eru mikið nýttir í dag.

Þótt veruleg fylgni sé á milli heildarframleiðni og aflamagns á árunum 1973 til 1983, þá verður þróun fiskistofnanna að teljast mun sennilegri skýring á þróun heildarframleiðninnar. Bæði mynd 1.4 og mynd 1.5 sýna furðu gott samband á milli stofnvísitalnanna og heildarframleiðninnar á tímabilinu 1973-1983. Þróun fiskistofnanna (ásamt útfærslu landhelginnar og nýtingu vannýttra stofna) skýrir svo þróun aflamagnsins. En ef þróun fiskistofnanna skýrir þróun heildarframleiðninnar á árunum 1973 til 1983, hvað er það þá sem skýrir þann mikla vöxt heildarframleiðninnar sem verður eftir 1983? Samkvæmt mynd 1.4 er engin aukning í fiskigengd á árunum 1983-1988 en á sama tíma tíma jókst heildarframleiðni í fiskveiðunum um hvorki meira né minna en 56%!

Mynd 1.5



Heimild: Þjóðhagsstofnun

Í mynd 1.5 sést að þegar veiðanleiki einstakra árganga er ekki notaður til að vega saman þunga árganganna þá sýnir vísitala stofnstærðar vöxt á tímabilinu 1983-1988 upp á 25%. Ef þessi vísitala er réttari vísbending um breytingar í þeirri fyrirhöfn sem var því samfara að veiða fisk, þá útskýrir hún nokkurn hluta þeirrar 56% aukningar í heildarframleiðni í fiskveiðum sem varð á þessum tíma. En ef við getum skýrt framleiðniaukninguna á árunum 1983-1988 með því að nota vísitölu stofnstærðar í mynd 1.5 frekar en þá sem er í mynd 1.4, þá verður erfitt að útskýra af hverju heildarframleiðni í fiskveiðum minnkaði lítið á árunum 1988-1995 þegar vísitala stofnstærðar í mynd 1.5 minnkaði um 31%. Á sama tíma minnkaði (veiðanleikavegna) vísitala stofnstærðarinnar í mynd 1.4 um 5%.

Eins og svo oft þegar ráða þarf í gangverk efnahagsmálanna þá eru margar mögulegar skýringar á fyrirbærinu. Í fyrsta lagi er ljóst að hluti af framleiðniaukningunni í fiskveiðum á árunum 1983-1988 er vegna tæknibreytinga í gerð skipa, tækjabúnaðar um borð og veiðarfæra. Í öðru lagi átti sér stað mikill vöxtur í sjófrystingu á þessum árum. Á árinu 1985 voru 4,7% af útflutningsframleiðslu sjávarafurða sjófrystar afurðir, en á árinu 1988 var hlutfallið 13,4%. Í þriðja lagi eru fiskmarkaðir að hefja starfsemi sína á þessum árum. Á árinu 1987 er verðmæti þess afla sem seldur er á fiskmörkuðum 2,9% af verðmæti heildaraflans, á árinu 1988 er þetta hlutfall 5,7% og á árinu 1990 er hlutfallið 9,0%. Í fjórða lagi á sér stað mikil kerfisbreyting á árinu 1986 þegar umfangsmikið sjóðakerfi í fiskveiðunum er lagt niður. Í fimmta lagi er framleiðnin í mismunandi veiðigreinum ólík þannig að vægi

einstakra veiðigreina hefur áhrif á mælda framleiðni. Í sjötta lagi mætti nefna að sjávarútvegurinn gekk í gegnum mikla kreppu á árunum 1982 og 1983. Slíkum kreppum fylgir oft mikil endurskipulagning og hagræðing innan einstakra fyrirtækja sem leiðir til meiri framleiðni og arðsemi. Í sjöunda lagi var aflamarkskerfi með framsalsrétti komið á í stærstum hluta botnfisveiðanna á árinu 1984.

1.3. Aflamarkskerfi og framleiðni

Hér verður ekkert fullyrt um þátt aflamarkskerfisins í þeirri miklu framleiðni- aukningu í fiskveiðunum sem varð á árunum 1983-1988, eða þátt þess í því að koma í veg fyrir mikla minnkun framleiðninnar sem búast hefði mátt við í kjölfar þeirrar miklu lægðar sem þorsstofninn var í á fyrstu árum þessar áratugar. Með hliðsjón af fræðilegri greiningu og út fyrirliggjandi gögnum virðist sennilegt að aflamarkskerfið hafi haft þarna einhver áhrif en ekki er enn hægt að benda á marktækar tölfræðilegar vísbendingar um að svo hafi verið.

Hér verður ekki reynt að reikna formlega út hversu mikið þeir skýringarþættir sem nefndir voru hér að framan geta skýrt af þróun framleiðninnar enda allir slíkir útreikningar mjög umdeilanlegir. Sá þáttur sem auðveldast er að mæla hvaða áhrif hafði á framleiðnina, þ.e. vöxtur í sjófrystingu, er ekki það umfangsmikill að hann skýri stóran hluta þeirrar 56% aukningar í heildarframleiðni sem varð á árunum 1983-1988. Í stað formlegra útreikninga verður hér farið lauslega yfir þau áhrif sem vænta má að hafi leitt af aflakvótakerfinu og reynt að finna töluleg gögn sem gefa vísbendingar um það hvort þróunin í sjávarútveginum hafi verið í samræmi við þessar væntingar.

Þess er að vænta að þegar vel skipulagt aflamarkskerfi er sett á fiskveiðar þar sem sóknin hefur verið óheft, þá leiði það til þess að mæld framleiðni í fiskveiðum aukist. Þessi aukning framleiðninnar getur átt sér ýmsar skýringar. Sú skýring sem flestir sérfræðingar mundu nefna fyrst er að með kvótakerfinu eru sett bönd á sókn í fiskistofnana. Frjáls sókn í fiskveiðum leiðir til ofnýtingar fiskistofna. Takmarkanir á sókn leiða þess vegna til aukningar í framleiðni vegna þess að fiskistofnarnir fá tækifæri til að vaxa. Með aukinni fiskgengd vex framleiðsla og framleiðni í fiskveiðunum, skipum fækkar, kostnaður við veiðarnar minnkar og arðsemin vex.

Þegar að er gáð þá er ekki að sjá að þessi lýsing eigi við þá þróun sem orðið hefur í íslenskum sjávarútvegi frá tilkomu kvótakerfisins árið 1984 eða að þetta skýri þá auknu framleiðni í fiskveiðum sem varð á árunum 1983-1988. Í myndum 1.4 og 1.5 hér fyrir framan sést að vísitölur fyrir stærð stofnanna eru mjög lágur á árunum 1993-1995. Sterku árgangar þorsksins frá 1983 og 1984 voru veiddir mjög hratt á árunum 1986-1989. Þorsstofninn réttir nokkuð við á árunum 1987-1989 en honum hnignar aftur á 10. áratugnum. Á síðustu árum hefur þorsstofninn nokkuð rétt við vegna mikils samdráttar í veiðinni, en stofninn er enn mikið minni en hann var um 1980 fyrir daga kvótakerfisins.

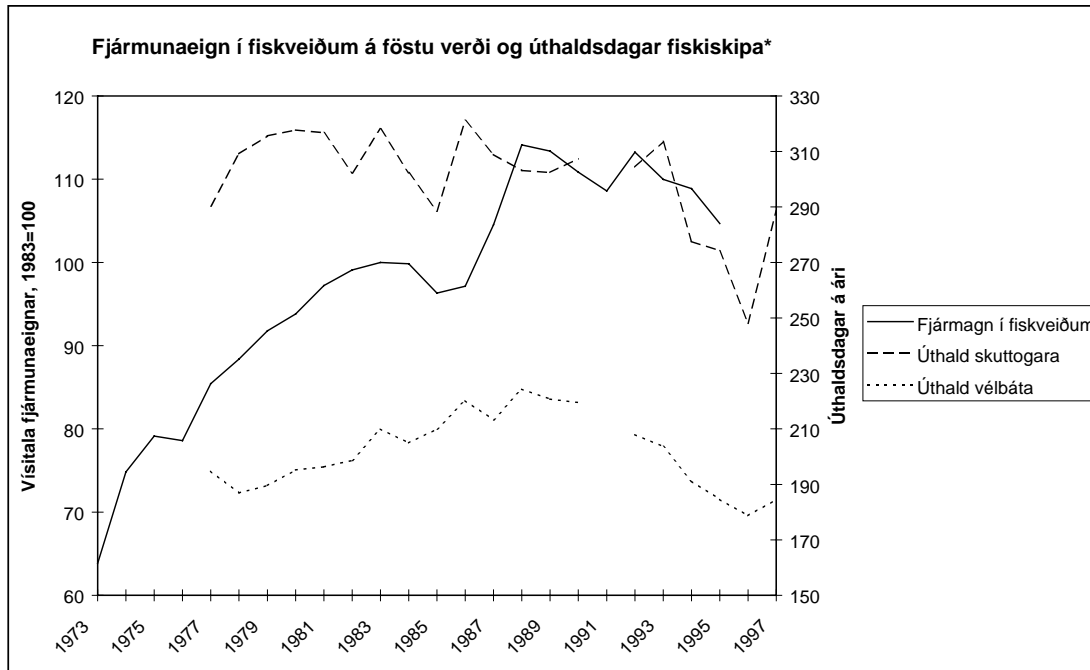
Nú er það reyndar svo að þegar aflakvótakerfið er tekið upp á árinu 1984 þá var ekki verið að fara frá frjálsri sókn heldur frá skrapdagakerfi, þ.e. kerfi þar sem sókn í þorsk var takmörkuð með fjölda sóknardaga. Sérstaka heimild stjórnvalda þurfti til að kaupa stærri fiskiskip til veiða í íslenskri landhelgi.⁴ Fram til ársins 1990 var útgerðum skipa innan aflamarkskerfisins boðið að velja sóknarmark meðafla-hámarki í þorski, grálúðu og karfa. Á þessu tímabili valdi verulegur hluti skipanna sóknarmark.

Hver sem áhrif þessara þátta hafa verið, þá virðist ljóst að þegar á heildina er litið hafa fiskistofnarnir ekki eflst eftir tilkomu aflamarkskerfisins. Flest bendir til þess að ákvarðanir um aflamark (kvóta ársins) og aðrar takmarkanir á veiðum hafi ekki verið nægilega aðhaldssamar til að fiskistofnarnir, einkum þorskurinn, næðu að vaxa upp í þá stærð sem talin er æskileg. Þetta á einkum við fyrstu árin eftir að kvótakerfið var tekið upp og árleg þorskveiði nam 35-50% af veiðistofni þorsks.

Hér verður ekki fullyrt að þær takmarkanir á sókn sem fólust í fiskveiðistjórnuninni hafi ekki haft nein áhrif. Eflaust hefði farið mikið ver ef sóknin hefði verið óheft. Hins vegar benda þær vísbendingar sem aðgengilegar eru ekki til þess að fiskveiðistjórnunin hafi leitt til þess að sóknargetan hafi verið minnkuð frá því sem hún var við upphaf kvótakerfisins, né heldur að úthaldsdögum skipanna hafi fækkað frá því sem þá var. Vísbendingar um þetta eru í mynd 1.6.

⁴ Árið 1984 var öll fjárfesting í stærri fiskiskipum bönnuð og 1985 komu reglur þar sem skylt var að úrelða skip á móti nýju skipi.

Mynd 1.6



*Tölur um úthald vantar fyrir árið 1991.

Heimildir: Þjóðhagsstofnun og Útvegur Fiskifélags Íslands

Mynd 1.6 sýnir þróun fjármunaeignar í fiskveiðum á föstu verðlagi frá árinu 1973 til ársins 1995 (vinstri ás) og þróun meðalfjölda úthaldsdaga á Íslandsmiðum hjá skuttogurum og vélbátum frá árinu 1977 til ársins 1997 (hægri ás).

Í ljósi útfærslu landhelginnar er eðlilegt að vöxtur fjármunaeignar í fiskiskipum væri hraður á 8. áratugnum. Eðlilegt er einnig að kreppan í sjávarútveginum 1982-1983 leiddi af sér samdrátt í fjárfestingum og fjármunaeign eins og varð á árunum 1984 og 1985. En strax og sjávarútvegurinn réttir við eftir kreppuna 1982-1983 hefst mikil bylgja fjárfestinga. Að einhverju leyti kann hér að gæta áhrifa frá þeirri undanþágu frá aflamarkskerfinu sem fólst í því að útgerðarmenn gátu valið sóknarmark. Góð afkoma frystiskipa hefur væntanlega einnig hvatt til fjárfestinga í frystiskipum.

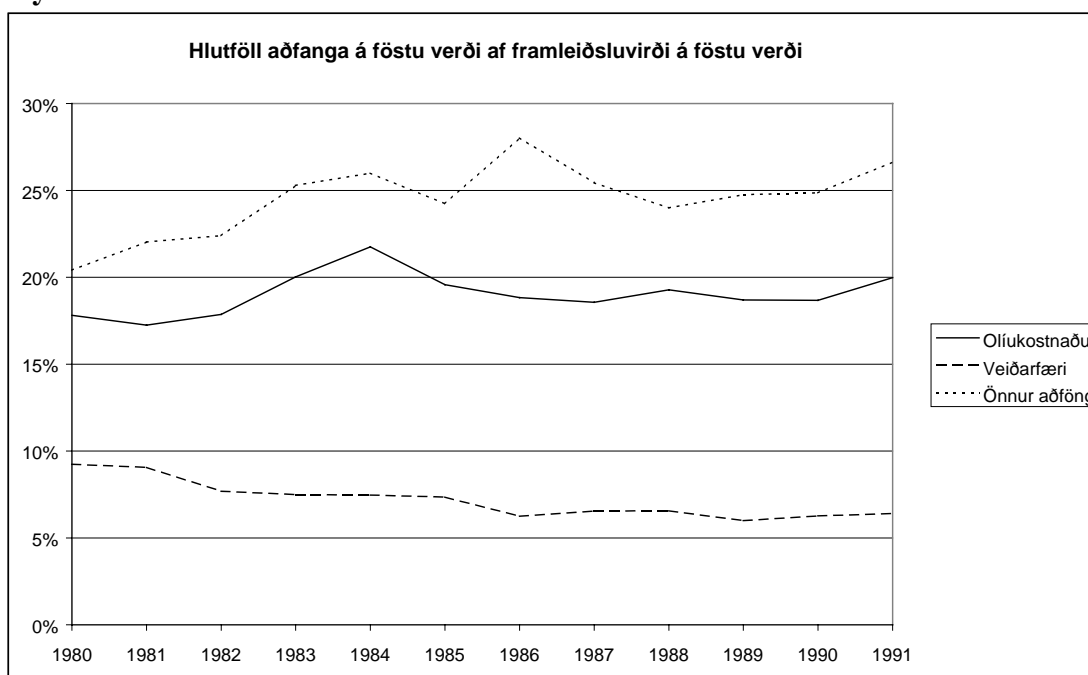
Þegar upplýsingarnar í mynd 1.6 eru skoðaðar er rétt að hafa í huga að minnkun meðalfjölda úthaldsdaga skuttogara á Íslandsmiðum á síðustu árum er að hluta til vegna aukinnar sóknar á öðrum hafssvæðum. Ef þessi ár eru undanskilin sést enginn munur á meðalfjölda úthaldsdaga eftir tilkomu kvótakerfisins miðað við það sem var fyrir daga kvótakerfisins sem bendir til þess að afkastageta þeirra skipa sem höfðu veiðileyfi í íslenskri lögsögu hafi verið nær fullnýtt.

Þegar fiskveiðum er stjórnað með heildarkvótum fyrir hóp af skipum sem hafa veiðileyfi fyrir viðkomandi fiskveiðar þá er algengt að skipum fjölgi og að mörg þeirra séu verkefalaus stóran hluta ársins. Ef hagnaðurinn af veiðunum er nægilega

mikill þá getur það réttlætt þann viðbótarkostnað sem leiðir af því að eiga skip sem lítið er nýtt. Ef hins vegar býið er að skipta aflaheimildunum niður á skip þá hættir það að vera hagstætt að hafa yfir að ráða sem mestri sóknargetu til að ná sem mestum afla þann tíma sem veiðarnar standa. Í slíku kerfi verður það hagur útgerðarinnar að lækka sóknarkostnaðinn með því að fækka skipum (kaupa minna skip) og aðlaga þannig sóknargetuna (sóknarkostnaðinn) að aflaheimildum fyrirtækisins.⁵

Hugsanlegt er að aflamarkskerfi hafi einnig áhrif á framleiðni í fiskveiðum með öðru móti en því að takmarka sóknina og byggja upp fiskistofnana. Með tilkomu aflamarks á einstök skip hættir það að vera höfuðmarkmið útgerðarinnar að veiða sem mest. Það verður hagkvæmt að spara útgerðarkostnað, t.d. olíu og veiðarfæri og auka þannig vinnsluvirði og mælda framleiðni. Það verður einnig hagkvæmt að huga að gæðum til að auka verðmæti aflans. Með aflamarkskerfinu skapast möguleikar á að stýra sókninni þannig að fiskurinn sé veiddur þegar hann er verðmætastur og að samræma veiðar og vinnslu til að bæta nýtingu vinnu og fjármagns í báðum greinum. Aflamarkskerfi með frjálssu framsali skapar einnig möguleika á sérhæfingu sem leiðir til aukningar í framleiðni.

Mynd 1.7



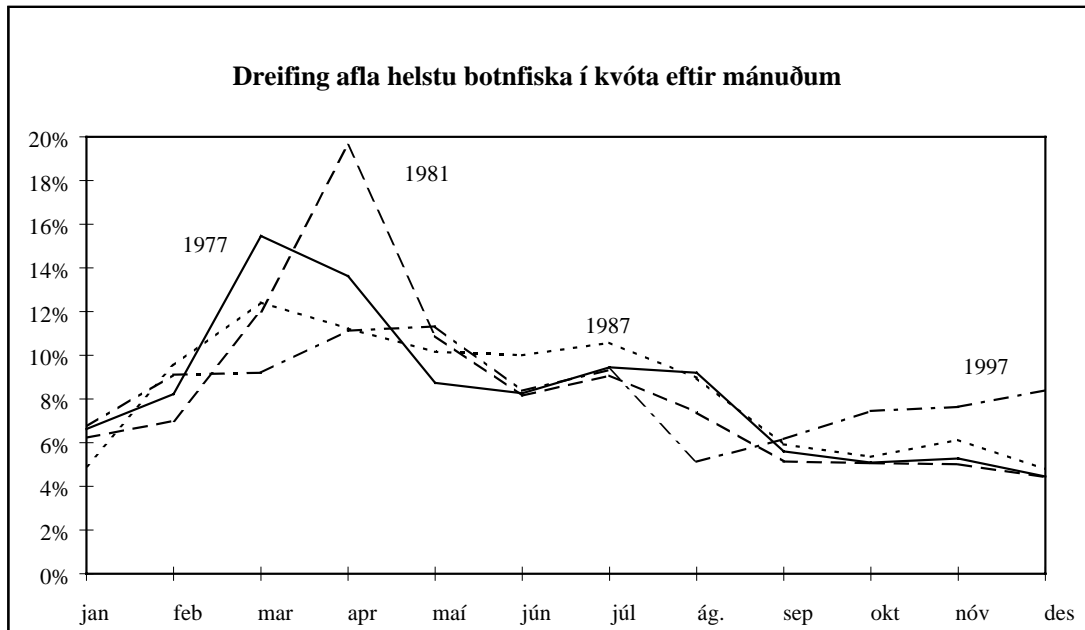
Heimild: Þjóðhagsstofnun

⁵ Reglur um endurnýjun skipa gera ráð fyrir því að skip með veiðileyfi séu úrelt á móti nýju skipi. Þessar reglur gera það að verkum að verkefnalaust skip fær verðmæti. Sjá nánar um þessar reglur í kafla 6.3.

Mynd 1.7 sýnir hvernig magn nokkurra helstu aðfanga hefur þróast í hlutfalli við magn framleiðslunnar í fiskveiðum. Myndin sýnir að olúkostnaður lækkar hratt eftir 1984 og veiðarfæranotkun minnkar jafnt og þétt allt tímabilið, en notkun annarra aðfanga sveiflast nokkuð en þegar á heildina er litið eykst hún. Notkun allra þessara aðfanga er auðvitað háður gæftum, en ef til vill einnig fyrirkomulagi fiskveiðistjórnunarinnar.

Þótt ekki sé auðvelt að sýna hvernig dreifing aflans yfir árið tengist framleiðni þá er eftirtektarvert að dreifing aflans hefur orðið mun jafnari á síðari árum eins og sést í mynd 1.8.

Mynd 1.8



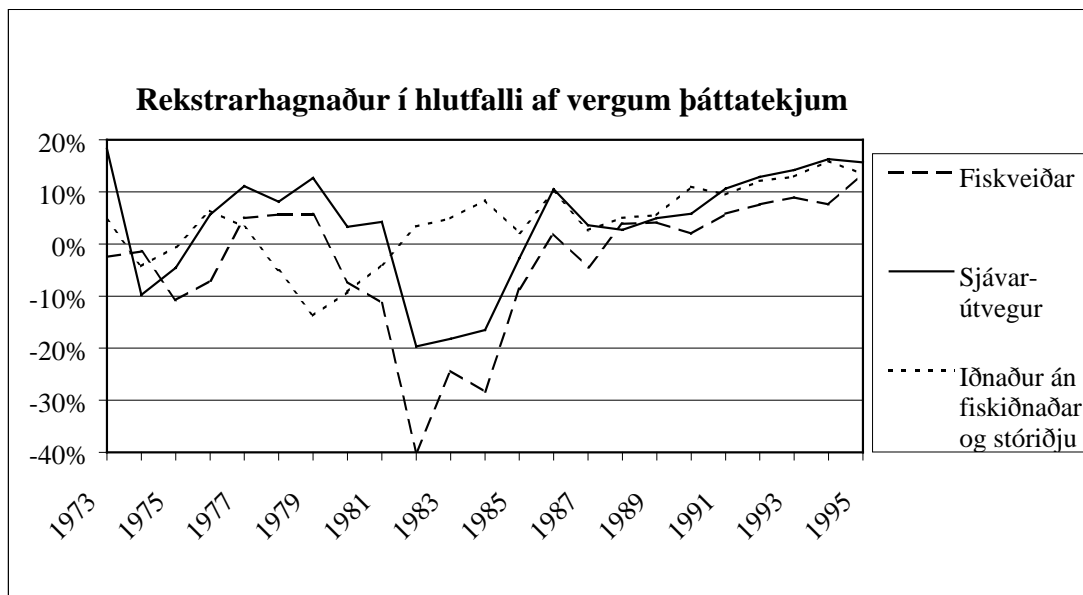
Heimild: Útvegur Fiskifélags Íslands

Í myndinni er sýnd dreifing aflans fyrir tiltekin fjögur ár. Þessi tilteknu ár endurspeglar þróun sem hefur verið að eiga sér stað. Ef breytileikastuðull (coefficient of variation) er notaður til að mæla hversu ójöfn dreifing aflans er þá er gildi hans um og yfir 40% á árunum 1977-1983. Þessi stuðull lækkar í 35% á árinu 1984 og er 21% árið 1997.

2. Þróun afkomu í sjávarútvegi

Afkomu má mæla með mismunandi hætti. Mynd 2.1 sýnir rekstrarafgang eftir afskriftir en fyrir fjármagnskostnað í hlutfalli af vergum þáttatekjum.

Mynd 2.1



Heimild: Þjóðhagsstofnun

Í myndinni sést að afkoma fiskveiðanna og sjávarútvegsins í heild hefur síst verið betri en afkoma almenns iðnaðar. Einfalt meðaltal afkomuhlutfalla þessara 23 ára er -3,2% í fiskveiðum, 3,9% fyrir veiðar og vinnslu og 4,1% fyrir almennan iðnað. Í myndinni sést að afkoman í fiskveiðunum er mikið sveiflukenndari en afkoman í almennum iðnaði. Staðalfrávik afkomuhlutfallanna er 13,1% í fiskveiðum, 11,1% í veiðum og vinnslu en 7,5% í almennum iðnaði.

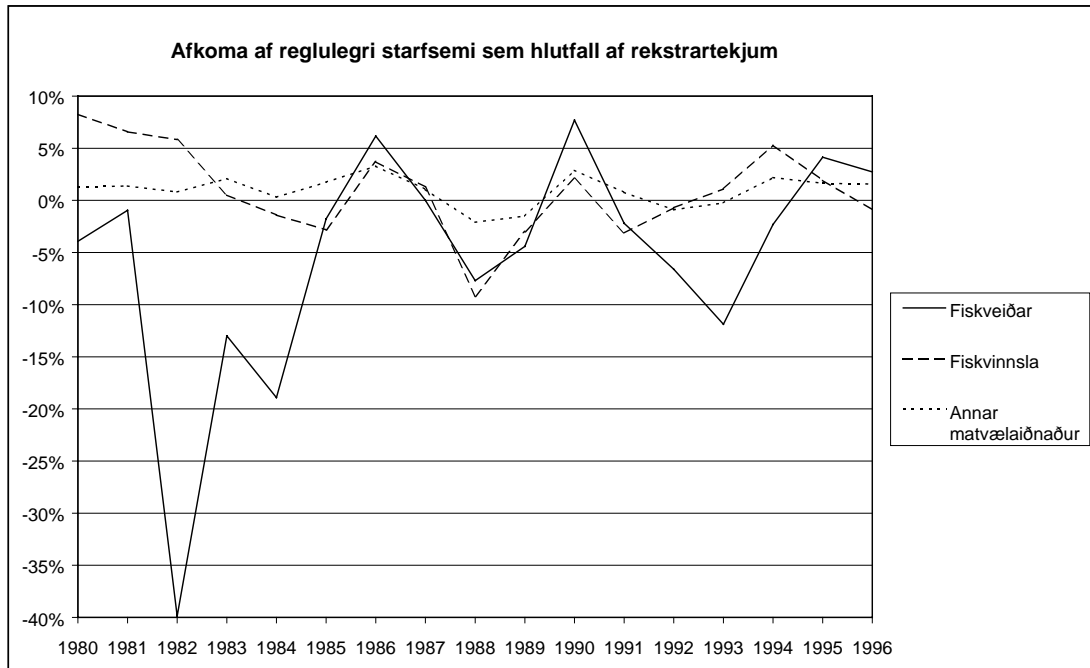
Afkoma fiskveiðanna og sjávarútvegsins er í algjöru lágmarki á árunum 1983-1985 þegar verið var að koma kvótakerfinu á. Það er því eðlilegt að afkoman batnaði frá því sem hún var á þeim tíma. Það er einkum eftirtektarvert í mynd 2.1 er að afkoma sjávarútvegsins og afkoma almenns iðnaðar hefur þróast á svipaðan hátt frá árinu 1987. Það er því nærtækt að ætla að sá afkomubati sem varð í sjávarútveginum á árunum 1989-1995 hafi ráðist mest af þeim almennu breytingum í efnahagssumhverfi fyrirtækjanna sem urðu á þessum árum með lækkun verðbólgu og almennum efnahagslegum stöðugleika. Það er þó ekki hægt að útiloka að aflamarkskerfið hafi haft þarna nokkur áhrif, t.d. í gegnum áhrif á framleiðni í fiskveiðum sem hafi komið í veg fyrir að sú lægð í þorsstofninum sem varð á fyrri hluta þessa áratugar hafi leitt til taprekstrar í sjávarútvegi. Vel heppnaðar gengisfellingar á árunum

um 1992 og 1993 og starfsemi Verðjöfnunarsjóðs sjávarútvegsins á árunum 1990-1991 höfðu einnig nokkur áhrif.

Mynd 2.1 sýnir að á árunum 1977-1987 er þróun afkomu sjávarútvegs ekki í takt við þróun afkomu almenns iðnaðar. Á þessum árum má sjá hvernig samspil afkomu sjávarútvegs, launa og raungengis hafði áhrif á afkomuskilyrði almenns iðnaðar. Nánar verður vikið að þessum málum í kafla 8 hér á eftir.

Mynd 2.2 sýnir afkomu af reglulegri starfsemi eftir fjármagnskostnað sem hlutfall af rekstrartekjum. Vegna þess að mikill hluti af lánnum til sjávarútvegs-fyrirtækja hefur verið í erlendri mynt þá hefur mikið gengistap af erlendum lánnum þau ár sem gengi krónunnar var fellt haft mikil áhrif á afkomu greinarinnar. Gengisfellingar árunum 1992 og 1993 hafa þannig þau áhrif að afkoman versnar frá því sem hún var á árinu 1991 öfugt við það sem mynd 2.1 sýnir.

Mynd 2.2



Heimild: Þjóðhagsstofnun

3. Þróun fiskveiðanna

Miklar breytingar hafa orðið á flestum þáttum sjávarútvegs á undanförunum áratugum. Síldarafurðir sem voru 40% af framleiðslu sjávarafurða á árunum 1965 og 1966 telja fáein prósent í dag, en rækja sem nær ekkert var veidd á sjöunda áratugnum hefur staðið fyrir 15-20% af verðmæti sjávarafurðaframleiðslunnar nokkur undanfarin ár. Veiðarfæri hafa breyst og veiðiaðferðir, skipin og allur tækja-búnaður um borð hafa einnig breyst mikið. Veiðum úr öllum helstu nytjastofnum við landið er nú stjórnað með kvótakerfi í stað frjálsrar sóknar áður og fiskmarkaðir og frjálsir samningar um fiskverð hafa komið í stað verðákvarðana Verðlagsráðs sjávarútvegsins. Þá hafa miklar breytingar orðið á rekstrarumhverfi sjávarútvegs-fyrirtækja eins og reyndar á rekstrarumhverfi allra fyrirtækja í landinu. Verðlags-stöðugleiki og stöðugleiki í gengi krónunnar hefur komið í stað verðbólgu og til-heyrandi gengiskollsteypa.

Hér verður reynt að gera í stuttu máli grein fyrir nokkrum viðmiðunum varðandi afleiðingar áðurnefndrar þróunar. Litið verður til skiptingu aflans niður á tegundir skipa, skiptingu aflans milli landshluta og flutning og dreifingu aflahlut-deilda (varanlegs kvóta) og eignaraðildar að sjávarútvegsfyrirtækjum. Reynt verður eftir megni að draga fram upplýsingar sem geta gefið vísbendingu um áhrif aflamarkskerfisins á þróunina.

3.1 Skipting aflans milli skipaflokka

Á áttunda áratugnum var mikið fjárfest í togurum. Tæknibreytingar, hrun síldar-stofnsins og auknir möguleikar í botnfiskveiðum með útfærslu landhelginnar kallaði á þessar fjárfestingar. Hluti þessara aukningar á sér stað fyrir þann tíma sem sýndur er í töflu 3.1.

Tafla 3.1

Skipting aflaverðmætis eftir tegundum skipa							1997, öll mið talin
	1977	1982	1987	1990	1995	1997	
<i>Opnir bátar</i>	1,4%	1,2%	2,4%	3,5%	4,5%	4,9%	4,7%
<i>Vélbáta Alls</i>	60,5%	49,5%	52,0%	50,5%	49,8%	50,4%	48,4%
<i>0-50 brl.</i>	11,4%	9,7%	8,5%	9,6%	9,0%	7,8%	7,5%
<i>50-200 brl.</i>	27,8%	27,8%	24,1%	22,6%	25,0%	18,0%	17,3%
<i>200-500 brl.</i>	19,4%	11,0%	16,1%	14,1%	12,4%	14,6%	14,0%
<i>>500 brl.</i>	1,9%	1,1%	3,4%	4,2%	3,4%	10,0%	9,6%
<i>Togarar Alls</i>	38,1%	49,2%	45,6%	46,0%	45,7%	44,6%	46,8%
<i>0-500 brl.</i>	27,7%	39,9%	33,4%	26,7%	21,2%	17,2%	16,5%
<i>>500 brl.</i>	10,3%	9,4%	12,2%	19,3%	24,5%	27,4%	30,3%

Heimild: Útvegur Fiskifélags Íslands.

Tafla 3.1 sýnir skiptingu aflaverðmætis niður á skipategundir fyrir nokkur ár frá 1977 til 1997. Árið 1997 er reyndar tvítalið, fyrst eru tölur sem sýna skiptingu aflaverðmætis af Íslandsmiðum en síðasti dálkurinn sýnir skiptingu aflaverðmætis af öllum miðum.

Það sem ef til vill er mest sláandi við þessa töflu er hversu litlar breytingar hafa orðið í samsetningu flotans á þessum 20 árum sem taflan spannar. Á fyrstu 5 árunum minnkaði hlutur bátaflotans úr 60% í 50% en eftir það helst hlutur bátaflotans nokkuð jafn. Innan hvors hóps skipa hafa orðið nokkrar breytingar. Hlutur togara yfir 500 brl. hefur aukist verulega en hlutur minni togara hefur minnkað. Þessi þróun endurspeglar aukinn hlut frystiskipa og á síðustu árum aukinn áhuga á úthafsveiðum en þessi starfsemi krefst stórra og öflugra skipa. Innan bátaflotans hefur hlutur vélbáta yfir 500 brl. einnig aukist en þar endurspeglast velgengi í síld- og loðnuveiðum sem leitt hafa til fjárfestinga í öflugum nótaveiðiskipum sem er sú tegund skipa sem best hentar til veiða á loðnu og sem eru einu skipin sem hafa getað stundað síldveiðar með árangri á undanförunum árum vegna þess hversu djúpt síldin hefur haldið sig.

Hlutur lítilla opinna báta hefur aukist verulega eða úr 1,4% árið 1977 í 4,7% árið 1997. Ástæða þess er að verulegu leyti sú að takmarkanir á fjárfestingum í fiskiskipum náðu lengi ekki til þessara báta og að þeir hafa verið utan aflamarkskerfisins. Mikil fjölgun krókabáta og sóknargetu þeirra frá árinu 1984 bendir ótvírætt til þess að þótt fiskveiðistjórnunin hafi ekki megnað að takmarka sóknina og byggja upp fiskstofnana, þá hafi henni þó tekist að koma í veg fyrir enn meiri sókn og enn meiri ofveiði sem hefði orðið ef sóknin hefði verið óheft.

3.2 Byggðadreifing aflans

Með nútíma togurum skiptir minna máli en áður hversu langt er frá heimahöfn á fengsæl mið. Verulegur hluti bátaflotans er þó enn háður dutlungafullum göngum fiskanna. Nokkur sérhæfing hefur einnig þróast í einstaka landshlutum í samræmi við fiskgengd. Austfirðingar hafa notið nálægðar við fengsæl loðnu- og síldarmið og þeirra hlutur í veiðum og vinnslu hefur aukist þegar þessir stofnar hafa verið í góðu ástandi en minnkað þegar þeir hafa verið í lægð. Sunnlendingar hafa getað veitt mikið af hrygningarþorski á vetrarvertíð þegar hrygningarstofn þorsks hefur verið sterkur, Vestfirðingar hafa notið nálægðar við fengsæl mið þegar mikið hefur verið af ungporski og Norðlendingar hafa notið nálægðar við fengsæl rækjumið. Siglu-fjörður var höfuðstaður síldarvinnslunnar þangað til síldin flutti sig austar á sjöunda áratugnum. Þannig mætti lengi telja dæmi um það hvernig þróun fiskistofnanna hefur haft áhrif á umfang og arðsemi sjávarútvegsfyrirtækja í einstaka landshlutum.

Í töflu 3.2 hér fyrir neðan eru tölur sem sýna skiptingu afla af helstu fisktegundum í aflamarkskerfinu eftir því í hvaða landshluta var landað. Þær tegundir sem hér eru teknar með eru: þorskur, ýsa, ufsi, karfi, grálúða, skarkoli, öll síld árið 1965

en einungis íslenska sumargotssíldin eftir það, loðna, humar, rækja og hörpuðiskur. Þetta þýðir að mikilvægum stofnum eins og norsk-íslensku síldinni, úthafskarfa og rækju á Flæmingjagrunni er sleppt. Rökin fyrir því að sleppa þessum tegundum eru helst þau að þessar veiðar hófust nýlega og því ekki rétt sé að hafa þær með í yfirliti þar sem verið er að beina sjónum að þróun skiptingar afla af helstu tegundum fyrir og eftir tilkomu kvótakerfisins. Þótt hlutdeild einstakra landshluta verði lítið eitt önnur þegar þessar veiðar eru hafðar með, þá breytir það ekki helstu niðurstöðum varðandi áhrif kvótakerfisins.

Tölurnar í töflu 3.2 eru reiknaðar út með því að verðleggja landaðan afla öll árin á meðalverði innanlands á árinu 1990. Hlutföllin í töflunni endurspeglar þannig ekki beint skiptingu verðmætis landaðs afla af helstu kvótategundum. Verðmætið ræðst jú ekki bara af aflamagninu heldur einnig af þróun verðs á einstaka fisktegundum og svo því hvort um er að ræða löndun á ísfiski eða löndun á unnum afurðum.

Tafla 3.2

	Skipting afla af helstu kvótategundum eftir löndunarhöfn							
	Suður-	Reykjav	Vestur-	Vest-	Norðurl	Norðurl	Aust-	
	land	Reykjan.	land	firðir	Vestrar	eystra	firðir	Erlendis
1965	15,3%	33,2%	9,5%	9,1%	2,5%	9,3%	14,6%	6,4%
1970	15,3%	33,1%	9,0%	11,4%	3,1%	8,9%	9,9%	9,3%
1975	12,7%	28,3%	10,6%	13,2%	5,7%	12,7%	14,0%	2,8%
1980	10,8%	26,4%	10,6%	14,0%	4,8%	16,0%	11,0%	6,2%
1983	13,6%	24,6%	10,7%	13,2%	6,1%	13,8%	12,8%	5,3%
1991	8,2%	24,3%	7,7%	13,5%	7,7%	16,3%	11,9%	10,5%
1995	8,9%	24,3%	8,0%	13,8%	9,4%	17,6%	13,4%	4,6%
1997	7,9%	27,4%	7,1%	11,3%	9,7%	17,2%	15,6%	3,8%

Heimild: Útvegur Fiskifélags Íslands

Í töflu 3.2 sést að hlutdeild Suðurlands í þessum fisktegundum hefur minnkað. Hluti þessarar minnkunar var kominn fram fyrir tilkomu kvótakerfisins en mest minnkar hlutdeildin eftir tilkomu kvótakerfisins. Hlutdeild Reykjavíkur og Reykjanes hefur einnig minnkað en sú minnkun kemur nær öll fram fyrir tilkomu kvótakerfisins. Hlutdeild Vesturlands eykst fram að tilkomu kvótakerfisins en minnkar eftir það. Hlutdeild Vestfjarða eykst frá því sem hún var á síldarárunum og fram til 1980 en helst svipuð eftir það. Hlutdeildin minnkar lítilsháttar á árinu 1997 vegna þess að Vestfirðir fá lítinn hluta af uppsjávarfiskunum síld og loðnu, en metveiði var á loðnu á árinu 1997. Það er þessi metveiði á loðnu sem veldur því að hlutdeild

Austfjarða er mjög há á árinu 1997 (og 1995). Hlutdeild Norðurlands vestra og eystra eykst nokkuð jafnt á þeim 32 árum sem tafla 3.2 nær til.

Þegar tafla 3.2 er skoðuð í heild sinni sést að hlutur einstakra landshluta hefur breyst bæði fyrir og eftir tilkomu kvótakerfisins. Ekki verður fullyrt að breytingarnar hafi verið meiri eftir tilkomu kvótakerfisins en fyrir það.

Tafla 3.3 sýnir skiptingu verðmætis alls landaðs afla nokkur ár frá 1976-1997.

Tafla 3.3

	Skipting verðmætis alls landaðs afla eftir löndunarhöfn							
	Suður-land	Reykjav., Reykjan.	Vestur-land	Vestfirðir	Norðurl. Vestrar	Norðurl. eystra	Austfirðir	Erlendis
1976	11,7%	27,5%	9,2%	14,0%	6,3%	11,5%	11,3%	8,5%
1980	9,6%	22,9%	9,2%	12,3%	4,1%	15,4%	11,4%	15,1%
1983	11,9%	22,0%	10,1%	12,9%	6,1%	13,0%	13,7%	10,4%
1993	6,9%	24,8%	6,7%	9,0%	8,7%	19,5%	10,0%	14,5%
1997	7,8%	28,7%	7,0%	9,1%	8,8%	16,9%	14,7%	7,1%

Heimild: Útvegur Fiskifélags Íslands

Í töflu 3.3 er allur afli en í töflu 3.2 eru einungis helstu kvótategundirnar, þ.e. þær tegundir sem hafa verið nægilega lengi í veiðinni til að hægt sé að fá samanburð á skiptingu þeirra milli landshluta fyrir tilkomu kvótakerfisins og eftir tilkomu þess. Einungis með því móti er hægt að sjá hvort aflamarkskerfið sem slíkt hafi áhrif á byggðadreifingu starfseminnar í sjávarútvegi.

Í töflu 3.4 er sýndur flutningur aflahlutdeilda á milli landsvæða frá fiskveiðiárinu janúar-ágúst 1991 til fiskveiðiársins 1996/1997.⁶ Taflan sýnir nokkrar sveiflur í flutningi aflahlutdeilda á milli landsvæða einstök fiskveiðiár. Þegar litið er yfir tímabilið í heild þá hefur mest verið selt af aflahlutdeildum umfram kaup frá Vestfjörðum og Norðurlandi eystra en mest keypt af aflahlutdeildum umfram sölu til Norðurlands vestra og Vesturlands. Á tæplega sjö ára tímabili sem tafla 3.4 nær til er hreinn flutningur á aflahlutdeild til eða frá einhverjum landshluta mestur um 1% af öllum aflahlutdeildum.

Án efa endurspeglar flutningur aflahlutdeilda á milli landsvæða gang sjávarútvegsstarfseminnar í einstökum landshlutum. Sjávarútvegsfyrirtæki sem verður gjaldþrota selur frá sér aflahlutdeildir sem öflugum fyrirtækin kaupa. Eftir tilkomu aflamarkskerfisins hljóta allar sveiflur í gangi sjávarútvegsfyrirtækja í einstökum landshlutum að endurspeglast í flutningi aflahlutdeilda og aflamarks.

⁶ Meðtaldar eru þær aflaheimildir sem fluttar eru milli landshluta með skipum sem eru seld milli landshluta.

Tafla 3.4

Flutningur á aflahlutdeild á milli svæða 1991-1997, reiknað í þorskígildum ¹⁾

	Fiskv.á jan. '91 -ág. '91	Fiskv.á sept. -ág. '92	Fiskv.á sept. -ág. '93	Fiskv.á sept. -ág. '94	Fiskv.á sept. -ág. '95	Fiskv.á sept. -ág. '96	Fiskv.á sept. -ág. '97	Samtal '91-'97
Suðurland:								
Flutt til svæðisins	4,010	9,726	12,488	5,521	6,102	8,177	2,435	48,460
Flutt frá svæðinu	2,590	10,294	10,010	4,442	7,601	9,069	3,828	47,834
Mismunur	1,420	-568	2,478	1,080	-1,500	-891	-1,393	626
Reykjanes ²⁾:								
Flutt til svæðisins	7,160	8,328	10,350	10,191	14,372	9,021	5,862	65,283
Flutt frá svæðinu	8,501	10,386	8,722	8,726	14,841	7,489	8,352	67,016
Mismunur	-1,341	-2,059	1,628	1,465	-469	1,532	-2,490	-1,733
Vesturland:								
Flutt til svæðisins	2,808	8,535	2,990	1,362	2,727	5,612	7,180	31,214
Flutt frá svæðinu	3,261	6,994	4,213	961	2,545	6,397	3,870	28,241
Mismunur	-454	1,542	-1,223	401	182	-785	3,310	2,973
Vestfirðir:								
Flutt til svæðisins	2,406	3,528	2,840	1,211	10,334	2,126	3,393	25,839
Flutt frá svæðinu	1,958	3,599	6,716	1,191	10,667	1,963	4,393	30,486
Mismunur	448	-71	-3,875	20	-333	163	-1,000	-4,647
Norðurland								
Flutt til svæðisins	7,168	9,942	15,751	3,518	5,262	20,415	1,634	63,689
Flutt frá svæðinu	4,394	8,295	17,262	3,663	5,871	17,761	1,546	58,792
Mismunur	2,775	1,647	-1,511	-145	-609	2,654	88	4,897
Norðurland								
Flutt til svæðisins	844	1,237	516	256	1,289	3,908	8,651	16,701
Flutt frá svæðinu	773	2,031	785	864	1,032	8,266	7,479	21,229
Mismunur	71	-794	-269	-608	258	-4,358	1,173	-4,528
Austurland:								
Flutt til svæðisins	3,394	2,209	7,243	1,700	4,866	3,321	4,409	27,141
Flutt frá svæðinu	2,315	1,816	4,577	4,034	3,753	7,274	4,537	28,305
Mismunur	1,079	393	2,666	-2,334	1,113	-3,953	-128	-1,164
Landið í heild:								
Flutt til svæða alls	27,790	43,505	52,179	23,758	44,951	52,580	33,564	278,32
Flutt frá svæðum	23,792	43,415	52,285	23,880	46,309	58,218	34,004	281,90
Mismunur ³⁾	3,998	90	-106	-122	-1,358	-5,638	-440	-3,576

¹⁾ Þorskígildisstuðlar fyrir fiskveiðiárið 1. september 1992 til 31.

²⁾ Reykjavík telst með Reykjanesi

³⁾ Bátar missa aflahlutdeild vegna þess að þeir veiddu minna en 50% af aflamarki sínu tvö í röð. Næsta ár er þessum aflahlutdeildum úthlutað hlutfallslega miðað við hlutdeild
Heimild: Fiskistofa

Á undanförunum árum hafa vaxið upp sjávarútvegsfyrirtæki sem starfa í fleiri en einum landshluta. Mörg sjávarútvegsfyrirtæki eiga einnig stóra hluti í öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum. Efalaust endurspeglar þessi þróun, líkt og þróunin í viðskiptum með aflamark og aflahlutdeildir, misjafnt gengi einstakra fyrirtækja og landshluta. En hún sýnir einnig viðleitni til þess að efla samvinnu á milli fyrirtæki í því augnamiði að nýta sem best þær takmörkuðu aflaheimildir sem fyrirtækin ráða yfir og til að dreifa þeirri miklu áhættu sem er og verður fylgifiskur sjávarútvegsfyrirtækja. Án þessarar viðleitni væri sjávarútvegur á Íslandi án efa mun óhagkvæmari og veikbyggðari en hann er.

3.3 Dreifing aflahlutdeilda og eignaraðildar að útgerðarfyrirtækjum

Nokkur breyting hefur orðið á dreifingu aflahlutdeilda milli útgerðarfyrirtækja frá upphafi kvótakerfisins. Í aðalatriðum hefur þróunin orðið í þá átt að stærri fyrirtækin hafa aukið aflahlutdeild sína. Gísli Pálsson og Agnar Helgason fundu að fjöldi „kvótarisa“, eða fyrirtækja sem réðu yfir meir en 1% aflahlutdeild í þorski fjölgaði úr 17 árið 1984 í 26 árið 1994. Á sama tíma fækkaði fyrirtækjum sem höfðu yfirráð yfir aflahlutdeild í þorski úr 535 í 391. Stærsti hluti þessarar fækkunar átti sér stað á árunum 1984-1991 en þá fækkaði fyrirtækjum sem réðu yfir aflahlutdeild í þorski úr 535 í 432. „Kvótadvergunum“, þ.e. þeim fyrirtækjum sem ráða yfir minna en 0,1% aflahlutdeild í þorski, fækkaði mest en þeim fækkaði úr 321 árið 1984 í 225 árið 1991. Frá árinu 1991 hefur fjöldi „kvótadverga“ staðið í stað en fjöldi þeirra var 229 árið 1994.⁷

Starfshópur um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi sem sjávarútvegsráðherra skipaði í janúar 1997 kannaði einnig dreifingu aflahlutdeilda milli fyrirtækja. Í skýrslu þeirra kemur fram að nokkur samþjöppun varð á aflahlutdeildum frá árinu 1991 til ársins 1997⁸.

⁷ Sjá ritgerð Gísla Pálssonar og Agnars Helgasonar (1997), bls. 197.

⁸ Allar eftirfarandi tölur eiga við 1. september ár hvert, þ.e. upphaf fiskveiðiársins.

Tafla 3.5 hér fyrir neðan sýnir þessa þróun.

Tafla 3.5

	Dreifing aflahlutdeilda			Staðan 1. september 1997		
	Staðan 1. september 1991			Staðan 1. september 1997		
	Kvóta- hæsta fyrirtækið	10 kvóta- hæstu fyrirtækin	55 kvóta- hæstu fyrirtækin	Kvóta- hæsta fyrirtækið	10 kvóta- hæstu fyrirtækin	55 kvóta- hæstu fyrirtækin
Þorskur	3,36%	17,04%	48,62%	4,13%	22,29%	57,54%
Ýsa	2,88%	15,96%	49,92%	3,21%	22,69%	61,57%
Ufsi	2,59%	21,87%	61,59%	2,31%	28,57%	67,71%
Karfi	7,02%	41,29%	85,43%	6,01%	52,27%	89,55%
Grálúða	10,35%	37,35%	85,39%	8,17%	41,88%	92,32%
Síld	0,00%	3,33%	29,95%	2,22%	15,35%	49,72%
Loðna	0,00%	6,80%	27,82%	0,00%	37,13%	60,06%
Úth.rækja	0,00%	7,60%	23,67%	7,37%	28,09%	75,52%
Alls (þ.í.g.)	3,98%	20,84%	54,37%	4,81%	28,72%	61,51%

Heimild: Skýrsla starfshóps um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi

Í töflunni er aflamark einstakra fyrirtækja reiknað út frá aflahlutdeildum og heildaraflamarki viðkomandi árs. Aflamark í mismunandi tegundum er svo vegið saman með þorskígildisstuðlum ársins. Það skiptir þess vegna máli fyrir útkomuna hvort heildaraflamark fyrir þær fisktegundir sem fyrirtækið á aflahlutdeildir í eru að aukast eða minnka. Sem dæmi má nefna að það fyrirtæki sem átti mest af aflahlutdeildum árið 1991 átti 3,49% af öllum aflahlutdeildum í þorskígildum talið árið 1997. Hlutdeild fyrirtækisins í aflahlutdeildum alls hafði minnkað um 0,49% þrátt fyrir að aflahlutdeild þess hefði ekki minnkað í neinni tegund en aukist í sumum tegundum.

Á undanförunum árum hafa vaxið upp sjávarútvegsfyrirtæki sem starfa í fleiri en einum landshluta. Mörg sjávarútvegsfyrirtæki eiga einnig stóra hluti í öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum. Efalaust endurspeglar þessi þróun, líkt og þróunin í viðskiptum með aflamark og aflahlutdeildir, misjafnt gengi einstakra fyrirtækja og landshluta. En hún sýnir einnig viðleitni til þess að efla samvinnu á milli fyrirtæki í því augnamiði að nýta sem best þær takmörkuðu aflaheimildir sem fyrirtækin ráða yfir og til að dreifa þeirri miklu áhættu sem er og verður fylgifiskur sjávarútvegsfyrirtækja. Án þessarar viðleitni væri sjávarútvegur á Íslandi án efa mun óhagkvæmari og veikbyggðari en hann er.

3.3 Dreifing aflahlutdeilda og eignaraðildar að útgerðarfyrirtækjum

Nokkur breyting hefur orðið á dreifingu aflahlutdeilda milli útgerðarfyrirtækja frá upphafi kvótakerfisins. Í aðalatriðum hefur þróunin orðið í þá átt að stærri fyrirtækin

hafa aukið aflahlutdeild sína. Gísli Pálsson og Agnar Helgason fundu að fjöldi „kvótarisa“, eða fyrirtækja sem réðu yfir meir en 1% aflahlutdeild í þorski fjölgaði úr 17 árið 1984 í 26 árið 1994. Á sama tíma fækkaði fyrirtækjum sem höfðu yfirráð yfir aflahlutdeild í þorski úr 535 í 391. Stærsti hluti þessarar fækkunar átti sér stað á árunum 1984-1991 en þá fækkaði fyrirtækjum sem réðu yfir aflahlutdeild í þorski úr 535 í 432. „Kvótadvergunum“, þ.e. þeim fyrirtækjum sem ráða yfir minna en 0,1% aflahlutdeild í þorski, fækkaði mest en þeim fækkaði úr 321 árið 1984 í 225 árið 1991. Frá árinu 1991 hefur fjöldi „kvótadverga“ staðið í stað en fjöldi þeirra var 229 árið 1994.⁹

Starfshópur um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi sem sjávarútvegsráðherra skipaði í janúar 1997 kannaði einnig dreifingu aflahlutdeilda milli fyrirtækja. Í skýrslu þeirra kemur fram að nokkur samþjöppun varð á aflahlutdeildum frá árinu 1991 til ársins 1997¹⁰. Tafla 3.5 hér fyrir neðan sýnir þessa þróun.

Tafla 3.5

	Dreifing aflahlutdeilda			Staðan 1. september 1997		
	Staðan 1. september 1991					
	Kvóta- hæsta fyrirtækið	10 kvóta- hæstu fyrirtækin	55 kvóta- hæstu fyrirtækin	Kvóta- hæsta fyrirtækið	10 kvóta- hæstu fyrirtækin	55 kvóta- hæstu fyrirtækin
Þorskur	3,36%	17,04%	48,62%	4,13%	22,29%	57,54%
Ýsa	2,88%	15,96%	49,92%	3,21%	22,69%	61,57%
Ufsi	2,59%	21,87%	61,59%	2,31%	28,57%	67,71%
Karfi	7,02%	41,29%	85,43%	6,01%	52,27%	89,55%
Grálúða	10,35%	37,35%	85,39%	8,17%	41,88%	92,32%
Síld	0,00%	3,33%	29,95%	2,22%	15,35%	49,72%
Loðna	0,00%	6,80%	27,82%	0,00%	37,13%	60,06%
Úth.rækja	0,00%	7,60%	23,67%	7,37%	28,09%	75,52%
Alls (þ.í.g.)	3,98%	20,84%	54,37%	4,81%	28,72%	61,51%

Heimild: Skýrsla starfshóps um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi

Í töflunni er aflamark einstakra fyrirtækja reiknað út frá aflahlutdeildum og heildaraflamarki viðkomandi árs. Aflamark í mismunandi tegundum er svo vegið saman með þorskígildisstuðlum ársins. Það skiptir þess vegna máli fyrir útkomuna hvort heildaraflamark fyrir þær fisktegundir sem fyrirtækið á aflahlutdeildir í eru að aukast eða minnka. Sem dæmi má nefna að það fyrirtæki sem átti mest af aflahlutdeildum árið 1991 átti 3,49% af öllum aflahlutdeildum í þorskígildum talið árið 1997. Hlutdeild fyrirtækisins í aflahlutdeildum alls hafði minnkað um 0,49%

⁹ Sjá ritgerð Gísla Pálssonar og Agnars Helgasonar (1997), bls. 197.

¹⁰ Allar eftirfarandi tölur eiga við 1. september ár hvert, þ.e. upphaf fiskveiðiársins.

þrátt fyrir að aflahlutdeild þess hefði ekki minnkað í neinni tegund en aukist í sumum tegundum.

Tafla 3.5 sýnir að kvótahæsta fyrirtækið árið 1997 var með 4,81% af öllum aflaheimildum ársins eða 0,83% meira en kvótahæsta fyrirtækið árið 1991. Árið 1997 voru 10 kvótahæstu fyrirtækin með 28,72% af aflahlutdeildum ársins eða 7,88% meira en 10 kvótahæstu fyrirtækin árið 1991. 55 kvótahæstu fyrirtækin voru með 61,51% af aflahlutdeildunum árið 1997 sem var 7,14% meira en 55 kvótahæstu fyrirtækin höfðu árið 1991. Hluti þessarar samþjöppunar aflahlutdeilda hefur átt sér stað vegna kaupa stórra fyrirtækja á aflaheimildum frá smærri fyrirtækjum en hluti er vegna þess að nokkur stór fyrirtæki hafa sameinast öðrum stórum fyrirtækjum í enn stærri fyrirtæki. Nálægt helmingur af aukningu aflahlutdeilda 10 kvótahæstu fyrirtækjanna er til kominn vegna sameiningar fyrirtækja.

Á undanförunum árum hefur hlutafjórmarkaður verið í örum vexti hér á landi. Mörg sjávarútvegsfyrirtæki hafa farið á þennan markað og náð þar góðum árangri. Í skýrslu starfshóps um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi er fjallað um fjölda hluthafa og dreifingu hlutafjár í nokkrum sjávarútvegsfyrirtækjum á árunum 1990, 1995 og 1997. Fram kemur að fjöldi hluthafa hefur aukist mikið. Þrátt fyrir þetta hefur hlutur stærstu eigendanna lítið breyst.

4. Viðskipti með aflaheimildir og þróun þeirra

Allt frá upphafi kvótakerfisins hér á landi árið 1984 hafa litlar takmarkanir verið á framsali aflamarks. Fram til ársins 1991 var heimilt að framselja aflamark en óheimilt var að selja réttinn til að fá úthlutað aflamark (þ.e. það sem kallast aflahlutdeildir, eða varanlegur kvóti í dag). Frá upphafi aflamarkskerfisins hefur verið hægt að selja þennan rétt ef skip, sem rétturinn var tengdur við, var einnig selt. Viðskipti með aflaheimildir eiga sér því aðeins stað að bæði seljendur og kaupendur telji sig hagnast á viðskiptunum. Umfang kvótaviðskiptanna er því sennilega best mælikvarðinn á hagkvæmni frjálsa framsalsins. Eins og fram kemur í þessum kafla hefur framsal á aflaheimildum verið mjög mikið. Í kafla 4.1 verður fjallað um flutning á aflamarki milli skipa en í kafla 4.2 verður fjallað um flutning á aflahlutdeildum.

4.1 Flutningur á aflamarki

Á árinu 1991 komu mikilvægar breytingar á fiskveiðistjórnunarlögunum til framkvæmda. Eitt af því sem þá breyttist var að svonefnt sóknarmark var aflagt og öll skip yfir 6 brl. voru skylduð til að vera í aflamarkskerfinu. Af þessari ástæðu eru tölur um umfang viðskipta með aflamark á árunum fyrir árið 1991 ekki samanburðarhæfar við tölur um það sem síðar varð.

Í töflu 4.1 er sýnd þróun viðskipta með aflamark fyrir þorsk frá árinu 1986 og fram að fiskveiðiárinu 1991/92. Með lögunum sem tóku gildi 1991 var fiskveiðiárinu breytt frá því að vera það sama og almanaksárið í að vera frá 1. september til 31. ágúst ári síðar. Til að framkvæma þessa breytingu varð að hafa fyrsta fiskveiðiárið eftir gildistöku nýju laganna aðeins átta mánaða langt, þ.e. frá 1. janúar 1991 til 31. ágúst 1991. Þetta fiskveiðiár er þar af leiðandi ekki sambærilegt við önnur fiskveiðiár í töflunni en þau eru tólf mánaða löng.

Tafla 4.1

Flutningur aflamarks í þorski							
<i>Eining: tonn, m.v. slægðan fisk</i>							
	1986	1987	1988	1989	1990	Fiskv. ár. 1991/91	Fiskv. ár. 1991/92
<i>Flokkur A</i>	5.240	4.604	9.019	11.709	13.445	19.749	38.061
<i>Flokkur B</i>	5.833	6.571	9.404	10.374	8.882	16.306	20.617
<i>Flokkur C</i>	1.890	307	5.676	4.833	2.344	4.322	7.155
<i>Flokkur D</i>	8.735	7.946	11.950	10.255	14.913	12.363	29.994
<i>Samt. A-D</i>	21.697	19.428	36.049	37.170	39.584	52.740	95.828
<i>Aflamark í heild</i>	100.323	118.967	154.615	152.735	134.410	196.563	200.835
Hlutfallsleg skipting							
<i>Flokkur A</i>	24,1%	23,7%	25,0%	31,5%	34,0%	37,4%	39,7%
<i>Flokkur B</i>	26,9%	33,8%	26,1%	27,9%	22,4%	30,9%	21,5%
<i>Flokkur C</i>	8,7%	1,6%	15,7%	13,0%	5,9%	8,2%	7,5%
<i>Flokkur D</i>	40,3%	40,9%	33,2%	27,6%	37,7%	23,4%	31,3%
<i>Samt. A-D</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Flutt alls/ Aflamark í heild</i>	21,6%	16,3%	23,3%	24,3%	29,5%	26,8%	47,7%

Heimild: Sjávarútvegsráðuneytið

Í töflu 4.1 er flutningi aflamarks innan fiskveiðiársins skipt í fjóra flokka. Þessi flokkun ræðst af ákvæðum í fiskveiðistjórnunarlögunum. Flokkur A nær til flutnings á aflamarki milli skipa sem eru í eigu sömu útgerðar, flokkur B nær til flutnings á aflamarki milli skipa sem gera út frá sömu verstöð en eru ekki í eigu sömu útgerðar, flokkur C nær til flutnings á aflamarki milli útgerða sem gera út frá mismunandi verstöðvum en þar sem skipt er á jöfnu í þorskígildum og flokkur D nær til alls annars flutnings á aflamarki.

Töflur 4.2-4.6 eru byggðar eins upp og tafla 4.1 en sýna flutning á aflamarki á fiskveiðiárunum frá 1992/93 til 1997/98. Tafla 4.2 sýnir flutning á aflamarki fyrir þorsk. Á töflum 4.1 og 4.2 sést að umfang flutninga á aflamarki jókst gífurlega eftir að nýju fiskveiðistjórnunarlögin tóku gildi árið 1991.

Tafla 4.2

Flutningur aflamarks í þorski							
<i>Eining: tonn, m.v. slægðan fisk</i>							
	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>
	<i>1991/92</i>	<i>1992/93</i>	<i>1993/94</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>
<i>Flokkur A</i>	38.255	30.364	14.733	25.586	18.676	20.046	37.794
<i>Flokkur B</i>	20.747	23.364	18.860	9.003	14.145	18.022	18.761
<i>Flokkur C</i>	7.155	9.946	6.032	6.133	4.265	6.448	6.170
<i>Flokkur D</i>	29.980	41.344	29.424	21.337	33.743	40.533	48.769
<i>Samt. A-D</i>	96.138	105.018	69.049	62.059	70.829	85.048	111.494
<i>Aflamark í heild</i>	200.835	146.080	108.880	90.265	86.896	124.117	153.735
Hlutfallsleg skipting							
<i>Flokkur A</i>	39,8%	28,9%	21,3%	41,2%	26,4%	23,6%	33,9%
<i>Flokkur B</i>	21,6%	22,2%	27,3%	14,5%	20,0%	21,2%	16,8%
<i>Flokkur C</i>	7,4%	9,5%	8,7%	9,9%	6,0%	7,6%	5,5%
<i>Flokkur D</i>	31,2%	39,4%	42,6%	34,4%	47,6%	47,7%	43,7%
<i>Samt. A-D</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Flutt alls/</i>							
<i>Aflamark í heild</i>	47,9%	71,9%	63,4%	68,8%	81,5%	68,5%	72,5%

Heimild: Fiskistofa

Tafla 4.3 sýnir flutning á aflamarki fyrir botnfisk. Þessi tafla sýnir að miðað við aflamark í heild þá hefur meira verið flutt á milli skipa af öðrum botnfiski en þorski. Undantekning er fiskveiðirárið 1992/93 þegar flutningar á aflamarki fyrir þorsk námu 71,9% af úthlutuðu þorskaflamarki en flutningur á aflamarki fyrir allan botnfisk nam 68,3%.

Tafla 4.3

Flutningur aflamarks í botnfiski						
<i>Eining: þorskígildistonn, m.v. slægðan fisk</i>						
	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>
	<i>1992/93</i>	<i>1993/94</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>
<i>Flokkur A</i>	75.682	50.898	91.843	75.207	73.002	90.376
<i>Flokkur B</i>	39.559	42.104	25.560	36.978	41.549	33.470
<i>Flokkur C</i>	25.410	20.363	26.177	11.711	21.874	18.944
<i>Flokkur D</i>	69.966	65.517	64.924	89.726	86.582	83.480
<i>Samt. A-D</i>	210.618	178.882	208.505	213.622	223.007	226.270
<i>Aflamark í heild</i>	308.257	265.861	241.897	256.948	288.084	298.272
Hlutfallsleg skipting						
<i>Flokkur A</i>	35,9%	28,5%	44,0%	35,2%	32,7%	39,9%
<i>Flokkur B</i>	18,8%	23,5%	12,3%	17,3%	18,6%	14,8%
<i>Flokkur C</i>	12,1%	11,4%	12,6%	5,5%	9,8%	8,4%
<i>Flokkur D</i>	33,2%	36,6%	31,1%	42,0%	38,8%	36,9%
<i>Samt. A-D</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Flutt alls/ Aflamark í heild</i>	68,3%	67,3%	86,2%	83,1%	77,4%	75,9%

Heimild: Fiskistofa

Tafla 4.4 sýnir flutning á aflamarki fyrir loðnu og síld. Í töflunni sést að flutningur aflamarks fyrir þessar tegundir hefur verið mun lægra hlutfall af aflamarkinu í heild heldur en flutningur á aflamarki fyrir botnfisk. Hér dylst þó það að þótt flutningar aflamarks fyrir loðnu hafi verið mun lægra hlutfall af aflamarki í heild, þá hafa flutningar á aflamarki fyrir síld verið um og yfir 100% af úthlutuðu aflamarki undanfarin ár.

Tafla 4.4

Flutningur aflamarks í loðnu og síld						
<i>Eining: þorskígildistonn</i>						
	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>
	<i>1992/93</i>	<i>1993/94</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>
<i>Flokkur A</i>	5.116	4.293	8.125	3.933	9.777	8.642
<i>Flokkur B</i>	4.281	4.227	2.907	2.293	8.578	4.988
<i>Flokkur C</i>	2.971	2.438	2.176	2.045	1.406	2.622
<i>Flokkur D</i>	4.856	7.377	9.382	5.819	14.354	8.766
<i>Samt. A-D</i>	17.224	18.335	22.590	14.090	34.115	25.019
<i>Aflamark í heild</i>	50.900	61.600	77.490	65.400	100.390	72.482
Hlutfallsleg skipting						
<i>Flokkur A</i>	29,7%	23,4%	36,0%	27,9%	28,7%	34,5%
<i>Flokkur B</i>	24,9%	23,1%	12,9%	16,3%	25,1%	19,9%
<i>Flokkur C</i>	17,2%	13,3%	9,6%	14,5%	4,1%	10,5%
<i>Flokkur D</i>	28,2%	40,2%	41,5%	41,3%	42,1%	35,0%
<i>Samt. A-D</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Flutt alls/ Aflamark í heild</i>	33,8%	29,8%	29,2%	21,5%	34,0%	34,5%

Heimild: Fiskistofa

Tafla 4.5 sýnir flutning á aflamarki fyrir skelfisk. Flutningur aflamarks fyrir skelfisk var mjög hátt hlutfall af aflamarki í heild fyrir þessar tegundir og einstaka ár fór hlutfallið yfir 100%. Á fiskveiðiarinu 1994/95 var hlutfallið 105,9%. Til þess að þetta hlutfall geti farið yfir 100% þá þarf einhver hluti aflamarksins að flytjast milli skipa oftar en einu sinni. Það að sama aflamark er flutt mörgum sinnum á milli skipa sýnir hversu mikilvægt það er í fiskveiðum að stjórnkerfið sé sveigjanlegt og geri útgerðunum fært að aðlaga kvótastöðu sína að gangi veiðanna. Í sveiflukenndri grein eins og fiskveiðum má búast við því að miklar breytingar séu í gangi veiða hjá einstaka skipum. Sumar þessar sveiflur er erfitt að sjá fyrir. Þessar sveiflur lenda mismunandi á mismunandi útgerðum. Sumar lenda í erfiðleikum vegna þorsks, aðrir í erfiðleikum vegna ýsu eða rækju. Kerfið verður því að vera sveigjanlegt þannig að útgerðir geti nýtt þá möguleika sem felast í viðskiptum með takmarkaðar aflheimildir til að draga úr áföllum einstakra útgerða vegna sveifla í aflabrögðum.

Tafla 4.5

Flutningur aflamarks í skelfiski						
<i>Eining: þorskígildistonn</i>						
	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>
	<i>1992/93</i>	<i>1993/94</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>
<i>Flokkur A</i>	10.133	10.672	24.150	14.325	16.715	28.362
<i>Flokkur B</i>	11.947	13.531	12.510	13.494	11.523	12.454
<i>Flokkur C</i>	6.258	5.491	7.791	6.853	8.838	7.986
<i>Flokkur D</i>	19.770	23.406	25.226	25.551	23.440	29.754
<i>Samt. A-D</i>	48.107	53.100	69.676	60.223	60.517	78.556
<i>Aflamark í heild</i>	57.988	65.717	65.809	82.031	78.018	105.136
Hlutfallsleg skipting						
<i>Flokkur A</i>	21,1%	20,1%	34,7%	23,8%	27,6%	36,1%
<i>Flokkur B</i>	24,8%	25,5%	18,0%	22,4%	19,0%	15,9%
<i>Flokkur C</i>	13,0%	10,3%	11,2%	11,4%	14,6%	10,2%
<i>Flokkur D</i>	41,1%	44,1%	36,2%	42,4%	38,7%	37,9%
<i>Samt. A-D</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Flutt alls/ Aflamark í heild</i>	83,0%	80,8%	105,9%	73,4%	77,6%	74,7%

Heimild: Fiskistofa

Tafla 4.6 sýnir flutning aflamarks fyrir allar kvótabundnar tegundir. Á því tímabili sem taflan nær til virðist hlutfall einstakra flokka flutnings á aflamarki (A, B, C og D) vera tiltölulega stöðugt. Hlutfall flutninga á aflamarki af aflmarki í heild var hæst á fiskveiðiarinu 1994/95 þegar það var 78,1%.

Tafla 4.6

Flutningur aflamarks fyrir allar kvótabundnar tegundir						
<i>Eining: þorskígildistonn</i>						
	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>
	<i>1992/93</i>	<i>1993/94</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>
<i>Flokkur A</i>	90.931	65.863	124.118	93.464	99.495	127.381
<i>Flokkur B</i>	55.787	59.862	40.977	52.765	61.650	50.912
<i>Flokkur C</i>	34.639	28.292	36.144	20.610	32.118	29.552
<i>Flokkur D</i>	94.592	96.300	99.532	121.096	124.375	122.000
<i>Samt. A-D</i>	275.949	250.317	300.770	287.935	317.639	329.845
<i>Aflamark í heild</i>	417.145	393.178	385.196	404.379	466.492	475.889
Hlutfallsleg skipting						
<i>Flokkur A</i>	33,0%	26,3%	41,3%	32,5%	31,3%	38,6%
<i>Flokkur B</i>	20,2%	23,9%	13,6%	18,3%	19,4%	15,4%
<i>Flokkur C</i>	12,6%	11,3%	12,0%	7,2%	10,1%	9,0%
<i>Flokkur D</i>	34,3%	38,5%	33,1%	42,1%	39,2%	37,0%
<i>Samt. A-D</i>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Flutt alls/ Aflamark í heild</i>	66,2%	63,7%	78,1%	71,2%	68,1%	69,3%

Heimild: Fiskistofa

Í töflu 4.7 er sýnt verðmæti flutts aflamarks og aflamarks í heild fyrir allar helstu kvótategundirnar. Verðmætið er fundið með því að nota meðalverð aflamarks á viðkomandi fiskveiðiári.¹¹

Tafla 4.7

Verðmæti flutts aflamarks fyrir helstu kvótategundir*					
<i>Eining: millj. kr.</i>					
	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>	<i>Fiskv.ár</i>
	<i>1993/94</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>
<i>Flokkur A</i>	1.995	4.681	4.194	4.386	6.176
<i>Flokkur B</i>	1.779	1.665	2.674	3.009	2.597
<i>Flokkur C</i>	893	1.278	1.248	1.600	1.350
<i>Flokkur D</i>	2.858	4.023	6.319	6.377	6.450
<i>Samt. A-D</i>	7.525	11.647	14.436	15.372	16.573
<i>Samt. B-D</i>	5.530	6.966	10.242	10.986	10.397
<i>Aflamark í heild</i>	11.394	14.105	17.827	21.108	21.745

* Þær tegundir sem hér eru taldar með eru: þorskur, ýsa, karfi, ufsi, grálúða, skarkoli, síld, loðna, úthafsækja og humar

Heimild: Fiskistofa

¹¹ Þessi meðalverð eru sýnd í töflu 5.1 og í viðauka I.

Í töflu 4.7 sést að verðmæti þess aflamarks sem fært var á milli skipa á fiskveiðiarinu 1997/98 var 16,6 milljarðar. Verðmæti heildaraflamarks á meðalverði ársins nam 21,7 milljörðum. Flutningur aflamarks milla skipa í eigu sömu útgerðar eru ekki eiginleg viðskipti. Samtala verðmætis viðskipta með heimildir til að veiða úr þessum stofnum innan ársins er því samtala verðmætis flutts aflamarks í flokkum B, C og D. Á fiskveiðiarinu 1997/98 nam þessi tala 10,4 milljörðum sem er rétt tæplega helmingur af verðmæti alls úthlutaðs aflamarks fyrir þessar tegundir.

4.2 Tilfærslur á aflahlutdeildum

Tafla 4.8 sýnir flutning aflahlutdeilda (varanlegs kvóta) eftir fisktegundum og fiskveiðiarum. Rétt er að vekja athygli á því að inni í þessum tölum er flutningur á aflahlutdeildum á milli skipa í eigu sömu útgerðar, þ.m.t. flutningur á aflahlutdeildum frá skipi sem verið er að úrelða og yfir í nýtt skip sem keypt hefur verið í staðinn.

Tafla 4.8

Heildarflutningur aflahlutdeilda 1991/92 1997/98*							
	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Þorskur	10,6%	13,0%	6,7%	18,1%	18,7%	11,8%	31,3%
Ýsa	11,0%	16,6%	7,2%	18,3%	18,1%	11,2%	27,9%
Ufsi	10,3%	14,2%	9,2%	12,8%	17,9%	10,0%	28,8%
Karfi	8,3%	12,6%	9,7%	8,1%	16,0%	5,9%	30,6%
Steinbítur						18,4%	
Grálúða	3,1%	10,3%	4,2%	9,9%	15,4%	8,1%	34,7%
Skarkoli	10,7%	18,1%	10,3%	17,1%	11,6%	11,5%	24,8%
Langlúra						3,8%	
Síld	12,0%	16,6%	12,0%	25,0%	43,2%	16,7%	28,8%
Loðna	2,9%	6,7%	9,4%	2,7%	11,2%	3,8%	21,0%
Humar	22,1%	14,1%	7,5%	30,7%	17,2%	20,9%	19,2%
Úthafsækja	14,7%	15,2%	13,3%	22,6%	24,9%	20,2%	44,4%

* Fyrir fiskveiðiaríð 1997/98 vantar flutning á aflahlut-deildum fyrir steinbít, langlúru, sandkola og skrápflúru.

Heimild: Fiskistofa

Það er eftirtektarvert hversu mikil aukning verður á flutningi aflahlutdeilda á fiskveiðiarinu 1997/1998. Væntanlega koma þar fram viðbrögð útgerðanna við þeim lögum um stjórn fiskveiða sem sett voru vorið 1998 og komu til framkvæmda á fiskveiðiarinu 1998/99, einkum lögum um Kvótapiing, 50% veiðiskyldu og afnám réttar til að afskrifa verðmæti keyptra aflahlutdeilda.

Tafla 4.9 sýnir verðmæti fluttra aflahlutdeilda á áætluðu meðalverði viðkomandi fiskveiðiar. Rétt er að ítreka að þessar tölur sýna áætlað verðmæti allra

flutninga á aflahlutdeildum á milli skipa en ekki eingöngu þeirra aflahlutdeilda sem skipta um eigendur. Verulegur hluti þeirra aflahlutdeilda sem færður var á milli skipa á fiskveiðiárinu 1997/98 mun ekki hafa skipt um eigendur.

Tafla 4.9

Áætlað verðmæti fluttra aflahlutdeilda 1991/92 1997/98							
<i>Eining: milljónir króna</i>							
	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
<i>Þorskur</i>	3.949	3.608	1.459	5.698	8.650	9.238	24.504
<i>Ýsa</i>	718	1.068	315	721	920	954	2.377
<i>Ufsi</i>	525	731	390	429	556	347	998
<i>Karfi</i>	648	1.043	712	508	1.537	982	5.095
<i>Steinbítur</i>						232	
<i>Grálúða</i>	112	424	172	419	452	295	1.263
<i>Skarkoli</i>	140	268	141	237	167	201	433
<i>Langlúra</i>						7	
<i>Síld</i>	149	201	137	398	1.981	1.365	2.354
<i>Loðna</i>	0	0	541	149	754	590	3.263
<i>Humar</i>	0	211	91	355	160	201	184
<i>Úthafsækja</i>	355	486	516	2.017	5.551	4.997	10.984
<i>Samtals</i>	6.596	8.040	4.474	10.930	20.730	19.409	51.456
<i>Verðmæti afla- hlutdeilda</i>							
<i>alls</i>	65.174	59.117	55.191	67.833	102.976	163.167	212.311

Heimild: Byggt á upplýsingum um flutning aflahlutdeilda í töflu 4.8 og verðs á aflahlutdeildum í töflu 5.3.

5. Kvótaverð og áhrifaþættir þess

Sæmilegar upplýsingar eru til um verð á kvótum frá árinu 1992, en litlar upplýsingar er að hafa um eldra verð. Upplýsingar um verð á aflamarki eru áreiðanlegri en upplýsingar um verð á aflahlutdeildum enda er markaðurinn með aflahlutdeildir mjög „þunnur“, þ.e. verðið er byggt á mjög litlum viðskiptum. Í þessum kafla verður fyrst fjallað um verð á aflamarki ársins, þá verður fjallað um verð á aflahlutdeildum og síðast verður reynt að skýra hvernig verð á aflamarki ársins og verð á aflahlutdeildum myndast, þ.e. hvaða þættir ákvarða verðið á kvótunum.

5.1 Verð á aflamarki

Tafla 5.1 sýnir þróun meðalverðs á aflamarki frá fiskveiðiárinu 1992/93 til fiskveiðiársins 1997/98. Einnig er sýnt meðalverð á aflamarki í október 1998.

Tafla 5.1

Meðalverð á aflamarki. (Einfalt meðaltal mánaðartalna)							
<i>Eining: kr/kg m.v. slægðan fisk</i>							Október
	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998
Þorskur	36,23	56,54	82,64	91,28	81,21	82,00	88,05
Ýsa	18,83	7,75	8,60	8,68	27,00	27,63	40,03
Ufsi	12,22	7,00	5,43	3,81	5,40	19,04	25,94
Karfi	18,05	17,58	20,53	37,65	40,50	38,38	40,01
Úthafskarfi					20,83	11,25	25,00
Steinbítur					10,63	11,29	19,06
Grálúða	36,91	35,65	23,65	28,79	54,29	76,83	88,99
Skarkoli	21,52	15,69	19,30	15,16	14,38	28,67	41,03
Langlúra					24,71	32,29	15,21
Sandkoli							18,75
Skrápflúra							14,31
Rækja	9,46	13,56	51,28	79,07	62,17	39,86	18,14
Flæmingjagr. Rækja					25,63	23,00	
Humar		302,86	305,00	260,00	320,00	295,00	300,50
Síld		1,90	3,05	6,79	8,93	10,73	
Loðna		0,60	0,40	0,31	1,17		

Heimild: Kvótamiðlun LÍÚ t.o.m. ágúst 1998 en Kvótapiing eftir það

Ítarlegra yfirlit yfir verð á aflamarki er í viðauka I hér fyrir aftan. Þar sést að þó verð á aflamarki sé yfirleitt nokkuð stöðugt kemur fyrir að verðið hrapar við lok fiskveiðiárs. T.d. hrapar verð á aflamarki fyrir ýsu og ufsa í ágúst 1996 þegar ljóst var að ekki tækist að veiða úthlutaðar aflaheimildir fiskveiðiársins.

Í viðauka I sést að á árunum 1992 og 1993 og fram á árið 1994 hefur verð á aflamarki farið lækkandi. Nokkur umskipti verða á árinu 1994 hvað þorskinn varðar en á því ári nær tvöfaldast verðið. Verð á aflamarki fyrir þorsk helst nokkuð stöðugt frá því sem það var í árslok 1994 og fram til október 1998.

Tafla 5.1 sýnir að rétturinn til að veiða 1 kg (miðað við slægðan fisk) af þorski kostaði 81,21 kr að meðaltali á fiskveiðiárinu 1996/97. Á sama tíma var verð á réttinum til að veiða 1 kg af ýsu 27,00 kr að meðaltali o.s.frv. Ef allar úthlutaðar aflaheimildir fyrir þorsk á fiskveiðiárinu 1996/97 eru verðlagðar á meðalverði fiskveiðiársins þá fæst að verðmæti þessara aflaheimilda hefði verið 10.079 milljónir. Með sömu aðferð fæst að verðmæti aflaheimilda fyrir ýsu hafi verið 924 milljónir, fyrir ufsa 208 milljónir, fyrir karfa 2.633 milljónir, fyrir grálúðu 749 milljónir, fyrir úthafsækju 3.730 milljónir, fyrir humar 148 milljónir og fyrir síld 982 milljónir. Verðmæti aflamarks á þessu fiskveiðiári fyrir þessar tegundir var því samtals 19.453 milljónir. Í töflu 4.7 hér að framan var sýnt að verðmæti aflamarks fyrir helstu kvótabundnu tegundirnar var 21,1 milljarður á fiskveiðiárinu 1996/97. Ef verðleggja ætti allan réttinn til að veiða úr þessum nytjastofnum við Ísland á fiskveiðiárinu 1996/97 þá þyrfti að bæta við þá tölu verðmæti kvóta í öðrum kvótabundnum tegundum og þeim rétti sem ekki er í formi aflamarks, t.d. veiðirétti krókabáta sem eru á sóknarmarki¹² og þeim aflakvótum sem er úthlutað til jöfnunar. Á fiskveiðiárinu 1996/97 var aflahámark krókabáta 25.854 tonn af þorski, 2200 tonn af ýsu, 1900 tonn af ufsa og 2500 tonn af steinbít. Verðmæti þessara réttinda á meðalverði fiskveiðiársins voru 2,2 milljarðar. Áætla má að verðmæti allra réttinda til veiða úr stofnum þar sem sókninni er stýrt með einhverjum hætti sé 23-24 milljarðar ef þær væru verðlagðar á þennan hátt.¹³

5.2 Verð á aflahlutdeildum

Aflahlutdeildirnar eru bundnar við skip. Þau réttindi sem eigendur skipanna hafa samkvæmt lögnum eru ekki bundin í neinum öðrum lögum en fiskveiðistjórnunar-lögnum og falla því niður eða breytast ef þeim lögum er breytt. Fiskveiðistjórnunarlögin eru ekki tímabundin þannig að ekkert í þeim útilokar að handhafar aflahlutdeildanna líti á réttindin sem eilíf. Sennilegt er þó að þeir telji nokkra óvissu um þau framtíðarréttindi sem felist í aflahlutdeildunum og að það hafi áhrif á verð á aflahlutdeildum. Óvissa varðandi mögulega skattlagningu hagnaðar af sjávarútvegi ætti einnig að hafa einhver áhrif á verðið.

Virgni markaðarins með aflahlutdeildir hefur ekki verið mikil á undanförunum árum og oft hafa engin viðskipti átt sér stað um einhvern tíma. Það torveldar einnig

¹² Verðmæti þessa veiðiréttar endurspeglast í háu verði slíkra báta.

¹³ Í kafla 5.3 hér á eftir er á það bent að það verð sem hér er miðað við endurspeglar jaðarhagnað útgerðarfyrirtækjanna án alls fasts kostnaðar. Þetta er þannig mun hærra verð en fást mundi í almennu útboði á þessum réttindum.

athuganir á þessum markaði að stór hluti af sölu aflahlutdeilda hefur átt sér stað í tengslum við skipasölu. Tölur um verð á aflahlutdeildum eru því sennilega ekki eins áreiðanlegar vísbendingar um markaðsverð aflahlutdeilda og tölur um verð á aflamarki. Ekki er þó sennilegt að þær tölur um verð sem hér fylgja gefi beinlínis villandi mynd.

Í töflu 5.2 eru upplýsingar um meðalverð á aflahlutdeildum fyrir nokkrar helstu kvótategundirnar. Ítarlegri upplýsingar eru í viðauka II. Í nokkrum tilfellum eru verðin byggð á verðhugmyndum kaupenda og seljenda en ekki raunverulegum samningum.

Upplýsingarnar eru á því formi sem þær eru almennt í umræðunni. Meðalverð á aflahlutdeild fyrir þorsk á fiskveiðiárinu 1991/92 var t.d. 186,25 kr á hvert kg af úthlutuðum aflaheimildum fyrir þorsk á því fiskveiðiári.

Tafla 5.2

Verð á aflahlutdeildum							
<i>Eining: kr/kg m.v. slægt</i>							
	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998
Þorskur	186,25	190,00	200,00	348,77	532,31	630,77	733,33
Ýsa	170,00	132,50	90,00	85,62	121,15	248,85	330,00
Ufsi	85,00	72,50	65,00	60,15	59,08	90,08	210,50
Karfi	86,25	82,50	85,00	85,00	153,85	256,15	340,00
Steinbítur						133,46	171,67
Grálúða	155,00	155,00	155,00	160,00	166,15	263,85	
Skarkoli	130,00	128,75	118,75	121,15	125,31	158,08	215,00
Úthafsækja	86,25	80,00	86,25	178,46	353,85	412,31	387,33
Humar	2.075,00	2.025,00	1.650,00	1.707,69	2.019,23	2.076,92	
Síld	11,25	11,00		13,27	36,69	74,31	

Heimild: Kvótamiðlun LÍÚ

Í töflu 5.2 og í viðauka II sést að verð á aflahlutdeildum var nokkuð stöðugt frá 1991 og fram á árið 1994 en hækkar mikið á síðari hluta ársins 1994.

Þess ber að gæta þegar verð á aflahlutdeildum er skoðað að sá sem selur aflahlutdeild er ekki bara að selja réttinn til að veiða úthlutun viðkomandi fiskveiðiárs, heldur er hann að selja réttinn til að veiða það aflamark sem aflahlutdeildin gefur rétt á í framtíðinni.¹⁴ Það sem er selt er hlutdeild í úthlutuðu aflamarki fyrir viðkomandi fisktegund á hverju fiskveiðiári, en ekki aflamark upp á

¹⁴ Mögulega er hann einungis að selja framtíðarúthlutunina af því að hann er búinn að nýta úthlutun fiskveiðiársins. Þegar líður á fiskveiðiárið þá fylgir aflaheimild ársins yfirleitt ekki aflahlutdeildum þegar þær eru seldar. Að öðru jöfnu ætti því verð á aflahlutdeildum að lækka þegar líður á fiskveiðiárið.

tiltekinn fjöldi kílóa af fisktegundinni. Þess vegna væri í raun eðlilegra að verðleggja aflahlutdeildir í krónum á hundraðshluta. Þetta er reyndar gert í einstaka tilfellum, t.d. þegar aflahlutdeildir fyrir loðnu og síld eru verðlagðar.

Tafla 5.3 og viðauki III sýna niðurstöður úr umreikningi á verðum í töflu 5.2 og viðauka II yfir í verð á hvern hundraðshluta aflahlutdeildar fyrir viðkomandi fisktegund. Í töflunni er sýnt að verðhugmynd seljenda við upphaf fiskveiðiársins 1991/92 upp á 200 kr/kg af slægðum þorski samsvarar 400 milljónum kr á hvern hundraðshluta af úthlutaðu aflmarki fyrir þorsk. Á þessu fiskveiðiári var úthlutað aflamark fyrir þorsk 200 þús. tonn m.v. slægðan fisk. Ef hvert kg er verðlagt á 200 kr þá jafngildir það því að úthlutað aflamark í heild er virt á $200.000.000 \cdot 200 = 40$ milljarða. Hver hundraðshluti aflahlutdeildar fyrir þorsk sé þá virtur á 400 milljónir.

Tafla 5.3

Verð á aflahlutdeildum							
Eining: millj. kr/1%							
	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998
Þorskur	372,5	277,6	217,8	314,8	462,6	782,9	1125,4
Ýsa	65,3	64,3	43,8	39,4	50,8	85,2	118,6
Ufsi	51,0	51,4	42,4	33,5	31,1	34,7	50,4
Karfi	77,6	82,7	73,4	62,7	96,1	166,5	221,0
Steinbítur						12,6	16,2
Grálúða	35,7	41,2	41,1	42,3	29,4	36,4	
Skarkoli	13,2	14,8	13,7	13,9	14,4	17,5	17,8
Úthafsækja	24,2	32,0	38,8	89,2	222,9	247,4	290,5
Humar		15,0	12,2	11,6	9,3	9,6	
Síld	12,4	12,1	11,4	15,9	45,9	81,7	
Loðna			57,5	55,0	67,3	155,4	

Heimild: Kvótamiðlun LÍÚ

Úthlutað aflamark fyrir þorsk minnkaði ár frá ári frá fiskveiðiárinu 1991/92 þegar það var 200 þús. tonn m.v. slægt magn til fiskveiðiársins 1994/95 þegar það var 90.265 tonn. Sá sem keypti eitt tonn af varanlegum kvóta á fiskveiðiárinu 1991/92 keypti þannig helmingi lægra hlutfall af úthlutaðu aflmarki fyrir þorsk en sá sem keypti eitt tonn á fiskveiðiárinu 1994/95. Þess vegna sýnir tafla 5.3 og viðauki III réttilega þá miklu lækkun sem varð á verði aflahlutdeildar fyrir þorsk á þessu tímabili en í töflu 5.2 og viðauka II virðist eins og verð á aflahlutdeild fyrir þorsk hafi hækkað.

Hlutfallið á milli verðs á aflamarki ársins og verðs á aflahlutdeild getur verið mjög mismunandi. Ef fiskstofn er nýttur þannig að aflinn sé jafn hreinum vexti

stofnsins þá breytist stærð stofnsins ekki (þ.e. stofninn er í jafnstöðu). Nýting stofnsins gefur sama arð á hverju ári. Við slíkar aðstæður ætti hlutfallið á milli verðs á aflamarki og verðs á aflahlutdeild að vera jafnt og langtímavextir að viðbættu einhverju álagi vegna áhættu þar eð sjaldnast er hægt að tryggja að stofninn haldist í jafnstöðu. Ef stofninn er ekki í varanlegri jafnstöðu þá hljóta framtíðarhorfur varðandi vaxtarmöguleika stofnsins, afla úr stofninum og kostnað við veiðar úr stofninum í framtíðinni að hafa áhrif á verðið á aflahlutdeildunum auk vaxtanna. Verðið á aflamarki ársins ræðst aftur móti einvörðungu af væntum hagnaði af veiðum úr stofninum á yfirstandandi fiskveiðiári. Ef stofn er í erfiðri stöðu (eins og t.d. þorskurinn undanfarin ár), afli á sóknareiningu hefur verið lítil og útgerðarkostnaður mikill þannig að lítið svigrúm hefur verið til að greiða hátt verð fyrir aflamark, þá ætti verðið á aflamarki ársins að vera lágt. Verðið á aflahlutdeildum fyrir þorsk getur aftur á móti verið mjög hátt ef framtíðarmöguleikar stofnsins eru metnir miklir og stjórnvöldum er treyst til að stjórna sókninni þannig að stofninn verði stærri og gjöfylli í framtíðinni. Ef stofn er í góðri stöðu (eins og t.d. úthafsækjan fyrir 1-2 árum), afli á sóknareiningu er mikill og útgerðarkostnaður lítil þannig að nokkurt svigrúm er til að greiða hátt verð fyrir aflamark fiskveiðiársins, þá ætti verð á aflamarki að vera hátt. Verð á aflahlutdeildum fyrir rækju getur aftur á móti verið lágt vegna þess að horfur eru á því að rækjustofninn minnki í kjölfar vaxandi þorskstofns.

Af tölum um verð á aflamarki og aflahlutdeildum fyrir þorsk og rækju virðist mega álykta að framtíðarhorfur varðandi þróun þorskstofnsins og rækjustofnsins hafi ekki haft mikil áhrif á hlutfallið á milli verðs á aflamarki ársins og verðs á aflahlutdeildum fyrir þessar fisktegundir. Samkvæmt töflu í viðauka III var verðmæti aflahlutdeilda fyrir þorsk 40 milljarðar í september 1995 en verðmæti allra aflahlutdeilda fyrir rækju var 20,2 milljarðar. Á sama tíma var verð á aflamarki fyrir þorsk 79,67 kr á hvert kg m.v. slægt og verð á aflamarki fyrir rækju 75,00 kr á hvert kg samkvæmt tölum í viðauka II. Á fiskveiðiárinu 1995/96 var úthlutað aflamark fyrir þorsk 86.896 tonn og úthlutað aflamark fyrir rækju 63.000 tonn. Verðmæti aflamarks fyrir þorsk var því 6,9 milljarðar en verðmæti aflamarks fyrir rækju var 4,7 milljarðar. Hlutfallið á milli verðs á aflahlutdeildum og verðs á aflamarki var því $40/6,9=5,8$ fyrir þorsk en $20,2/4,7=4,3$ fyrir rækju. Hlutfallið er heldur hærra fyrir þorsk en rækju eins og eðlilegt er miðað við spár Hafrannsóknastofnunar á þessum tíma um framtíðarhorfur varðandi þessa tvo fiskstofna, en munurinn er þó minni en vænta mátti. Samsvarandi útreikningar fyrir ágúst 1997 gefa hlutfall upp á 8,9 fyrir þorsk en 8,3 fyrir rækju. Munurinn á milli hlutfallanna hefur heldur minnkað en bæði hlutföllin hafa hækkað mikið. Þessi mikla hækkun á verði aflahlutdeilda umfram hækkun á verði aflamarks endurspeglar sennilega aukna trú manna á

varanleika þeirra réttinda sem felast í gildandi fiskveiðistjórnunarlögum og sennilega einnig almenna aukna bjartsýni á framtíð sjávarútvegsins.

5.3 Kvótaverð, afkoma sjávarútvegsfyrirtækja og auðlindarenta

Hér að framan var á það bent að verðmæti aflamarks á fiskveiðiárinu 1996/97 væri yfir 20 milljarðar. Það er nærtækt að ætla að þetta háa verð á aflamarki vitni um mikla arðsemi í fiskveiðunum. Það er því fróðlegt að bera verðmæti aflamarksins saman við hagnað af sjávarútveginum á árinu 1996. Þjóðhagsstofnun áætlað að á árinu 1996 hafi hagnaður af rekstri fiskveiða numið tæpum 1,7 milljörðum en tap var af vinnslunni sem nam 0,5 milljörðum. Samtals var því hagnaður af sjávarútvegi á árinu 1996 sem nam 1,2 milljörðum. Rétt er að bæta við þessa tölu 1750 milljónum vegna þess að fyrirtækin höfðu heimild til að afskrifa verðmæti keyptra aflahlutdeilda og er afskriftin færð sem kostnaður í bókhaldi þeirra fyrirtækja sem áætlanir Þjóðhagsstofnunar byggja á. Eftir þessa leiðréttingu væri hagnaður af sjávarútvegi á árinu 1996 um 3 milljarðar. Samkvæmt áætlunum Þjóðhagsstofnunar var hagnaður af sjávarútvegi nokkru minni á árinu 1997 en hann var á árinu 1996. Það er því ljóst að hagnaður sjávarútvegsins var hvergi nálægt þeim 20 milljörðum sem var verðmæti aflamarksins á fiskveiðiárinu 1996/97.

Nú eru sjávarútvegsfyrirtækin misjafnlega arðsöm og það væri hugsanlegt að kvótaverðinu sé haldið uppi af fáum mjög arðsömum fyrirtækjum. Þessi kenning rekur sig á tvær staðreyndir. Í fyrsta lagi eru nær engin fyrirtæki sem hafa þá arðsemi sem hér um ræðir. Heildartekjur allra fiskveiða námu rúmum 59 milljörðum á árinu 1996 og þar af voru tekjur af sölu afurða rúmum 55 milljarðar. Kvótaverð upp á rúmlega 20 milljarða nemur því rúmlega þriðjungu af öllum tekjum útgerðanna. Í öðru lagi taka flestar útgerðir einhvern þátt í viðskiptum með aflamark. Stór hluti þessara viðskipta er á grundvelli skipta þannig að fyrirtækið hefur miklar tekjur af kvótasölu á sama tíma og það greiðir þetta háa kvótaverð.

Hér á eftir verður aðeins fjallað um þann möguleika að einhver hluti af þeim kostnaði sem hér um ræðir sé nú þegar hluti af skráðum rekstrarkostnaði fyrirtækjanna. Þessi möguleiki skýrir lítið eitt af þessum mun, en meginástæðan fyrir þessu háa verði á aflamarki er að verðið ræðst af þeim jaðarhagnaði sem fyrirtækin hafa af því að bæta við sig kvóta (gefið að þau eru í rekstri þannig að stór hluti heildarkostnaðarins er fastur). Ef fyrirtækið nýtir ekki framleiðslugetu sína til fulls, þá er þessi hagnaður nokkuð hærri en heildarhagnaður fyrirtækisins vegna þess að ýmiss kostnaður, t.d. afskriftir, vextir tryggingar o.fl., er fastur kostnaður sem breytist ekki þótt sóknin aukist. Jaðarhagnaður af viðbótarafli nemur tekjum af viðbótarafli að frádregnum breytilegum kostnaði, en áður en fastur kostnaður er dreginn frá.

Til að fá hugmynd um jaðarhagnað í íslenskum sjávarútvegi á árinu 1996 má athuga hagnað fyrirtækjanna fyrir afskriftir, vexti og tryggingar. Hjá útgerðinni var

Þessi tala 13,6 milljarðar en hjá vinnslunni 4,8 milljarðar eða samtals 18,4 milljarðar. Þessi tala er reyndar enn nokkru lægri en verðmæti aflamarksins, en munurinn er ekki mikill. Rétt er að benda á að líklegt er að ýmiss annar kostnaður en sá sem áður var getið eigi að flokkast sem fastur kostnaður og hagnaður fyrirtækjanna áður en fastur kostnaður er dreginn frá hafi því verið eitthvað umfram 18,4 milljarða á árinu 1996. Mismunandi arðsemi fyrirtækja veldur því einnig að jaðarhagnaður betur settu fyrirtækjanna er oft nokkuð hærri en jaðarhagnaður allra fyrirtækjanna. Það er jaðarhagnaður betur settu fyrirtækjanna sem ræður kvótaverðinu.

Með því að margfalda tölurnar í töflu 5.3 og viðauka III með 100 fæst verðmæti aflahlutdeilda fyrir viðkomandi fisktegund. Verðmæti aflahlutdeilda fyrir þorsk var 88 milljarðar í lok ágúst 1997, verðmæti aflahlutdeilda fyrir ýsu var rúmir 9 milljarðar o.s.frv. Verðmæti aflahlutdeilda fyrir allar þær fisktegundir sem eru með í töflu 5 nam 163 milljörðum á fiskveiðiárinu 1996/97. Í ágúst 1997 var verðmæti aflahlutdeilda fyrir þessar fisktegundir 186 milljarðar. Vextir af þessari fjárbindingu eru augljóslega mjög háir. Ef miðað er við 5% vexti og meðalverðmæti aflahlutdeildanna á fiskveiðiárinu 1996/97, þá nam vaxtakostnaðurinn 8,2 milljörðum. Ef miðað er við 10% vexti og sama tímabil, þá nam vaxtakostnaðurinn 16,3 milljörðum. Til viðbótar kemur svo vaxtakostnaður vegna réttinda til að veiða úr öðrum stofnum í aflamarkskerfinu.

Að einhverju leyti bera sjávarútvegsfyrirtæki í dag vaxtakostnað vegna fjárbindingar í aflahlutdeildum. Í því reikningaefni sem Þjóðhagsstofnun safnaði um rekstur sjávarútvegsfyrirtækja á árinu 1996 kemur fram að fyrirtækin eignfærðu kvóta fyrir 8,1 milljarð í efnahagsreikningum sínum, tekjur þeirra af kvótaleigu voru 1,6 milljarðar, þau greiddu 1,1 milljarð fyrir aflamark og verðmæti bókfærðra aflahlutdeilda var afskrifað fyrir 1,2 milljarða. Úrtak Þjóðhagsstofnunar nær til rúmlega helmings allra sjávarútvegsfyrirtækja miðað við veltu. Með í úrtakinu eru nær öll stóru sjávarútvegsyfirtækin, en hlutfallið af minni fyrirtækjum er vel innan við helming miðað við veltu. Sennilegt er að stóru sjávarútvegsfyrirtækin, sem mikið er af í úrtakinu, eignfæri meira af kvótum en önnur sjávarútvegsfyrirtæki. Lauslega má áætla að verðmæti bókfærðra aflahlutdeilda í heild hafi verið um 12 milljarðar króna¹⁵ í lok ársins 1996 og að útgerðarfyrirtæki hafi afskrifað aflahlutdeildir fyrir 1750 milljónir á árinu. Það er því ljóst að einungis lítill hluti af öllum aflahlutdeildum er eignfærður í bókhaldi fyrirtækjanna.

¹⁵ Hér er rétt að gæta þess að eignfærður kvóti upp á 8,1 milljarð eru keyptar aflahlutdeildir að frádregnum afskriftum. Óafskrifað verðmæti keyptra aflahlutdeilda er því nokkru meira en 12 milljarðar. Í lögum nr. 118/1997 var ákveðið að afnema þessa sérkennilegu reglu að leyfa afskrift af endurnýjanlegri auðlind og verður óheimilt að fyrna aflahlutdeildir frá og með rekstrarárinu 2000.

Hagfræðin kennir að kostnaður fyrirtækis 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 fórnarkostnaður við að nýta aflaheimildirnar. Verðmæti aflamarksins upp á rúmlega 20 milljarða er því raunverulegur kostnaður þótt fyrirtækin hafi ekki greitt hann. Sama gildir um vaxtakostnaðinn vegna fjárbindingar í aflahlutdeildum. Þessi kostnaður er raunverulegur þótt fyrirtækin hafi ekki þurft að greiða nema lítinn hluta af honum. Það er ljóst að ef þessi (fórnar)kostnaður vegna nýtingar kvótans er færður til gjalda þá væri mikið tap af rekstri sjávarútvegsfyrirtækjanna í dag.¹⁶

Í þessum kafla hefur verið leitast við að skýra verð á aflamarki út frá jaðarhagnaði í sjávarútvegi. 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.

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.

Í skýrslu Vinnuhóps um nýtingu fiskstofna er reiknaður út væntur þjóðhagslegur hagnaður af nýtingu þorsks, rækju og loðnu. Út frá þeim tölum sem eru í skýrslunni¹⁷ má áætla að núvirði vænts þjóðhagslegs hagnaðar af nýtingu þessara stofna með núverandi reglum um ákvörðun hámarksaflla hafi á árinu 1993 verið um 100 milljarðar. Áætlað var að mestur hluti þessa hagnaðar kæmi til vegna þess að

¹⁶ Ef þau eignfærðu allar aflahlutdeildir sínar, en ekki bara þær sem þau hafa keypt, þá væri eiginfjárstaða þeirra reyndar mun betri en hún er skráð í efnahagsreikninga þeirra í dag.

¹⁷ Sjá skýrslu Vinnuhóps um hagkvæma nýtingu fiskstofna (1994), tafla 5.2, bls. 26.

Þjóðhagsstofnun

með stærri þorskstofni mundi útgerðarkostnaður lækka og afli aukast. Hagnaður af veiðum á rækju og loðnu var áætlaður mjög lítill. Ef miðað er við þessar niðurstöður má ætla að verð á aflahlutdeildum fyrir þorsk sé síst of hátt.

6. Mögulegar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu aðrar en álagning auðlindagjalds.

Það hefur verið álit sérfræðinga Þjóðhagsstofnunar að aflamarkskerfið með framsali sem hér hefur verið við lýði sé hagkvæmasti kosturinn sem nú bjóðist. Þetta álit hefur m.a. byggst á því að brottkast sé tiltölulega lítið vandamál hér landi og að kostnaður við stjórnun og eftirlit sé tiltölulega lítill. Það er hins vegar ljóst að kerfið er ekki gallalaust. Hér verða tilgreind nokkur dæmi um ákvæði í fiskveiðistjórnunarlögunum sem vert væri að skoða nánar.

6.1 Veiðiskyldan

Í 12. grein fiskveiðistjórnunarlaganna hefur um nokkurt skeið verið ákvæði um að „(v)eiði skip minna en 50% af samanlögðu aflamarki sínu í þorskígildum talið tvö fiskveiðiár í röð fellur veiðileyfi þess og aflahlutdeild niður .. “ Í lögum sem samþykkt voru vorið 1998 hefur verið bætt við í 12. grein að „(á) hverju fiskveiðiári er einungis heimilt að flytja af fiskiskipi aflamark, umfram aflamark sem flutt er til skips, sem nemur 50% af samanlögðu aflamarki sem fiskiskipi er úthlutað í upphafi fiskveiðiárs á grundvelli aflahlutdeildar þess.“

Tilgangur þessara ákvæða er að letja útgerðir til að framselja aflamark. Um leið virka þessar reglur til að draga úr framboði á aflamarki og hafa að því leyti áhrif í þá átt að hækka verð þess. Sá möguleiki er fyrir hendi að ákvæðin valdi auknu framboði á aflahlutdeildum sem aftur dragi úr eftirspurn eftir aflamarki og því séu heildaráhrif ákvæðanna á verð á aflamarki óviss. Tilgangur þessara ákvæða er að koma í veg fyrir að einhverjir geti hagnast á því að framselja aflamark án þess að vera í útgerð. Eins og áður sagði er ekki víst að þessi ákvæði nái tilgangi sínum þar eð þau geta haft áhrif í þá átt að hækka verð á aflamarki og hvetja menn til að halda áfram óhagkvæmri útgerð.

6.2 Veiðileyfi

Veiðar úr kvótabundnum stofnum eru háðar því að útgerðin eigi aflamark fyrir viðkomandi tegund. Auk þess þarf það skip sem nota á til veiðanna að hafa almennt veiðileyfi en þau eru gefin út til eins árs í senn. Flóknar reglur gilda um rétt útgerða til að flytja veiðileyfi frá skipi sem hefur veiðileyfi yfir á nýtt skip. Þessar reglur um úreldingu fiskiskipa valda því að skip sem hafa veiðileyfi öðlast verðmæti vegna þess að hægt er að nota þau til úreldingar á móti nýjum skipum þótt þau séu verðlítill að öðru leyti. Reglurnar um úreldingu fiskiskipa hafa þau áhrif að útgerðir halda frekar í skip sem þær geta ekki nýtt ef skipið hefur veiðileyfi. Þessum reglum fylgir margs konar kostnaður fyrir útgerðirnar vegna kaupa á skipum til úreldingar og vegna þess að þessar takmarkanir hafa áhrif á fjárfestingar þeirra í skipum.

Í þeim tilfellum þar sem sókn þeirra skipa sem hafa veiðileyfi er frjáls, eða frjáls innan tiltekins aflamarks, eins og gildir hjá krókabátum á sóknarmarki, þá er nauðsynlegt að hafa strangar reglur um endurnýjun skipa. Útgerð sem tekst að koma öflugra skipi inn í kerfið styrkir stöðu sína og getur veitt meira á kostnað annarra í kerfinu. Þar sem er aflamarkskerfi er hægt að réttlæta ströng ákvæði um veiðileyfi ef líkur eru á að útgerðir geti þrýst á stjórnvöld um aflamark á skip sem hafi veiðileyfi en engan aflaheimildir. Við slíkar kringumstæður er hætta á að afnám strangra laga um endurnýjun fiskiskipa leiði til offjárfestingar í fiskiskipum. Ósennilegt er að þær aðstæður séu fyrir hendi hér. Útgerðir í aflamarkskerfinu munu því ekki fjárfesta í nýjum skipum nema til sé aflamark á skipin. Þegar búið er að tryggja stöðu aflamarkskerfisins ættu reglur um veiðileyfi að miðast við þarfir veiðieftirlitsins en þær ættu ekki að hafa áhrif á fjárfestingarákvarðanir útgerðanna.

6.3 Hlutföll í skiptum á milli tegunda

Í 10. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna stendur: „Heimilt er að veiða umfram úthlutað aflamark af tiltekinni botnfisktegund allt að 5% af heildarverðmæti botnfiskaflamarks, enda skerðist aflamark annarra botnfisktegunda hlutfallslega miðað við verðmæti samkvæmt ákvörðun ráðuneytis í upphafi árs. Heimild þessarar málsgreinar nær þó ekki til veiða umfram úthlutað aflamark af þorski.“

Markmið þessa ákvæðis er að skapa vissan sveigjanleika í kerfið sem kann að vera skynsamlegt. Það er hins vegar hægt að velta því fyrir sér hvort þetta ákvæði geti ekki leitt til of mikils sveigjanleika, þ.e. geti leitt til of mikillar sóknar í einhvern botnfiskstofn. Annað atriði sem vert er að athuga í tengslum við þetta ákvæði er að þeir verðmætastuðlar sem notaðir hafa verið hafa að mestu tekið mið af verði innanlands fyrir ísaðan fisk.¹⁸ Mun eðlilegra væri að miða við það verð sem er á markaðinum fyrir aflamark og útgerðirnar nota sjálfar í viðskiptum sín á milli. Tafla 6.1 sýnir að miklu getur munað eftir því við hvaða verð er miðað í þessum skiptum.

¹⁸ Einstaka undantekningar eru frá þessari meginreglu. T.d. var stuðull fyrir karfa hækkaður mikið á fiskveiðiárinu 1995/96 enda er stærsti hluti karfaaflans sjófrystur eða seldur ísaður erlendis.

Tafla 6.1

Gildandi þorskígildisstuðlar						
	<i>Stuðlar f.</i>	<i>Stuðlar f.</i>	<i>Stuðlar f.</i>	<i>Stuðlar f.</i>	<i>Stuðlar f.</i>	<i>Stuðlar f.</i>
	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
<i>Þorskur</i>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<i>Ýsa</i>	1,15	1,18	1,22	1,10	1,00	1,00
<i>Ufsi</i>	0,54	0,50	0,48	0,55	0,60	0,60
<i>Karfi</i>	0,41	0,43	0,46	0,80	0,80	0,70
<i>Grálúða</i>	0,70	0,75	0,88	1,70	2,40	2,40
<i>Skarkoli</i>	0,72	0,87	1,01	1,30	1,20	1,20
Reiknaðir þorskígildisstuðlar út frá meðalverði á aflamark ári áður						
<i>Þorskur</i>		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<i>Ýsa</i>		0,52	0,14	0,10	0,10	0,33
<i>Ufsi</i>		0,34	0,12	0,07	0,04	0,07
<i>Karfi</i>		0,50	0,31	0,25	0,41	0,50
<i>Grálúða</i>		1,02	0,63	0,29	0,32	0,67
<i>Skarkoli</i>		0,59	0,28	0,23	0,17	0,18

Þegar tafla 6.1 er skoðuð sést að það er hagstætt fyrir útgerðarmann sem á ufsakvóta á fiskveiðiarinu 1997/98 en vantar karfakvóta að nota áðurnefnt ákvæði frekar en að selja frá sér ufsakvótann og kaupa karfakvóta á markaðinum. Ef hann hefði notað ákvæðið í 10. gr. þá hefði hann fengið 0,86 kg af karfa fyrir hvert kg af ufsa, en ef hann hefði farið á kvótamarkaðinn hefði hann ekki fengið nema 0,13 kg af karfa fyrir hvert kg af ufsa.

Mismunur á milli þorskígildisstuðlanna og verðhlutfalla á kvótamarkaðinum skapar einnig möguleika fyrir þá sem vilja leigja frá sér kvóta umfram þau 50% sem um var rætt í kafla 6.1 hér að framan. Þegar athugað er hvort framselt hafi verið umfram 50% er miðað við gildandi þorskígildisstuðla. Við aðstæður á fiskveiðiarinu 1997/98 var hagstætt fyrir þann sem vildi leigja sem mest frá sér að kaupa aflahlutdeildir fyrir ýsu og ufsa sem eru ódýrar miðað við verðmæti þeirra mælt í þorskígildum. Þannig var hægt að uppfylla ákvæðið um 50% með minnstum tilkostnaði.

Undir öllum kringumstæðum er afar óheppilegt að hægt sé að skipta á verðmætum í öðrum hlutföllum en þeim sem gilda á markaðinum fyrir þessi verðmæti. Slíkt fyrirkomulag hlýtur að leiða til brasks með kvóta og óhagkvæmni.

6.4 Eignarréttarstaða kvótans

Í fiskveiðistjórnunarlögunum eru aflahlutdeildir bundnar við skip. Með því móti er útgerðum gert skylt að velja á milli þess að binda gífurlegt fé í aflahlutdeildum eða leigja bæði skip og aflaheimildir. Slíkt fyrirkomulag hlýtur að leiða til nokkurs

óhagræðis. Til að minnka áhættu í útgerð og til að minnka vaxtakostnað er í mörgum tilfellum hagstætt fyrir útgerðir að leigja aflamark frekar en að eiga aflahlutdeildirnar. Sennilega er hentugt út frá áhættudreifingu að verulegur hluti aflahlutdeilda væri í eigu fjármálastofnana, eignarhaldsfélaga eða einstaklinga á sama hátt og það er hentugt að slík fyrirtæki og einstaklingar eigi fastafjármuni og önnur hlunnindi en veiðar úr nytjastofnum í sjó.

Í 1. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna segir að „(n)ytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign þjóðarinnar.“ Þetta ákvæði hefur verið túlkað á þá leið að þar eð útgerðirnar í landinu sem hafa fengið réttinn til nýtingar á þessum stofnum til óákveðins tíma geti þær ekki talið þessi réttindi sín til eignar nema að mjög takmörkuðu leyti. Veðhæfni þessara réttinda er með sérstökum hætti og þótt fyrirtækjum sé skylt að eignfæra keyptar aflahlutdeildir, þá er þeim ekki skylt að eignfæra þær aflahlutdeildir sem aldrei hafa verið keyptar (né þær sem eru að fullu afskrifaðar).

Í árslok 1996 er talið að verðmæti (s.k. þjóðarauðsverðmæti) fiskiskipastólsins hafi verið 79 milljarðar. Eins og vikið var að í kafla 5.2 hér að framan gæti verðmæti aflahlutdeilda á meðalverði fiskveiðiársins 1996/97 hafa numið tvöfalt hærri fjárhæð eða 163 milljörðum. Þótt vissulega sé nokkur óvissa um verðmæti þessarar eignar, m.a. stjórnmalaleg óvissa, þá er eðlilegt að þessi réttindi séu veðhæf ein og sér og það hlýtur að koma til álita að færa þau til eignar í bókhaldi fyrirtækjanna. Bankastofnanir sem lána til sjávarútvegsfyrirtækja líta til aflahlutdeilda fyrirtækjanna sem áreiðanlegustu eigna þeirra og fyrirtæki á fjármálamarkaði sem reyna að meta virði fyrirtækja og hluta í þeim, taka allar aflahlutdeildir þeirra með í athugun á fyrirtækjunum, en ekki bara þær aflahlutdeildir sem hafa verið keyptar.

7. Mismunun gagnvart öðrum atvinnugreinum í þágu sjávarútvegsins

Á undanförunum áratugum hefur sjávarútvegurinn haft sérstöðu í íslenskum þjóðar- búskap. Að hluta til var þessi sérstaða tilkomin vegna þess að sjávarútvegurinn hefur verið sú grein sem hefur aflað meirihluta gjaldeyrstekna þjóðarbúsins. Með afskiptum sínum af gengi krónunnar hafa stjórnvöld haft bein áhrif á tekjur sjávarútvegs- fyrirtækja. Fiskverð var lengi ákvarðað í Verðlagsráði sjávarútvegsins. Ákvarðanir um fiskverð ákvörðuðu launakjör sjómanna og voru hluti af launasamningum á vinnumarkaðinum. Á þennan hátt tengdust gengisákvarðanir og launaákvarðanir við afkomuskilyrði sjávarútvegsins.

Þegar afkoma sjávarútvegsins versnaði myndaðist þrýstingur á gengið. En gengið var það tæki sem treyst var á til að draga úr verðbólgu sem hrjáði þjóðarúið. Í þeirri stöðu var stundum nærtækt að grípa til sértækra stuðningsaðgerða við sjávar- útveginn í stað þess að lækka gengið. Seinast var gripið til sértækra aðgerða af þessu tagi á árunum 1988-1989 þegar Verðjöfnunarsjóði fiskiðnaðarins var heimilað að taka lán til að styrkja fyrirtæki í frystingu botnfisks og hörpudisks og Atvinnu- tryggingarsjóður útflutningsgreina og Hlutafjárjóður Byggðastofnunar voru stofnaðir. Sértækar aðgerðir til að bæta hag sjávarútvegsins sköpuðu forsendur fyrir hærra raungengi en arðsemi sjávarútvegsins sjálfs skapaði forsendur fyrir.

Á undanförunum árum hefur þróunin verið í þá átt að draga úr sértækum aðgerðum og auka þátt markaða í efnahagslífinu. Á árinu 1986 var umfangsmikið millifærslukerfi í fiskveiðunum lagt niður og á árinu 1991 voru samþykkt lög sem tóku gildi 1. janúar 1993 um að fiskverð skuli vera frjálst og að Verðlagsráð sjávarútvegsins geti þá aðeins ákveðið lágmarksverð að meirihluti ráðsins sé því samþykkur. Enn eru þó nokkur atriði þar sem mismunur er á milli sjávarútvegs og annarra atvinnugreina. Í þeim tilfellum þar sem sjávarútvegurinn nýtur hagstæðari kjara en aðrar atvinnugreinar er um að ræða styrki til sjávarútvegs. Hér er um að ræða eftirtalin atriði:

Tryggingargjald er greitt af launum. Gjald þetta er í tveimur gjaldflokkum. Hærra gjaldþrepið er 5,83% en lægra gjaldþrepið er 4,23%. Í lægra gjaldþrepinu eru fiskveiðar, iðnaður, landbúnaður, hugbúnaðariðnaður, kvikmyndaiðnaður, gisting, veitingarekstur og útleiga bifreiða. Sérstök viðbót vegna launa sjómanna nemur 0,65%. Kostnaðarauki fiskveiða og fiskiðnaðar ef þessar greinar þyrftu að greiða 5,83% af launum í tryggingargjald væri nú 450-500 milljónir. Stefnt er að því að samræma tryggingargjaldið þannig að einungis verði einn gjaldflokkur.

Frádráttur sjómanna frá tekjuskatti á árinu 1998 er 656 kr. á dag. Á árinu 1997 töldu sjómenn fram 2 milljónir daga á sjó. Frádráttur sjómanna frá tekjuskatti gæti því numið um 1,3 milljarði króna á árinu 1998.

Á móti þessum styrkjum til sjávarútvegs eru nokkrar álögur sem ekki leggjast á aðrar greinar og geta því talist greinarbundnir skattar. Hér er um að ræða eftirtalin atriði:

Gjöld í Þróunarsjóð sjávarútvegsins eru tvenns konar. Annars vegar er kvótagjald sem á yfirstandandi fiskveiðiári nemur 1200 kr á hverja úthlutaða þorskígildislest og hins vegar er gjald sem nemur nú 880 kr á hverja brúttólest skips, en þó ekki hærra en 334 þús. kr á skip. Kvótagjaldið mun gefa tæplega 600 milljónir á þessu fiskveiðiári og brúttólestagjaldið um 90 milljónir.¹⁹

Þegar gengi er stýrt af stjórnvöldum þá er hægt að nota gengið til að skattleggja útflutningsgrein eins og sjávarútveg. Hækkun á gengi umfram það gengi sem skapar jafnvægi í ytri skilyrðum þjóðarbúsins, eða frestun á gengislækkun þegar markaðsaðstæður kalla á gengislækkun, má líta á sem skatt á útflutning sem ráðstafað er til að greiða niður innfluttar vörur. Á sama hátt má líta á of lágt gengi sem skatt á verð innfluttra vara sem ráðstafað er til að styrkja útflutningsgreinar. Hér verður ekki reynt að mæla þá skattlagningu (eða styrki) sem hafi leitt af ákvörðunum stjórnvalda um gengisskráningu krónunnar og hvort hún hafi verið meiri eða minni en þeir styrkir sem sjávarútvegurinn hefur fengið á umliðnum árum. Það er hins vegar vert að íhuga þá staðreynd að þrátt fyrir þá fyrirgreiðslu sem sjávarútvegurinn hefur óneitanlega fengið þá hefur arðsemi hans verið síst betri en annarra atvinnugreina eins og fram kom í kafla 2 hér fyrir framan.

¹⁹ Auk gjalda í Þróunarsjóð sjávarútvegsins geiða útgerðir fiskiskipa veiðieftirlitsgjald. Þetta gjald skiptist í annars vegar gjald fyrir veitingu almenns leyfis til veiða í atvinnuskyni sem nemur nú 14.642 kr á hvert skip og hins vegar gjald sem miðast við aflamark í þorskígildum og nemur nú 166 kr fyrir hverja þorskígildislest. Veiðieftirlitsgjaldið rennur til reksturs veiðieftirlits Fiskistofu. Svipuð gjöld fyrir atvinnuleyfi og þjónustu opinberra eftirlitsstofnana eru lögð á aðrar atvinnugreinar.

8. Hagnaður og tap vegna velgengni í sjávarútvegi

Mikil umræða hefur átt sér stað á undanförunum árum um hagnað og tap þjóðarinnar, atvinnugreina og einstaklinga af velgengni í íslenskum sjávarútvegi. Flestir hagfræðingar eru sammála um að sveiflur í verði sjávarafurða á erlendum mörkuðum og aflabrogð hafi verið megin áhrifavaldarnir í hagsveiflum hér á landi.²⁰ Þróun kaupmáttar heimilanna hefur ráðist af sveiflum í sjávarútvegi.²¹ En samtímis því að velgengni í sjávarútvegi hefur aukið kaupmátt og eflt hagvöxt í bráð, þá hefur hún þrengt hag annarra útflutningsgreina en sjávarútvegs og einnig þrengt hag þeirra greina sem framleiða fyrir innlandan markað og eru í beinni verðsamkeppni við erlenda vöru og þjónustu. Hér er einkum um að ræða ýmiss konar framleiðsluþætti og ferðamannaþjónustu. Samtök iðnaðarins hafa ítrekað gert samþykktir þar sem kvartað er undan því að velgengni í sjávarútvegi valdi efnahagslegum óstöðugleika og háu raungengi sem torveldi þróun iðnaðarins.²²

Þegar kemur að greiningu á þessum málum þá eru hagfræðingar lítt sammála. Sumir telja að þarna sé að finna eitt af helstu vandamálum íslenska hagkerfisins en aðrir telja að það sé ósköp eðlilegt að atvinnugreinar keppi um framleiðsluþætti og það sé mjög eðlilegt að sterk staða sjávarútvegsins leiði til einhvers óhagræðis fyrir aðrar atvinnugreinar sem keppa um sama vinnuafli og sama fjármagn. Ef hér þróast fram einhver atvinnugrein sem væri ennþá arðbærari en sjávarútvegurinn, þá mundi sjávarútvegurinn verða var við það. Ef þessi grein væri útflutningsiðnaður þá mundi hann hafa sambærileg áhrif á gengi krónunnar og raungengið eins og sjávarútvegurinn hefur nú. Við slíkar aðstæður yrði sjávarútvegurinn að aðlaga sig að því að hann væri ekki arðsamasta greinin, en sú grein hlýtur að stjórna hagþróuninni af því að menn gera einfaldlega fyrst það sem gefur mestan arð.

Þótt þær fullyrðingar sem að framan greinir virðist við fyrstu sýn vera mjög andstæðar, þá er ekki víst að svo sé þegar nánar er að gætt. Þegar allt kemur til alls snýst málið um það hvort menn eru þeirrar skoðunar að raungengið hafi verið of hátt að jafnaði og hvort þeir telji að raungengið verði of hátt ef ekki verði gripið til sértækra aðgerða gagnvart sjávarútvegi. Með orðunum „of hátt“ er hér átt við að raungengið verði það hátt að verulegt ójafnvægi verði í viðskiptum við útlönd. Ná tengd spurningunni um hvort raungengið sé of hátt er spurningin hvort

²⁰ Sjá t.d. Guðmund Magnússon og Tór Einarsson (1987) og Guðmund Magnússon og Tór Einarsson (1987a).

²¹ Sjá t.d. Ásgeir Daníelsson (1991) og Friðrik M. Baldursson (1993). Reyndar virðist sem núverandi uppsveifla í íslensku efnahagslífi sé ein helsta undantekningin frá þessari reglu, en fjárfestingar í stóriðju hafa verið drifkraftur hennar fremur en sjávarútvegurinn. Á síðustu 12 mánuðum hafa miklar verðhækkningar á erlendum mörkuðum gert sjávarútveginum kleift að standa undir þeim launahækkunum sem ákveðnar voru með launasamningum 1997.

²² Sjá t.d. Framtíðarsýn og stefna sem samþykkt var á Iðnþingi 20. febrúar 1998.

markaðirnir fyrir erlendan gjaldeyri og vinnu geti tryggt jafnvægi í ytri skilyrðum þjóðarbúsins. Ef menn eru þeirrar skoðunar að raungengið hafi verið og verði líklega áfram of hátt vegna þess að áðurnefndir markaðir megni ekki að tryggja það jafnvægi sem þeim er ætlað að tryggja, þá er líklegt að menn komist að þeirri niðurstöðu að hið opinbera geti hjálpað upp á þar sem markaðirnir bresta. Þetta er þó ekki óhjákvæmileg niðurstaða. Þótt það sé óneitanlega nokkuð bölsýn afstaða, þá er það ekki óalgengt að hagfræðingar efist um getu hins opinbera til að betrubæta niðurstöðu markaðarins, þótt sú niðurstaða sé ekki hin æskilegasta.

Í þessum kafla verður fjallað ítarlega um ýmsar hliðar þessara mála. Sú niðurstaða er dregin að þótt vísbendingar séu um að raungengið hafi verið of hátt, þá eru þær ekki óyggjandi. Mest verður fjallað um þróun þessara mála í fortíðinni en í síðasta kaflanum verður á það bent að ástæða er til að ætla að víxlverkun arðsemi í sjávarútvegi, raungengis og vaxtarmöguleika annarra greina kunni að hafa breyst og líklegt sé að samband þessara þátta verði á annan veg framvegis en verið hefur.

Til að fjalla skilmerkilega um þessi mál er nauðsynlegt að byrja á að útskýra það fyrirbæri sem nefnt er auðlindarenta. Þetta verður best gert í „lokuðu“ hagkerfi þ.e. upphugsuðu hagkerfi þar sem utanríkisverslun og gengismál flækja ekki hlutina. Þar á eftir er rétt að skoða hvernig þær niðurstöður sem fást í „lokaða“ hagkerfinu breytast þegar utanríkisverslun, gengi, launamál og raungengi eru tekin inn í myndina.

8.1. Auðlindarenta í lokuðu markaðshagkerfi

Ekkert hagkerfi er lokað, heldur tengjast þau saman í gegnum milliríkjavarslun, fjármagnsflutninga og að einhverju leyti flutning á vinnuafli. Heimurinn í heild er lokað hagkerfi, en innan þessa lokaða hagkerfis skortir margt á að markaðir fyrir vörur og þjónustu séu samræmdir. Markaðurinn fyrir fjármagn er ekki fullkomlega samræmdur og vinnumarkaður á mjög langt í land með að verða samræmdur samkeppnismarkaður. Hið lokaða hagkerfi hagfræðibókanna, þar sem er engin milliríkjavarslun en samt finnast samræmdir markaðir fyrir allar vörur, þjónustu, fjármagn og vinnu, er ekki bókstaflega rétt en það er oft þægilegt að gera ráð fyrir slíku hagkerfi þegar þarf að útskýra viss grundvallaratriði í hagfræði.

Í markaðsþjóðfélagi myndast launin á vinnumarkaði og vextirnir á fjármagnsmarkaði í samræmi við framboð og eftirspurn. Þegar viðleitni til að hámarka hagnað ræður hegðun fyrirtækjanna verða launin jafn há verðmæti jaðarframlags vinnunnar og vextirnir eru jafn háir verðmæti jaðarframlags fjármagnsins.

Auk framleiðsluþáttanna vinnu og fjármagns eru ýmsar náttúruaðstæður mikilvægar í verðmætasköpuninni. Jarðnæði sem notað er til landbúnaðarframleiðslu er mismunandi frjósamt, misauðvelt er að vinna verðmæt efni úr jörðu og fiskstofnar eru misgjöfulir. Eigendur þessara náttúruauðlinda fá oftast greitt fyrir

framlag þeirra til verðmætasköpunarinnar á sama hátt og vinnan og fjármagnið. Landeigandinn sem á gott jarðnæði fær hærri leigu en sá sem á lélegt jarðnæði, sá sem á námuréttindi þar sem auðvelt er að vinna járn úr jörðu fær meir í sinn hlut en sá sem á námuréttindi þar sem erfitt er og dýrt að vinna járn úr jörðu, eigandi laxveiðihlunninda í gjöfulli laxveiðiá fær hærri greiðslu en eigandi laxveiðihlunninda í lélegri á.

Ef laun og vextir í hagkerfinu ákvarðast á samkeppnismarkaði, þá er verðmæti framlags náttúruauðæfanna jafnt þeim umframhagnaði sem fæst í þeirri atvinnugrein sem nýtir náttúrauðæfin. Ef um er að ræða fiskstofn sem nýttur er í atvinnuskyni, þá ræðst framlag fiskstofnsins til verðmætasköpunar í fiskveiðunum af þeim umframhagnaði sem er í fiskveiðunum umfram aðrar atvinnugreinar. Þessi umframhagnaður er oft nefndur auðlindarenta.

Nú ræðst gjöfulleiki fiskstofna ekki eingöngu af náttúrulegum aðstæðum heldur einnig af þeirri nýtingarstefnu sem beitt er. Ef engin stjórn er á nýtingu fiskstofns þá er líklegast að sókn haldi áfram að aukast meðan einhvern umframhagnað er að hafa af nýtingu stofnsins. Þegar sóknin hefur náð því marki að engan umframhagnað er lengur að hafa þá verður verðmæti stofnsins (þ.e. réttarins til að nýta stofninn) ekkert. Þetta breytist ef sóknin er takmörkuð með aflakvótum eða með öðrum hætti. Ef þessar takmarkanir á sókn í fiskstofninn leiða til þess að hagnaður myndast í fiskveiðunum umfram það sem hægt er að fá í öðrum atvinnugreinum, þá verður rétturinn til að nýta fiskstofninn (kvótinn) verðmætur. Á markaðinum verður verð þessa réttar jafnt umframhagnaðinum í fiskveiðunum.

Eins og áður var getið vantar hér áhrif af milliríkjavarslun og gengisfyrirkomulagi. Um þau mál verður fjallað í næsta kafla. Hér er rétt að nefna tvennt til viðbótar sem sleppt var í umfjölluninni hér að framan. Í fyrsta lagi ákvarðast laun ekki að öllu leyti á almennum markaði og starfsmenn í einstökum greinum geta náð fram hærri launum þegar vel gengur í þeirri grein þar sem þeir starfa. Hluti af fræðilegum umframhagnaði fer þannig til að greiða hærri laun. Í öðru lagi er rétt að gaumgæfa mismuninn á milli langtíma- og skammtímaaðstæðna. Þegar starfsemi dregst saman í atvinnugrein þar sem er mikil fjárfesting í fastafjármunum og starfsreynslu sem nýtist illa eða ekkert annars staðar, þá má búast við því að jaðarhagnaður af viðbótarverkefnum sé mun hærri en heildarhagnaður af atvinnustarfsemi. Í fiskveiðum þar sem sókninni er stjórnað með aflaheimildum er það oft jaðarhagnaðurinn sem ræður verðinu og það getur verið nokkuð hátt þó umframhagnaður í fiskveiðunum í heild sé lítill eða enginn.

8.2. Farvegir efnahagslegra tengsla í opnu hagkerfi

Í opnu hagkerfi eru margvísleg efnahagsleg tengsl milli einstaklinga og fyrirtækja. Þetta á við um einstaklinga og fyrirtæki innan sama lands og alþjóðlega. „Í hag-

kerfinu er allt háð öllu“ er oft sagt, en rétt er einnig að þessi tengsl eru mjög misjafnlega áhrifamikil.

Seint verða öll tengsl milli eininga í hagkerfinu rakin, en hér er ætlunin að nefna þau helstu: Eftirspurnaráhrif í gegnum afurðamarkaðinn, eftirspurnaráhrif í gegnum markaðina fyrir vinnu og fjármagn og áhrif í gegnum gjaldeyrismarkaðina og gengi íslensku krónunnar.

Eftirspurnaráhrifin. Eðlilegast er að byrja á eftirspurnaráhrifunum. Þegar vel gengur í einhverri atvinnugrein, framleiðslan eykst, verð hækkar og laun starfsmanna og hagnaður fyrirtækisins hækkar, þá leiðir það til velgengni hjá öðrum atvinnugreinum. Hærri laun starfsmanna leiða til meiri eftirspurnar eftir neysluvörum sem veldur aukinni framleiðslu og fjárfestingum. Meiri framleiðsla kallar á meiri atvinnu og þar með hærri laun í öðrum greinum o.s.frv. Þannig veldur velgengni í einni atvinnugrein velgengni í öðrum atvinnugreinum.

Vinnu- og fjármagnsmarkaðir. Ekki er víst að allar atvinnugreinar njóti góðs af aukinni innlendri eftirspurn vegna velgengni einhverrar einnar greinar. T.d. mætti nefna að atvinnugreinar sem byggja starfsemi sína alfarið á útflutningi munu vart verða varar við hækkandi verð vegna meiri tekna og meiri eftirspurnar í okkar litla hagkerfi. Aftur á móti verða þessi fyrirtæki án efa vör við þær launa- og vaxtahækkunir sem innlend þensla hefur alla jafna í för með sér. Þau verða einnig vör við þær verðhækkunir á vörum og þjónustu sem leiða af hækkun á launum og vöxtum. Þessi fyrirtæki munu þannig tapa á velgengni í sjávarútvegi.

Gjaldeyrismarkaðir. Mikilvæg efnahagsleg áhrif eiga sér stað í gegnum gengi íslensku krónunnar. Ef verð hækkar á mikilvægum útflutningsafurðum (t.d. mikilvægum sjávarafurðum), eða magn útflutningsins eykst (t.d. vegna mikils afla), þá veldur það auknu framboði á gjaldeyri þegar útflutningsfyrirtækin skipta tekjum sínum í erlendum gjaldeyri í íslenskar krónur. Ef verð á erlendum gjaldeyri er ákvarðað á markaði þá veldur þetta aukna framboð á erlendum gjaldeyri lægra verði, þ.e. gengi íslensku krónunnar hækkar. Ef velgengni í sjávarútvegi er tilkomin vegna herra verðs á erlendum mörkuðum eða meiri afla og framleiðslu, þá fylgir velgengninni tilhneiging til herra gengis. Gengishækkun leiðir til þess að tekjur annarra greina sem byggja á útflutningi lækka í íslenskum krónum og þær greinar sem selja afurðir sínar á innanlandsmarkaði í samkeppni við erlendar afurðir sjá fram á erfiða samkeppnisstöðu vegna þess að verð samkeppnisvaranna hefur lækkað. Það fer eftir aðstæðum einstakra fyrirtækja/greina hversu miklir möguleikar eru á að hækka verð án þess að tapa verulegri markaðshlutdeild.

8.3. Gengi sjávarútvegs og raungengi íslensku krónunnar.

Raungengi íslensku krónunnar miðað við verðlag er skilgreint sem hlutfallslegt verðlag hér á landi miðað við verðlag erlendis mælt í íslenskum krónum. Ef verðlag hér á landi hækkar meir en verðlag erlendis þá hækkar raungengið. Ef gengi

krónunnar hækkar (verð á erlendum myntum lækkar) þá lækkar verðlag erlendis, mælt í íslenskum krónum og raungengið hækkar. Ef gengi krónunnar lækkar (verð á erlendum myntum hækkar), þá hækkar verðlag erlendis, mælt í íslenskum krónum og raungengið lækkar.

Á áttunda og níunda áratugnum má greina náð samband á milli afkomu í sjávarútvegi og raungengis íslensku krónunnar.²³ Þegar vel áraði í sjávarútvegi, verð á erlendum mörkuðum hækkaði og/eða aflabrogð voru góð og afkoma í greininni batnaði, þá leiddi það til almennra launahækkana í landinu. Launahækkarnir leiddu til verðhækkana og vegna þess að nafngengi krónunnar var haldið stöðugu þá leiddu þessar verðhækkarnir, sem voru umfram erlenda verðbólgu, til þess að raungengi krónunnar hækkaði. Þegar illa áraði í sjávarútvegi snerist dæmið við: gengið var lækkað til að bæta afkomu sjávarútvegsfyrirtækjanna og raungengið lækkaði vegna þess að þrátt fyrir verulegar verðhækkarnir innanlands þá olli gengisfellingin enn meiri hækkunum á verðlagi erlendis mældu í íslenskum krónum.

Þegar góðæri ríkti gat sjávarútvegurinn staðið undir miklum launahækkunum en arðsemi margra annarra atvinnugreina minnkaði einkum útflutningsgreina og greina sem voru í beinni samkeppni við erlendar vörur og áttu þess vegna erfitt með að hækka verð til að mæta kostnaðarauka vegna launahækkana. Þegar illa gekk í sjávarútvegi voru raunlaun lág, afkoma annarra útflutningsgreina var góð og samkeppnisstaða innlands samkeppnisiðnaðar var einnig góð vegna þess að gengislækkunin leiddi til mikillar hækkunar á erlendum vörum. Í hagtölum frá þessu tímabili má því greina neikvætt samband á milli afkomu í sjávarútvegi og afkomu annarra greina. Þetta samband er mest áberandi þegar sjávarútvegurinn varð fyrir stóráföllum eins og 1982-1983.²⁴

Þegar fjallað var um auðlindarentuna hér að framan þá var gengið út frá því að framleiðslukostnaðurinn (laun og vextir) væri óháður arðseminni í þeirri grein sem nýtir auðlindina og var auðlindarentan þá jöfn umframhagnaðinum í greininni. Þegar fjallað er um íslenskan sjávarútveg sést að arðsemi í greininni hefur mikil áhrif á kostnaðarstigið í landinu og gengi krónunnar. Þessi áhrif eru það mikil að mest af hagnaðinum í góðærum hverfur vegna kostnaðarhækkana sem góðærið í sjávarútveginum veldur. Þetta hefur leitt marga hagfræðinga til að halda því fram að við þær aðstæður sem ríki hér á landi verði auðlindarentan ekki eftir hjá sjávarútveginum sjálfum í formi umframhagnaðar af þeirri starfsemi, heldur dreifist hún um hagkerfið í formi hærri launa og lægra innflutningsverðs en ella.²⁵

²³ Þessi tengsl eru rakin nánar í grein Ásgeirs Daníelssonar (1991)

²⁴ Sjá sömu grein.

²⁵ Sjá Má Guðmundsson (1987), Friðrik Má Baldursson (1989) og Sigurð Snævar (1993), bls. 382. Sjá einnig ýmsar greinar í Örn D. Jónsson og Þorkell Helgason (1990).

8.4 Arðsemi sjávarútvegs, of hátt raungengi og sveiflur í raungengi.

Enginn heldur því fram að góðæri í sjávarútvegi eigi ekki að skila sér að einhverju marki í hærri launum og herra raungengi. Það eru hins vegar tvær spurningar sem vert er að spyrja varðandi tengsl afkomu sjávarútvegsins og raungengisins. Önnur er hvort hin nánú tengsl á milli afkomu í sjávarútvegi og raungengisins valdi því að sveiflur í íslenska hagkerfinu verði óþarflega miklar. Hin er hvort raungengið hafi verið of hátt að jafnaði vegna þess að það hafi miðast við afkomu sjávarútvegsins fremur en jafnvægi í utanríkisviðskiptum landsins.

Til að hægt sé að svara seinni spurningunni þarf að vera hægt að finna jafnvægisraungengið, þ.e. það raungengi sem skapaði jafnvægi í utanríkisviðskiptum landsins. Þetta er ekki auðvelt verk því þótt flestir séu sammála um að jöfnuður verði að vera í viðskiptum við önnur ríki þegar til lengdar lætur, þá er ekkert óeðlilegt við að viðskiptajöfnuður sé neikvæður einstaka ár. Á miklum uppbyggingarskeiðum þar sem lagður er grunnur að miklum hagvexti og útflutningi í framtíðinni getur viðskiptajöfnuður verið mjög neikvæður í mörg ár í röð án þess að hægt sé að fullyrða að um óeðlilega skuldásöfnun sé að ræða.

Ein tilraun hefur verið gerð hér á landi til að mæla það hversu mikið „of hátt“ raungengi krónunnar hafi verið á undanförunum árum. Þorkell Helgason vísar til útreikninga sem sýndu að ef jafnvægi hefði átt að vera á viðskiptajöfnuði á árunum 1977-1987 hefði raungengið þurft að vera 12% lægra en það í raun var.²⁶ Augljóst er að niðurstöður úr svona útreikningum eru háðar því hvaða tímabil er valið til viðmiðunar. Það er einnig ljóst að vegna þess að einhver viðskiptahalli hefur verið flest tímabil eftirstriðsáranna þá munu svona útreikningar gefa þá niðurstöðu að raungengið hafi verið of hátt, arðsemi sjávarútvegsfyrirtækja hafi verið of lítil og sömuleiðis arðsemi annarra útflutnings- og samkeppnisgreina. Útflutningurinn hafi því verið minni og innflutningur meiri en svarar til jafnvægis í viðskiptum við útlönd.

Lítum næst á spurninguna um sveiflur í arðsemi sjávarútvegsins. Ef vandamálið felst í því að afkomusveiflur í sjávarútveginum valda sveiflum í raungenginu fremur en því að arðsemi sjávarútvegsins valdi því að raungengið sé að jafnaði of hátt, þá er hér um að ræða hagstjórnarvanda af öðru tagi en þann sem ræddur var hér að framan. Vandinn felst nú ekki í því að auðlindagrunnur sjávarútvegsins valdi því að þar myndist umframárður (auðlindarenta) miðað við jafnvægisraungengi og að þessi umframárður „leki út“ í kostnaðarhækkanir sem leiða til þess að raungengið er herra en jafnvægisraungengið. Vandinn felst í að arðsemi sjávarútvegs og annarra atvinnugreina sveiflast ekki í takt og þess vegna geta almennar hagstjórnaraðgerðir verið varasamar. Við þessar aðstæður væri ekki skynsamlegt að leggja á almennt

²⁶ Þorkell Helgason (1989). Í greininni kemur fram að þessir útreikningar voru gerðir með þjóðhagslíkani Þjóðhagsstofnunar.

auðlindagjald sem miðaðist við framlag auðlindarinnar til umframhagnaðar í greininni og ríkissjóður hefði hreinar tekjur af. Ef ástæða þykir til að grípa til sértækra aðgerða sem beinist að sjávarútveginum væri skynsamlegra að leggja á sveiflujöfnunargjald sem væri eins konar skyldusparnaður sjávarútvegsins í góðæri og greiddur væri út í hallæri. Sennilega væri heppilegast að slíkt gjald tæki mið af þeim þáttum sem mestu valda um sveiflur í afkomu sjávarútvegsins. Þannig voru Verðjöfnunarsjóður fiskiðnaðarins og Verðjöfnunarsjóður sjávarútvegsins hugsaðir en þeir tóku mið af verðsveiflum á erlendum mörkuðum.

Markaðirnir fyrir erlendan gjaldeyri og vinnumarkaðurinn hafa vissa sérstöðu gagnvart öðrum mörkuðum. Á þessum mörkuðum er sjálfvirkum lögmaðlum framboðs og eftirspurnar síður treyst til að skila þeirri niðurstöðu sem æskilegust er talin. Af þeirri ástæðu kosta stjórnvöld í mörgum ríkjum miklu til að hafa áhrif á gengismarkaðina. Á vinnumarkaðinum gilda leikreglur sem ekki eru leyfðar á öðrum mörkuðum, t.d. samráð aðila og skipulagning þeirra í félög sem beita samtakamætti sínum til að hafa áhrif á verðið. Ef þessir markaðir eru virkir þá ákvarðast á þeim gengi gjaldmiðilsins og laun þannig að jafnvægi er í ytri skilyrðum þjóðarbúsins. Ef raungengið er of hátt og viðskiptahalli myndast, þá kemur fyrir eða síðar að því að erlend skuldasöfnun verður það mikil að erfitt verður að fjármagna viðskiptahallann og gengið og raungengið lækkar. Spurningin er þá hvort markaðirnir virka nægilega vel og nægilega hratt. Og hvort eitthvert annað fyrirkomulag geti betrubætt þær niðurstöður sem leiða af sjálfvirku gangverki markaðanna.

Ef gengi og laun, þ.e. raungengið, eru í samræmi við ytra jafnvægi þjóðarbúsins, þá verður mögulegur umframhagnaður eftir í sjávarútveginum. Það er engin ástæða til að ætla að hann „leki út“ á óeðlilegan hátt. Þeir sem halda því fram að raungengið hafi tilhneigingu til að verða of hátt yfir skemmri eða lengri tímabil hljóta því að gera ráð fyrir því að gjaldeyris- og vinnumarkaðir nái ekki að tryggja æskilegan jöfnuð í viðskiptum við önnur ríki og að hægt sé að fá æskilegri niðurstöðu með sértækum aðgerðum sem beitt sé á sjávarútveg.

8.5. Jafnvægisraungengi og hagvöxtur

Ef raungengið er of hátt og samkeppnisgreinar og önnur útflutningsstarfsemi en sú sem nýtur þess hagræðis sem felst í nýtingu gjöfilla náttúrauðlinda standa höllum fæti, þá er hætt við að hagvöxtur verði minni en ella. Auk þess sem hagvöxtur verður minni, viðskiptahalli meiri og erlend skuldasöfnun meiri, ætti atvinnuleysi einnig að vera nokkuð vegna þess að hið háa kostnaðarstig í landinu ylli því að heilar atvinnugreinar yrðu ekki lengur samkeppnishæfar. Þótt rétt sé að hér hafi verið nokkur viðskiptahalli og erlend skuldasöfnun sé mikil, þá er ekki hægt að halda því fram að hér hafi verið mikið atvinnuleysi eða að hagvöxtur hafi verið lítill. Reyndar var nokkuð atvinnuleysi hér á landi fyrir á þessum áratug og þá var

hagvöxtur einnig lítill, en ástæður þess voru þær að nauðsynlegt var að minnka sóknina í þorsstofninn en ekki þær að góðæri væri í sjávarútvegi sem leiddi til of hás raungengis.

Innan hagfræðinnar hefur nokkuð verið rætt um tengslin á milli hás raungengis og hagvaxtar. Oft eru þau vandamál sem hátt raungengi veldur nefnd „hollenska veikin“ af því að vandamálið var fyrst rætt í tengslum við hátt gengi hollenska gyllinisins á sjötta áratugnum eftir að gas fannst á hafsbotni úti fyrir strönd Hollands. Við þennan fund óx útflutningur Hollendinga og gengi gyllinisins hækkaði. Þótt þenslan í Hollandi hafi byggst á náttúruauðlind þá voru aðstæður um margt ólíkar því sem rætt hefur verið í sambandi við sjávarútveginn hér á landi. Í fyrsta lagi þá voru bein áhrif gasvinnslunnar á launakjör í landinu lítil, enda krafðist þessi vinnsla ekki mikils vinnuafls.²⁷ Í annan stað hafði hollenska ríkið miklar tekjur af gasvinnslunni. Þessar tekjur hollenska ríkisins námu 65% af heildartekjum gasvinnslunnar á sjöunda áratugnum og náðu enn hærra hlutfalli síðar.²⁸ Efnahagsvandinn sem kallaður er „hollenska veikin“ orsakaðist upphaflega af því að ríkisútgjöld jukust mikið þegar tekjurnar af gasvinnslunni byrjuðu að streyma inn og út úr ríkiskassanum. Það voru miklar framkvæmdir ríkisins sem leiddu til ofpenslu og olli erfiðleikum í öðrum iðngreinum. Eitt af því sem hægt er að læra af reynslu Hollendinga af „hollensku veikinni“ er að ekki er víst að auðlindagjald stemmi stigu við ofpenslu af völdum góðæris í sjávarútveginum. Ef tekjum af auðlindagjaldinu er varið í alls kyns framkvæmdir, launahækkanir hjá hinu opinbera og styrki, þá getur niðurstaðan orðið ofpensla, of hátt raungengi og erfið staða annarra útflutningsgreina og samkeppnisiðnaðar. Mismunurinn yrði að vísu sá að auk þess sem staða annarra útflutningsgreina og samkeppnisiðnaðar yrði erfið, þá yrði staða sjávarútvegs einnig erfið.

Það vandamál sem nefnt er „hollenska veikin“ felst ekki hvað síst í því að náttúruauðæfi eins og gaslindir Hollendinga í Norðursjónum eru endanlegar auðlindir.²⁹ Þeir erfiðleikar sem hefðbundnar iðngreinar Hollendinga þurftu að glíma við vegna hás raungengis eftir að gasvinnslan hófst voru mjög alvarlegar vegna þess að ljóst var að þessar iðngreinar yrðu að standa undir hagvexti í Hollandi þegar gasið þryti. Þau áföll sem þessar greinar yrðu fyrir meðan á gasvinnslunni stæði gætu því leitt til alvarlegs hagvaxtarvanda. Þær náttúruauðlindir sem íslenskur sjávarútvegur

²⁷ Sjá J.J.M. Kremers í *The Dutch Disease in the Netherlands*, í Neary og van Wijnbergen (ritsj.) (1986), bls. 101.

²⁸ Sama ritgerð, bls. 103.

²⁹ Reyndar munu Hollendingar hafa gert ráð fyrir því á sjötta áratugnum, fyrst eftir að lindirnar fundust, að þær væru endanlegri verðmæti en þær raunverulega voru. Ástæðan var að þeir gerðu ráð fyrir að ódýr orka frá kjarnorkuverum mundi útrýma gasi sem orkugjafa innan fárra ára. Þeir lögðu því áherslu á að vinna sem mest af gasi sem olli því að tekjur ríkisins urðu meiri en ella, útgjöldin meiri og ofpenslan meiri. (Sjá um þetta sömu ritgerð, bls. 99).

nýtir eru endurnýjanlegar. Það er hins vegar ljóst að til að skapa ásættanlegan hagvöxt hér á landi þá þarf að skapa nýjum atvinnugreinum starfsskilyrði við hliðina á sjávarútveginum. Að því leyti eru vandamálin hér á landi sömu tegundar og þau vandamál sem við var að glíma í Hollandi.

Rétt er að benda á að þeir hagfræðingar eru til³⁰ sem halda því fram að hagkerfi sem séu rík af náttúruauðæfum vanræki einhverja mikilvæga þætti sem gefi meiri hagvöxt þegar fram í sækir en þær greinar sem byggja á náttúrugæðunum. Erfitt er að ímynda sér að þetta lögmál sé óhjákvæmilegt og reyndar eru til nokkrar augljósar undantekningar. En kannski er það svo að einhverjir „mannlegir þættir“ séu hér að verki. Vissulega geta menn misstigið sig þegar þeir finna skyndilega auðug náttúrugæði eins og Hollendingar gerðu eftir fund gaslindanna í Norðursjó og vissulega er það stundum svo að neyðin kennir naktri konu að spinna og þeim sem engar náttúruauðlindir á að leita annarra leiða til að efla hagvöxt.

8.6 Verður raungengið of hátt í framtíðinni?

Hér að framan hefur verið fjallað um tengsl raungengis og afkomu í sjávarútvegi og tilvist auðlindarentu í íslensku sjávarútvegi út frá reynslu undanfarinna áratuga. Þótt ekki sé á öðru að byggja en fortíðinni þegar spá á í framtíðina er rétt að vekja athygli á því að miklar breytingar hafa verið að eiga sér stað á undanförunum árum sem gætu valdið því að samspil þessara þátta kunni að verða ólíkt því sem verið hefur. Hér er um að ræða breytingar í gengismálum, á fjármagnsmarkaði og á stjórn fiskveiða.

Gengismálin. Á undanförunum árum hefur margt breyst varðandi aðstæður á gjaldeyrismarkaði hér á landi. 6. apríl 1992 voru gefin út leyfi sem heimiluðu viðskiptaráðherra að undanskilja aðila sem versla með erlendan gjaldeyri frá almennri skilaskyldu á gjaldeyri, 28. maí 1993 hóf millibankamarkaður með gjaldeyri starfsemi sína, hömlum á fjárfestingum í erlendum skammtímaverðbréfum var að fullu aflétt um áramótin 1993/1994 og hömlum á fjárfestingum í erlendum langtímaverðbréfum var aflétt um áramótin 1994/1995. Með þessum aðgerðum var búið að færa fyrirkomulag viðskipta með erlendan gjaldeyri og fjármagnshreyfingar inn og út úr landinu í sama horf og ríkir almennt í hinum vestræna heimi.

Beinni stýringu stjórnvalda á genginu var hætt með markaðstengingu gengisins í gegnum millibankamarkaðinn með gjaldeyri og frelsi bankanna til að ákvarða verð á gjaldeyri sem þeir kaupa og selja. Markmið stjórnvalda er þó enn að halda genginu sem stöðugustu og notar Seðlabankinn bæði ítök sín á gjaldeyrismarkaðinum og almenn peningamálatæki, einkum skammtímavexti, til að hafa áhrif á gengið.

³⁰ Kenningar á þessum nótum hafa verið vinsælar á umliðnum árum og má t.d. finna í grein eftir Þorvald Gylfason, Tryggva Þór Herbertsson og Gylfa Zoega (1997) og í grein J.D. Sachs og A.M. Warner (1995).

Þótt Seðlabankinn hafi ákveðið gengi íslensku krónunnar með beinum hætti hér áður fyrr og miklar hömlur hafi verið á gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnsflutningum væri rangt að draga þá ályktun að verð á gjaldeyri hafi þar með verið algjörlega óháð markaðsaðstæðum. Seðlabankinn var skyldugur að selja og kaupa gjaldeyri á því gengi sem hann hafði ákveðið. Of hátt gengi (of lágt verð á erlendum gjaldeyri) leiddi til mikilla kaupa á gjaldeyri umfram sölu, aukins innflutnings og samdráttar útflutnings þannig að viðskiptahalli myndaðist og erlend skuldasöfnun jókst. Of lágt gengi (of hátt verð á erlendum gjaldeyri) leiddi hins vegar til mikillar sölu á erlendum gjaldeyri umfram kaup, aukins útflutnings og samdráttar í innflutningi. Þannig myndaðist afgangur á viðskiptajöfnuði og erlendar skuldir minnkuðu.

Ákvarðanir um skráningu gengis íslensku krónunnar hafa löngum tekið mið af afkomu sjávarútvegs, viðskiptajöfnuði og viðleitni til að nota fastgengisstefnu til að koma á/viðhalda verðlagsstöðugleika. Eitt af markmiðum síðustu gengisfellinga á íslensku krónunni í nóvember 1992 og í júní 1993 var að bæta stöðu sjávarútvegsins. Frá þeim tíma hefur afkoma sjávarútvegsins í heild verið nokkuð góð, en afkoma mikilvægustu greinarinnar, botnfiskveiða og –vinnslu var reyndar slæm á árunum 1996 og 1997.

Við markaðsaðstæður ræðst gengið af framboði og eftirspurn eftir erlendum gjaldeyri, en framboð og eftirspurn eftir erlendum gjaldeyri ræðst aftur af gjaldeyrisþekjum landsmanna vegna útflutnings og útgjöldum í erlendum gjaldeyri vegna innflutnings og fjármagnsstraumum. Afkoma útflutningsfyrirtækja hefur ekki bein áhrif á gengið við þessar aðstæður. En að því leyti sem afkoma þeirra er það slæm að útflutningurinn dregst saman, eða afkoma þeirra svo góð að útflutningur eykst, þá hefur afkoma útflutningsfyrirtækjanna áhrif á gengið í gegnum áhrif á framboð á erlendum gjaldeyri. Einnig er nærtækt að ætla að stjórnvöld geti haft áhrif á gengið í gegnum markaðinn til að bæta afkomu útflutningsfyrirtækja. Það er jafnvel hægt að leiða líkur að því að ef þeir sem viðskipti eiga með erlendan gjaldeyri trúa því að stjórnvöld geti og vilji hafa áhrif á gengi krónunnar til að bæta afkomu útflutningsfyrirtækja þá muni gengið lækka á markaðinum þegar fréttir berist af slakri afkomu slíkra fyrirtækja.

Tvö atriði gera það að verkum að líklegt er að sjávarútvegurinn muni hafa minni áhrif á gengi íslensku krónunnar í framtíðinni en verið hefur undanfarna áratugi. Í fyrsta lagi hefur minnkað það vægi sem sjávarútvegurinn hefur í efnahagsstarfseminni og það vægi sem hann hefur í útflutningi. Meiru skiptir þó að með frelsi í flutningi fjármagns inn og út úr landinu verður stærri hluti af gjaldeyrisviðskiptum með íslenskar krónur vegna fjármagnsflutninga en ekki vegna viðskipta með vöru og

þjónustu.³¹ Þau gjaldeyrisviðskipti sem tengjast fjármagnsflutningum ráðast mest af vöxtum hérlendis og erlendis og væntingum um breytingar á vöxtum og gengi. Gengi krónunnar, einkum til skamms tíma, mun því ráðast mest af þessum þáttum. Líkur eru á því að frelsi í fjármagnsflutningum muni leiða til meiri sveiflna í genginu en verið hefur. Þessa hefur þó gætt tiltölulega lítið hingað til.

Fiskveiðistjórnunin. Þorsstofninn er nú að rétta við eftir langvarandi lægð. Orsakanna fyrir þessari lægð er að leita í of mikilli veiði úr stofninum. Vonir standa nú til þess að komið verði í veg fyrir alvarlega ofveiði á þorski í framtíðinni. Ríkisstjórnin hefur samþykkt aflareglu fyrir þorsk sem á að tryggja að komið verði í veg fyrir ofveiði og að stofninn stefni á hagkvæmustu stærð. Þessi vöxtur í þorsstofninum mun koma niður á öðrum fiskstofnum, einkum rækju og loðnu, en þegar á heildina er lítið má gera ráð fyrir því að íslenskur sjávarútvegur geti orðið mjög arðbær.

Það virðist ekki vera ástæða til að ætla að sveiflur í verði sjávarafurða verði minni en verið hefur og einhverjar sveiflur verða í stærð fiskstofna og aflabrogðum vegna breytinga í náttúrulegum aðstæðum. Vonandi munum við þó ekki sjá í framtíðinni sveiflur vegna ofveiði. Ef þetta gengur eftir munu sveiflur verða minna vandamál en hingað til og þess er að vænta að arðsemi sjávarútvegsins verði að jafnaði mun meiri en verið hefur.

Ef almennur efnahagsstöðugleiki ríkir, raungengið (þ.e. gengi og laun) ákvarðast af almennum ytri skilyrðum þjóðarbúsins og fiskveiðistjórnunin er skynsamleg, þá er líklegt að mikill hagnaður myndist í sjávarútveginum. Ráðstöfun auðlindaarðsins hefur þá áhrif á launamyndunina í landinu eins og aðrir hlutar eftirspurnarinnar á vinnumarkaðinum og útflutningur á sjávarafurðum hefur áhrif á gengið í gegnum framboð á gjaldeyri. En ef jafnvægi ríkir þá er ekki hætta á að launahækkningar í sjávarútvegi, umfram það sem samsvarar jafnvægi í ytri skilyrðum þjóðarbúsins, breiðist út til annarra greina í gegnum launamarkaðinn.³² Raungengið mun því ekki elta arðsemi í sjávarútveginum í þeim mæli sem það virðist löngum hafa gert.

³¹ Í tímaritinu *Economist* (27. sept. 1997, bls. 91) var því haldið fram að um 1970 hefði veltan í gjaldeyrisviðskiptum heimsins verið 6-föld veltan í milliríkjaverslun með vörur og þjónustu en nú sé veltan í gjaldeyrisviðskiptunum orðin 50-föld milliríkjaverslunin.

³² Kenningar um að launahækkningar séu ákvarðaðar af útflutningsgreininum og aðrar greinar hækki laun starfsmanna sinna jafn mikið í kjölfarið hafa verið vinsælar víðar en hér á landi, einkum á hinum Norðurlöndunum. Sjá um þetta t.d. grein Þórðar Friðjónssonar (1982).

9. Áhrif mismunandi forms á álagningu auðlindagjalds.

Fyrir fáum árum voru fiskimiðin við landið almenningseign og allir sem gátu útvegað sér bát og veiðarfæri gátu farið og veitt fisk. Reyndar voru það ekki einvörðungu Íslendingar sem þetta gátu heldur einnig útlendingar. Nú hefur þetta allt breyst vegna þess að nútíma fiskveiðitækni er það öflug að frjáls sókn leiðir til ofveiði. Til að koma í veg fyrir að stofnarnir verði ofveiddir verður að takmarka sóknina, en það leiðir aftur til þess að rétturinn til að sækja sjóinn verður verðmætur. Fiskstofnarnir, „óveiddu fiskarnir“, sem auðvitað hafa alltaf verið afar mikilvægur þáttur í fiskveiðum, eru nú virtir í peningum. Þetta er stór breyting og hugnast ekki öllum. Samt er þetta sú breyting sem áður hefur orðið í öðrum atvinnugreinum þar sem náttúruauðlindir eru nýttar. Í vestrænu hagkerfum eru náttúruauðlindirnar, eða rétturinn til að nýta þær, oftast í einkaeigu og eigandinn fær greitt fyrir framlag auðlindarinnar til þeirrar framleiðslu sem nýtir þær.

Í umræðunni um auðlindagjald ber mikið á röksemdum sem byggja á réttlætisviðmiðum. Þessar röksemdir blandast oft röksemdum um efnahagslegan ávinning sem fylgi auðlindagjaldi. Hér er ekki ætlunin að leggja mat á réttmæti röksemda sem byggja á réttlætisviðmiðum. Hins vegar er eðlilegt að gaumgæfa hér hvort tiltekna efnahagslegar aðgerðir, t.d. álagning auðlindagjalds, nái þeim réttlætis-markmiðum sem að er stemmt.

9.1. Auðlindagjald og hagnaður af kvótasölu

Oft er fullyrt að óréttlátt sé að útgerðir geti selt á markaði aflamark sem þær fá endurgjaldslaust frá hinu opinbera. Til að leiðrétta þetta óréttlæti er lagt til að lagður sé á auðlindaskattur. Vandamálið hér er að verðið á aflamarki ákvarðast af jaðarhagnaði eins og lýst var í kafla 5.3 hér að framan. Þessi jaðarhagnaður er langt umfram heildarhagnað. Útgerðirnar hafa ekki bolmagn til að greiða hinu opinbera gjald sem er einhvers staðar í námunda við verðið á markaðinum fyrir aflamark. Tökum sem dæmi fiskveiðiárið 1996/97 og hugsum okkur að lagt yrði á veiðigjald að fjárhæð 5 milljarðar á þau skip sem eru á aflamarki. Á þessu fiskveiðiári útdeildi hið opinbera 466.492 tonnum af aflamarki til útgerða í landinu.³³ Meðalgjald á kg þorskígildis væri þá tæplega 11 kr. En meðalverð á kg þorskígildis á markaðinum var rúmar 45 kr.³⁴ Þrátt fyrir að búið væri að leggja gjald á útgerðina þannig að verulegt tap væri af sjávarútveginum þá gætu útgerðarmenn enn hagnast um rúmlega 34 kr á því að framselja kvóta sem þeir fá á „aðeins“ 11 kr hjá hinu opinbera.

³³ Sbr. töflu 4.6 í kafla 4.1.

³⁴ Verðmæti aflamarks ársins á meðalverði þeirra á markaðinum er reiknað í töflu 4.7 í kafla 4.1. Reyndar var verðið á aflamarki fyrir þorsk enn hærra eða rúmlega 81 kr á fiskveiðiárinu 1996/97.

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.

9.2. Fyrirkomulag auðlindagjalds

Hagfræðingar eru yfirleitt þeirrar skoðunar að út frá hagkvæmnis- og réttlætissjónarmiðum sé heppilegast að útdeila verðmætum til almennings með almennum útboðum þar sem allir hafi jafna möguleika. Á þann hátt ætti að vera hægt að tryggja að þeir fái verðmætin sem mest geta gert úr þeim og greiða hæsta verðið fyrir þau. Það eru hagkvæmustu útgerðirnar sem skapa mesta verðmætið úr takmörkuðum aflaheimildum og sem geta greitt hæsta verðið fyrir aflaheimildirnar.

Fyrirkomulag slíkra útboða skiptir miklu máli. Sennilega væri t.d. óráðlegt að bjóða allt aflamark á komandi fiskveiðiári út á sama tíma. Betra væri að bjóða út aflahlutdeildir til einhverra ára og bjóða upp einungis hluta þeirra í hvert sinn. Með því að halda slík minni uppboð reglulega væri minni óvissa um hvað mundi ske á uppboðunum. Hugsanlegt væri einnig að bjóða út aflahlutdeildir til mismunandi langs tíma, sumar til eins árs og sumar með mjög langan gildistíma.

Það skiptir miklu varðandi slík uppboð að útgerðir sem taki þátt geri það út frá þeim möguleikum sem þær hafa til reksturs fiskiskipa. Það þýðir að koma verður í veg fyrir óeðlilega fyrirgreiðslu við útgerðir³⁵ og að útgerðunum þarf að vera ljóst að þær verði sjálfar að bera ábyrgð á þeim tilboðum sem þær geri, þ.e. að þeim verði ekki hjálpað eftir á með einhverjum aðferðum. Þetta er sennilega sá þáttur í svona

³⁵ T.d. af hálfu sveitarfélaga, en mörg sveitarfélög hafa mikilla hagsmuna að gæta í tengslum við rekstur sjávarútvegsfyrirtækja.

uppboði sem erfiðast er að tryggja vegna þess hversu mikilvægur sjávarútvegurinn er í hinum ýmsu byggðarlögum.

Ef uppboðsleiðin er talin óheppileg og valið yrði að leggja á auðlindaskatt til að ná inn þeirri auðlindarentu sem verður til í sjávarútveginum, þá er eðlilegast að leggja skattinn á úthlutaðan kvóta. Slík skattlagning er hagkvæmust ef hún líkist sem mest því sem hefði orðið niðurstaðan úr skynsamlega framkvæmdum uppboðum. Heildarfjárhæð skattsins ætti að miðast við afkomu sjávarútvegsins og þarfir hagstjórnarinnar og skipting hans á milli fisktegunda ætti að taka mið af verðhlutföllum á markaðinum fyrir aflamark.

Hugsanlegt er að jafna sveiflur í sjávarútvegi með auðlindagjaldi. Í uppsveiflu væru peningar teknir af sjávarútveginum með auðlindagjaldi til að sporna gegn ofpenslu, en greiddir út til sjávarútvegsins þegar verð á sjávarafurðum væri lágt og/eða afli lítill. Ef markmiðið er að jafna sveiflur fremur en skattleggja auðlindarentu, þá er einnig hægt að leggja á tímabundinn skyldusparnað í hlutfalli við verðmæti útflutnings líkt og gert var með verðjöfnunarsjóðum hér áður fyrr. Reynslan af verðjöfnunarsjóðunum sýnir að það kerfi reynist best sem er sjálfvirkast og tekur mest mið af hlutlægum viðmiðunum og þar sem svigrúm fyrir pólitískan þrýsting frá hagsmunasamtökum og stjórnvöldum er minnst.

9.3 Auðlindagjald og hagstjórn

Í kafla 8 var ítarlega fjallað um auðlindarentu í íslensku hagkerfi. Niðurstaðan af þeirri umfjöllun var ekki einhlít. Þótt vissar vísbendingar séu um að sjávarútvegurinn hafi valdið of háu raungengi sem aftur hafi valdið viðskiptahalla og erlendri skuldasöfnun er ekki hægt að fullyrða að svo hafi verið. Það eru einnig til vísbendingar um að gengi og laun séu nú óháðari sjávarútveginum. Ef samspil afkomu í sjávarútvegi og raungengis er veikara nú en áður, þá hefur auðlindagjald ekki sama mikilvægi í hagstjórninni. Ef gengi, laun og verðlag ákvarðast á markaði í samræmi við ytri skilyrði þjóðarbúsins og auðlindarentan í sjávarútveginum verður eftir í greininni þá hefur auðlindagjaldið engu hlutverki að gegna í hagstjórninni. Í slíku tilfalli mun hagstjórnin þurfa að glíma við þær sveiflur sem koma í afkomu sjávarútvegsfyrirtækja, en sá vandi snýr að sveiflujöfnun, þ.e. að því að koma í veg fyrir tímabundinn ofpensluvanda eða að milda áhrif niðursveiflu. Þessi niðurstaða útlókar auðvitað ekki að réttlætisrök kunni að vera fyrir álagningu sérstaks auðlindagjalds.

Líkt og sveiflur í öðrum atvinnugreinum munu sveiflur í sjávarútvegi hafa áhrif á raungengið enn um sinn. Ef það verður niðurstaðan að þessi áhrif séu þess eðlis að mikil hætta sé á að raungengið verði það hátt að það hindri þróun annarra atvinnugreina sem séu mikilvægar fyrir hagvöxt til lengri tíma þá er mögulegt að nota auðlindagjald til að afstýra þessari hættu. Æskilegast væri að álagning slíks gjalds

væri sem mest á markaðslegum forsendum, t.d. með uppboðum á aflamarki og aflahlutdeildum.

Álagning auðlindagjalds gerir miklar kröfur til hagstjórnarinnar. Í opnu hagkerfi þar sem stærsti hluti vöruútflutningsins eru sjávarafurðir og tengslin á milli afkomu í sjávarútvegi, gengis og launa eru náin, þá yrði það hluti af hagstjórninni að finna út hversu mikill hluti af raungengishækkun vegna tiltekinnar uppsveiflu í sjávarútvegi sé eðlilegur og hvað sé æskilegt að taka burt með auðlindagjaldi. Væntingar um þróun gengisins og launanna munu hafa áhrif á hvað boðið verður í aflaheimildirnar á sama tíma og væntingar um afkomu í sjávarútvegi munu hafa áhrif á þróun gengisins og launanna. Þegar grannt er skoðað, þá er ekki auðvelt að finna þær hlutlægu viðmiðanir sem hægt sé að byggja á til að ákvarða „hóflegt“ raungengi.

9.4. Byrðin af auðlindaskatti

Það er ekki alltaf svo að sá sem borgar einhvern skatt beri byrðarnar af honum. Veltuskattar eins og virðisaukaskattur er greiddur af fyrirtækjunum en hefur einnig áhrif á vöruverðið þannig að neytandinn greiðir hluta virðisaukaskattsins með herra vöruverði. Tekjuskattur af launum er greiddur af einstaklingum en ef laun eru ákveðin á markaði þá hefur tekjuskatturinn áhrif á vinnuframboð og þar með á launakostnað fyrirtækjanna. Hluti af byrðinni af tekjuskatti á laun lendir þannig á fyrirtækjunum.

Þegar einstaklingar og fyrirtæki grípa til aðgerða til að sporna gegn því að skattaálögur lendi á þeim þá leiðir það til efnahagslegs óhagræðis. Tekjuskattur dregur úr vinnuframboði og hvetur t.d. óhandlagna til að annast viðgerðir heima hjá sér sem þeir eru lítt fallnir til að framkvæma. Það er því mikilvægt að haga skattlagningu þannig að þetta óhagræði verði sem minnst. Ýmsir hafa bent á að auðlindaskatti fylgi ekki það óhagræði sem hér er um ræðir af því að hóflegur auðlindaskattur leiði ekki til neinna breytinga á starfsemi fyrirtækjanna, þ.e. þau munu veiða það aflamark sem þau fá úthlutað þótt hagnaður þeirra verði eitthvað minni en hann hefði orðið ef skatturinn væri ekki lagður á. Með því að flytja skattbyrði í landinu frá tekjuskatti eða virðisaukaskatti og yfir á auðlindagjald mætti auka hagkvæmni í hagkerfinu. Þessi niðurstaða byggir á því að í sjávarútveginum sé til staðar auðlindarenta, umframhagnaður, sem hægt sé að skattleggja.³⁶

Á það hefur verið bent³⁷ að byrðin af auðlindagjaldi sem lagt yrði á sjávarútveginn mundi leggjast tiltölulega þyngst á fyrirtæki á landsbyggðinni vegna þess að starfsemi sjávarútvegsfyrirtækjanna er að mestum hluta á landsbyggðinni. Í þessu

³⁶ Í viðauka II við skýrslu nefndar til að kanna starfsskilyrði og samkeppnisstöðu íslensks iðnaðar (1994) er fjallað um mögulega tilfærslu á skatta frá virðisaukaskatti og yfir á auðlindagjald og reiknaðar út afleiðingar þessara breytinga fyrir raungengi, laun og afkomu ríkissjóðs.

³⁷ Sjá Ragnar Árnason og Birgir Þór Runólfsson (1997).

sambandi er rétt að nefna að auðlindagjald á að miðast við að taka inn í ríkissjóð umframhagnað (auðlindarentu) í sjávarútvegi. Það eru því þeir sem eiga hlutdeild í hagnaði sjávarútvegsfyrirtækjanna sem munu bera auðlindagjaldið. Hlutdeild þeirra sem búa á sv-horni landsins er eitthvað meiri í hagnaði sjávarútvegsfyrirtækja í landinu heldur en sem nemur hlut þeirra í starfsemi fyrirtækjanna. Væntanlega má þó gera ráð fyrir að handhafar veiðiheimilda búi fremur á landsbyggðinni en á sv-horninu.

Þess ber einnig að gæta í þessu samhengi að ef auðlindagjaldið skapar aukna möguleika fyrir hagvöxt og velmegun í landinu þá munu þeir sem búa á landsbyggðinni fá hlutdeild í þeirri velmegun eins og aðrir landsmenn.

Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og almenn hagstjórn

Þjóðhagsstofnun

Þjóðhagsstofnun

Þjóðhagsstofnun

Ritaskrá

Ásgeir Daníelsson (1991): Sveiflur í sjávarútvegi, gengisstefna og almenn hagstjórn, *Fjármálatíðindi* nr. 3.

Ásgeir Daníelsson (1997): Fisheries management in Iceland í *Ocean & Coastal Management*, 35. árg., nr. 2-3, bls. 121-135.

Fiskvinnslunefndar sjávarútvegsráðherra (1997): *Starfsumhverfi og framtíðarmöguleikar fiskvinnslunnar*.

Friðrik Már Baldursson (1989): Auðlindaskattur og gengisstefna, *Vísbending* 27. júlí 1989.

Friðrik Már Baldursson (1993): Um neyslu og tekjur á Íslandi, *Fjármálatíðindi* nr. 3.

Gísli Pálsson og Agnar Helgason (1997): Figuring fish and measuring men: The ITQ system in the Icelandic cod fishery í Gísli Pálsson og Guðrún Pétursdóttir (ritstj.): *Social implications og the quota system in fisheries*, útgefið af Norrænu ráðherranefndinni, TemaNord 1997:593.

Guðmundur Magnússon og Tór Einarsson (1987): *A study in 'the' Icelandic business cycle*, Iceland Economic Papers, nr. 2, Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.

Guðmundur Magnússon og Tór Einarsson (1987a): *A further study in 'the' Icelandic business cycle*, Iceland Economic Papers, nr. 3, Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.

Hagvaxtarnefnd Samtaka iðnaðarins (1996): *Nýting náttúrauðlinda og staða samkeppnisgreina*, Samtök iðnaðarins.

Hannes H. Gissurarson (1990): *Fiskistofnarnir við Ísland: Þjóðareign eða ríkiseign*, Stofnun Jóns Þorlákssonar.

J.P. Neary og S. van Wijnbergen, ritsj., (1986): *Natural Resources and the Macroeconomy*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.

Már Guðmundsson (1987): Raungengi íslensku krónunnar og samkeppnisstaða útflutningsgreina, *Fjármálatíðindi* nr. 3.

Nefnd til að kanna starfsskilyrði og samkeppnisstöðu íslensks iðnaðar (1994): *Starfsskilyrði iðnaðar*, Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti.

Ragnar Árnason (1993): Icelandic fisheries management, í *OECD-documents*, París 1993.

Ragnar Árnason (1994): *The Icelandic Fisheries - Evolution and Management of a Fishing Industry*. Fishing News Book, Oxford

Ragnar Árnason og Birgir Þór Runólfsson (1991): *Er kvótakerfið hagkvæmt?*, Stofnun Jóns Þorlákssonar, Reykjavík.

Ragnar Árnason og Birgir Þór Runólfsson (1997): *Veiðigjald og skattbyrði byggðarlaga*, skýrsla til sjávarútvegsráðuneytisins, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Sachs, J.D., og Warner, A.M. (1995): *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working paper Nr. 5398.

Sigurður Snævar (1993): *Haglýsing Íslands*, Heimskringla, háskólaforlag Máls og menningar, Reykjavík.

Starfshópur um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi (1997): *Skýrsla til sjávarútvegsráðherra*.

Vinnuhópur um nýtingu fiskstofna (1994): *Hagkvæm nýting fiskstofna*, Sjávarútvegsráðuneytið.

Þorkell Helgason (1989): Auðlindaskattur fyrr og nú, *Vísbinding*, nr. 46 og 47.

Þorvaldur Gylfason, Tryggvi Þór Herbertsson og Gylfi Zoega (1997): *A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth*. Ritroð hagfræðistofnunar Working Paper Series, W97:12.

Þórður Friðjónsson (1982): *Norræna haglíkanið og verðbólga á Íslandi*, *Fjármálatíðindi*, fylgirit.

Örn D. Jónsson og Þorkell Helgason, ritstj., (1990): *Hagsæld í húfi*, Sjávarútvegsstofnun Háskólans, Háskólaútgáfan.