

# **Aðferðir við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum samkvæmt alþjóðlegum samningum, gallar og mögulegar úrbætur**

Skýrsla samin að beiðni Félags atvinnurekenda

Ágúst 2016

**Þórólfur Matthíasson og Örn Ágústsson**

## Útdráttur

Skýrsla þessi er tekin saman af Erni Ágústssyni<sup>1</sup> og Þórólfi Matthíassyni<sup>2</sup> að beiðni Félags atvinnurekenda. Markmið skýrslunnar er þrjúþætt: 1) að kanna hvaða aðferðum hefur verið beitt erlendis við að úthluta tollkvótum samkvæmt annars vegar samningum við Evrópusambandið, Noreg og Sviss og hins vegar vegna ákvæða í samningum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) sem m.a. Ísland á aðild að; 2) að gera grein fyrir úthlutun tollkvóta á landbúnaðarafurðum á Íslandi og 3) að benda á agnúa núverandi aðferðar við úthlutun tollkvóta á Íslandi og gera tillögur um bætta aðferðafræði.

Í skýrslunni kemur fram að langalgengast er að aðildarlönd WTO úthluti leyfum til innflutnings landbúnaðarvarnings innan tollkvóta endurgjaldslausu. Í skýrslunni kemur einnig fram að íslensk stjórnvöld (og norsk) skera sig frá meginreglunni og hafa notast við uppboðsaðferð til að úthluta tollkvóta á landbúnaðarvörum. Framkvæmd uppboðanna stenst líklega ekki jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar því að ólíkir innflytjendur sömu vöru standa frammi fyrir ólíku kvótaverði. Sú aðferðafræði sem stuðst er við við úthlutun tollkvóta eykur mjög á óvissu og ógegnisá á markaðnum og getur dregið úr líkum á að mögulegir innflutningsaðilar leggi fram tilboð.

Í skýrslunni er þróun innflutnings og innanlandsneyslu nokkurra landbúnaðarafurða frá 2010 rakin nokkuð ítarlega. Hlutdeild innflutnings nautakjöts hefur aukist úr 2,6% af innanlandsneyslu 2010 í tæp 29% árið 2015, þó svo tollkvótar hafi staðið í stað að magni til. Meðalverð innflutta kjötsins hefur sveiflast verulega, en verð tollkvóta farið heldur hækkandi. Hlutdeild innflutts svína- og alifuglakjöts í innanlandsneyslu eykst einnig á sama tíma og verð tollkvóta fer hækkandi.

Í umræðukafla eru settar fram hugmyndir að breyttu verklagi við útboð kvóta. Í fyrsta lagi væri hægt að úthluta innflutningskvótum til innflutningsaðila á grundvelli sögulegrar reynslu. Í öðru lagi mætti úthluta hluta kvótans á grundvelli sögulegrar reynslu en beita hlutkesti við að úthluta hluta hans. Í þriðja lagi mætti notast við uppboðsfyrirkomulag í stað hlutkestis. Í fjórða lagi væri hægt að binda úthlutun innflutningskvóta við skuldbindingu um að flytja inn sömu vöru á fullum tollum í ákveðnu magni (t.d. kíló fyrir kíló). Hagsmunir neytenda af mismunandi útfærslum eru ræddir eftir því sem tók eru á.

---

<sup>1</sup> Örn Ágústsson er með BS gráðu í hagfræði frá Háskóla Íslands frá árinu 2015. Samhliða námi var Örn aðstoðarkennari í bæði rekstrar- og þjóðhagfræði og sinnti rannsóknarstörfum á vegum kennara hagfræðideildar.

<sup>2</sup> Þórólfur Matthíasson er prófessor í hagfræði við hagfræðideild Háskóla Íslands. Þórólfur er Dr.Polit. frá Háskólanum í Osló. Hann hefur skrifað fjölda fræðigreina á sviði hagfræði, skýrslur fyrir stjórnvöld og hagsmunasamtök auk mikils fjölda blaðgreina um hagfræðileg málefni.

## Inngangur

Tollur er samkvæmt íslenskum lögum gjald sem ríkissjóður innheimtir af tollskyldri vöru eða þjónustu sem flutt er inn á tollsvæði ríkisins sbr. 1.gr.laga nr.88/2005. Tvennum sögum fer af uppruna alþjóðlega orðsins yfir hugtakið tollur (tariff). Wikipedia (Wikipedia 2016) telur orðið dregið af nafni spænsku borgarinnar Tarifa sem er á suðurodda Iberíuskaga. Þar hafi hafnarstjórnin krafist kaupmenn um gjald af vörum sem skipað var upp. Aðrir benda á að spænska orðið „tarif“ þýði einfaldlega „verðlisti“ og alþjóðlega heitið sé einfaldlega skírskotun til þess hvernig tollskrár eru settar fram.

Tollar voru mikilvægur tekjustofn margra ríkja fram undir aldamótin 1900. Stóra Bretland var undantekning, þar voru tollar að miklu leyti afnumdir á tímbilinu milli 1815 og 1860 (Associates 2016). Í kjölfar efnahagsþrenginga árána eftir fyrri heimstyrjöldina brugðust margar ríkisstjórnir við atvinnuleysi og efnahagslegum samdrætti með því að reisa tollmúra í örvæntingarfullum tilraunum til að styðja við innlenda framleiðslu. Reynslan af þeirri æfingu var slík að eftir seinni styrjöldina lögðu iðnríkin kapp á að endurtaka hana ekki. Þess í stað var efnt til viðræðna um marghliða tollalækkanir. Þessar viðræður hafa orðið til þess að tollar á iðnvarningi hafa lækkað úr 40% í 4% að jafnaði sé litið til OECD-landanna (OECD 2009).

Landbúnaðarvörur voru einn þeirra vöruflokka sem urðu útundan í marghliða tollalækkanaviðræðum eftirstrífðsáranna. Í fyrstu var ástæðan sú að stríðsþjáðar þjóðir Evrópu áttu í erfiðleikum með að framleiða nægan mat til daglegra þarfa eigin þegna. Hugmyndin um að flytja matvæli til útlanda átti því ekki marga formælendur. Til að bæta úr stöðunni var ýmsum örvunaraðgerðum beitt til að auka landbúnaðarframleiðslu og aðra matvælaframleiðslu (t.d. með fjárfestingarstyrkjum í sjávarútvegi). Árangurinn lét ekki á sér standa. Upp úr 1960 stóðu Evrópulönd frammi fyrir offramleiðsluvanda. Þar sem neytendur áður höfðu áhyggjur af að útflutningur rændi þá næsta málsverði voru það nú framleiðendur sem höfðu áhyggjur af innflutningi og verðsamkeppni. Það var því ekki fyrr en með Úrúgvæ-lotunni svokölluðu, alþjóðlegum fríverslunarviðræðum sem hófust í september 1986 meðal aðildarríkja GATT-samkomulagsins (sjá kafla I), að einhver árangur byrjaði að nást varðandi lækkun landbúnaðartolla og farið var að vinna að því að auðvelda milliríkjavíðskipti með matvæli.

Samningurinn um landbúnað (Agreement on Agriculture) tók gildi 1. janúar 1995 í samræmi við samkomulag sem undirritað var af 123 þjóðríkjum á árinu 1994 í Marrakesh. Samkvæmt Marrakesh-samkomulaginu sem svo er kallað skyldi Alþjóðaviðskiptastofnunin (World Trade Organization, WTO) taka við rekstri GATT-samkomulagsins og áframhaldandi samningaumleitunum á sviði landbúnaðarmála umfram það sem kveðið var á um í samningnum um landbúnað.

Samkvæmt samningnum um landbúnað skyldi a) dregið úr framleiðsluþruflandi styrkjum á landbúnaðarsviðinu, b) tryggja nánar tilgreindan lágmarksaðgang erlendra framleiðenda að innanlandsmarkaði aðildarríkjanna og c) draga úr útflutningsstyrkjum í fyrirfram ákveðnum skrefum. Aðildarríki WTO hafa sett sér það markmið að draga enn frekar úr viðskiptahindrunum á landbúnaðarsviðinu, en hafa ekki haft erindi sem erfiði fram að þessu. Doha-lotan svokallaða í alþjóðlegum fríverslunarviðræðum á vettvangi WTO hefur enn sem komið er ekki skilað niðurstöðu. Í Skýrslu starfshóps um tollamál árið 2014 (Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2014) er gefið ágætis yfirlit yfir samninga sem Ísland hefur gert og snerta tolla á innfluttum landbúnaðarafurðum og kvóta fyrir innflutning á lækkuðum tollum.

## **I. Aðferðir við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum samkvæmt samningum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO)**

Árið 1947 undirrituðu 23 aðildarríki Sameinuðu þjóðanna hið almenna samkomulag um tolla og viðskipti (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) sem skuldbatt aðildarríkin til umtalsverðra tollalækkana. Alþjóðasamfélagið hefur síðan unnið að því að víkka umrætt samkomulag út, bæði landfræðilega og með tilliti til þeirra vöru- og þjónustuflokka sem samkomulagið nær til. Í ársbyrjun 1995 tók Alþjóðaviðskiptastofnunin (World Trade Organization) til starfa. Öll ríki sem þá voru aðilar að GATT-samkomulaginu (75 talsins) urðu stofnaðilar. Síðan hafa allmörg ríki bæst í hóp aðildarríkja Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Árið 1994 samþykktu aðildarríki GATT að draga úr tollvernd á landbúnaðarsviðinu og fela WTO framkvæmd stefnunnar. Inntak samningsins var að aðildarríki WTO skuldbundu sig til að viðhalda bæði ríkjandi aðgangi (e. current access) og ákveðnum lágmarksaðgangi (e. minimum access) erlendra aðila að innlendum markaði með landbúnaðarvörur. Ríkjandi aðgangur var skilgreindur sem hlutfall innflutnings af innlendri neyslu yfir grunnárin 1986-1988. Í löndum þar sem innflutningur landbúnaðarvara nam minna en 5% af innlendri neyslu á grunnárunum skuldbatt samningurinn viðkomandi ríki til að opna aukalega svokallaðan lágmarksaðgang fyrir innflutning. Skyldu innflutningskvótar vera orðnir að minnsta kosti 3% af innlendri neyslu grunnáranna (þ.e.a.s. áranna 1986-1988) árið 1995. Síðan var áætlun sett fram sem átti að tryggja að kvótar næðu 5% af neyslu grunnáranna árið 2000 (Pearce og Sharma 2000). Lönd gátu gert (og gerðu í mörgum tilfellum) með sér tvíhliða samninga til að mæta þessum skuldbindingum.

Samningurinn átti ekki aðeins að hvetja til aukningar millilandaviðskipta, heldur einnig að styrkja og viðhalda gildandi viðskiptasamböndum. Sum lönd nýttu tækifærið og færðu tvíhliða viðskiptasamninga sína undir hið nýja fyrirkomulag.

Í Úrúgvæ-samningunum eru ekki sérstök ákvæði um aðferðarfræði við úthlutun tollkvóta. Þess í stað er vísað í grein XIII í GATT-samningnum frá 1994 sem gefur aðildarríkjunum töluvert frelsi til að ákveða með hvaða hætti tollkvótum er úthlutað. Í umræðu um ágæti mismunandi aðferða eru úthlutunaraðferðir oft metnar á grundvelli þess hvernig þær standa gagnvart eftirfarandi atriðum:

- Jöfnum aðgangi þjóðenda/tækifærum til að taka þátt í útboði
- Gegnsæi
- Fyrirsjáanleika (e. predictability)
- Hversu vel hefur tekist að fylla kvótana
- Kostnaði ríkis sem fylgir úthlutun

### **Yfirlit Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um aðferðir sem aðildarlönd nota við úthlutun tollkvóta**

Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO) tók saman yfirlit yfir þær aðferðir sem aðildarríkin notuðust við úthlutun tollkvóta árin 2002-2011 (WTO 2013). Í töflu 1 má sjá hvernig stofnunin flokkaði þær aðferðir sem tilkynntar voru til hennar. Í töflu 2 er lýst sérstökum aukakvöðum sem fylgt geta sérhverri aðferð. Tafla 3 gefur tölulegt yfirlit yfir vinsældir hvorrar aðferðar fyrir sig.

**Tafla 1: Flokkun WTO á aðferðum við úthlutun tollkvóta**

Kóði	Lýsing
AT	<b>Ótakmarkaður kvóti:</b> Engum kvótum er útdeilt. Innflutningur viðkomandi vöru er leyfður í ótakmörkuðu magni á innankvótatollverði eða lægra.
AU	<b>Uppboð:</b> Kvótum er úthlutað með uppboði eða tilboðskerfi
FS	<b>Fyrstir koma, fyrstir fá:</b> Engum kvótum er úthlutað til innflutningsaðila. Innflutningur er leyfður á innankvótaverði þangað til kvótinn fyllist, eftir það gilda hærri utankvótatollverðin. Dagsetning og tími sem varan er tekin í toll ákveður röðun og þ.a.l. viðunandi tollverð.
HI	<b>Sögulegur innflutningur:</b> Kvótum er aðallega úthlutað í hlutfalli og samræmi við innflutning aðila fyrri ára á viðkomandi vöru og viðskiptasögu innflytjenda.
LD	<b>Úthlutun eftir eftirspurn:</b> Kvótum er úthlutað samkvæmt eftirspurn áður en innflutningstímabil hefst. Innfalið hér er fyrstir koma fyrstir fá og þau fyrirkomulög þar sem úthlutun er í hlutfalli við eftirspurn hvers og eins ef eftirspurt magn er meira en heildarmagn kvótans.
MX	<b>Blandaðar aðferðir:</b> Úthlutunaraðferðir sem fela í sér samsetningu ofangreindra aðferða þar sem engin ein aðferð er ríkjandi.
NS	<b>Ótilgreint:</b> Engin úthlutunaraðferð hefur verið tilkynnt
OT	<b>Annað:</b> Úthlutunaraðferðir sem falla ekki skýrt og greinilega í ofangreinda flokka
PG	<b>Framleiðendasamtök:</b> Innflutningskvótum er úthlutað algjörlega eða að mestu leyti til framleiðendahópa eða framleiðendasamtaka sem flytja inn viðkomandi vöru.
ST	<b>Ríkisinnflutningur:</b> Innflutningskvótum er úthlutað algjörlega eða að mestu leyti til ríkisrekinnna fyrirtækja sem flytja inn viðkomandi vöru.

Eins og sjá má af töflu 1 er gerður greinarmunur á hvort opnað er alfarið fyrir allan innflutning á viðkomandi vöru, hvort réttur til innflutnings án tolla sé boðinn upp, eða hvort innflutningur án tolla sé heimilaður uns tilskilið magn hefur verið flutt inn. Þá er einnig opin sá möguleiki að samtök framleiðenda fái innflutningskvótann eða að hið opinbera eða opinberir aðilar flytji varninginn inn. Síðastnefnda aðferðin minnir nokkuð á fyrirkomulag áfengisinnflutnings til Íslands á árum áður.

**Tafla 2: Aukakvaðir sem fylgja úthlutun**

Kóði	Lýsing
d	<b>Kaup á innlendri framleiðslu:</b> Innflutningsaðili verður að kaupa eða með öðrum hætti taka til sín innlenda framleiðslu viðkomandi vöru svo hann geti tryggt sér kvóta.
H	<b>Viðskiptasaga:</b> Kvótum er aðeins úthlutað til innflutningsaðila sem þegar starfa á markaði. Úthlutun er þó ekki í hlutfalli við innflutning þeirra fyrri ár.
L	<b>Magntakmörkun:</b> Hver innflutningsaðili getur aðeins fengið að hámarki ákveðnum hluta kvótans úthlutað.
O	<b>Ekkert af ofangreindu:</b> Engar af ofangreindum kvöðum
X	<b>Útflutningsvottorð:</b> Innflutningsaðili þarf að leggja fram útflutningsvottorð, upprunavottorð eða annars konar opinber skjöl frá útflutningslandi til að geta fengið úthlutun kvóta.

Tafla 2 gefur til kynna að stundum er tollfrjáls innflutningur landbúnaðarvarnings heimilaður gegn kaupum á tilgreindu magni af heimaframleiddri vöru (kóði d). Þá er möguleiki að binda innflutningsheimildir við innflutningshlut viðkomandi innflytjanda á gefnu tímabili (sl. þremur árum t.d.), (kóði H). Stundum eru efri mörk á innfluttu magni per innflytjanda (kóði L). Þá er til í dæminu að innflytjandi þurfi að framvísa vottorðum um uppruna og/eða útflutningsheimild frá útflutningslandinu, og hvort varan megi heita því nafni sem tilgreint er (certificate of authenticity).

**Tafla 3: Fjöldi úthlutana innflutningskvóta eftir megináðferðum úthlutunar 2002-2011. Heimild: WTO (2013)**

Úthlutunaraðferð	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ótakmarkaður kvóti	602	605	605	538	537	498	498	497	497	476
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	42,1	42,2	42,2	45,8	45,9	45,7	45,7	45,6	45,6	43,6
Fyrstir koma, fyrstir fá	170	170	170	122	122	76	76	79	81	81
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	11,9	11,9	11,9	10,4	10,4	7,0	7,0	7,1	7,2	7,2
Úthlutun eftir eftirspurn	347	358	351	226	225	225	226	226	227	226
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	24,3	25,0	24,5	19,3	19,2	20,7	20,7	20,7	20,8	20,7
Uppboð	94	84	84	71	71	73	73	73	73	94
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	6,6	5,9	5,9	6,0	6,1	6,7	6,7	6,7	6,7	8,6
Sögulegur innflutningur	105	105	105	89	89	89	89	89	89	89
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	7,3	7,3	7,3	7,6	7,6	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2
Ríkisinnflutningur	26	27	28	26	27	26	26	26	26	27
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	1,8	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5
Framleiðendasamtök	8	7	6	6	7	7	7	7	7	7
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Annað	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Blandaðar aðferðir	68	68	75	87	84	83	82	83	83	84
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	4,8	4,7	5,2	7,4	7,2	7,6	7,5	7,6	7,6	7,7
Ótilgreint	5	5	5	5	5	8	9	9	6	6
% af heildar tilkynntum innflutningskvóta	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5
Heildarfjöldi tilkynnta innflutningskvóta	1.430	1.434	1.434	1.174	1.171	1.089	1.090	1.093	1.093	1.094

Eins og sjá má í töflu 3 falla yfirleitt 42-45% kvótainnflutningstilvika undir úthlutunaraðferðina „ótakmarkaður kvóti“. Þá eru ekki lagðir á neinir innflutningstollar og ekki gert upp á milli innflytjanda. Um 20-25% af kvótum er úthlutað í samræmi við eftirspurn, án gjalds. Fjöldi kvóta sem er úthlutað með uppboði er um 6-8% af heildinni, svipað og úthlutun samkvæmt sögulegum innflutningi. Aðrar aðferðir eru sjaldan notaðar. Athugið að hér er verið að telja innflutningstilvik. Á bak við hvert tilvik getur verið mjög mismikið magn.

## II. Aðferðir við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum í Noregi og Sviss

Samkvæmt heimasíðu Landbúnaðarstofnunar Noregs var 64 tollkvótum á landbúnaðarvörum úthlutað árið 2010. Þar af var 54 úthlutað með uppboði. Hinum var

annaðhvort úthlutað samkvæmt innflutningssögu umsækjenda eða samkvæmt fyrstir koma, fyrstir fá-aðferðafræðinni (Landbruksdirektoratet 2016). Ostakvóta frá ESB er úthlutað á grundvelli sögulegrar innflutningsreynslu. Innflutningsreynsla er ákvörðuð þannig að skoðað er hver hlutdeild innflutningsaðila var í ostainnflutningi (innflutningi undir tollbálknum 04.06) á 2ja ára tímabili fyrir opnun útboðs. Þó getur enginn innflytjandi fengið meira en 30% af tollkvótanum (sjá (Landbruks- og matdepartementet 2008), grein 35).

Í uppboðsleiðbeiningum ráðuneytisins (Statens landbruksforvaltning, 2011) kemur fram að tollkvótar voru fyrst boðnir upp í Noregi árið 1996 og frá haustinu 2000 hafa uppboðin farið fram á netinu á sérstakri uppboðssíðu á vegum ráðuneytisins. Þátttakendur byrja á því að senda inn upphafsboð í viðkomandi kvóta innan ákveðins frests. Í kjölfarið eru öll tilboð gerð opinber á síðunni og þátttakendum gefst tækifæri til að bjóða betur innan ákveðins tímaramma. Þegar uppboðinu lýkur er kvótum úthlutað til hæstbjóðanda fyrir það magn sem hann bauð í og svo koll af kalli þar til heildarkvóta er náð. Nái heildartilboð ekki útboðnu magni fá bjóðendur þann kvóta sem þeir sóttust eftir á því verði sem þeir buðu og afganginum er svo deilt út í næsta uppboði. Sé boðið í meira magn en stendur til boða fær lægsta samþykkt tilboðið úthlutað því magni sem fyllir kvótann. Hver bjóðandi borgar það verð er hann býður (Weie 2016).

Kvótar sem hafa verið boðnir upp eru framseljanlegir, þó aðeins til aðila sem uppfylla þær kröfur sem landbúnaðarráðuneytið setur um hverjir séu hæfir sem bjóðendur.

Í Sviss er tollkvótum úthlutað eftir fimm mismunandi aðferðum: Fyrstir koma-fyrstir fá, úthlutun eftir eftirspurn, sögulegur innflutningur, kaup á innlendri framleiðslu og uppboð. Flestum kvótum er úthlutað með blöndu af ofangreindum aðferðum (Khorana 2004).

### **III. Úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum á Íslandi**

WTO-tollkvótum er úthlutað einu sinni á ári. Auglýst er eftir umsóknum með eins til tveggja mánaða fyrirvara. Sé sótt um innflutning á meira magni en nemur tiltækum kvóta fer fram útboð. Þátttakendur í því útboði eru aðeins þeir innflytjendur sem í upphafi lýstu áhuga á þátttöku í innflutningi innankvótaafurða. Kvóta er fyrst úthlutað til hæstbjóðanda og svo til þess er næsthæst bauð og þannig koll af kalli uns öllum tiltækum kvóta hefur verið úthlutað. Þessi aðferð felur í sér að innflytjendur greiða mishátt kvótaverð, eins og sjá má dæmi um í töflu 4, þar sem hæsta boð er allt að því fjórum sinnum hærra en meðalverð tekinn tilboða.

**Tafla 4: Hæsta og lægsta tilboðsverð ásamt meðalverði tekinna tilboða í völdum útboðum tollkvóta**

Ár	Tegund kvóta	Vörutegund	Hæsta tilboð	Lægsta tilboð	Meðaltal tekinna tilboða	Hæsta tilboð sem hlutfall af meðaltali tekinna tilboða
2008	ESB	Nautakjöt <sup>3</sup>	503	9	290	1,73
		Svínakjöt	451	21	275	1,64
		Alifuglakjöt	615	9	401	1,53
		Unnar kjötvörur	610	5	111	5,55
		Ostar	460	1	425	1,08
		Pylsur	505	0	127	3,98
		Annað kjöt	1010	1	517	1,95
2014	ESB	Nautakjöt <sup>45</sup>	601	0	460	1,65
		Svínakjöt <sup>6</sup>	270	0	200	1,35
		Alifuglakjöt <sup>7</sup>	700	0	616	1,14
		Unnar kjötvörur	215	1	120	1,79
		Pylsur	205	1	142	1,44
		Annað	1010	0	505	1,98
2014/15	WTO	Alifuglakjöt	590	0	357	1,65
		Unnar kjötvörur	309	0	99	3,12
		Ostar	430	0	206	2,09
		Smjör	1	0	1	...
2015	ESB	Nautakjöt	590	0	521	1,13
		Svínakjöt	269	0	211	1,27
		Alifuglakjöt	700	0	618	1,13
		Þurrkað og reykt kjöt	250	0	158	1,58
		Ostar 0406	470	0	443	1,06
		Ostar X0406	485	0	445	1,09
		Pylsur	225	0	176	1,28
		Annað kjöt	800	0	614	1,30
2015/16	WTO	Alifuglakjöt	550	0	335	1,64
		Ostar	430	20	192	2,24
		Egg	30	1	4	7,5
		Unnar kjötvörur	350	21	260	1,35
2016	ESB	Nautakjöt	701	0	560	1,25
		Svínakjöt	333	0	255	1,30

<sup>3</sup> Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimilaði ótakmarkaðan innflutning á nautahakki með magntolli 357 kr/kg frá 1.7.2008 til 30.06.2009 skv. reglugerð 558/2008.

<sup>4</sup> Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimilaði ótakmarkaðan innflutning á ýmsum hlutum af nautgripum með reglugerð 217/2014, magntollur frá 225 til 658 krónur á kg og gildistími um hálf t.ár.

<sup>5</sup> Sjávarútvegs og landbúnaðarráðherra heimilaði ótakmarkaðan innflutning á ýmsum hlutum af nautgripum með reglugerð 855/2014. Magntollur frá 225 til 316 krónur á kíló.

<sup>6</sup> Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimilaði ótakmarkaðan innflutning á svínasíðum. Magntollur 87 krónur á kíló með beini, 204 krónur beinlaust. Reglugerð nr. 584/2014.

<sup>7</sup> Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimilaði ótakmarkaðan innflutning á heilum kjúklingi 10.2 til 16.3.2014 með magntolli 197 kr/kg skv. reglugerð 584/2014.



	Alifuglakjöt	720	0	619	1,13
	Þurrkað og reykt kjöt	250	1	182	1,37
	Ostar 0406	495	0	458	1,08
	Ostar X0406	507	0	474	1,07
	Pylsur	300	0	204	1,47
	Annað kjöt	803	0	725	1,11

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Tafla 4 sýnir að munur á hæsta verði sem boðið er fyrir kvóta og meðalverði samþykktra tilboða er margfaldur í sumum tilvikum. Munur á hæsta og lægsta tekna tilboði er væntanlega talsvert meiri en munur á hæsta tekna tilboði og meðaltalsverði tekinna tilboða, en upplýsingar um verð á lægsta tekna tilboði liggja ekki fyrir. Árið 2014 greiddi t.d. sá sem hæst verð greiddi fyrir innflutningskvóta á nautakjöti 65% herra verð en svaraði til meðalverðs tekinna tilboða. Ætla má að munur hæsta og lægsta verðs sem tekið er sé allt að tvöfaldur í þessu tilviki. Staða þess innflytjanda sem hæst bauð er væntanlega talsvert erfiðari en staða þess innflytjanda sem lægst bauð þar sem hann þarf að fá talsvert herra skilaverð en sá sem lægst bauð til að koma út á sléttu. Fyrirkomulagið gerir verðmyndun á markaði með landbúnaðarafurðir ógegnsærri en ella.

Tafla 4 sýnir einnig tilhneingingu til að bilið milli hæsta verðs og meðalverðs fari minnkandi. Þannig var bilið 1,64 árið 2008 fyrir svínakjöt, en 1,35 árið 2014 (ESB kvóti). Þessi þróun gæti fallið saman við aukna eftirspurn eftir innflutningskvóta. Sú eftirspurn þrýstir verðinu á innflutningskvóta nær fullum tollum og dregur úr dreifingu innkominna verðtilboða.

Ef landbúnaðarráðherra (eða réttara sagt nefnd skv. 87. gr. laga nr. 99/1993) telur skort á ákveðnum landbúnaðarafurðum getur hann heimilað innflutning ótilgreinds magns af viðkomandi vöru (tollnúmeri) á nánar tilgreindu tímabili. Þá er aðeins greiddur magntollur. Í neðanmálgreinum við töflu 4 eru tilgreind tilvik þar sem opnað var fyrir innflutning tiltekinnar kjötafurða. Taflan ber með sér að magntollurinn getur verið umtalsvert lægri en hæsta verð sem innflytjendur hafa boðið í ESB eða WTO kvóta. Neðanmálgreinar við töflu 4 gefa einnig vísbendingu um að umfang opinna kvóta sé að aukast. Það gæti tengst því að bændur hafa dregið slátrun nautgripa vegna tímabundinnar aukningar eftirspurnar eftir mjólk og mjólkurfitu. Einnig spilar mikil fjölgun ferðamanna inn í, til dæmis hefur þurft að flytja inn svínasíður til að fullnægja eftirspurn eftir beikoni á hótelum.

Fyrirkomulag vegna útboða á EFTA-kvótum og ESB-kvótum er svipað og á WTO-kvótunum.

Þó svo kvótaverði/útboðsgjaldi svipi á margan hátt til tolla eru mikilvæg frávík þar frá. Í fyrsta lagi er þess krafist að kvótaverð sé greitt innan sjö daga frá því að tilboð hefur verið samþykkt. Þannig þarf innflytjandi að standa straum af vaxtakostnaði vegna greiðslu útboðsgjaldsins í allt að því heilt ár áður en til innflutnings og sölu afurðarinnar kemur. Tollar eru hins vegar greiddir við innflutning. Í öðru lagi er kvótaverðið tilgreint sem krónur á kíló. Tollar eru hins vegar almennt ákveðnir sem hlutfall af innflutningsverði (CIF verði), þó eru almennir tollar af „viðkvæmum“ landbúnaðarafurðum sambland af prósentu (verðtolti) og fastri krónutölu (magntolli). Innflytjandi sem nær góðum samningum við erlenda birgja nýtur þess því ekki í sama mæli sé hann að flytja inn á grundvelli útboðskvóta og ef um almenna tollaálagningu væri að ræða.

## Nánar um framkvæmd útboðs á Íslandi

Uppboð/útboð má framkvæma með ýmsum hætti. Það er mikilvægt að átta sig á einkennum mismunandi uppboðsaðferða og greina þá hvata sem ólíkar leikreglur skapa.

Uppboð eru annaðhvort opin eða lokuð. Í opnu uppboði eru tilboð hvers og eins leikmanns kunngjörð í heyranda hljóði á meðan á uppboði stendur, en lokað uppboð felur í sér að einstök boð eru leynileg uns þau eru öll opnuð og kynnt samtímis. Ef um misleita vöru er að ræða (t.d. byggingarlóðir) er algengt að hver bjóðandi borgi það verð sem hann bauð (eða það verð sem sá næsti í röðinni bauð [e. second price bid]). Ef um einsleita vöru er að ræða er algengt að allir bjóðendur sem fá úthlutað greiði sama verð, venjulega það verð sem dugar til að eftirspurn sé jöfn því magni sem boðið var til kaups. Þetta fyrirkomulag hefur t.d. verið notað við úthlutun mjólkurkvóta hér á landi, sbr. 6. gr. reglugerðar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins nr. 190/2011.

Hægt er að líta svo á að uppboðsgæðin, tollkvótinn, sé einsleit vara. Þó svo að innan viðkomandi tollkvóta geti verið fleiri en einn vörflokkur, þá er tollkvótinn í eðli sínu eins fyrir sérhverja vöru innan flokksins: afsláttur á eða afnám ákveðins tolls.

Uppboð flestra tollkvóta atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er á lokuðu formi, gjarnan kallað enskt uppboð, þar sem hæstbjóðandi fær úthlutað því magni sem hann bauðst til að kaupa (svo fremi það nemi ekki meira en heildarmagni þess kvóta sem í boði er). Sá sem hæst bauð borgar það verð sem hann bauð fyrir þann kvóta sem hann þannig fær úthlutað. Síðan fær næstbjóðandi úthlutað í samræmi við það magn sem hann bauðst til að kaupa við því verði sem hann bauð. Og þannig koll af kalli uns öllum kvótanum hefur verið úthlutað.

Nái heildartilboð ekki útboðnu magni fá bjóðendur þann tollfrjálsa kvóta sem þeir sóttust eftir án greiðslu. Á næsta tilboðstímabili er leikurinn svo endurtekinn. Séu tollkvótar sem þegar hefur verið úthlutað ekki nýttir á tímabilinu sem úthlutunin á við eru þeir boðnir út aftur (og fyrri kvótahafar missa rétt sinn). Engum sérstökum refsiaðgerðum er beitt nema að viðkomandi innflutningsaðili hafi gerst brotlegur samkvæmt öðrum lagaákvæðum. Þar fyrir utan hefur ráðherra vald til að gefa innflutning frjálstan á ákveðinni vöru sé talinn skortur á henni í landinu. Þessar reglur skapar áhugaverða hvata og er rétt að skoða þá með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem liggja að baki uppboðinu.

Í fyrsta lagi, þar sem varan sem er boðin upp er einsleit í eðli, kemur strax upp sú spurning hvaða áhrif það hefur að bjóðendur greiða mismunandi verð fyrir kvótann sem þeir fá úthlutað. Sé það markmið stjórnvalda að fá sem mestar tekjur fyrir kvótann er vissulega betra að ná sem mestu af greiðsluvilja innflutningsaðila, en út frá jafnræðissjónarmiðum gæti verið eðlilegra að rukka alla sigurvegara jafnt (eins og gert er þegar hlutabréfa- og skuldabréfaútboð eru framkvæmd, eða þegar mjólkurkvóti er boðinn til sölu).

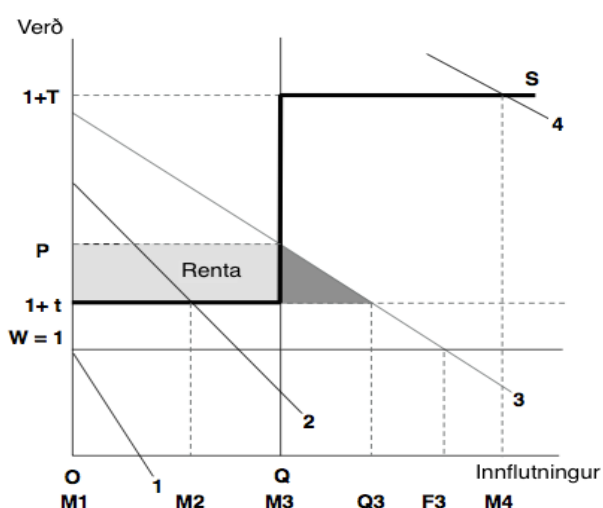
Í öðru lagi eykur fyrirkomulagið óvissu sem kaupendur kvóta standa frammi fyrir þegar þeir ákveða tilboðsverð sitt. Tilboðsgjafi þarf að hafa í huga hættuna á að hann verði sá aðili sem býður hvað hæst verð fyrir kvótann og að aðrir bjóðendur kunni að hafa boðið mun lægra verð en hann. Þá kæmi upp sú staða að viðkomandi hefði greitt kvóta háu verði en yrði síðan að „borga með“ vörunni til að standast verðsamkeppni við hina innflutningsaðilana. Leiða má líkur að því að aukin óvissa dragi úr eftirsókn eftir innflutningskvótum og gefi þar með röng skilaboð um vilja innflutningsaðila til að flytja viðkomandi vöru inn. Fyrirkomulagið kann að valda fölsku áhugaleysi!

Í þriðja lagi fylgir aukin óvissa því valdi ráðherra að gera innflutning frjálssari með lækkingu magntolls ef skortur er. Í þessu samhengi er mikilvægt að skoða tímalengd kvóta og hvort ekki sé rétt að endurgreiða sé innflutningur á opnum tollkvótum gefinn frjálss. Dæmi eru um að fyrirtæki hafi greitt háar fjárhæðir fyrir ESB- eða WTO-kvóta á nautakjöti og að nokkrum vikum síðar hafi verið gefinn út opin tollkvóti vegna skorts. Við það lækkuðu tollar undir tilboðsverðið sem fyrirtækið hafði þegar greitt.

#### IV. Hagfræði innflutningskvóta

Innflutningskvótar sem fela í sér afslátt eða afnám tolla sem annars gilda um innflutning (e. tariff-rate quotas) eru frábrugðnir hefðbundnum tollum eða innflutningskvóta sem takmarkar heildarinnflutningsmagn. Þeir geta skapað ákveðna rentu sem innflutningsaðilar keppast um að ná. Stærð rentu fer eftir muninum á innankvóta- og utankvótatolli, magni kvótans og innlendu markaðsverði án innflutnings. Þessi renta getur verið töluverð. Innflutningsaðilar kunna að leggja í kostnað til að komast yfir umrædda rentu. Hagfræðingar kalla slíkt athæfi rentusókn. Rentusókn felur í sér að framleiðsluþættir (fjármunir og/eða vinnuafli) eru nýttir til að komast fram í röð þeirra sem fá úthlutað takmörkuðum gæðum (í þessu tilviki tollkvótum) án þess að sú framleiðsluþáttanotkun skapi nokkur þjóðhagsleg verðmæti.

D. Skully (Skully 2001) setur fram ágæta greiningu á tollkvótum og fylgjum við henni hér í meginráttum. Á mynd 1 má sjá markað fyrir innflutta vöru. Ótakmarkað magn er í boði á heimsmarkaði. Heimsmarkaðsverð vörunnar er 1 mynteining (króna, evra, dollar). Fullkomin samkeppni ríkir þar sem framboð innflutningsaðila á vörunni er táknað með  $S$ . Framboðið er skorðað við innankvótatoll  $t$  fyrir ákveðið kvótamagn  $Q$  og allt sem er flutt inn umfram það fær toll  $T$  sem er hærri en  $t$ . Fjórar mögulegar eftirspurnarkúrfur eftir vörunni umfram innanlandsframleiðslu eru settar fram, merktar 1-4. Við eftirspurn 1 er ekki næg umframeftirspurn svo ekkert er flutt inn. Við eftirspurn 2 er kvótinn ekki bindandi svo flutt er inn á honum þangað til eftirspurn er mettuð við magn  $M2$  og verðið verður  $1+t$ . Við eftirspurn 3 er kvótinn bindandi þar sem eftirspurt magn væri  $Q3$ , en

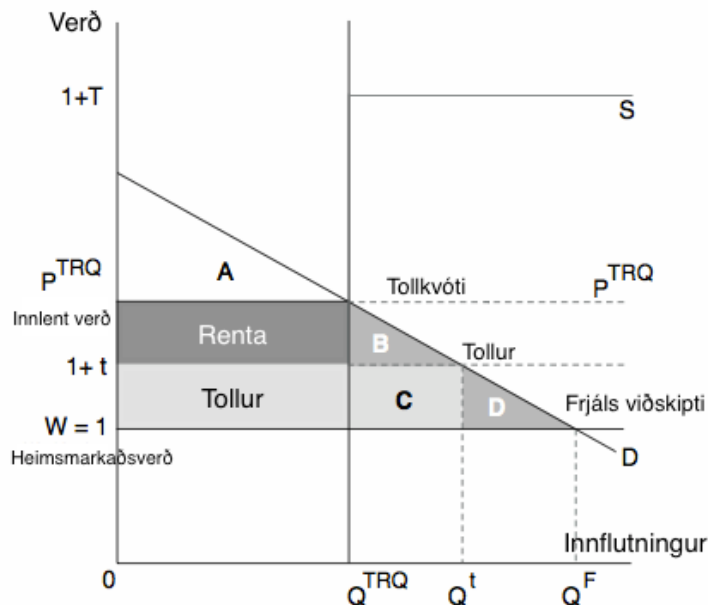


Mynd 1: Markaður með innflutta vöru (Skully, 2001)

aðeins má flytja inn  $Q = M3$ . Hér myndast velferðartap sem nemur dökka þríhyrningnum þar sem utankvótatollurinn  $T$  hækkar verðið það mikið að ekki er hægt að selja á

honum. Verðið á markaðnum í þessu tilfelli er  $P$  sem myndast út frá samspili framboðs innlendra framleiðenda og innflutningsaðila, og eftirspurnar neytenda. Hér myndast ákveðinn hagnaður sem fellur til innflutningsaðila sem geta selt á  $P$  í staðinn fyrir  $1+t$ . Við eftirspurn 4 er eftirspurn það mikil að flutt er inn magn  $M_4$ , þar af er flutt inn  $M_3$  á kvótum.

Úthlutunaraðferð kvótans ræður algjörlega hvort rentusókn á sér stað og út frá hagkvæmnissjónarmiðum er því mjög mikilvægt að rétt sé farið að. Með því að útteila kvótum með uppboði er slegið á þessa hættu og innflutningsaðilar neyddir til að keppa um kvótann í því sem kemur næst markaðsskipulagi. Stjórnvöld ná með þessum hætti hluta af ábata innflutningsaðila sem kvótinn skapar. Vald ráðherra til að gera innflutning frjálstan dregur þó úr þessari niðurstöðu. Með því að hafa innflutning frjálstan ef það er skortur og sömuleiðis ef kvóti fyllist ekki skapast töluverð óvissa sem hefur áhrif á framboð innflutningsaðila sem gerir greininguna og mekanisma sem hér er lýst ónákvæma. Dragist framboð innflutningsaðila nægilega mikið saman verður allratap meira en hér.



**Mynd 2: Velferð á markaði með innfluttar vörur (Skully, 2001)**

Á mynd 2 er tilfelli 3 skoðað nánar, þ.e.a.s. tilfellið þar sem eftirspurn eftir innfluttum vörum fyllir kvótann en er ekki næg til að hægt sé að flytja inn á utankvótaverði. Aðalatriðið hér er munurinn á innflutningskvóta (TRQ), venjulegum tolli og frjálsum innflutningi. Frjáls innflutningur felur í sér að hægt er að flytja inn ótakmarkað magn á heimsmarkaðsverði. Magn innflutnings verður  $Q^F$  og innlenda verðið jafnt heimsmarkaðsverði  $P = W = 1$ . Hagrænn ávinningur viðskipta er mestur í þessu tilfelli, eða svæðin  $A + \text{Renta} + \text{Tollur} + B + C + D$ , og fellur til neytenda.

Með því að setja venjulegan toll  $t$  á innfluttar vörur án magntakmörkunar hækkar innlent markaðsverð í  $P = 1 + t$  og innflutt magn verður  $Q^t$ . Neytendaáhati er jafn svæðinu:  $A + \text{Renta} + B$ , ríkið fær svæðið:  $\text{Tollur} + C$  í sinn hlut og velferðartap myndast sem nemur svæðinu  $D$ .

Innflutningskvótinn takmarkar innflutning við  $Q^{TRQ}$  sem innlendi markaðurinn hreinsar á verðinu  $P^{TRQ}$ . Innankvótaverð er  $1+t$  en allur innflutningur utan kvótans fær toll  $1+T$ . Velferðartap er hér mest  $B + C + D$ . Neytendaáhati er í þessu tilfelli þríhyrningurinn  $A$ .

Svæðið „Renta“ táknar hér hagnaðinn sem myndast vegna kvótans. Innflutningsaðilar sem fá kvóta geta flutt inn á kostnaði 1+t og selt á markaðsverði á innlenda markaðinum,  $P^{TRQ}$ . Þetta hagnaðartækifæri getur leitt til rentusóknar sem eykur velferðartap. Hámarksvelferðartap getur því numið  $B + C + D + \text{Renta}$ .

## V. Tollar á landbúnaðarafurðum, tollkvótar og úthlutun tollkvóta á Íslandi

Umgjörð innflutnings á landbúnaðarafurðum til Íslands varð verulega flókin í kjölfar þess að landið gerðist aðili að Úrúgvæ-samningnum og EES-samningnum. Fram að þeim tíma var bannað að flytja inn vörur sem taldar voru „viðkvæmar“. Viðkvæmar teljast vörur á borð við kjöt, mjólk, egg og ákveðnar tegundir blóma. Ávextir og kornvara eru ekki skilgreinar sem viðkvæmar í bókunum WTO um landbúnaðarafurðir. Tafla 5 gefur yfirlit yfir tollkvóta, innflutning og innanlandsneyslu nautakjöts fyrir árin 2010 til 2015.

**Tafla 5: Innflutningskvótar, innflutningur og innanlandsneysla, nautakjöt**

Ár	WTO- kvóti, tonn	ESB-kvóti, tonn	Innflutningur, tonn	Innanlandsneysla, tonn	Innflutningur % af innanlandsneyslu
2010	95	100	100	3916	2,6
2011	95	100	435	3856	11,3
2012	95	100	186	4110	4,5
2013	95	100	256	4098	6,2
2014	95	100	1037	3499	29,6
2015	95	100	1045	3610	28,9

Heimildir: (Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2014) og Hagstofa Íslands.

Tafla 5 sýnir að innflutningur er sífellt mikilvægari þáttur neyslu nautakjöts þrátt fyrir að neysla hafi ekki aukist teljandi. Ástæða þessa er sú að á tímabilinu hafa bændur brugðist við aukinni eftirspurn eftir mjólkurvörum með því að lengja líflengd gripanna. Eftir því sem innflutningur eykst minnkar hlutdeild þess magns sem flutt er inn og fellur undir kvótainnflutning. Tafla 6 sýnir meðalverð innflutts nautakjöts ásamt innflutningsgjöldum.

**Tafla 6: Innflutningsverð, kvótaverð og tollar, nautakjöt**

Ár	Meðalverð innflutnings, CIF, án tolla, kr/kg	Innflutningsgjöld			
		ESB-kvóti	WTO/opinn tollkvóti	Innflutningur frá ESB (utan ESB-kvóta)	Opinn tollkvóti, magntollur (tegund kjöts og gildistími)
2010	1422	-	-	-	Enginn opinn kvóti
2011	1111	139	346	803	240 (hakk 9 mán) 406-585 (annað 6 mán)
2012	1618	230	412	910	240-545 (hakk og annað 9 mán)
2013	1382	342	601	813	233-962 (hakk og annað 5 mán)
2014	-	460	895	1395	225-658 (6 mán)
2015	970	521	960	1390	225-658 (7 mán)
2016	1673	560	918	1390	31-658 (5 mán)

Heimildir: (Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2014), bls 24 og (Félag atvinnurekenda 2015), sjá einnig fréttatilkynningu atvinnuvegaráðuneytisins um úthlutun ESB-tollkvóta 2016 dags. 14. 12. 2015 og reglugerðir í B-deild Stjórnartíðinda: númer 260/2011, 581/2011, 721/2011, 868/2011, 1236/2011, 491/2012, 311/2013, 852/2013, 877/2013, 217/2014, 855/2014, 144/2015 og 314/2016. Upplýsingar um Innflutningsgjöld vegna innflutnings frá ESB utan ESB-kvóta og um innflutningsgjöld vegna opins WTO-kvóta fyrir árin 2014-2016 eru fengnar frá fyrirtækjum í innflutningi og byggja þannig á öðrum forsendum en tölurnar fyrir árin 2011 til 2013.

Hafa ber í huga þegar kvótaverð er metið að það verð sem hér er uppgefið er meðalverð. Þannig var hæsta verð sem innflytjandi borgaði fyrir ESB-kvóta árið 2014 600 krónur þó svo meðalverðið hafi verið 460 krónur. Tafla 6 ber með sér að með aukinni eftirspurn eftir innflutningi hækki verðið á kvótanum og nálgist smám saman tolla sé varan flutt inn utan kvóta. Þ.e.a.s. eftir því sem innflutningur eykst er kvótafyrirkomulagið fjær því að uppfylla markmið um auðveldara aðgengi innflutnings að innanlandsmarkaði! Það vekur einnig athygli að meðalverð innflutts nautakjöts (CIF verðið) lækkar í krónum talið á sama tíma og kvótaverð hækkar og innflutningur eykst. CIF verðið getur hafa lækkað vegna breyttrar samsetningar innflutnings (meira flutt inn af ódýrari vöru eins og hakki) og/eða vegna þess að innflytjendur hafi náð hagstæðari samningum við erlenda birgja.

Vert er að vekja athygli á að kvótaverð ESB-kvótans hefur meira en tvöfaldast á árunum 2012 til 2016 (hækkað um 143%). Þá er einnig athyglisvert að öðru hvoru er opnað fyrir innflutning á opnum kvóta vegna þess að kjöt skortir á markað. Algengast er að kvótar séu opnaðir vegna innflutnings á hakkefni. Kvótarnir eru opnaðir nokkra mánuði í senn. Það er ekki auðvelt að sjá fyrir hvenær kvóti er opnaður. Í töflu 6 er tímalengd opinna tollkvóta tilgreind og jafnframt getið um hver aðflutningsgjöldin eru skv. tilkynningum atvinnuvegaráðuneytisins í hvert skipti sem tollkvótar eru opnaðir.

Tafla 7 sýnir neyslu, innflutning og innanlandsneyslu svínakjöts á árunum 2010 til 2015.

**Tafla 7: Innflutningskvótar, innflutningur og innanlandsneysla, svínakjöt**

Ár	WTO-kvóti, tonn	ESB- kvóti, tonn	Innflutningur, tonn	Innanlandsneysla, tonn	Innflutningur % af innanlandsneyslu
2010	64	200	100	6025	1,7
2011	64	200	360	6044	6,0
2012	64	200	265	5854	4,5
2013	64	200	406	6404	6,3
2014	64	200	555	6472	8,6
2015	64	200	598	6806	8,8

Heimildir: (Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2014) og Hagstofa Íslands.

Tafla 7 sýnir að innflutningur svínakjöts sveiflast á milli þess að vera á bilinu 1,7 til tæp 9% af innanlandsneyslu. Innflutningur er nálægt samanlögðum kvótum á árinu 2012.

Tafla 8 sýnir þróun verðlags á kvótum og tolla:

**Tafla 8: Innflutningsverð, kvótaverð og tollar, svínakjöt**

Ár	Meðalverð innflutnings, CIF, án tolla, kr/kg	Innflutningsgjöld			
		ESB-kvóti	WTO/opinn tollkvóti	Innflutningur frá ESB (utan ESB-kvóta)	Opinn tollkvóti, magntollur (tegund og gildistími)
2010	667	-	-	-	Enginn
2011	496	51	853	445	144-182 (svínasíður 2 mán)
2012	529	155	281	419	144-182 (svínasíður 4 mán)
2013	552	195	322	453	141-200 (svínasíður 4 mán)
2014	-	200	400	-	87-204 (svínasíður 0,5 mán)
2015	486	211	400	-	65-204 (svínasíður 2 mán)
2016	451	255	400	-	162-205 (svínasíður 5 mán)

Heimildir: (Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2014) og (Félag atvinnurekenda 2015), sjá einnig fréttatilkynningu atvinnuvegaráðuneytisins um úthlutun ESB-tollkvóta 2016 dags. 14. 12. 2015 og reglugerðir í B-deild Stjórnartíðinda: númer 960/2011, 387/2012, 523/2013, 584/2014, 655/2015 og 351/2016. Upplýsingar um Innflutningsgjöld vegna innflutnings frá ESB utan ESB-kvóta og um innflutningsgjöld vegna opins WTO-kvóta fyrir árin 2014-2016 eru fengnar frá fyrirtækjum í innflutningi og byggja þannig á öðrum forsendum en tölurnar fyrir árin 2011 til 2013.

Töflur 7 og 8 sýna að tilhneigingar til aukningar innflutnings (innflutingur sexfaldast frá 2010 til 2015) og lækkandi CIF verðs gætir í tilfelli svínakjöts rétt eins og tilfellið er með nautakjöt. Tafla 8 sýnir einnig að verð ESB kvóta fer hækkandi með auknum innflutningi. Sé horft fram hjá árinu 2011 gætir sömu hneigðar varðandi verð á WTO kvóta.

Enn er rétt að minna á að uppgafið kvótaverð er meðalverð og að hæsta verð sem innflytendur borga fyrir kvóta getur verið umtalsvert hærra en meðalverðið. Tafla 8 ber með sér að verð ESB-kvóta á svínakjöti hefur hækkað um 64% á árunum 2012 til 2016. Þannig má segja að aukin innanlandseftirspurn, m.a. vegna fjölgunar ferðamanna til landsins, hafi dregið úr ávinningi þeim sem innlendir neytendur hafa haft af tollkvótafyrirkomulaginu. Síðasti dálkur töflu 8 sýnir magntoll sem greiddur er þau tímabil sem tollkvótar eru opnaðir vegna skorts á svínakjöti. Ekki hefur verið opnað fyrir aðra skrokkhluta en svínasíður (sem m.a. eru notaðar til að framleiða beikon). Lægri talan sem tilgrein er á við um síður með beini en sú hærri á við um beinlausa bita. Eins og sjá má eru kvótar opnaðir í stuttan tíma, jafnvel niður í 2 vikur á ári (árið 2014).

Tafla 9 sýnir innflutningskvóta, innflutning og innanlandsneyslu alifuglakjöts.

**Tafla 9: Innflutningskvótar, innflutningur og innanlandsneysla, alifuglakjöt**

Ár	WTO- kvóti, tonn	ESB- kvóti, tonn	Innflutningur, tonn	Innanlandsneysla, tonn	Innflutningur % af innanlandsneyslu
2010	59	200	355	7190	4,9
2011	59	200	657	7048	9,3
2012	59	200	534	7800	6,8
2013	59	200	798	7889	10,1
2014	59	200	925	7916	11,7
2015	59	200	920	8201	11,2

Heimildir: (Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2014) og Hagstofa Íslands.

Tafla 9 sýnir að innflutningur er sveiflukenndur, en í kringum 10% af innanlandsneyslunni. Ennfremur að innflutningurinn er um tvöfalt til þrefalt meiri en nemur kvótum. Tafla 10 sýnir þróun innflutningsgjalda eftir því sem upplýsingar hrökkva til:

**Tafla 10: Innflutningsverð, kvótaverð og tollar, alifuglakjöt**

Ár	Meðalverð, innflutnings, CIF, án tolla, kr/kg	Innflutningsgjöld			
		ESB-kvóti	WTO/opinn tollkvóti	Innflutningur frá ESB (utan ESB-kvóta)	Opinn tollkvóti, magntollur (gildistími)
2010	642	-	-	-	Enginn
2011	642	316	970	577	Enginn
2012	619	578	502	582	Enginn
2013	549	609	623	518	Enginn
2014	-	616	666	830	197 (1,5 mánuður)
2015	507	618	728	830	Enginn
2016	421	619	922	830	Enginn

Heimildir: (Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2014) og (Félag atvinnurekenda 2015), sjá einnig reglugerð 142/2014 í B-deild Stjórnartíðinda og fréttatilkynningu atvinnuvegaráðuneytisins um úthlutun ESB-tollkvóta 2016 dags. 14. 12. 2015. Upplýsingar um innflutningsgjöld vegna innflutnings frá ESB utan ESB-kvóta og um innflutningsgjöld vegna opins WTO-kvóta fyrir árin 2014-2016 eru fengnar frá fyrirtækjum í innflutningi og byggja þannig á öðrum forsendum en tölurnar fyrir árin 2011 til 2013.

Tölur 9 og 10 og tafla 4 sýna mjög svipaða tilhneigingu hvað varðar alifuglakjötið eins og gildir um svínakjötið. Innflutt magn eykst mikið á sama tíma og CIF verð innflutnings lækkar í krónum. Verð tollkvóta virðist hins vegar standa nokkuð í stað (en er mjög mishátt eftir því hvort um ESB- eða WTO-kvóta er að ræða).

Aftur skal minnt á að uppgafið kvótaverð í töflu 10 er meðalverð og að hæsta verð sem innflytjandi greiðir fyrir kvóta getur verið umtalsvert hærra en meðalverð tekinn tilboða.

Kvótaverð vegna innflutnings undir ESB-kvóta hefur aðeins hækkað um 7% milli árána 2012 og 2016. Ástæða þess virðist vera sú að verð kvótans er mjög nálægt álögðum tollum á varning sem fluttur er inn utan kvóta. Þ.e.a.s. í tilfalli alifuglakjöts eru kvótarnir ekki að hafa nein áhrif á innflutningsverðlag.



Þróun á verði ESB-kvóta annarra landbúnaðarafurða er í takt við það sem fram kemur í töflunum hér að ofan. Aukin eftirspurn eftir innflutningi þrýstir verði á kvótum upp uns það er sem næst það sama og utankvótatollar.

Athygli vekur að tollkvótar voru aðeins einu sinni opnaðir vegna skorts á alifuglakjöti á tímabilinu 2010 til 2016. Sú opnun stóð aðeins yfir í 6 vikur.

## **VI. Mögulegar breytingar á fyrirkomulagi úthlutunar innflutningskvóta**

Skilvirkni úthlutunar takmarkaðra gæða á grundvelli uppboðs er lítt umdeild sé rétt og vel að verki staðið: Uppboð tryggir uppboðshaldaranum hámarkstekjur. Uppboð tryggir jafnframt að hin uppboðnu gæði falla þeim í skaut sem mestan ávinning hafa eða geta haft af nýtingu þeirra. Uppboð á tollkvótum vegna innflutnings landbúnaðarafurða tryggja uppboðshaldaranum, ríkissjóði, hámarkstekjur af uppboðinu. Þjóðendur, hvort heldur eru verslanir eða vinnslustöðvar, hafa almennt talað lítinn ávinning af uppboðskvótum. Þau fyrirtæki sem fá kvóta á uppboði þurfa að greiða stóran hluta mögulegs ávinnings í uppboðsgjald. Þau fyrirtæki sem ekki fá kvóta verða hvorki fyrir ávinningi eða tapi, en gætu þurft að herða róðurinn í vöruþróun til að mæta nýjum áskorunum frá innfluttri vöru. Ávinningur neytenda af uppboðsfyrirkomulaginu fer eftir því hversu stórir kvótarnir eru og hvort þeir fari stækkandi. Séu kvótar lítill hluti af innflutningi eru áhrif þeirra á hag neytenda takmörkuð. Séu kvótar stórir og stækkandi getur tilvist þeirra þrýst niður almennu verðlagi á viðkomandi vöru og þannig bætt hag neytenda.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir nokkrum leiðum sem fara má og eiga það sammerkt að auka möguleika á að neytendur hafi einhvern hag af tollfrjálsum innflutningi landbúnaðarafurða innan ramma alþjóðasamninga og samninga við ESB.

### **Úthlutun á grundvelli sögulegrar reynslu**

Við frumúthlutun fiskveiðikvóta hafa íslensk stjórnvöld byggt á veiðireynslu afmarkaðs fjölda skipa á tilteknu tímabili. Norska landbúnaðarráðuneytið viðhefur svipaða aðferðafræði varðandi úthlutun tollkvóta fyrir ost og er við þá úthlutun byggt á sögulegri reynslu (Fordeling på grunnlag av historisk import). Þá er kvótum deilt milli umsækjenda í samræmi við hlutdeild hvers umsækjanda í innflutningi í nafni allra gildra umsækjenda á undangengnum 24 mánuðum enda falli sá innflutningur undir tollskrárnúmerið 04.06. Þessi aðferðafræði er að því leytinu til ólík aðferð íslenskra stjórnvalda við úthlutun fiskveiðikvóta að auki innflytjandi hlutdeild sína í heildarinnflutningi undir tollskrárnúmerinu 04.06 eykst hlutdeild hans smám saman í tollkvótanum. Varðandi nánari útfærslu á norsku reglunum má vísa til greinar 35 í Forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer með gildistíma frá 10.10.2008 með síðari breytingum, sjá (Landbruks- og matdepartementet 2008).

Samkvæmt samkomulagi sem Ísland og ESB hafa undirritað en hefur enn ekki tekið gildi, munu tollfrjálssir ESB kvótar aukast verulega. Þannig er gert ráð fyrir að nautakjötskvóti aukist úr 100 tonnum á ári í 696 tonn á ári á fjórða ári eftir að samningurinn tekur gildi.

Væri tollkvótum úthlutað í samræmi við sögulega innflutningsreynslu gæti orðið ávinningur af því fyrir innflutningsaðila að auka hlutdeild sína í tollfrjálssri kvótaúthlutun með því að flytja afurðir inn á fullum tollum. Með því að flytja inn á fullum tollum á gefnu ári ávinnst réttur til nýs eða aukins tollfrjálss kvóta næstu 24-36 mánuði eftir að

innflutningur á sér stað. Nýliðar geta haslað sér völl með því að kaupa sér aðgangsmiða að tollfrjálsa kvótanum með því að flytja viðkomandi afurðir inn á fullum tollum. Ekki er að efa að þessi aðferðafræði myndi auka framboð á vörum í þeim tollflokkum sem ESB-kvótarnir ná til. Einhverjir innflutningsaðilar kynnu jafnvel að sjá sér hag í að selja innflutta vöru með neikvæðri framlegð í bráð vegna þess réttar sem slíkt athæfi skapaði gagnvart úthlutun tollfrjáls ESB-kvóta síðar.

### **Úthlutun á grundvelli sögulegrar reynslu og útdráttarfyrirkomulags**

Í stað þess að úthluta tollfrjálsum kvótum alfarið á grundvelli sögulegrar reynslu mætti hugsa sér að nota blöndu sögulegrar reynslu og útdráttarfyrirkomulags. Þannig mætti úthluta viðbótarkvótanum á hverjum tíma á grundvelli útdráttarfyrirkomulags. Þeim hluta kvótans sem ekki er viðbót yrði úthlutað á grundvelli sögulegrar reynslu. Útdráttarfyrirkomulagið getur verið með ýmsum hætti. Hægt er að ákvarða fast magn á hverja úthlutun (t.d. 1 tonn) og draga um hverjir hljóta rétt til að flytja það magn inn. Þá mætti hugsa sér að lysthafendur leggi inn umsókn þar sem æskilegt innflutningsmagn er tilgreint og láta líkindi á að viðkomandi fái hnosið byggjast á hversu stóran hluta óskaðs kvóta viðkomandi sækir um. Líklega myndi slík framkvæmd fljótlega fara úr böndum nema settar verði strangar hömlur á hverjir geta tekið þátt í útdrætti. Líklega myndi útdráttarfyrirkomulagið smám saman líkjast úthlutun á grundvelli sögulegrar reynslu meir og meir.

### **Úthlutun á grundvelli sögulegrar reynslu og uppboðs**

Í stað þess að úthluta tollfrjálsum kvótum á grundvelli sögulegrar reynslu með eða án útdráttar á viðbót má hugsa sér að úthluta viðbótarkvótanum á hverju ári með uppboði, en þeim kvóta sem er „gamall“ á hverjum tíma með hliðsjón af sögulegri reynslu.

### **Úthlutun á grundvelli loforðs um viðbótarinnflutning á fullum tollum**

Eins og kemur fram í töflu 3 er fremur fátítt að innflutningskvótar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar séu boðnir upp. Umtalsverður hagrænn ávinningur skapast við tollfrjálsan innflutning varnings sem ella er tollaður með háum tollum. Þessi ávinningur getur fallið neytendum í skaut og hann getur fallið innflytjendum í skaut. Með uppboði gerir uppboðshaldarinn, ríkið, tilraun til að ná verulegum hluta þessa ávinnings í sinn hlut. Sú aðferð sem notuð er við úthlutun kvóta sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið býður upp, þ.e.a.s. að hver bjóðandi greiði í samræmi við það verð sem hann býður er ekki í samræmi við framkvæmd annarra útboða á vettvangi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins (mjólkurkvóti sem dæmi) eða á fjármálamarkaði, þar sem allir bjóðendur sem aðgang fá að hinum fágætu, uppboðnu gæðum (hvort heldur eru mjólkurkvóti, skuldabréf eða hlutabréf) borga sama verð. Sú regla að innflytjendur borgi mishátt verð fyrir sömu „gæði“ dregur úr gagnsæi og fyrirsjáanleika og þar með skilvirkni fyrirkomulagsins.

Í töflu 2 kemur fram að tollkvótar eru stundum boðnir upp með kvöð um að fyrir hvert kíló eða hvern lítra af innfluttri vöru skuldbindi innflutningsaðili sig til að annast sölu á tilteknu magni af heimaframleiddri vöru. Hugsa má sér tilbrigði við þessa reglu þar sem innflutningsaðili skuldbindur sig til að flytja inn tiltekið magn á fullum tollum fyrir hverja einingu innan tollkvóta. Sé þeirri reglu beitt myndu innflutningsaðilar leggja fram boð um hversu mikið af vöru á fullum tollum þeir skuldbinda sig til að flytja inn fyrir hverja tollfrjálsa einingu. Síðan, í nafni jafnræðis, mætti hugsa sér að þeir sem mest

bjóða hlytu umbeðinn kvóta uns tilgengilegur kvóti væri uppurinn. Æskilegast væri að allir innflytjendur yrðu skuldbundnir til að flytja inn á fullum tollum það magn sem „síðasti maður inn“ bauð. Þessu er nánar lýst í punktum 1 til 7 hér að neðan.

1. Í stað núverandi fyrirkomulags má hugsa sér að haga uppboðum tollkvóta þannig að hver bjóðandi skuldbindi sig til að flytja inn ákveðið magn innan sama tollnúmers á fullum tollum. Þannig gæti innflytjandi A boðið í 100 kíló af ostkvóta gegn skuldbindingu um að flytja inn 50 kíló af osti innan sama tollnúmers á fullum tollum. Setjum sem svo að samkeppnisaðili, innflytjandi B, bjóðist til að flytja inn 75 kíló. Þá myndi sá sem byði 75 kíló (eða 0,75 kíló per kíló) hljóta kvótann.
2. Færi svo að aðili B í dæminu hér fyrir ofan hefði aðeins boðið í hluta kvótans, þá fengju báðir aðilar innflutningsheimild gegn kvöð um að flytja inn 50 kíló af osti á fullum tollum fyrir hver 100 kíló sem flutt yrðu inn án tolla.
3. Þetta kerfi felur í sér að ekki er greitt fyrir tollkvóta. Það felur einnig í sér að virk (effektíf) greiðsla fyrir tollkvóta verður alltaf lægri heldur en tollur samkvæmt tollskrá. Í dæmunum hér að ofan yrði virkur tollur annars vegar 33% af tollskrártolli (0,5/1,5) og hins vegar 43% af tollskrártolli (0,75/1,75). Virkur tollur er  $x/(1+x)$  þar sem  $x$  er magn sem flutt er inn á fullum tolli á hverja einingu tollfrjáls innflutnings.
4. Þetta fyrirkomulag myndi ýta undir fjölbreytni í innflutningi og tryggja neytendum verulega hlutdeild í verðlækkuninni vegna tollfrjálsa innflutningsins.
5. Þetta fyrirkomulag er fyrirsjáanlegt og tiltöluleg einfalt.
6. Í stað þess að boðið væri í formi kílóa af innflutningi mætti hugsa sér að miða við innflutningsverðmæti.
7. Þetta skipulag dregur úr hvata innflutningsaðila til að bjóða í lægra magn en þeir geta og sömuleiðis hættunni á að skortur myndist í framhaldinu.

## Lokaorð

Markmiðið með samningum um tollfrjálsa kvóta á innflutningi landbúnaðarafurða er að bæta aðgengi erlendra framleiðenda að innlendum markaði og að auka það úrval landbúnaðarafurða sem innlendir neytendur standa frammi fyrir. Tollfrjálsu kvótum fyrir innflutning landbúnaðarafurða var fyrst komið á í sambandi við Marrakesh-samkomulagið svokallaða frá 1995 eins og rakið er í inngangi. Samtímis sammæltust aðildarríki samkomulagsins að reikna tollaígildi allra aðflutningshamla á landbúnaðarsviðinu. Meginreglan er að tollar takmarki innflutning fremur en bein boð og bönn þó á því séu undantekningar. Tollaígildi innflutningsbanns er mjög hátt. Auga leið gefur að sé tollur festur í hinu háa gildi mun ekki koma til innflutnings. Tollfrjálsu kvótunum er ætlað að brjóta þessa Catch-22 stöðu með því að opna glufu þar sem innfluttar landbúnaðarafurði í hátollaumhverfi gætu verið seldar á samkeppnishæfu verði við heimaframleiðslu. Það má segja að með því að bjóða upp tollkvótana hafi íslensk stjórnvöld (og önnur stjórnvöld sem notast við sömu aðferð) unnið gegn anda samkomulagsins en ekki með því. Þær aðferðir sem stungið er upp á í síðustu köflum þessarar skýrslu eru að mati höfunda meir í anda Marrakesh-samkomulagsins.

## Heimildaskrá:

- Associates, Information Technology. Tariff. Ágúst 11, 2016.  
<http://www.theodora.com/encyclopedia/t/tariff.html> (accessed Ágúst 11, 2016).
- Félag atvinnurekenda. Matartollar, verndarstefna eða samkeppni og velfrelsi neytenda. Reykjavík: Félag atvinnurekenda, 2015.
- Hagstofa Íslands, <http://www.hagstofa.is>
- Khorana, S. "Tariff Rate Quotas: A Market Access Barrier for Developing Countries Products? The Case of Switzerland." Bournemouth University, 2004.
- Landbruks- og matdepartementet. "Forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer." Sentrale forskrifter. Oslo: Lovdata, 10 10, 2008.
- Landbruksdirektoratet. Tollkvoter. 3 29, 2016.  
<https://www.slf.dep.no/no/internasjonalt-handel/import/tollkvoter#hva-er-tollkvoter-> (accessed 3 29, 2016).
- OECD. International Trade, Free, Fair and Open? Paris: OECD, 2009.
- Pearce, R, and R. Sharma. Market Access II: Tariff Rate Quotas. Multilateral Trade Negotiations on Agriculture. A Resource Manual II. Rome: FAO, 2000.
- "Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra." Atvinnuvegaráðuneytið. 12 15, 2014.  
[https://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Tollaskýrsla\\_15.12.2014.pdf](https://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Tollaskýrsla_15.12.2014.pdf) (accessed 2 29, 2016).
- Skully, D. Economics of Tariff-Rate Quota Administration. Technical Bulletin, Market and Trade Economics Division, Economics Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington : U.S. Department of Agriculture, 2001.
- Stjórnartíðindi, ýmis ár.
- Weie, HM. "Tölvupóstsamskipti við Þórólf Matthíasson." 3 31, 2016.
- Wikipedia. Tariff. Ágúst 11, 2016. <https://en.wikipedia.org/wiki/Tariff> (accessed Ágúst 11, 2016).
- WTO. Tariff Quota Administration Methods and Fill Rates 2002-2011. Background paper by the Secretariat. Background paper, Geneva: WTO, 2013.