

Náttúrupassi á afvegum

Náttúrupassi er afleitt hugmynd til að kosta uppbyggingu og viðhald ferðamannastaða. Að auki er það frumvarp sem lagt hefur verið fram í þessum tilgangi gallað að formi og efni. Tekjuöflun í þessum tilgangi er reyndar þegar hafin en í frumvarpinu er fenginni reynslu og allmikilli umræðu sem fram hefur farið um þetta efni lítt gerð skil en í þess stað nær alfarið byggt á skýrslu Boston Consulting Group.

Skýrsla BCG

Skýrsla BCG er hvorki vel unnin né ítarleg. Fyrirtækið er eftir því sem kemur fram á heimasíðu þess fyrst og fremst vera ráðgefandi í sölumennsku og viðskiptum en ekki er sjáanlegt að það hafi reynsla af skattalegum verkefnum eða sambærilegu. Í skýrslunni eru upplýsingar frá öðrum um ferðamál á Íslandi settar faglega fram og dregin upp glansmynd af framtíð ferðamennsku á Íslandi og lögð til ein gjaldtökuleið. Aðrar leiðir eru ekki reifaðar að nokkru marki og náttúrupassanum dæmdur sigur með krossaprófi. Þrátt fyrir ónógan rökstuðning og þá staðreynd að náttúrupassar eru hvergi í notkun er lagt til að sú leið verði farin.

Skýrsla BCG virðist gerð með ákveðna niðurstöðu í huga. Það vekur athygli að skýrslan er unnin fyrir hagsmunaaðila innan ferðamannþjónustunnar, sem reikna má með að telji sig hafa hag af því hvernig gjaldtökunni er háttáð. Þá er athyglisvert að skýrsla, sem á að vera faglegt innlegg í umræðu, skartar glansmyndum og ávörpum tveggja ráðherra sem væntanlega er ætlað að gera niðurstöðu hennar söluvænlega.

Tilefni og tilgangur gjaldtöku

Þar er sammæli flestra að tilefni sé til opinberra útgjalda vegna vaxandi fjölda ferðamanna, sem sækja landið heim. Ágreiningur er hins vegar um það hvernig fjár skuli aflað til að standa undir þessum útgjöldum. Helsta álitamálið er hvort innheimta eigi einhvers konar þjónustugjald með náttúrupassa eða hvort beita eigi skattlagningu. Talsmenn náttúrupassa nota þau rök fyrir passanum að *“þeir borga sem njóta”*. Er þannig reynt að færa gjaldheimtuna í búning einhvers konar þjónustugjalds. Þessi röksemd stenst þó ekki skoðun. Í fyrsta lagi er það svo að allar aðra leiðir sem til umræðu hafa verið leggja þennan kostnað á ferðamenn sem koma landsins náttúrunnar vegna og borga þeir því fyrir að njóta hennar. Í öðru lagi er gjald fyrir náttúrupassa lítt í takt við álag af ferðamennsku eða nýtingu ferðamanna því það er hið sama hversu löng dvöl eða ferð er. Þessir meintu yfirburðir náttúrupassans eru lítils virði og engar röksemdir koma fram í skýrslu BCG eða frumvarpinu sem styðja það að byggja gjaldtökuna upp sem þjónustugjald. Þjónusta, sem ætti að vera andlag slíks gjalds, er einfaldlega ekki fyrir hendi.

Varðveisla náttúru landsins og viðhald landgæða eru verkefni ríkisins þeim má sinna og kosta með ýmsum hætti. Sé tekið gjald af ferðamönnum í þessum tilgangi er annars vegar er um að ræða skattheimtu og hins vegar mörkun þeirra tekna sem aflað í þessi tilteknu verkefni. Þeim verkefnum til viðbótar kemur uppbygging innviða fyrir ferðaþjónustuna. Þessi atriði geta hvert um sig verið rök fyrir skattheimtunni og verið mótandi fyrir það hvaða skattar á að nota og hvernig þeir eru innheimtir, m.a. hverjir eiga að greiða þá. Þrjú atriði í því samhengi skulu gerða að umtalsefni. Ytri kostnaður ferðaþjónustu, fénýting náttúrugæða og uppbygging innviða fyrir ferðaþjónustu.

Ytri kostnaður

Ytri kostnaður starfsemi, framleiðslu og neyslu er þekkt fyrirbæri og ekkert nýtt að atvinnustarfsemi valdi spjöllum og kostnaði sem ekki kemur fram í rekstrarkostnaði fyrirtækja og kemur því ekki fram í verði vöru og þjónustu. Algengt er að slíkum ytri kostnaði sé mætt með skattlagningu, þ.e. að sá atvinnurekstur sem honum veldur er látinn greiða skatt sem rennur til að bæta tjónið eða verður með öðrum hætti til hagsbóta fyrir tjónþolann. Slíkir skattar eru kallaðir

umhverfisskattar. Augljóslega á þetta við um ferðapjónustu í heild sinni, sem byggist á fjölda ferðamanna og veldur sá fjöldi álagi á náttúru landsins. Aðaltilefni gjaldtöku af ferðamönnum er að koma í veg fyrir eða bæta tjón vegna áhrifa ferðamanna á náttúru landsins eða vegna notkunar á landinu fyrir ferðapjónustu. Augljóslega eiga rök fyrir umhverfisskatti vel við í þessu tilviki.

Fényting náttúrugæða

Annar þáttur málsins tengist nýtingu á náttúru landsins til tekjuöflunar. Ekkert er við það að athuga að náttúra landsins sé notuð til tekjusköpunar að því gefnu að ekki sé unnið tjón á náttúrunni eða það bætt. Sé aðgengi að slíkri nýtingu takmarkað af náttúrulegum ástæðum eða með leyfisveitingum getur einokun eða fákeppni myndast og þeir aðilar sem detta í lukkupottinn fá í sinn hlut rentu af auðlindinni. Þessi renta, þ.e. hagnaður umfram eðlilega ávöxtun fjárfestingar í rekstri, er réttmæt eign eiganda auðlindarinnar. Í slíkum tilvikum kemur til álita að krefja þá sem nýtingarréttinn hafa um a.m.k. hluta af þeirri rentu sem þeir hafa af nýtingu sameiginlegrar auðlindar. Slíkt má gera með leigu á aðstöðu, sölu á starfsleyfum eða með skatti á auðlindarentuna.

Innviðauppygging

Hluti af kostnaði við ferðapjónustu er uppbygging innviða, samgangna, öryggiskerfa, upplýsingamiðlun, eftirlits með umgengni og margt fleira. Í reynd er hér um að ræða stofnkostnað sem er nauðsynlegur til að atvinnustarfsemi fái dafnað en er þess eðlis að einstök fyrirtækin geta ekki annast verkefnin og ríkið þarf því að koma að málum. Að mörgu leyti gildir um þennan kostnað það sama og um ytri kostnað að eðlilegt er að hann gangi inn í verðlagningu ferðapjónustunnar. Skattlagning með hliðsjón af umfangi starfsemi er góður kostur í því sambandi.

Hvernig á gjaldtakan að vera?

Þjónustugjald eða skattur?

Við ákvörðun gjaldtöku þarf að svara þeirri spurningu hvort taka eigi gjald fyrir veitta þjónustu eða innheimta skatt. Eins og bent er á hér að framan getur þjónustugjald ekki átt við um sölu á náttúrupassa. Ferðamaðurinn fær enga skilgreinda þjónustu og engin tengsl eru milli þeirrar fjárhæðar sem hann greiðir og þeirra nota sem hann hefur. Þegar af þessum ástæðum er hugmyndin um náttúrupassa og hliðstæð gjaldtaka hins opinbera af ferðamönnum óeðlileg.

Hvort sem það gjald sem innheimta á er greiðslu fyrir ytri kostnað, gjald fyrir nýtingu á sameiginlegri auðlind eða það á að renna til uppbyggingar innviða ferðapjónustu er skattlagning rökrétt leið, þótt einhvers konar leyfisgjöld og réttindaleiga gæti að hluta komið til álita. Skattlagningarleiðin, þ.e. hvaða skattur er lagður á, hvert andlag hans á að vera og hver greiðir hann á að ráðast af tilgangi og tilefni gjaldtökunnar og því hvaða áhrif menn vilja hafa með gjaldtökunni.

Til álita kemur í fyrsta lagi hvort nota eigi almennar skatttekjur til að standa undir þeim kostnaði sem til umræðu er eða hvort afla eigi fé með sérsköttum. Viss rök hníga að því að nota almennar skatttekjur. Annars vegar þau að hluti þeirra verkefna sem vinna þarf eru verkefni ríkisins óháð ferðapjónustunni, svo sem vernd náttúru og landgæða almennt. Hins vegar er hluti hins opinbera kostnaðar hliðstæður því sem gerist í atvinnustarfsemi almennt og ætti ekki að kalla á skattlagningu umfram það að ferðapjónustan greiði elmennta skatta með sama hætti og önnur starfsemi.

Ráðstöfun þeirra tekna, sem afla á skv. frumvarpinu er að mestu miðuð við ytri kostnaði ferðapjónustunnar og er þeim að mestu ætlað að bæta eða fyrirbyggja tjón á náttúrunni. Rökrétt er að leggja á umhverfisskatt eða náttúruskatt til að mæta þeim kostnaði.

Hverjir eiga að borga

Í umræðu um þessa gjaldtöku hefur heyrst sú röksemd að gjaldið megi ekki koma niður á fyrirtækjum í ferðapjónustu. Virðist menn ætli að unnt sé að leggja gjaldið á ferðamenn án þess að það hafi áhrif, þ.e. að þeir taki ekki eftir þessum kostnaði við ferðina eða líti hann öðrum augum en gistikostnað eða fargjöld. Önnur veila í þessari röksemdafærslu er að álíta að það hvort gjaldið er

lagt á fyrirtækin eða ferðamanninn hafi áhrif á hver sé raunverulegur greiðanda. Í báðum tilvikum er það ferðamaðurinn sem greiðir hinn aukna kostnað því að sjálfsögðu velta fyrirtækin þessum kostnaði á sína viðskiptamenn. Staða fyrirtækjanna er í stórum dráttum hin sama hvor leiðin sem farin er.

Áhrif af hækkuðum kostnaði við ferðir til landsins og dvöl hér koma fram gagnvart fyrirtækjunum sem samdráttur í eftirspurn og færri ferðamönnum. Hefur verið reynt að meta þann samdrátt með svokallaðri verðteygni, þ.e. hlutfallslegri breytingu á eftirspurn vegna hlutfallslegrar breytinga á verði. Þau áhrif eru ekki veruleg miðað við þá skattheimtu sem til umræðu hefur verið og þau verða ekki umflúin hvaða leið sem farin er. Það er hins vegar athyglisvert við þessar mælingar að áhrifin eru ekki bundin við þann anga ferðaðþjónustunnar sem innheimtir skattinn og hækkar verðið hjá sér heldur snertir einnig aðra þætti hennar. Þetta eru að vísu augljós sannindi, færri ferðamenn til landsins þýðir færri gistinætur, færri bílaleigubílar o.s.fr. en hefur þá praktísku þýðingu að það skiptir ekki verulegu máli á hvaða anga ferðaðþjónustunnar skatturinn er lagður, áhrifin dreifast á alla. Þannig falla þau rök að flugmiðaskattur eða gistináttgjald séu ósanngjörn vegna þess að þau leggist aðeins á hluta ferðaiðnaðarins og samkeppnisröskun innan greinarinnar því ekki vandamál.

Sé umhverfisskattur notaður til að vega upp á móti ytri kostnaði atvinnustarfsemi á að leggja skattinn á þann sem hefur tekjur af starfseminni þannig að réttari kostnaður komi í ljós og að verð viðkomandi vöru eða þjónustu verði í samræmi við hann. Ferðaðþjónustan er rót útgjaldaþarfarinnar þegar kemur að verndun náttúru vegna ágangs ferðamanna og það er í fyllsta máta eðlilegt að gjaldendur slíks skatts séu þeir sem fénýta landið með þessum afleiðingum og hafa af því tekjur en það eru fyrirtæki í ferðaðþjónustu sem flytja ferðamenn til landsins, hýsa þá og næra. Fyrirtæki í ferðaðþjónustu eru því hinn eðlilegi skattgreiðandi og skattstofninn ætti að vera einhver sá þáttur í starfsemi þeirra sem mælir umfang starfseminnar m.t.t. fjölda ferðamanna svo sem farþegafjöldi, fjöldi gistinga o.s.fr.

Gistináttgjald og komugjöld.

Reynsla er hér á landi og erlendis af sköttum sem henta vel til þess að innheimta náttúrugjald. Þeir skilvirkustu eru skattur á ferðir með flugvélum og skipum og gjald á gistinætur. Er þeirra getið í greinargerð með frumvarpinu þótt reynt sé að tala þau niður. Skattur á farmiða er alþekktur og vandræðalaus í framkvæmd. Reynt hefur verið að víkja honum til hliðar með tilvísun í óljós ákvæði fjölþjóðasamninga en þær mótbárur eru fremur haldlitlar þegar litið er til þess hve útbreiddir þeir eru, sbr. grein Ólafs Haukssonar í Fréttablaðinu 15. janúar sl. o.fl. Gistináttgjald hefur nú verið lagt á í nokkur ár. Í greinargerð með frumvarpinu er því helst fundið til foráttu að það skili of litlum tekjum sem auðgert er að ráða bót á. Gistináttgjaldið má einfalda með því að leggja það á hvern og einn gest í stað svokallaðra gistieininga og undanskilja ætti ódýrustu gistingar svo sem tjaldstæði og e.t.v. svefnpokapláss eða alla gistingu undir tilteknu verði.

Samantekt

Í grein þessari eru eingöngu skattaleg atriði og sjónarmið til umfjöllunar til að sýna fram á í hvað ógöngum menn lenda í þegar farið er fram með illa grundaðar hugmyndir, litið er fram hjá reynslu og fagleg þekking sniðgengin. Bent er á einfaldar leiðir til tekjuöflunar til náttúruverndar í samræmi við tilefni og tilgang hennar sem auk þess samræmast viðurkenndum grundvallaratriðum í skattlagningu.

Þetta er aðeins ein af þeim ástæðum sem eru til þess að hafna frumvarpi um náttúrupassa. Frumvarpið felur einnig í sér brot gegn almannarétti bæði beinlínis með gjaldtöku af íslenskum ferðamönnum eins og fjölmargir hafa bent á og eins í því að með frumvarpinu verður einkaaðilum heimilað að sölsa undir sig og fénýta margar helstu og “gróðavænlegustu” náttúruperlur landsins.

Hugmyndin um þjóðareign á náttúruauðlindum landsins hefur þegar verið holið með því að afhenda útvöldum nær allan rétt til fiskveiða og gefa erlendum aðilum arðinn af orkulindunum. Með frumvarpinu er þessum fordæmum fylgt þegar að náttúru landsins er komið. Þjóðin skal ekki njóta hennar nema gjalda fyrir og tekjur af nýtingunni hennar eiga að renna í vasa fárra útvalinna.