

Frumvarp um veiðigjöld, umsögn.

Ég varð þess heiðurs aðnjótandi að vera kvaddur á fund atvinnuveganefndar Alþingis. Boðið kom með rúmlega hálf dags fyrirvara og mættur á fund nefndarinnar var mér tilkynnt að hún hefði engan tíma til að hlusta á það sem ég hefði fram að færa. Til hvers boðið var er mér því óljóst. Það er oft kvartað yfir því að borgararnir beri ekki virðingu fyrir Alþingi en er úr vegi að Alþingi sýni borgurunum líka virðingu t.d. með því að kalla á ekki til fundar til að segja þeim að þeir hafi bara ekki tíma til að hlusta á það sem þeir hafa fram að færa. Hvað um það, þekkjandi mitt heimafolk, hafði ég notað hinn stutta fyrirvara til að punkta niður nokkur atriði sem ég taldi skipta máli. Byggði þá að hluta á greinarkorni sem birtist í Herdubreið fyrir skömmu. Þar sem mér höfðu borist spurnir af því að meint óheflað orðalag þeirrar greinar hefði rispað viðkvæman hjúp Staksteina vildi ég ekki yfa þau sár frekar og stillti orðavali því í hóf og tók út efnisatriði sem þeim særingdum kunna að hafa valdið. Minnisblaðið eða samantekt þeirra atriða sem ég hugðist ræða og fór lauslega yfir með nefndinni fylgja hér á eftir.

Frumvarp um veiðigjöld Nokkur atriði til umhugsunar

I. Auðlindamál fremur en tekjöflun. Upphaflegu lögin um veiðigjöld eru auðlindamál fremur en tekjuöflunarmál, þótt tekjur af þeim skipti ríkissjóð og almenning miklu máli. Þau voru sett með það grundvallarsjónarmið í huga að rétturinn til veiða í fisksveiðilögsögu Ísland sé eign þjóðarinnar, hann sé ein af náttúruauðlindum hennar. Í samræmi við það eru markmiðin annars vegar þau að með tekjum af veiðigjöldum greiðist sá kostnaður sem ríkið hefur af allri umsýslu með sjávarútveg og hins vegar að sameign þjóðarinnar á þessari auðlind felur í sér að hún á tilkall til þess auðlindaarðs sem nýting hennar skapar.

Sjálfsgagt er að atvinnurekstur greiði þann kostnað sem honum fylgir, hvort sem hann beinn eða óbeinn, svo sem nýting á verðmætum eða kostnaður af umhverfisskaða. Almenna veiðigjaldið var hugsað sem slíkt gjald og því rökrétt að það sé greitt hvort sem renta er í greininni eða ekki.

Annar tilgangur laganna er *“að tryggja þjóðinni hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar.”* Í samræmi við það voru í upphaflegu lögunum skýr tengsl á milli auðlindarentu í fiskveiðum og veiðigjaldanna. Fjölludu þau að mestu um það hvað eigandi auðlindarinnar, þjóðin, skuli fá í sinn hlut af umframárðinum eða rentunni af fiskveiðiauðlindinni og hve stóran hlut útgerðir skuli fá til viðbótar við eðlilegan hagnað af þeim fjármunum sem þær hafa lagt fram.

Með lagafrumvarpinu nú eru þessi tengsl rofin og ekkert rökrænt samhengi er lengur á milli tilgangs laganna og ákvörðunar veiðigjaldanna.

II. Ákvörðun um heildarfjárhæð veiðigjalda er lítt eða ekki rökstudd. Meginefnisatriði frumvarpsins er að ákveða heildarfjárhæð veiðigjalda og þar með hlutdeild þjóðarinnar í umframárðinum af fiskveiðiauðlindinni. Engin efnisleg sjónarmið er þó að finna í frumvarpinu eða greinargerð þess fyrir því hvernig heildarfjárhæð veiðigjalda er ákveðin. Ekki er gerð grein fyrir neinum talnalegum forsendum aðeins settar fram tölumr sem hafa

enga efnislega þýðingu og varpa engu ljósi á niðurstöðuna. Þannig eru ákvæði frumvarpsins um heildarfjárhæð veiðigjalda ekki í neinu röklegu samhengi við önnur ákvæði laganna og ekki rökstudd á neinn hátt.

III. Greinargerðin kann að bera með sér vísbendingu um hvaða aðferðafræði er verið að móta. Þess er getið í greinargerðinni að um sé að ræða ákvörðun til eins árs en samt er látið að því liggja að frumvarpið byggji á því að *“mikil vinna (hefur) verið unnin á vegum atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða og laga um veiðigjöld.”* Sagt er að fjárhæð heildarveiðigjalda sé miðað við að hún sé tiltekið hlutfall af EBT hagnaði. Sé það sem vísbendingu um það sem koma skal í þessum efnum eru tengsl veiðigjalda og auðlindarentu endanlega slitin. Í gildandi lögum er gjaldtakan miðuð við við umframarð í fiskveiðum eða auðlindarentuna, þ.e. tekjur af sjávarútvegi að frádregnum rekstrarkostnaði, raunkostnaði fjárfestingar og eðlilegum hagnaði. Ef taka á mark á greinargerðinni stendur til að miða við það sem á máli fjármálatæknimanna er kallað EBT hagnaður en það eru tekjur af fiskveiðum að frádregnum rekstrarkostnaði, afskriftum og fjármagnsliðum svo sem vöxtum verðbótum, og gengismun.

Sú aðferðafræði og þær tölur sem vitnað er til í greinargerðinni eru í samræmi við þá útreikninga sem Deloitte gerði fyrir LÍÚ við meðferð upphafslegs frumvarps um veiðigjöld. Gallinn við þessa aðferð felst m.a. í því að telja eingöngu fram tekjur af fiskveiðum en taka til frádráttar vexti og annan fjármagnskostnað vegna peningalegra eigna sem eru fiskveiðum óviðkomandi svo sem vegna kaupa félaga á verðbréfum og eignarhlutum í öðrum fyrirtækjum o.fl.

Reikningar útgerðarfyrirtækja bera það með sér að þau eiga miklar peningalegar eignir, reiðufé og innistæður, verðbréf og eignarhluti. Af 535 milljarða heildareign sjávarútvegsfyrirtækja skv. yfirliti Hagstofu Íslands í árslok 2012 eru um 330 milljarðar í reiðufé, áhættufjárfestingum og öðrum eignum en rekstrarfjármunum.

Það er ótrúlegt að þessir fjármunir liggi án ávöxtunar en engar tekjur eru reiknaðar af þessum eignum, ekki vextir af bankareikningum og verðbréfum og enn síður arður eða hagnaðarhlutur af dótturfyrirtækjum t.d. þeim fyrirtækjum sem stóru útgerðarfyrirtækin eiga erlendis og sjá um sölu á erlendum mörkuðum. Það að tekjurnar eru ekki taldar fram kemur ekki í veg fyrir að allur fjármagnskostnaður, líka sá sem er tilkominn vegna þessara eigna, er tíundaður og talinn til frádráttar. Þetta og það hvernig reikningshaldi er varið í þessum efnum er þess valdandi að þessi aðferðafræði getur aldrei orðið vitræn leið til að nálgast raunhagnað og auðlindarentu í fiskveiðum.

IV. Gengisbreytingar og renta í sjávarútvegi. Stóraukin renta í fiskveiðum á síðustu árum er ekki að stórum hluta vegna breytinga á starfsemi fyrirtækja eða fjárfestingum. Hún er að langmestu leyti komin til vegna hækkunar á fiskverði í íslenskum krónum, aðallega vegna gengislækkunar krónunnar. Lækkun á gengi íslensku krónunnar t.d. um 10% hækkar tekjur útgerðarinnar um ca 25 milljarða í íslenskum krónum. Útgerðarkostnaður mældur í gjaldmiðli söluteknanna breytist ekki. Olía, vextir o.s.fr kostar jafnmarga þorska og áður. Innflutningur neysluvöru á árinu 2012 var áþekkt fjárhæð og söluandvirði fiskafurða. Með 10% gengislækkun hækka þessar vörur um ca 25 milljarða, sem neytendur í landinu þurfa að greiða til viðbótar. Hækkun tekna í sjávarútvegi og aukin auðlindarenta er þannig að stórum hluta vegna lækkunar á gengi krónunnar og borin af almenningi, sem réttlætir enn frekar að rentunni sé skilað í sameiginlegan sjóð.

- V. EBT hagnaður er ónothæfur sem viðmiðun fyrir skattstofn.** Af þeim ástæðum, sem tilgreindar hafa verið, gefur skattstofn sem þessi ekki rétta mynd af afkomu fiskveiða og breytingu á auðlindarentunni en mun breytast með ýmsum ráðstöfunum sem hafa ekkert með rentuna að gera. Þannig mun aukin skuldsetning hækka frádráttarbæra fjármagnliði og yfirfjárfesting auka afskriftir sem hvort tveggja leiðir til lækkunar á stofni veiðigjaldanna. Skuldsetning getur m.a. hækkað vegna viðskipta með kvóta milli útgerða, lántöku til að borga út arð eða stofnunar dótturfélaga og uppsöfnun arðs í þeim hérlendis eða erlendis í stað þess að nýta hann til að greiða niður skuldir hefur sömu áhrif.

Þessi aðferðafræði ekki bara órökrétt. Hún felur í sér ótal möguleika til hliðrunar og ómálefnalegra áhrifa á skattstofninn. Hún hvetur til aukinnar bjögunar með verðlagningu í viðskiptum tengdra aðila hvort sem kaupandinn er innlendur eða skráður erlendis. Hún felur í sér óhagræðishvata af ýmsum toga, svo sem skuldsetningu, lánsfjármögnun kvótaviðskipta, hækkun kvótaverðs og yfirfjárfestingu. Einn af stærstu kostum rentuskattlagningar er að skattaðilar hafa litla möguleika til að hafa áhrif á hana með ráðstöfunum sínum. Í þessu tilviki er því öfugt farið.

- VI. Skipting veiðigjalda á fisktegundir.** Annað hlutverk frumvarpsins er að ákveða hvernig heildarfjárhæð veiðigjalda skiptist á fisktegundir. Í gildandi lögum er það gert með svokölluðum þorskígildum, stærð sem setur söluverð annarra fisktegunda fram sem hlutfall af söluverði þorsks. Það hefur lengi verið viðurkennt að ástæða væri til að endurskoða útreikning þorskígilda þannig að þau tækju einnig mið af mismunandi tilkostnaði við veiðar. Að þessu leyti er tilgangur þeirra breytinga sem boðaðar eru jákvæður, þótt efast megi um hvernig til hefur tekist.

Greinargerðin með frumvarpinu fer að stærstum hluta í að útskýra m.a. með framandlegum stærðfræðitáknum hvernig reikna á vegið meðaltal veiðikostnaðar einstakra fiskitegunda eftir skipaflokkum. Þótt sú stærðfræði sé vafalaust rétt má draga réttmæti þessa útreiknings í efa af ýmsum ástæðum eins og bent er á í greinargerðinni m.a. vegna þess að í mörgum tilvikum er um að ræða meðafla og eins er mismunandi sóknartími og fjarlægð á mið ekki að fullu tekinn með í útreikningana eftir því sem fram kemur.

Botnfiskafli íslenskra fiskiskipa er að stórum hluta blönduð veiði togara og dragnótaskipa og fá skip eru gerð út á eina fisktegund, þó það þekkist svo sem í grálúðuveiðum. Sú útreikningsaðferð sem lögð er til grundvallar í frumvarpinu kann því að gefa bjagaða mynd af skiptingu kostnaðar. Þá má benda á að stærsti rekstrarkostnaðarliður veiða er launakostnaður, sem fylgir aflaverðinu vegna hlutaskiptanna og mælist því vel í núverandi útreikningi þorskígildisstuðla. Annar stærsti liðurinn er orkukostnaður, sem skv. greinargerðinni er ekki haldið til haga í útreikningunum.

- VII. Hagræðing og framlegð eftir skipaflokkum.** Við þetta er því að bæta að það að reikna framlegð eftir skipaflokkum felur í sér réttlætingu á óhagkvæmni. Mikill rekstrarkostnað við veiðar á óhagkvæmum skipum er bættur með því að lækka afkomustuðul og þar með veiðigjaldið. Margt bendir til þess að í stað meðaltalsreikning ætti að byggja á fræðilegri greiningu nauðsynlegs kostnaðar við veiðar á hverri fisktegund um sig. Sætir reyndar furðu að slík greining eða aðra talanalegar upplýsingar um útgerðarkostnað skulu ekki liggja fyrir hjá samtökum útgerðarmanna.

- VIII. Viðamikil skriffinnsla.** Ekki verður hjá því komist að benda á það viðamikla skriffinnskukerfi sem boðað er til að reikna út veiðikostnað fyrir þann fisk sem dreginn verður á land í framtíðinni. Bent er á að slíkt kerfi sé hvergi að finna í heiminum. Skýringin kann að vera takmarkað notagildi fremur en að hugmyndaflug hafi vantað.
- IX. Tekjuáhrif.** Ekki liggja fyrir upplýsingar til að meta tekjuáhrifin af frumvarpinu. Að því leyti er greinargerðin lítt upplýsandi þótt vitað sé að allar reikniforsendur séu til staðar hjá Fiskistofu. Lauslegur samanburður á veiðigjöldum skv. frumvarpinu og veiðigjöldum á fiskveiðiárinu 2013/14 benda þó til þess að tekjulækkunin sé vanmetin. Eins og taflan hér á eftir ber með sér lækkar veiðigjald á þorsk um 30% og meira á flestar aðrar botnfisktegundir aðrar en ýsu, skarkola og steinbít þar sem lækkunin er um 17%. Mætti ætla að meðallækkun sé um eða yfir 30% sem lækka myndi tekjur um nálægt 3 milljarða króna en lækkun tekna er í greinargerðinni áætluð um 1,8 milljarðar króna. Á þessu skal þó hafður fyrirvari því eins og áður segir eru upplýsingar með frumvarpinu af skorum skammti. Mismunurinn kann að liggja í því að frádráttarliðir (frítekjumark og skuldaáhrif) lækki eða að aukning á aflaheimildum milli ára sé látin vega tekjulækkunina upp.

	Veiðigjöld 2014/15	Þorskígildi 2013/14	Veiðigjöld 2013/14	Breyting	%
Blálanga	5,71	0,67	11,31		-50%
Búrfiskur	42,02	1,96	33,08		27%
Djúpkarfi	11,16	1,09	18,40		-39%
Grálúða	18,28	2,67	45,07		-59%
Grásleppa	4,94	0,79	13,34		-63%
Gullkarfi	10,80	0,89	15,02		-28%
Hlýri	14,02	1,10	18,57		-24%
Keila	5,25	0,52	8,78		-40%
Langa	7,38	0,73	12,32		-40%
Langlúra	3,78	0,68	11,48		-67%
Litli karfi	3,86	0,41	6,92		-44%
Lýsa	4,36	0,51	8,61		-49%
Sandkoli	1,97	0,28	4,73		-58%
Skarkoli	9,90	0,71	11,98		-17%
Skrápflúra	1,84	0,19	3,21		-43%
Skötuselur	21,90	1,98	33,42		-34%
Steinbítur	13,42	0,95	16,04		-16%
Ufsi	7,64	0,82	13,84		-45%
Úthafskarfi	13,99	1,25	21,10		-34%
Ýsa	16,07	1,15	19,41		-17%
Þorskur	11,74	1,00	16,88		-30%
Sólkoli	24,16	1,51	25,49		-5%
Öfugkjafta	1,14	0,43	7,26		-84%
Síld	9,76	0,26	12,42		-21%
Loðna	4,86	0,14	6,69		-27%
Kolmunni	2,72	0,14	6,69		-59%
Makrill	7,56	0,36	17,19		-56%