

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 74/2012 um veiðigjöld (15. mál)

Jón Steinsson
Columbia University

20. júní 2013

Með þessu frumvarpi er sett bráðabirgðaákvæði um upphæð veiðigjalds fyrir komandi fiskveiðiár. Fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir að veiðigjaldið myndi skila 13,8 ma.kr á komandi fiskveiðiári. Frumvarpið lækkar gjaldið í 9,8 ma.kr.

Hversu hátt er eðlilegt gjald?

Veiðigjaldið á að tryggja að þjóðin njóti sanngjarns hluta þess auðlindaarðs sem sjávarauðlindin skilar. Gjaldið á að vera eins konar leigugjald fyrir afnotaréttinn af auðlindinni. En hversu hátt er eðlilegt leigugjald? Besta leiðin til þess að komast að því væri að bjóða afnotaréttinn upp. Það væri markaðsleið til þess að ákvarða leigugjaldið. En það er ekki gert og því er nauðsynlegt að meta eðlilegt leigugjald á annan hátt. Ein leið til þess er að meta auðlindaarðinn út frá afkomu greinarinnar. Það má gera með því að líta á tekjur útgerðarinnar, draga frá allan tilkostnað, laun, viðhald og annað þess háttar og draga svo einnig frá eðlilegan arð af því fé sem útgerðin hefur lagt í reksturinn. Grunnhugsunin í lögum 74/2012 um veiðigjöld er að meta auðlindaarðinn á þennan hátt og ákvarða leigugjaldið fyrir afnotin af auðlindinni sem ákveðið hlutfall af þessum auðlindaarði (65% þegar lögin verða komin að fullu til framkvæmda).

Svipaðar aðferðir hafa verið notaðar víða um heim til þess að ákvarða gjaldtöku til ríkisins þegar afnotaréttur af náttúruauðlindum er takmarkaður og úthlutað til einkaaðila. Norðmenn nota til dæmis svipaðar aðferðir til þess að ákvarða gjaldtöku í olíuðnaði og vatnsorku þar í landi. Mörg önnur lönd gera slíkt hið sama. Það má því held ég segja að lög 74/2012 um veiðigjald séu í samræmi við það besta sem gerist í heiminum þegar kemur að innheimtu auðlindaarðs.

Reyndar er útfærsla veiðigjaldsins að einu leyti betri á Íslandi en gerist og gengur í heiminum. Í mörgum tilfellum erlendis er ekki unnt að deila nýtingu náttúruauðlindarinnar niður á marga aðila. (Það er ekki hægt að virkja hálfan foss.) Þess vegna þarf að miða gjaldtökuna við afkomu hvers fyrirtækis fyrir sig. Fyrir vikið hafa fyrirtækin sterka hvata til þess að reyna að komast undan gjaldtökunni með því að smyrja á kostnaðinn hjá sér og leggjast í alls kyns bókhaldsleikfimi og fjármálagjörninga með tengdum aðilum. Við erum betur sett hvað þetta varðar þar sem mörg fyrirtæki stunda fiskveiðar. Því er unnt að miða gjaldið við afkomu greinarinnar í heild sem dregur mjög úr hvata hvers fyrirtækis til þess að breyta hegðun sinni á óhagkæman hátt til þess að komast undan gjaldtökunni. Hugmyndir stjórnvalda (þó er ekki að finna í þessu frumvarpi sem betur fer) um að breyta veiðigjaldinu í þá veru að það miðaðist við afkomu hvers fyrirtækis fyrir sig væri skref í ranga átt af þessum sökum.

Ég tel því að gjaldtakan sé í heildina vel út færð í lögum 74/2012. Ef eitthvað er, er gjaldtakan of lág í alþjóðlegur samhengi nú í upphafi vegna hinna ýmsu afslátta sem veittir voru tímabundið í

lögnum. Í öllu falli sé ég ekki hagræna ástæðu til þess að lækka gjaldið eins og gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi.

Hversu hár er auðlindaarðuinn?

Það er gagnlegt að hafa grófa mynd af því hversu hár auðlindaarðurinn er þegar rætt er um veiðigjaldið. Ef opinberar upplýsingar frá Hagstofunni eru notaðar til þess að leggja gróft mat á auðlindaarðinn út frá afkomu greinarinnar kemur í ljós að hann var 56 ma.kr á árinu 2011 (á verðlagi ársins 2012). Á árunum 2008-2010 var hann á bilinu 38-46 ma.kr. Samanlagður auðlindaarður áráanna 2008-2011 var 180 ma.kr. Auðlindaarðurinn á árinu 2012 var að öllum líkindum talsvert meiri en árið 2011—fiskverð var mjög hátt og kvóti jókst. Samanlagður auðlindaarður frá árinu 2008 til 2012 slagar því líklega í 250 ma.kr.

Í þessum útreikningum miða ég við að útgerðin fái 8% arð af því fé sem hún leggur í reksturinn. Auðlindaarðurinn er reiknaður sem arður umfram þessi 8%. Þ.e., þessi 8% arður af skipum, frystihúsum og örðu er fyrst dreginn frá. Auðlindaarðurinn er það sem stendur eftir.

Þorskkvóti hefur vaxið talsvert frá árinu 2011. Það bendir til þess að auðlindaarðurinn verði mun hærri á komandi fiskveiðiári en á árinu 2011. Á móti kemur að verð á bolfiski hefur lækkað. Verð á bolfiski er þó enn hátt í sögulegu samhengi og svipað því sem það var árið 2010. Það er því líklega varfærnislegt mat að auðlindaarðurinn á komandi ári verði sá sami og árið 2011, þ.e. 56 ma.kr.

Miðað við það mat, gerir þetta frumvarp ráð fyrir að útgerðin greiði einungis tæplega 18% af auðlindaarðinum í sjávarútvegi í veiðigjald en haldi eftir ríflega 82% arðsins. Útgerðin fær því í sinn hlut eðlilegan arð af því fé sem lagt er í reksturinn og síðan 82% af auðlindaarðinu í ofanálág.

Veiðigjaldið er hagkvæm tekjulind

Einn mikilvægur kostur við veiðigjald er að það er sérstaklega hagkvæm leið til þess að afla tekna fyrir ríkið. Flestir skattar eru vinnuletjandi og draga því þrótt úr hagkerfinu. Veiðigjaldið hefur ekki þennan ókost svo fremi sem gjaldið er lægra en auðlindaarðurinn í sjávarútvegi. Ef gjaldið er lægra en auðlindaarðurinn tryggir það blómlegan rekstrargrundvöll sjávarútvegsfyrirtækja og veitir þeim næga hvata til þess að fjárfesta. Arður sem er umfram það er hreinn hagnaður sem leiðir einungis til hærri arðgreiðslna til eigenda. Einu áhrifin sem veiðigjaldið hefur eins og það er útfært í lögum 74/2012 eru því lægri arðgreiðslur til eigenda sjávarútvegsfyrirtækja. Jafn margir fiskar verða dregnir úr sjó og jafn mikil verðmæti verða búin til úr þeim.

Forsvarsmenn ríkisstjórnarinnar hafa lagt áherslu á að auka hagvöxt og skapa störf. Hátt veiðigjald myndi veita ríkisstjórninni svigrúm til þess að lækka tekjuskatta og neysluskatta sem myndi ýta undir hagvöxt. Raunar er hækkandi veiðigjald eitt besta tækifæri ríkisstjórnarinnar til þess að lækka vinnuletjandi skatta á Íslandi og hanni auka hagvöxt og skapa störf.

Ráðherra hefur haldið því fram í fjölmiðlum að gjaldtakan sem gert er ráð fyrir í lögum 74/2012 muni rýra tekjur ríkisins þegar fram í sækir. Hugmynd ráðherra virðist vera að með gjöldtökunni sé vegið að rekstrargrundvelli sjávarútvegsfyrirtækja. Ég tel að þetta sé fjarri sanni. Gjaldtakan þyrfti að vera mun hærri til þess að veða að rekstrargrundvelli sjávarútvegsfyrirtækja. Til þess þyrfti hún að nema hærri fjárhæð en auðlindaarðurinn. Eins og ég rakti hér að ofna er gjaldtakan samkvæmt lögunum einungis lítið brot af auðlindaarðinum.

Því hefur einnig verið haldið fram að einhver sjávarútvegsfyrirtæki geti ekki staðið undir gjaldtökunni. Ef svo er getur það einungis stafað af því að fyrirtækin séu mjög skuldum vafin. Þar sem góður rekstrargrundvöllur er til staðar kallar slíkt einungis á fjárhagslega endurskipulagningu og á því ekki að koma niður á starfsfólki fyrirtækjanna eða rekstri þeirra almennt. Það eina sem gerist er að hluta skulda þeirra er breytt í hlutafé. Stór hluti fyrirtækja á Íslandi hefur þurft að ganga í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu af þessu tagi án þess að það kæmi niður á starfsemi þeirra. Sem dæmi má nefna að Icelandair hélt áfram að fljúga og Eimskip hélt áfram að sigla á meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra stóð eftir hrun.

Í þessu sambandi er vert að íhuga hvað getur orsakað það að fyrirtæki í sjávarútvegi séu enn svo skuldum vafin að þau ráði ekki við jafn hóflegt veiðigjald og gert er ráð fyrir í lögum 74/2012 eftir fimm ár þar sem útgerðin hefur notið góðs af auðlindaarði upp á hátt í 250 ma.kr.

Sátt í sjávarútvegi

Með nokkurri einföldun má segja að hægrimmenn hafi í gegnum tíðina barist fyrir tvennu í sjávarútvegsmálum:

1. Hagkvæmu markaðskerfi framseljanlegra veiðiheimilda.
2. Að auðlindaarðurinn renni til eigenda útgerðarfyrirtækja.

Og vinstrimenn hafi í gegnum tíðina einnig barist fyrir tvennu:

1. Að auðlindaarðurinn renni til þjóðarinnar, eiganda auðlindarinnar.
2. Boðum, bönnum og pottum sem myndu grafa undan hagkvæmni í greininni.

Ég til að góð sátt milli þessara aðila fæli í sér að báðir aðilar slái af kröfum sínum og sammælist um:

1. Hagkvæmt markaðskerfi framseljanlegra veiðiheimilda.
2. Að auðlindaarðurinn (rentan) renni til þjóðarinnar, eiganda auðlindarinnar

Með öðrum orðum legg ég til að hægrimmenn fallist á að lækka ekki veiðigjaldið gegn því að vinstrimenn falli frá áformum um frekari breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Það væri farsæll endir á erfiðu deilumáli.

Veidigjaldið og nærsveitirnar

Ein breyting sem ef til vill væri skynsamlegt að gera á lögum 74/2012 væri að bæta inn ákvæði um að hluti gjaldsins – ef til vill $\frac{1}{4}$ – renni beint til þeirra sveitarfélaga þar sem útgerðarfyrirtækin eru sem greiða gjaldið. Ef veiðigjaldið væri 20 ma.kr þegar fram líða stundir myndi hér vera um verulega fjármuni að ræða. Stórir útgerðarbærir eins og Vestmannaeyjar, Fjarðabyggð, Akureyri, Grindavík, Akranes og fleiri staðir myndi því njóta góðs af greiðslum upp á mörg hundruð milljónir árlega. Það myndi án efa auka sátt um gjaldtökuna á landsbyggðinni. Fyrirkomulag af þessu tagi er til dæmis notað varðandi vatnsafl í Noregi.

Er veiðigjaldið framkvæmanlegt?

Ein rök sem stjórnvöld hafa sett fram til þess að réttlæta þetta frumvarp er að lög 74/2012 séu ekki framkvæmanleg. Ástæðan virðist vera að Ríkisskattstjóri og Hagstofan telja sig ekki hafa heimildir til þess að veita veiðigjaldsnefnd þau gögn sem þarf til þess að reikna upphæð gjaldsins. Þennan vankant á núverandi lögum má leysa með því að skerpa á heimildum veiðigjaldsnefndar til þess að afla sér þeirra upplýsinga sem þarf til þess að reikna gjaldið. Ein leið væri að veita Ríkisskattstjóra heimildir til þess að veita veiðigjaldsnefnd þær upplýsingar sem nefndin þarf beint.

Er breytingin nauðsynleg til þess að halda litlum og meðalstórum fyrirtækjum gangandi?

Önnur rök sem stjórnvöld hafa sett fram til þess að réttlæta þetta frumvarp er að veiðigjaldið eins og það er reiknað í lögum 74/2012 muni koma sérstaklega niður á litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Breytingin sem gerð er í þessu frumvarpi nær hins vegar bæði til stórra og lítilla fyrirtækja. Ef takmarkið er að veita litlum útgerðum afslátt væri mun nær að breyta 2.mgr. 9. gr. laga 74/2012 sem veitir afslátt af fyrstu 100 þorskígildistönum hverrar útgerðar. Það mætti stækka þennan afslátt.