

**Frumvarp um veiðigjöld**  
**Nokkur atriði**

- I. **Auðlindamál fremur en tekjuöflun.** Upphaflegu lögín um veiðigjöld eru auðlindamál fremur en tekjuöflunarmál, þótt tekjur af þeim skipti ríkissjóð og þar með almenning miklu máli. Þau voru sett með það grundvallarsjónarmið í huga að fiskistofnar í fiskveiðilögsögu Ísland sé eign þjóðarinnar og hluti af náttúruauðlindum þjóðarinnar. 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 er 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. Að öðrum kosti lenda þau útgjöld á almennum skattgreiðendum og ríkissjóði.

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. Fjölluðu 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 sambengi er lengur á milli tilgangs laganna og ákvörðunar veiðigjaldanna.

- II. **Ákvörðun um heildarfjárhæð veiðigjalda í frumvarpinu er lítt eða ekkert 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 tölur sem hafa enga efnislega þýðingu og varpa engu ljósi á niðurstöðuna. Þannig eru ákvæði frumvarpsins um heildarfjárhæð veiðigjalda ekki í neinu röklegu sambengi við önnur ákvæði laganna og ekki rökstudd á neinn hátt. Engar sviðsmyndir dregnar upp um áhrif frumvarpsins á ólíkar tegundir útgerða eða fiskvinnslu. Engin rök fyrir því hvers vegna greiða á 11,74 kr. á hvert kg af þorski en ekki 11,84 eða 9,74 svo dæmi sé tekið.

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 byggi á því að “mikil vinna (hefur) verið unnin á vegum atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða og laga um veiðigjöld.” Hafi mikil vinna verið unnin við gerð frumvarpsins, hljóta mikil gögn sömuleiðis að liggja þar að baki sem ættu að geta útskýrt niðurstöðu frumvarpsins. Þau gögn þarf að leggja fram svo eðlileg umræða geti átt sér stað um frumvarpið.

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 eignum eru tengsl veiðigjalda og auðlindarentu endanlega slitin. Í gildandi lögum er gjaldtakan miðuð við umframarð í fiskveiðum eða auðlindarentuna, þ.e. tekjur af sjávarútvegi að frádregnum rekstrarkostnaði, raunkostnaði fjárfestingar og eðlilegum hagnaði. Það er sú aðferð sem er alþekkt og viðurkennd um allan heim við útreikning á rentu af nýtingu auðlinda. 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 LIÚ við meðferð upphafslegs furmvarps 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 einnig hvernig reikningshaldi er varið í þessum eignum 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. Einnig hafa nýjar tegundir í uppsjávarveiðum, s.s. makrill skilað miklum hagnaði og aukið rentuna í greininni. Lækkun á gengi íslensku krónunnar t.d. um 10% hækkar tekjur útgerðarinnar um ca 25 milljarða í íslenskum krónum. Útgerðarkostnaður mældur í gjaldmiðli sölutekna 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 fjármagnsliði 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 órókrétt. 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 megum 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 þekkest svo sem í grálúðuveiðum og úthafskarfa. 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 réttlætningu 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 talnalegar upplýsingar um útgerðarkostnað skulu ekki liggja fyrir hjá samtökum útgerðarmanna.

- VIII. **Viðamikil skriffinnska.** 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 skornum 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.
- X. **Forsendur lækkaðra veiðigjalda.** Samkvæmt greinargerðinni er helsta forsenda þess að lækka veiðigjöld nú talin versnandi afkoma sjávarútvegs aðallega vegna lækkandi fiskverðs. Afkoma sjávarútvegs er sveiflukend í eðli sínu þótt verulega hafi dregið úr sveiflum á unadanförnum árum að öðru leyti en því sem þær stafa af gengissveiflum. Þrátt fyrir að eitthvað hafi látið undan síga á síðustu misserum er afkoma í sjávarútvegi í miklum hæðum sögulega séð og líklega önnur eða þriðja besta frá upphafi. Hér vantar einnig að fullyrðingar frumvarpsins hafi verið undirbyggðar með upplýsingum um þróun fiskverðs og verðvísitölu sjávarafurða svo og útreikninga á arði eða að minnsta kosti EBITDA í fiskveiðum en allar þær upplýsingar liggja fyrir í tiltækum gögnum frá Hagstofu Íslands. Eftirfarandi er lauslegt mat á EBITDA byggt á þeim gögnum og auðvelt er að framreikna það til næstu ára með hliðsjón af breytingum á fiskverði og aflamagni.

<b>Sjávarútvegur alls</b>					
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Tekjur	173.662	205.137	220.162	263.413	265.981
EBITDA	47.585	63.562	63.638	79.941	79.777
EBITDA%	27,4%	31,0%	28,9%	30,3%	30,0%
Veiðigjöld	500	1.000	2.300	3.600	7.500
EBITDA fyrir veiðigjöld	48.085	64.562	65.938	83.541	87.277
EBITDA % fyrir veiðigjöld	27,7%	31,5%	29,9%	31,7%	32,8%

Áhrif veiðigjalda á rentu og þar með kvótaverð benda ekki til þess að rentan hafi farið minnkandi. Línuritið sýnir verð á aflamarki sl. ár. Lækkun verðsins í kjölfar upptöku alvöru veiðigjalda er greinileg og í lok tímabilsins þegar þau eru lækkuð hækkar verð á aflamarki þrátt fyrir að þá hafi fiskverð verið lækkandi. Bendir það til þess að rentan eftir

greiðslu veiðigjalda hafi farið hækkandi við þá aðgerð og að forsendur lækkunar nú séu hæpnar.



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