

Ed.

311. Nefndarálit

[134. mál]

um frv. til l. um lagagildi viðaukasamnings milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd. um álbræðslu við Straumsvík.

Frá 1. minni hl. iðnaðarnefndar.

Ríkisstjórn Íslands og Alusuisse hafa í allmörg ár átt í deilum um mörg atriði í samningum aðila um álbræðsluna í Straumsvík og ekki síður framkvæmd þeirra samninga. Deilur þessar hafa snert raforkuverð til Ísals, skattlagningu Ísals, mat á skattskyldum hagnaði Ísals og meintan undandrätt Alusuisse í þeim efnum, skatteftirlit, endurskoðunarrett á samningsákvæðum, byggingu rafskautaverksmiðju í Straumsvík og fleira. Eitt af meginatriðunum í stefnu núverandi ríkisstjórnar, sem tók við valdataumunum í maí 1983, var að binda enda á þessar deilur með skjótum hætti og semja um verulega stækkun álbræðslunnar við Straumsvík.

Frumvarp það, sem hér liggur fyrir, felur í sér lausn ríkisstjórnarinnar á einu af téðum deiluatriðum. Áður hefur ríkisstjórnin stöðvað meðferð skattsvikamálsins fyrir hinum alþjóðlega gerðardómi í New York með svonefndri dómsátt sumarið 1984 og fyrirskipað stuðningsmönnum sínum á Alþingi að staðfesta breytingar á rafmagnssamningi og mikilvægum ákvæðum álsamninganna, um skyldur Alusuisse og skattskyldan hagnað Ísals, í nóvember 1984. Um byggingu rafskautaverksmiðju í Straumsvík eða jafnvel athugun á hagkvæmni slíkrar framkvæmdar, sem áður hafði verið um samið, er nú ekki rætt. Ríkisstjórnin virðist heldur ekki neitt nær því ætlunarverki sínu að fá Alusuisse til að auka afkastagetu Ísals — og geta landsmenn vafalaust þakkað sínum sæla fyrir það.

Frumvarp það, sem hér liggur fyrir, er aðfinnsluvert í fjölmörgum atriðum, engu síður en aðrir þættir samninga ríkisstjórnarinnar við Alusuisse. Bera allir þeir samningar raunar þess greinileg merki að vanhugsaðar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um skjóta og auðvelda samninga við Alusuisse, ásamt hinum afdrifaríku mistökum hennar að fallast á ósk Alusuisse um að draga skattsvikamálið út úr hinum alþjóðlega gerðardómi, hafa veikt samningsstöðu Íslands svo mjög að Alusuisse hefur nánast getað hagað samningsniðurstöðum að vild.

Helstu efnisatriði.

Í iðnaðarnefnd neðri deildar voru lögð fram fjögur nefndarálit um þetta frumvarp. Í álit 1. minni hl. var gerð vandleg úttekt á málinu og ýmsum hliðum þess. Hér verður því aðeins stiklað á stærstu atriðum en vísað, til nánari skýringar, til framangreinds álits 1. minni hl. iðnaðarnefndar neðri deildar.

1. Líkur á lækkun skatttekna

Með þeirri breytingu á skattstiga og mati á skattstofni, sem bæði er nú gerð tillaga um í frumvarpinu og var gerð á Alþingi í nóvember 1984, eru miklar líkur á að heildarskatttekjur hins opinbera af starfsemi Ísals verði minni á komandi árum en verið hefði samkvæmt þeim skattareglum sem Alþingi samþykkti í 2. viðauka við aðalsamning árið 1975.

Áhrifum hins breytta skattstiga er nánar lýst í töflu I og línuriti 2 í nál. Hjörleifs Guttormssonar á þskj. 226.

Talsmenn ríkisstjórnarinnar og þeir fulltrúar samninganefndarinnar, sem sömdu við Alusuisse um téðar skattkerfisbreytingar og komu fyrir iðnaðarnefnd neðri deildar vegna þessa máls, hafa reynt að bera í bætifláka fyrir þessa augljósu lækkun skattstiga með fullyrðingum um hækkun skattstofns. Um þann málflutning er m.a. þetta að segja:

1. Útreikningar þeir, sem þeir samninganefndarmenn hafa lagt fram í þessu skyni, sbr. fylgiskjal IV í álitum bæði 1. og 2. minni hl. iðnaðarnefndar neðri deildar, hljóta að teljast afar marklitlir. Kemur þar ýmislegt til. Í fyrsta lagi er hér um að ræða afar óvissan framreikning eins og samningamennirnir sjálfir margtóku fram í yfirheyrslum iðnaðarnefndar neðri deildar. Í öðru lagi liggur ekkert fyrir um forsendur reikninganna. Það er því ókleift að meta áreiðanleika þeirra eða finna reiknivillur sem reynslan hefur sýnt að oft eru ekki langt undan þegar útreikningar samninganefndar um stóriðju eru annars vegar. Í þriðja lagi hefur ekki verið lagt fram neitt mat óháðs aðila, þ.e. aðila ótengdum samninganefnd um stóriðju, sem staðfestir þennan framreikning. Það er því einungis mat samningamannanna sjálfra, sem eðli málsins samkvæmt eru ekki óháðir og hafa skiljanlega heldur tilhneigingu til að fegra samningaárangur sinn en hitt, sem liggur til grundvallar fullyrðingum um hækkun skattstofns.
2. Auk álits samninganefndarinnar sjálfrar var í iðnaðarnefnd neðri deildar lagt fram mat á breytingum á skattstofni sem vísar í þveröfuga átt. Í því álit (sjá nánar fylgiskjal VI í álit 1. minni hl. iðnaðarnefndar neðri deildar) kemur fram að skattstofn muni e.t.v. heldur minnka við þá breytingu sem gerð er tillaga um í frumvarpinu.
3. Enn fremur má benda á það að á því hagnaðarbili hjá Ísal sem líklegast má telja á komandi árum, þ.e. innan við 10 milljónir bandaríkjadala, þarf skattstofn að hækka mjög verulega til að vega upp á móti lækkun skattstiga. Þetta má t.d. auðveldlega lesa af línuriti 2.

2. Lækkun raunvirðis framleiðslugjaldsins

Grunnframleiðslugjaldið, sem miðað við reynsluna fram að þessu er e.t.v. líklegast að Ísland haldi áfram að fá í sinn hlut, breytist ekki samkvæmt frumvarpi ríkisstjórnarinnar. Það verður áfram 20 bandaríkjadalar á tonn af áli eins og um var samið árið 1975. Raunvirði þessa lágmarksgjalds hefur rýrnað stórlega s.l. áratug vegna heimsverðbólgunnar og þar með minnkandi kaupmáttar bandaríkjadals og er nú rétt ríflega helmingsvirði af því sem það var árið 1975. Úr því að samningamönnum ríkisstjórnarinnar tókst ekki að semja um verðtryggingu þessa gjalds er fyrirsjáanlegt að grunnframleiðslugjaldið mun halda áfram að rýrna að raungildi á komandi árum.

Þessari þróun raunvirðis framleiðslugjaldsins er nánar lýst í línuriti 1 í nál. Hjörleifs Guttormssonar á þskj. 226.

3. Dregið úr rekstrar- og skatteftirliti með Ísal

Í frumvarpi ríkisstjórnarinnar er í raun lagt til að dregið verði úr skattalegu og rekstrarlegu eftirliti með starfsemi Ísals og viðskiptum þess við Alusuisse. Þetta felst m.a. í breyttum ákvæðum um verðviðmiðun aðfanga og afurða, styttingu árlegs endurskoðunar-tímabils og niðurfellingu eldri samningsákvæða um að Ísal skuli njóta bestu fáanlegra kjara í viðskiptum við Alusuisse.

Þessi atriði eru nánar tiltekið:

1. Verð á mikilvægustu afurðum og aðföngum eru nú tengd ákveðnum viðmiðunum og þannig bundin til a.m.k. 5 ára í senn.
2. Svigrúm til árlegrar endurskoðunar á ársreikningum Ísals er nú takmarkað við fjóra mánuði og bannað að vefengja skattframtal Ísals eftir þann tíma.
3. Endurskoðendum Íslands er í samningnum gert óheimilt að afla upplýsinga um söluverð rafskauta frá verksmiðju Alusuisse sem verðið til Ísals á þó að miðast við. Þess í stað á Ísland að gera sér að góðu yfirlýsingar endurskoðenda sem Alusuisse tilnefnir. Þess má geta í þessu samhengi að ekki skorti yfirlýsingar frá endurskoðendum Alusuisse um sakleysi þess í fyrri deilumálum um verð á rafskautum og súráli. Engu að síður greiddi Alusuisse 3 milljónir bandaríkjadala til að forðast dóm í málinu.
4. Viðurlög við skattundandrætti eru engin og beinlínis bönnuð í samningnum.

Öll þessi atriði veikja mjög aðstöðu íslenskra stjórnvalda til eftirlits með starfsemi Ísals.

4. Erlend skattlögsaga

Engin breyting er gerð á ákvæðum hins upphaflega samnings frá 1966 þar sem Ísland afsalaði sér lögsögu í skattamálum Ísals til erlendra gerðardóma. Slík ákvæði, sem ekki voru óalgeng í samningum þróunarlanda við fjölbjóðlega audhringi á sjötta og sjöunda áratugnum, hafa á þeim áttunda og níunda verið sem óðast týna tölunni, nema einna helst þar sem um er að ræða ríki myrkustu Afríku. Hins vegar var upplýst í iðnaðarnefnd neðri deildar að ríkisstjórn Íslands hefði ekki sýnt teljandi áhuga á að fá þessu ákvæði álsamninganna breytt.

5. Tækni- og sölupóknun Alusuisse óbreytt

Þótt með frumvarpi ríkisstjórnarinnar sé létt af Alusuisse þeirri kvöð að útvega Ísal bestu fáanleg kjör á afurðum og aðföngum er í engu hróflað við þóknunum Alusuisse fyrir þessa þjónustu. Þessi þóknun er hins vegar ekkert smáræði eða 3,7% af árlegri veltu Ísals sem ætla má að geti numið allt að 7 milljónum bandaríkjadala árlega.

Niðurstaða.

Þegar á allt er litið verður ekki annað séð en að þær breytingar á skattákvæðum gildandi samninga, sem ríkisstjórnin leggur til í umræddu frumvarpi, séu gagnstæðar hagsmunum Íslands. Því telur undirritaður að fella eigi frumvarpið.

Alþingi, 18. des. 1985.

Helgi Seljan.