

Alþingi
Erindi nr. P 136/1431
komudagur 23. 3. 2009



Reykjavík 22. mars 2009

Lönaðarnefnd Alþingis

nefnasvid@althingi.is

Umsögn Framtíðarlandisins um frumvarp til laga um heimild til samninga um álver í Heiguvík

Þskj 664 – 394. mál

Framtíðarlandið hefur skoðað frumvarpið og leggst gegn því. Í greinargerð kemur fram að skattaívilnanir til Norðurláts á 20 árum eru metnar á 1,8 milljarða króna að núvirði. Þá er ekki horft til þess að tekjuskattshlutfall fyrirtækisins verður óbreytt þótt það hækki almennt hjá íslenskum fyrirtækjum. Miðað við að tekjuskattshlutfallið hækki á fáum árum í það sem lægst gerist annars staðar á Norðurlöndum má ætla að ívilnun af þeim völdum sé nálægt 3 milljörðum króna. Ívilnanir samkvæmt samningnum yrðu þá alls tæpir 5 milljarðar króna. Hér er ótalinn sá opinberi stuðningur sem felst í því að orkumannvirki fyrir álverið verða að miklu leyti reist á ábyrgð skattgreiðenda og reynslan sýnir að mikil fjárhagsleg áhætta fylgir slíkum framkvæmdum.

Mikilvægt er að fyrirtæki njóti sem jafnastra skilyrða ef sú starfsemi á að dafna sem færir landsmönnum best lífskjör. Ef gera á undantekningar þurfa að koma til góð rök. Það er mat Framtíðarlandisins að þau séu ekki fyrir hendi hér. Nota mætti það fé sem hér er til umráða, 2-5 milljarða króna, til þess að efla íslenskt atvinnulíf á hagkvæmari hátt. Hluta fjárens mætti til dæmis verja til þess að draga úr almennum skattahækkunum á komandi árum. Fénu mætti einnig verja til þess að styðja við bakið á hvers kyns frumkvöðlastarfsemi í smáum stíl, eða til þess að styrkja endurmenntun atvinnulausra. Líklegt er að allt þetta myndi skila atvinnulífinu meira en stuðningur sem bundinn er við eina atvinnugrein.

Rétt er að áréttta að enginn munur er á skattaafslætti og beinum fjárstyrk úr ríkissjóði. Viðskiptablaðið hefur eftir forstjóra Norðurláts 19. mars síðastliðinn að það sé „ekki rétt að fjárfestingasamningurinn felí í sér miklar íviinanir eða niðurgreiðslur til Norðurláts“. Hártoganir af þessu tagi eru því miður er ekki óheyrðar í íslensku viðskiptaíffi. Fyrir iiggur að sambærilegir skattasamningar gilda um álver Norðurláts í Hvalfirði og álverið í Reyðarfirði. Í grein á vefsíðu Landsvirkjunar fullyrðir forstjóri fyrirtækisins þó að „[o]rku- og álfyrirtæki greið[i] skatta með sama hætti og önnur fyrirtæki í landinu“. Gera verður sérstakar kröfur um heiðarleika og sannsögli til forstjóra ríkisfyrirtækja og fyrirtækja sem ríkið vill veita forgang. Einnig verður að ætlast til þess af fjölmiðlamönnum um að þeir birti ekki gagnrýnislaust hvaða spuna sem er af vörum stórforstjóra. Þetta á sérstaklega við nú þegar margir fjölmiðlar virðast vera farnir að líta gagnrýnum augum ýmsar aðgerðir banka og annarra gjaldþrota fyrirtækja á undanföörnum árum.

Framkvæmdin

Álver í Helguvík er hannað til framleiðslu á allt að 360.000 tonnum af áli á ári, en áætlað er að byggja það í fjórum 90.000 tonna áföngum. Ráðgert er að álbræðsla hefjist í fyrsta áfanga árið 2011. Áætlað er að fullbúið álver og virkjanir fyrir það kosti um 195 milljarða króna. Þar af má ætla að kostnaður við orkumannvirki sé tæplega helmingur, en hann bera fyrirtæki í eigu íslenskra sveitarfélaga. Álverið verður í eigu Century Aluminum sem einnig rekur Norðurál. Félagið er skráð á hlutabréfamarkaði í Bandaríkjunum.

Skattaafsláttur

Árið 2007 lýsti Norðurál yfir áhuga á að gera samning um ríkisstyrki í formi skattaafsláttar vegna álvers í Helguvík, svipaðan þeim sem gerður var vegna álvers á Reyðarfirði og álvers Norðuráls í Hvalfirði. Beiðni um það var hafnað enda var það álit stjórnvalda að skattareglur á Íslandi væru orðnar svo hagstæðar að ekki væri þörf á undanþágum. Í byrjun október 2008 var beiðni um fjárfestingarsamning ítrekuð og rituðu fulltrúar Norðuráls og stjórnvalda undir slíkan samning á gamlársdag.¹

Samkvæmt fjárfestingarsamningi til 20 ára sem liggur fyrir Alþingi verður álverið undanþegið ýmsum sköttum, sem önnur fyrirtæki hér á landi greiða:

1. Tryggt er í samningnum að skattar álvers í Helguvík verði ekki hærri en 15% þótt almennt skatthlutfall hækki. Ef almennt skatthlutfall lækkar munu skattar álversins hins vegar einnig lækka.
2. Fyrirtækið greiðir hvorki iðnaðarmálagjald né markaðsgjald.
3. Fyrirtækið greiðir ekki rafmagnsöryggisgjald.
4. Sérstakar reglur gilda um eftirstöðvar rekstrarskatts, fasteignaskatt, byggingarleyfisgjald, skipulagsgjald, stimpilgjöld auk þess sem sérreglur gilda um fyrningu eigna. Í sérreglunum felast yfirleitt ívilnanir til álversins.

Skattaafsláttur af þessum sökum er að mati stjórnvalda um 1,8 milljarðar króna á 20 árum að núvirði (16 milljónir bandaríkjadala).² Stuðningurinn er nálægt helmingi af opinberum stuðningi við álver á Reyðarfirði. Munurinn liggur í því að ekki er veittur afsláttur af eignarskatti, en hann var felldur niður árið 2005.³ Hér er ekki reiknað með að núverandi skatthlutföll breytist, en það er líkast til ekki mjög raunhæf forsenda.

Tekjuskattshlutfall fyrirtækja hefur frá árinu 2000 lækkað úr 30% í 15%. Í grannlöndunum er þetta hlutfall yfirleitt á bilinu 26% til 30%, en meðaltal OECD-ríkjanna (iðnríkjanna) er 28%.⁴ Í samningi stjórnvalda og Alþjóða gjaldeyrissjóðsins er gert ráð fyrir að skattar hækki úr 42% af landsframleiðslu 2009 í 45% árið 2013.⁵ Því er ljóst að mörg skatthlutföll munu hækka á komandi árum. Nú er tekin við völdum ríkisstjórn sem ætla má að leggi ekki jafnmikið upp úr lágum sköttum fyrirtækja og fyrri stjórn. Þegar þetta er skoðað má ætla að veruleg ívilnun felist í fyrsta liðnum hér að ofan. Gerum til dæmis ráð fyrir að tekjuskattshlutfall fyrirtækja verði almennt hækkað í það

¹ Frumvarp til laga um heimild til samninga um álver í Helguvík, greinargerð, www.althingi.is, bls. 6.

² Frumvarp til laga um heimild til samninga um álver í Helguvík, greinargerð, www.althingi.is, bls. 83.

³ Guðrún Þorleifsdóttir, iðnaðarráðuneyti, samtal, mars 2009, rikiskassinn.is.

⁴ Íslenska skattkerfið, samkeppnishæfni og skilvirkni, útg. Fjármálaráðuneytið, 2008, bls. 75.

⁵ Þorvaldur Gylfason: Bankahrunið, forsagan og framhaldið, fyrirlestur í hátíðasal Háskóla Íslands 12. febrúar 2009 (sjá heimasíðu hans).

sem minnst gerist annars staðar á Norðurlöndum, 26%, á næstu árum. Skattur á álverið verður áfram 15%. Miðað við líklegt eiginfjárhlutfall og arðsemi og 7% núvirðingurveiti er verðmæti skattaafsláttarins þá nálægt 3 milljörðum króna.

Fjármálaráðuneytið telur á móti afslættinum fram líklegar skatttekjur ríkisins af álverinu. Hugsunin er sú að ekki verði af fjárfestingunni nema afsláttur sé gefinn og því verði að líta á heildarmyndina. Þetta er ekki sanngjarn málflutningur. Hvers vegna ætti fremur að veita málmbræðslum skattaafslátt en öðrum sem kunna að hyggja á fjárfestingu á Íslandi? Einnig má spyrja: Má ekki eins veita Íslendingum skattaafslátt af fjárfestingum sínum á Íslandi svo að þeir fari ekki með fjármuni sína úr landi? Eðlilegast er að allir njóti sömu kjara hjá skattinum, nema alveg sérstök rök komi til. Ef áhugi er á að draga fleiri fjárfesta hingað er eðlilegast að bjóða öllum sama skattaafslátt. Þegar aðeins einn fær skattaafslátt er líklegt að það leiði til óhagræðis. Hagkvæmari fjárfestingar, sem ekki hefðu þurft sérsniðnar skattareglur víkja fyrir þeim sem njóta hins sértæka afsláttar.

Virkjanir eru hættuspil

Gera má ráð fyrir að orkumannvirki vegna stækkunarinnar verði nálega helmingur af stofnkostnaði verkefnisins. Þessar fjárfestingar eru að miklu leyti á ábyrgð skattgreiðenda í Reykjavík og á Suðurnesjum, sem þegar hafa hætt töluverðum fjármunum í sömu atvinnugrein. Annar orkusalinn, Orkuveita Reykjavíkur er rekinn að fullu leyti á ábyrgð Reykvíkinga (og ríkisins ef illa fer), en hinn, Hitaveita Suðurnesja er hlutafélag, þannig að eigendur hennar gætu í hæsta lagi tapað hlutafé sínu í veitunni. Í þessu sambandi er rétt að minna á að kostnaður við gerð Kárahnjúkavirkjunar fór verulega fram úr áætlun. Að mati Landsvirkjunar seint á árinu 2007 var hann talinn hafa farið um 7% fram úr áætlun frá 2002 miðað við byggingar-vísitölu. En byggingarvísitalan hækkaði óvenjumikið á þessu tímabili (meðal annars vegna þenslu sem stafaði af álversframkvæmdum) og krónan var líka óvenju há miðað við bandaríkjadal á þessum tíma (meðal annars af sömu ástæðu). Eðlilegast er að skoða kostnað við virkjunina í bandaríkjadöllum, enda verða tekjur af virkjuninni í þeim gjaldmiðli. Árið 2002 var kostnaður við virkjunina talinn um 95 milljarðar króna eða 1,1 milljarðar bandaríkjadala (Landsvirkjun miðar við gengið 88 krónur á dal)⁶ en 2007 var kostnaður við Kárahnjúkavirkjun „eina og sér“ talinn 133 milljarðar króna eða um 1,9 milljarðar bandaríkjadala (í kostnaðarmati miðar fyrirtækið við gengið 69 krónur á dal, sem er nálægt meðalgengi árána 2003 til 2007).⁷ Hækkunin í bandaríkjadöllum er 78%. Vonast var til að hækkun orkuverðs, sem tengt er beint við verð á áli, myndi bjarga fjárfestingunni, en þær vonir virðast orðnar að engu. Reynslan héðan kann að vera ein meginskýring þess að breski orkuráðgjafinn, CRU, varaði grænlenku heimastjórnina nýlega mjög eindregið við að taka ábyrgð á virkjun á Grænlandi af svipaðri stærðargráðu og Kárahnjúkavirkjun. Í umsögn fyrirtækisins segir að áhætta af smíði virkjunarinnar sé allt of mikil.⁸

Umtalsverð tæknileg áhætta fylgir einnig fyrirhuguðum virkjunarframkvæmdum. Gert er ráð fyrir að bróðurpartur raforkunnar verði framleiddur með jarðvarma. Mat á vinnslugetu jarðhitasvæða er flókið og erfitt er að spá fyrir um áhrif vinnslunnar á jarðhitakerfið. Jarðvarmavirkjanir á Hellisheiði og á Reykjanesi hafa verið byggðar

⁶ Eigendanefnd Landsvirkjunar (2003): Greinargerð til eigenda Landsvirkjunar: Arðsemi og áhætta Landsvirkjunar vegna Kárahnjúkavirkjunar, http://www.landsvirkjun.is/files/2003_1_7_greinarg_til_eigenda.pdf

⁷ Skýrsla iðnaðarráðherra um kostnað við Kárahnjúkavirkjun, 2008, samkvæmt beiðni, <http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/0751.pdf>, Landsvirkjun (2008): Endurskoðað arðsemismat vegna Kárahnjúkavirkjunar, http://www.lv.is/files/2008_01_21_kar_mat_a_ardsemi_fylgiskj.pdf

⁸ CRU: Ownership models: [http://www.aluminium.gl/media\(235,1030\)/CRU_kap_5_eng.pdf](http://www.aluminium.gl/media(235,1030)/CRU_kap_5_eng.pdf)

mjög hratt upp á undanförunum misserum. Hröð uppbygging þýðir að færri rannóknarborholur eru boraðar og stutt (ef nokkur) vinnslusaga er fyrir hendi. Ákvarðanir um byggingu virkjanana styðjast því við mun minna af gögnum en ef hægar væri farið.⁹ Prófessor Stefán Arnórsson hefur meðal annarra bent á að skynsamlegast sé að virkja jarðvarma í smáum skrefum þannig að þekkingin á jarðhitakerfninu haldist í hendur við umfang virkjunarinnar.¹⁰

Of hröð uppbygging jarðvarmavirkjana eykur líkur á því að jarðhitauðlindin verði rányrkt sem mun óhjákvæmilega koma niður á framleiðslugetu og hagkvæmi raforkuframleiðslunnar. Ennfremur er lítið vitað um það hvort og þá hvernig jarðhitasvæði jafna sig eftir vinnslu. Jarðhitavinnsla með þessum formerkjum getur því varla talist sjálfbær.

Virðingarfyllt

Framtíðarlandið

⁹ Sjá t.d. matsskýrslu Hverahlíðarvirkjunar (http://www.or.is/media/PDF/sk080325-HV_matsskyrsla.pdf)

¹⁰ Fréttaskýringarþátturinn Spegillinn á RÚV (<http://www.ruv.is/heim/vefir/ras1/spegillinn/meira/store156/item206624/>)