

## Stóra undantekningin: Matartollar



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri félags  
atvinnurekenda

Stór og afgerandi skref voru stigin í átt til aukins frelsis í milliríkja- viðskiptum á síðasta kjörtímabili Alþingis. Vörugjöld á neyzluvörur voru aflögð og allir tollar, aðrir en tollar á tiltekna matvörur, afnumdir í tveimur áföngum.

Það reyndist hægt að lækka tolla einhliða Lengi hefur verið talað eins og ekki væri hægt að gefa eftir tolla nema með samningum við önnur ríki, sem lækkuðu þá sína tolla á móti. Síðasta ríkisstjórn gaf með þessum aðgerðum í raun talsvert merkilega yfirlýsingu um að Ísland taki ekki þátt í því alþjóðlega reiptogi; Ísland sé lítið og opið hagkerfi sem eigi gífurlega mikið undir frjálsum alþjóðaviðskiptum og sé því reiðubúið að ganga þannig á undan með góðu fordæmi.

Í skýrslu nefndarinnar, sem gerði til- lögur um tollalækkunina sem síðan kom til framkvæmda, voru færð rök fyrir ákvörðuninni. Þau eru sótt í almælt hag- fræðileg sannindi; tollar hafa hamlandi áhrif á viðskipti og draga úr alþjóðavið- skiptum. Þegar tollur er lagður á inn- flutta vöru hækkar verðið sem neytendur þurfa að greiða og eftirspurn minnkar. Í skjóli verðhækkunar geta innlendir fram- leiðendur sömu vöru hækkað vöruverð umfram heimsmarkaðsverð, sem aftur getur leitt af sér innlenda offramleiðslu. Tollar draga úr heildarábata og mynda svokallað allratap, þar sem aukning tekna hins opinbera verður minni en tap neyt- enda og framleiðenda. Álagning tolla rýr- ir hagkvæmstu ráðstöfun takmarkaðra framleiðsluþátta og á endanum tapa allir.

Stóra undantekningin í þessu máli eru auðvitað matartollarnir, þrátt fyrir að engin önnur hagfræðilögmál gildi

### Mynd 1 Hvað vernda tollar?



Ekki er hægt að setja alla tolla á matvörur undir sama hatt.

um viðskipti með mat en aðrar vörur. Ísland leggur áfram einhverja hæstu tolla í heimi á ýmsar búvörur, í orði kveðnu til að vernda innlenda land- búnaðarframleiðslu og tryggja „fæðu- öryggi“ þjóðarinnar, ef marka má það sem stjórnmalamenirnir segja okkur.

### Fæðuöryggi og falsrök

Um rökin fyrir því að vernda innlenda framleiðslu með tollum má hafa langt

mál, lengra en hér er rými fyrir. Ástæða er þó til að staldra við fæðuöryggisröksemd- ina – að Ísland verði að hafa háa tolla á innfluttum búvörum til að geta verið sjálfu sér nægt um mat. Sumir benda á að það sé skrýtin röksemd til að nota á þjóð sem situr á einhverri stærstu próteinkistu heims í formi gjöfilla fiskimiða en þarf að hafa mikið fyrir því að yrkja landið. Aðrir segja að innlend matvælaframleiðsla

framh. á bls. 2

- 1 Stór skref voru stigin í átt til aukins frelsis í milli- ríkja- viðskiptum á síðasta kjörtímabili.
- 2 Lækka ætti tolla á búvörur um helming til að innlend framleiðsla fái eðlilega og sanngjarna samkeppni.
- 3 Skuldir sveitarfélaga eru enn miklar og er mikilvægt fyrir þau að nýta góðarið til að grynna á þeim.
- 4 Er óeðlilegt að gera þá kröfu til ferðabjónustunnar að hún greiði sömu veltuskatta og aðrar atvinnugreinar.

framh. af bls. 1

sé í rauninni tiltölulega lítil hluti þess sem við neytum; við þurfum til dæmis að flytja inn nánast alla ávexti og kornmeti.

Að stærstum hluta er þetta þó falsröksemd. Ef einhverjar þær aðstæður kæmu upp sem orsökðu að ekki væri hægt að flytja mat til landsins, til dæmis stríð eða drepsótt, væri væntanlega ekki heldur hægt að flytja hingað olíuna, áburðinn, fóðrið, vélarnar og umbúðirnar sem þarf til framleiðslu búvara. Hvað fæðuöryggi varðar á Ísland mest undir friði, öryggi og frjálsum alþjóðaviðskiptum.

Hvaða landbúnað á að vernda? Íslenskur landbúnaður er samofinn sögu þjóðarinnar frá upphafi. Óhætt er að segja að almennigur hafi almennt jákvætt viðhorf til hans og samstaða ríki um að hann skuli njóta stuðnings. Hefðbundinn íslenskur landbúnaður framleiðir gæðavöru sem er mikilvægur hluti íslenskrar matarmenningar og fer sífellt vaxandi í mikilvægi, meðal annars vegna vaxtar matartengdrar ferðaþjónustu. En getum við sett allan landbúnað undir sama hatt?

Kúa- og sauðfjárbúskapur er hinn hefðbundni íslenski landbúnaður, sem byggðamynstur og sveitamenning Íslands byggist á, stundaður af þúsundum bænda um allt land. Alifugla- og svínarækt eru hins vegar tiltölulega nýjar búgreinar (að minnsta kosti í stórum stíl), sem eiga fleira sameiginlegt með verksmiðjurekstri en hefðbundnum búskap. Dýrin eru alin á innflutta fóðri, oftast í stórum skemum. Röksemdir um að styðja þurfi sérstaklega landbúnað í harðbýlu landi með stuttan ræktunartíma eiga ekki við um þær. Stór hluti starfseminnar fer fram nálægt þéttbýli og fá, stór fyrirtæki ráða stærstum hluta framleiðslunnar. Rökin um eflingu hinna dreifðu byggða eiga því ekki við heldur.

Þessar greinar njóta ekki opinberra styrkja. Hins vegar eru milljarðar króna færðir til þeirra frá neytendum með ofurtollum. Af verði innflutts kjúklings er þannig helmingurinn tollar. Í raun standa engin rök til þess að veita þessari starfsemi slíka vernd.

Hvað vernda frostpinnatollurinn og fröllutollurinn? Það er líka mikið af tollum sem lagðir eru á innfluttar vörur en vandséð er að verndi nokkra innlenda framleiðslu. Sem dæmi má nefna tolla á alls konar villibráð og kengúrukjöt, þrátt fyrir að ekkert hafi frétt af dádýraveiðimönnum eða kengúrubændum hérlendis. Vörur eins og Parmesan-ostur og ýmsir harðir ostar bera



háa tolla þótt engin sambærileg framleiðsla fari fram á Íslandi.

Undanfarin ár hafa komið lítil göt í tollmúrana, til dæmis með því að felldur var niður tollur á ís og drykkjarvörur úr „mjólk“ sem er unnin úr sojabáunum, hrísgrjónum, höfrum, hnetum og/eða möndlum – en ekki af vörum úr kókosmjólk. Áfram leggjast tollar af fullum þunga á innflutta frostpinna sem eru búnir til úr vatni og bragð- og litarefnum. Samt heyrst lítið af kókosnetu- og frostpinnarækt í sveitum.

Sömuleiðis létu þingmenn sannfærast um að 59% tollur á kartöflusnakk verndaði enga innlenda landbúnaðarframleiðslu, enda er innlent kartöflusnakk aðallega framleitt úr innflutta hráefni. Rétt eins og frostpinnatollurinn var snakk-tollurinn fyrst og fremst verndartollur fyrir iðnaðarframleiðslu. Hæsti prósentutollurinn sem er lagður á samkvæmt íslensku tollskránni, 76% tollur á franskar kartöflur, er hins vegar enn í fullu gildi þótt um þá framleiðslu gildi nákvæmlega það sama og um snakkframleiðsluna – hún annar broti af innanlandseftirspurn og er aðallega úr innflutta hráefni. Það er ekki verið að vernda neina innlenda framleiðslu.

## Innlenda framleiðslan tryggir ekki fæðuöryggi

Það er sömuleiðis ástæða til að gera greinarmun á landbúnaðarframleiðslu sem fullnægir innanlandseftirspurn og framleiðslu sem svarar aðeins til þarfa hluta af markaðnum – nær með öðrum orðum ekki að tryggja margumrætt fæðu-

öryggi. Á undanförunum árum hafa greinar, sem áður önnuðu eftirspurn á innanlandsmarkaði, alls ekki gert það. Þetta á sérstaklega við um nauta- og svínakjötsframleiðslu en einnig í nokkrum mæli alifuglarækt og mjólkurframleiðslu. Þegar innflutningurinn er beinlínis til að anna eftirspurn – með öðrum orðum að tryggja fæðuöryggið – er þá ástæða til að tolla hann upp í topp?

## Allir eru að gera það – bara ekki eins mikið af því

Í umræðunni um tolla er oft gert mikið úr því að öll ríki verndi sinn landbúnað með tollum. Það er rétt, svo langt sem það nær. Það er samt mjög mikill munur á því hversu háir tollarnir eru. Bændasamtökin hafa haldið því á lofti að Evrópusambandið leggi þannig tolla á fleiri tollskránum búvara en Ísland gerir. Það er rétt, enda er búvöruframleiðsla miklu fjölbreyttari í ESB en hér á landi. Þegar hlutfall tollanna er skoðað, kemur önnur mynd í ljós. Tollar ESB á búvörur eru að meðaltali 18%, þótt finna megji dæmi um tolla sem eru yfir 100% af innflutningsverði vöru. Algengast er að í



Íslenzku tollskránni leggist 30% verðtollur á innfluttar búvörur og svo bætist við magntollur, föst krónutala á kíló. Samanlagt geta þessir tollar lagzt út á 170-180% rauntoll.

Önnur ríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, WTO, hafa raunar gagnrýnt landbúnaðartolla Íslands, bæði vegna þess hvað þeir eru háir og vegna þess hvað þessi tvöfalda tollheimta er ógegnsæ.

Ásgeir Friðrik Heimisson hagfræðingur hefur tekið saman og birt samanburð á tollbindingu á búvörum, samkvæmt gögnum frá WTO. Sá samanburður sýnir að tollvernd á mjólkur- og kjötvörum á Íslandi er umtalsvert meiri en bæði í Noregi og Sviss, sem vernda sinn landbúnað tiltölulega mikið, og margfalt meiri en í Evrópusambandinu (sjá mynd 2).

Ólögmaett skömmtnarkerfi étur upp ávinning neytenda Ofurtollar gilda ekki um allan innflutning búvöru. Samkvæmt alþjóðasamningnum, annars vegar WTO-samningnum og hins vegar tvíhliða samningi Íslands og ESB um gagnkvæmar tollalækkanir, ber Íslenska ríkinu að hleypa inn á markaðinn takmörkuðu magni innfluttrar búvöru á engum tollum eða lægri en almennt gilda. Þessar innflutningsheimildir eru kallaðar tollkvóti. Yfirlýst markmið beggja samninga er að efla samkeppni, lækka verð og auka vöruúrval í þágu neytenda.

Sú aðferð, sem Íslensk stjórnvöld hafa valið til að úthluta tollkvótanum alveg frá gildistöku WTO-samningsins árið 1995, er hins vegar til þess fallin að vinna gegn tilgangi og markmiðum þessara samninga. Ef umframeftirspurn er eftir tollkvóta er hann boðinn upp og seldur hæstþjóðendum. Undanfarin ár hefur eftirspurnin verið margföld á við framboðið og tollkvótarnir hafa hækkað gríðarlega í verði. Útbodsgjaldið sem innflutningsfyrirtæki þurfa að greiða ríkinu fyrir þá, slagar í ýmsum tilvikum upp í almenna tollinn á vörunni og eyðir þannig ávinningi neytenda af tollfrelsinu (sjá mynd 3).

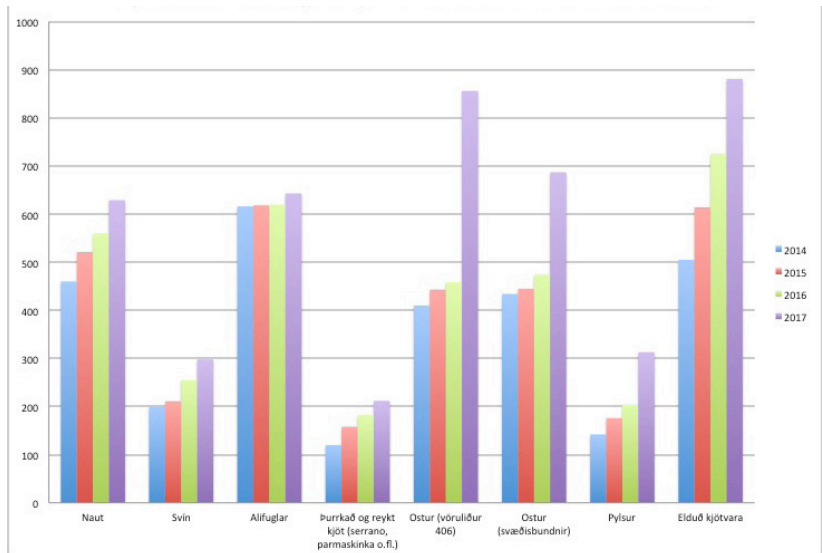
Samkvæmt skýrslu, sem hagfræðingarnir Þórólfur Matthíasson og Örn Ágústsson skrifuðu að beiðni Félags atvinnurekenda, er langalgengast að ríki WTO úthluti tollkvóta án endurgjalds. Núverandi uppboðsfyrirkomulag telja þeir ganga gegn hagsmunum neytenda, brjóta gegn jafnræði innflytjenda og auka mjög á óvissu og ógegnsæi á markaði. Aðrar aðferðir til að úthluta tollkvótanum væru að þeirra mati meira í anda Marrakesh-samkomulags WTO.

Núverandi skömmtnarkerfi er ekki aðeins neytendafjandsamlegt heldur líka

Mynd 2: Endanleg tollbinding. Vísitala, Ísland=100



Mynd 3: Þróun útbodsgjalds fyrir ESB-tollkvóta 2014 - 2017, krónur á kíló




ólögmaett. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að útbodsgjaldið væri skattur og þar sem ráðherra landbúnaðarmála hefði val um hvort hann legði hann á eða úthlutaði tollkvóta með öðrum leiðum hefði skattlagningarvald Alþingis verið framselt. Ríkissjóður þurfti af þessum sökum að endurgreiða innflytjendum búvöru hundruð milljóna króna í oftekin gjöld. Ennþá eru búvörulögin þannig úr garði gerð að ráðherra hefur val um það hvort hann leggur skattinn á eða ekki og ríkið á nú yfir höfði sér nýja málsókn innflutningsfyrirtækja.

### Fyrsta skref í átt til skynsamlegra kerfis?

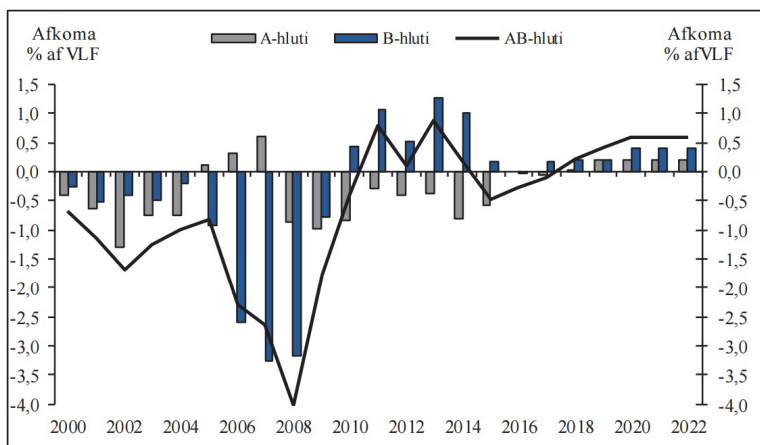
Fjármálaráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafa nú boðað að

teknar verði upp breyttar aðferðir við úthlutun tollkvóta, sem komi í veg fyrir að hátt verð á kvótanum hafi af neytendum ávinninginn af tollfrjálsum innflutningi og hætt verði að vinna beinlínis gegn tilgangi alþjóðasamninga sem Ísland hefur skuldbundið sig til að fylgja. Ýmislegt bendir til að þessi áform mæti harðri andstöðu hagsmunaaðila í landbúnaði.

Þetta væri þó fyrsta skrefið í átt að skynsamlegra kerfi. Næsta skref ætti að vera að afleggja tolla á vörur, sem keppa í raun ekki við neina innlenda búvöruframleiðslu. Síðan ætti að lækka tolla á búvörur almennt um helming eða svo, til að innlend framleiðsla fái eðlilega og sanngjarna samkeppni, og fella alveg niður tolla á verksmiðjuframleidda hvíta kjötinu. 

## Sveitarfélögin sækja á

Heildarafkoma A- og B-hluta sveitarfélaga 2000–2022



Heimild: Fjármálaáætlun 2018 - 2022

Fjármál sveitarfélaganna í landinu hafa verið með nokkuð mismunandi hætti á undanförunum árum eins og fram hefur komið í árlegum úttektum Vísbendingar á fjármálum þeirra. Mörg sveitarfélög komu illa út úr efnahagshruninu vegna útgjaldþenslu, misráðinna fjárfestinga og skuldasöfnunar árin fyrir hrun. Kjarasamningar og samningsbundnar launahækkningar hafa einnig gert sveitarfélögunum erfitt fyrir þegar greiðslugetan nær ekki að fylgja kostnaðarhækkunum. Styrking krónu hefur t.d. neikvæð áhrif á laun sjómanna og þar með útsvarstekjur ýmissa sveitarfélaga úti á landi. Þannig vegast á ýmsir þættir á í rekstrinum sem geta haft bæði jákvæð og neikvæð áhrif á afkomuna.

### Afkomuskilgreining og skuldaregla

Fjármálum sveitarfélaganna er skipt upp í A- og B-hluta. Í A-hlutanum eru sveitarstöðir þ.e. aðalsjóðir sveitarfélaganna sem fjármagnaðir eru að hluta til eða öllu leyti með skatttekjum. Í B-hlutanum eru stofnanir og fyrirtæki í eigu sveitarfélaganna sem eru fjárhagslega sjálfstæðar og fjármagnaðar með þjónustugjöldum. Í sveitarstjórnarlögum er skuldaregla sem kveður á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta megi ekki vera hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Þá mega samanlögð heildarútgjöld vegna rekstrar A- og B-hlutans ekki vera meiri en reglulegar tekjur á hverju þriggja ára tímabili. Þessar reglur voru teknar upp fyrir rúmum fimm árum og hafa haft í för með sér sterkari fjárhagsstöðu hjá sveitarfélögunum.

### Fleiri stöðugildi en hjá ríkinu

Sveitarfélögin í landinu eru 74 talsins og fjöldi stöðugilda er yfir 20 þúsund að meðtöldum

B-hluta fyrirtækjum og stofnunum. Hjá ríkinu eru um 17 þúsund stöðugildi sem lýsir best þeirri umfangsmiklu þjónustu sem sveitarfélögin sinna í dag. Tæplega þriðjungur stöðugilda tengist grunnskólanum. Fjármögnun þjónustunnar er að langmestu leyti í formi skatttekna eða um 75%.

### Hallarekstur á góðæristímanum

Eins og sjá má á mynd 1 er búist við því að heildarafkoma af rekstri sveitarfélaganna muni fara heldur batnandi á næstu árum samkvæmt fjármálaáætlun fyrir árin 2018 - 2022 sem lögð var fram á Alþingi í síðustu viku. Heildarafkoma er í þessu sambandi skilgreind sem rekstrarafkoma að viðbættum kostnaði vegna nettó fjárfestinga. Afkoman á þennan mælikvarða var lengst af neikvæð frá aldamótum og fram yfir góðærisárin 2004 - 2007 miðað við samtölu A- og B-hluta (sjá línuna á myndinni). Enda stóðu mörg sveitarfélög uppi með mikinn rekstar- og fjárhagsvanda eftir góðærið. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur það hlutverk að fylgjast með fjármálum þeirra, en í kjölfar efnahagshrunsins voru sumum sveitarfélögum settir úrslitakostir þannig að þau hafa þurft að takast á við vandann og hreinsa til í fjármálunum. Frá árinu 2015 hefur leiðin heldur legið upp á við og er gert ráð fyrir að sú þróun haldi áfram a.m.k. fram til ársins 2022 samkvæmt fyrirliggjandi spá. Mikil aukning í atvinnuþátttöku, lítið atvinnuleysi og ríflegar launahækkningar leiða til hærri útsvarstekna. Þá koma hækkningar á fasteignaverði og fjölgun nýbygginga sér vel fyrir sveitarfélögin í auknum fasteignasköttum. Skuldir sveitarfélaganna í landinu eru enn miklar og er því mikilvægt fyrir þau að nýta góðærið til að grynna á þeim þrátt fyrir mikinn þrýsting á aukin útgjöld alls staðar að úr samfélaginu.

## Aðrir sálmar

### Skattar og innviðir

Reiðarslag sagði framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar í kjölfar boðaðra breytinga um að færa ferðaþjónustuna í sama virðisaukaskattsþrep og almenn atvinnufyrirtæki í landinu frá og með 1. júlí á næsta ári. Almennur virðisaukaskattur er 24% um þessar mundir, en stór hluti ferðaþjónustunnar greiðir hins vegar einungis 11% virðisaukaskatt sem sem er ríflega helmingi lægri skattur en almennt gerist og gengur í atvinnurekstri á Íslandi. Útleiga á hótélherbergjum og öðru gistirými til skemmi tíma en eins mánaðar fellur m.a. undir þessa ívilnun. Sama á við um veitingaþjónustu, starfsemi hópferðabíla, rekstur baðstaða, ferðaleiðsögn og fleira.

Lengi vel var ákveðinn hluti ferðaþjónustunnar í 7% skattþrepi og hinn hlutinn þurfti ekki að greiða neinn virðisaukaskatt á sama tíma og mörg fyrirtæki í greininni högnuðust mikið í kjölfar gríðarlegrar fjölgunar ferðamanna til landsins. Frá og með 1. janúar 2016 hækkaði virðisaukaskattshlutfallið í 11% og ýmis starfsemi sem áður var ekki virðisaukaskattskyld var felld undir virðisaukaskattinn við litla hrifningu margra.

Ferðaþjónustan hér á landi hefur náð þeim sögulega áfanga að vera orðin ein stærsta atvinnugrein þjóðarinnar. Rökin fyrir sérstökum skattávilnunum til að örva starfsemi fyrirtækja í greininni eru því augljóslega ekki fyrir hendi lengur. Samkvæmt tölum sem finna má á vef fjármálaráðuneytisins er virðisaukaskattstekjur af þeirri ferðaþjónustutengdri starfsemi sem fellur undir lægra skattþrepið einungis um 3% af tekjum ríkissjóðs af virðisaukaskatti. Með nokkrum rökum mætti halda því fram að aðrar atvinnugreinar í landinu búi við hærri virðisaukaskattshlutfall vegna þessa. Enda kemur fram í rökstuðningi með skattabreytingunum að unnt sé að lækka virðisaukaskattshlutfallið úr 24% í 22,5% frá og með 1. janúar 2019 þegar aðstöðumunur hefur verið jafnaður.

Mikið hefur verið rætt um innviðauppbyggingu síðustu misserin, ekki síst á vettvangi ferðaþjónustunnar. Mögulega hafa lágir veltuskattar í ferðaþjónustunni leitt til offjárfestingar í greininni enda má gera ráð fyrir að eftirspurn útlendinga minnki þegar verð á þjónustunni hækkar. Stór verkefni eru framundan t.d. í samgöngumálum og ýmsum aðstöðumálum víða um land. Þessar framkvæmdir þarf eðli máls að fjármagna úr ríkissjóði og ekki er óeðlilegt að ferðaþjónustan kosti þær breytingar til jafns við aðra. Þá hníga ýmis hagstjórnarleg rök að því að skattleggja ferðaþjónustuna í þeim tilgangi að draga úr undirliggjandi þenslu og styrkingu krónunnar. *s.g*

Ritstjóri: Sverrir H. Geirmundsson  
 Ábyrgðarmaður: Jóhannes Benediktsson  
 Útgefandi: Heimur hf., Borgartúni 23, 105 Rvík.  
 Sími: 512 7575.  
 Netfang: joiben@heimur.is.  
 Prentun: Heimur. Upplag: 700 eintök.  
 Öll réttindi áskilin. © Ritið má ekki afrita án leyfis útgefanda.