



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 6. Okt 2023
Tilvísun: M202309-0558

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024, mál 1 og frumvarp til laga um breytingar á ýmsum gjöldum, mál 2.

Alþýðusambandið hefur fengið til umsagnar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024, 1. mál ásamt frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum gjöldum, 2. mál.

Alþýðusambandið skilaði á vormánuðum inn umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028. Í umsögninni var bent á að há verðbólga og vandi á húsnæðismarkaði væru stærstu áskoranir efnahagsmála. Í umsögninni var jafnframt gagnrýnt að ekki væri að finna neinar markvissar aðgerðir til að draga úr verðbólgu eða bregðast við afkomu- og húsnæðisvanda heimila. Þar var jafnframt kallað eftir því að umbætur í húsnæðismálum yrðu settar í forgang á næstu misserum ásamt því að efla stuðning til barnafjölskyldna og efla húsnæðisstuðning með sértækum aðgerðum þannig að markmið um að húsnæðiskostnaður nemi undir 25% af ráðstöfunartekjum náist¹.

Miðstjórn ASÍ ályktaði um fjármálaáætlun þann 19. apríl síðastliðinn þar sem aðgerða- og úrræðaleysi ríkisstjórnar var harðlega gagnrýnt. Á ályktuninni sagði m.a.: „Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar er ekki að finna neinar raunverulegar aðgerðir sem stuðla að lækkun verðbólgu á þessu ári. Í áætluninni er heldur ekki að finna nein áform um að styðja við afkomu heimilanna eða taka á þeim bráðavanda sem ríkir á húsnæðismarkaði eða í heilbrigðiskerfi.

Áætlunin afhjúpar klassíska veikleika í opinberum fjármálum. Undanfarin ár hefur verið þrengt að tekjum ríkisins og útgjaldavöxtur verið umfram áætlanir. Afkoman er því veik ef tekið er tillit til stöðu hagsveiflunnar. Svo óábyrg áætlun skapar hættu á að þrengja muni hratt að rekstri hins opinbera þegar dregur úr þenslu í hagkerfinu. Enn og aftur gæti þurft að skera niður í innviðum samfélagsins til að borga fyrir skattalækkunir hinna auðugustu“.

Fjárlagafrumvarpið er í takt við ríkisfjármálastefnu undanfarinna ára. Sú tekjuöflun sem ráðist er í leggst einkum á almenning gegnum krónutölugjöld og skattlagningu á ökutæki. Alþýðusambandið vísar til fyrri umsagnar um fjármálaáætlun og bendir á að hægt sé að auka aðhald ríkisfjármála og styðja við heimili með umbótum í skattkerfinu. Má þar nefna að ráðast í umbætur í skattlagningu fjármagnstekna, girða

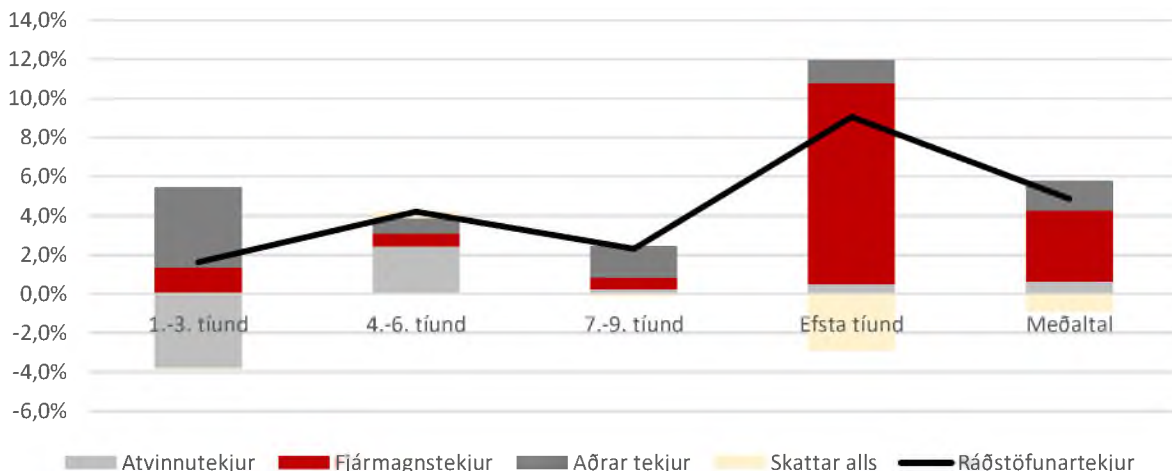
¹ Sjá umsögn ASÍ, <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4518.pdf>



fyrir tekjutilflutning, taka upp auðlindagjöld sem taka mið af auðlindarentu, taka upp komugjöld í ferðaþjónustu og hækka bankaskatt².

Ráðstöfunartekjur á mann á föstu verðlagi

Breyting, 2019-2022



Kjarasamningar á almennum vinnumarkaði losna í lok janúar næstkomandi. Það er ljóst að framundan er gríðarlega krefjandi kjaralota í umhverfi hárrar verðbólgu, hárra vaxta og hægari efnahagsvaxtar. Það þrengir hratt að afkomu heimila um þessar mundir. Þetta leiðir af minnkandi kaupmætti ráðstöfunartekna, aukinni vaxtabyrði, aukinni húsnæðiskostnaðarbyrði og hækkun á verðlagi nauðsynjavöru. Að óbreyttu mun ástandið hafa áhrif á launakröfur almennings. Aðgerðir stjórnvalda til stuðnings kjarasamningum eru því nauðsynlegar til að hægt sé að verja kaupmátt heimila og ná hratt niður verðbólgu og vaxtastigi.

Aðgerða þörf í húsnæðismálum

Um 27% leigjenda voru með íþyngjandi húsnæðiskostnað árið 2021 og um 29% einstaklinga í neðsta tekjufimmtungi. Hlutfall eigenda með íþyngjandi húsnæðiskostnað var um 8,9% sama ár. Önnur birtingarmynd vaxandi húsnæðiskostnaðar sést í tölfræði um þröngbýli sem hefur farið vaxandi meðal hinna tekjulægstu og meðal aðfluttra undanfarin ár. Ljóst er að aðstæður hafa einungis versnað undanfarin misseri samhliða stórauðinni eftirspurn eftir húsnæði, framboðsskort og auknum vaxtakostnaði.

Í nýjustu efnahagsúttekt OECD fyrir Ísland var húsnæðismarkaður til umfjöllunar. Benti stofnunin á að húsnæðisbyrði leigjenda væri að meðaltali yfir 25% af ráðstöfunartekjum og að yfir 40% tekjulágra leigjenda á almennum leigumarkaði væru með íþyngjandi húsnæðiskostnað. Stofnunin kallaði eftir að aukinni uppbyggingu óhagnaðardrífins húsnæðis og benti á að minna fjármagni væri varið til húsnæðisstuðnings á Íslandi en á Norðurlöndum.

Alþýðusambandið tekur heilshugar undir ábendingar OECD, til langs tíma þurfi að leggja höfuðáherslu á fjölgun óhagnaðardrífna íbúða en til skamms tíma þarf að mæta þeim leigjendum og eigendum sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað með sértækum úrræðum. Við núverandi aðstæður hárra vaxta er hætta á því almennir verktakar fresti byggingaráformum og áform stjórnvalda um byggingu 35 þúsund íbúða muni

² Sjá nánar umsögn um Fjármálaáætlun, <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4518.pdf> og skýrslu ASÍ, *Skattar og ójöfnuður*, https://www.asi.is/media/317372/skattar-og-ojofnudur_skyrsla_070921.paf

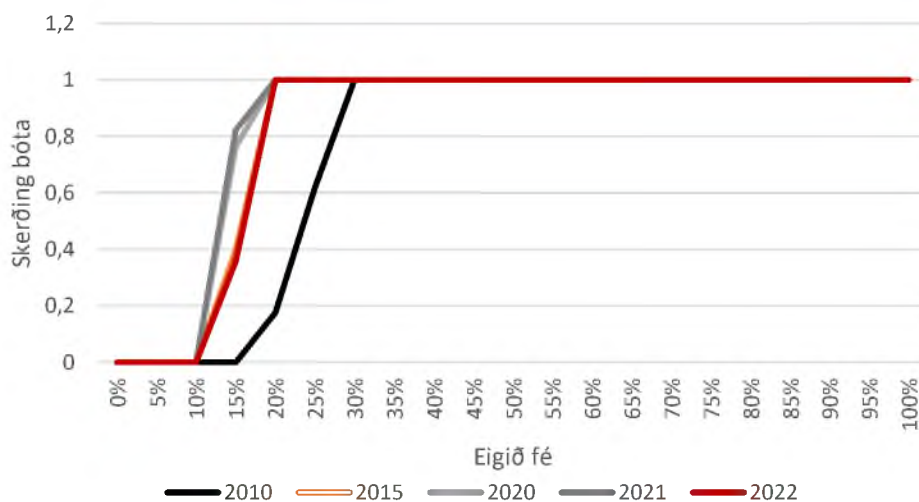


ekki raungerast á næstu 10 árum. Það er jákvætt að fjármögnun þúsund íbúða í almenna íbúðakerfinu sé tryggð í fjárlagafrumvarpi en forsenda fyrir því að markmið um uppbyggingu náist er lóðaframboð, fjármagn og lækkun fjármagnskostnaðar. Þar er áhyggjuefni hversu hægt hefur gengið að ná samningum við einstaka sveitarfélög á grundvelli rammasamkomulags um uppbyggingu húsnæðis.

Í stefnu ASÍ frá 45. þingi er lögð áhersla á að öllum skuli tryggt húsnæðisöryggi og að húsnæðisöryggi feli í sér að ráða við byrði húsnæðiskostnaðar, búa í heilnæmu húsnæði og þurfa ekki að flytja nema svo sé kosið. Einkum skal gæta þess að öllum bjóðist húsnæði þar sem kostnaður er ekki umfram fjórðung tekna. Þar er einnig lögð áhersla á að húsnæðisstuðningur hins opinbera eigi fyrst og fremst að nýtast þeim tekjulægri, fyrstu kaupendum og þeim sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað. ASÍ tekur undir tillögu starfshóps um húsnæðisstuðning um að sameina þurfi stuðningskerfi leigjenda í eitt stuðningskerfi og telur að tryggja þurfi fjármögnun kerfisins þannig að það dragi úr íþyngjandi húsnæðiskostnaði leigjenda.³

Alþýðusambandið hefur áður vakið athygli á stöðu vaxtabótakerfsins.⁴ Síðastliðinn áratug hefur dregið verulega úr framlögum til þess. Árið 2013 nam beinn fjárhagslegur stuðningur við heimili í formi vaxtabóta 9,3 milljörðum króna. Árið 2020 höfðu útgjöld ríkisins vegna þessa lækkað um 75% sökum þeirrar stefnubreytingar að innleiða stuðning í formi skattaívilunar vegna ráðstöfunar séreignarsparnaðar inn á fasteignalán. Sá stuðningur var að hluta mótvægi við skerðingu vaxtabóta.

Eignaskerðing vaxtabóta



Þessi stefnubreyting leiddi til þess að húsnæðisstuðningur færðist til tekjuhærri heimila og til eldri íbúðaeigenda. Tekjuhæstu 10% þeirra sem eru með íbúðalán njóta um helmingss stuðnings skattfrelsisins. Tekjuhæstu 10% fá að jafnaði um 1-3% vaxtabóta.⁵ Á árunum 2008-2010 stóð vaxtabótakerfið undir um fimmtungi vaxta og verðbóta heimila. Hlutfallið væri hærra ef tekið væri tillit til sérstakra vaxtabóta. Á árinu 2020 var hlutfallið um 3%. Sem dæmi hefðu vaxtabætur þurft að vera 14,6 milljarðar árið 2020 ef þær ættu að standa undir 20% af vaxtagjöldum.

³ https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengt-skjol/Sk%20starfsh%20um%20h%20basn%20a6%20isstu%20ning_lokaeintak.pdf

⁴ Sjá <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/hvad-var-um-vaxtabaeturnar/>

⁵ <https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/markviss-husnaedisstudningur-vid-tha-tekjuhaestu/>



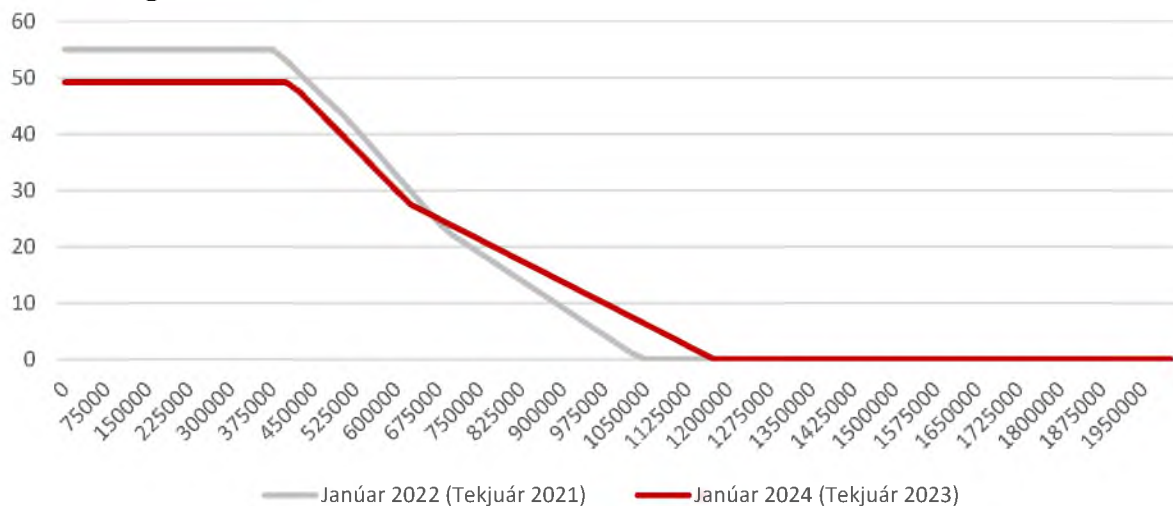
Alþýðusambandið telur að endurskoða þurfi vaxtabótakerfið þannig að það þjóni hlutverki sínu. Þar þarf að horfa til þess að kerfið dragi úr íþyngjandi húsnæðiskostnaði. Endurskoða þarf fjárhæðir kerfisins og draga úr bröttum eignaskerðingum.

Óskertar barnabætur rýrna að raungildi

Í kjölfar undirritunar kjarasamninga á almenna vinnumarkaðinum á síðasta ári voru boðaðar breytingar á barnabótakerfinu. Stefnt var að því að innleiða breytingarnar í tveim áföngum. Í fyrsta áfanga voru grunnfjárhæðir hækkaðar og samræmdar eftir fjölda barna ásamt því að viðbót vegna barna undir 7 ára var lækkuð. Tekjuskerðingarmörk tóku breytingum og efra skerðingarþrep var lagt niður. Í seinni áfanga sem nú tekur gildi um áramót eru grunnfjárhæðir hækkaðar, viðbót vegna barna undir 7 ára lækkuð ásamt því að eitt skerðingarhlutfall tekur gildi. Breytingarnar fólu í sér að viðtakendum barnabóta fjölgaði um 2.900 fjölskyldur.

Barnabætur einstaklings, 1 barn (Undir 7 ára)

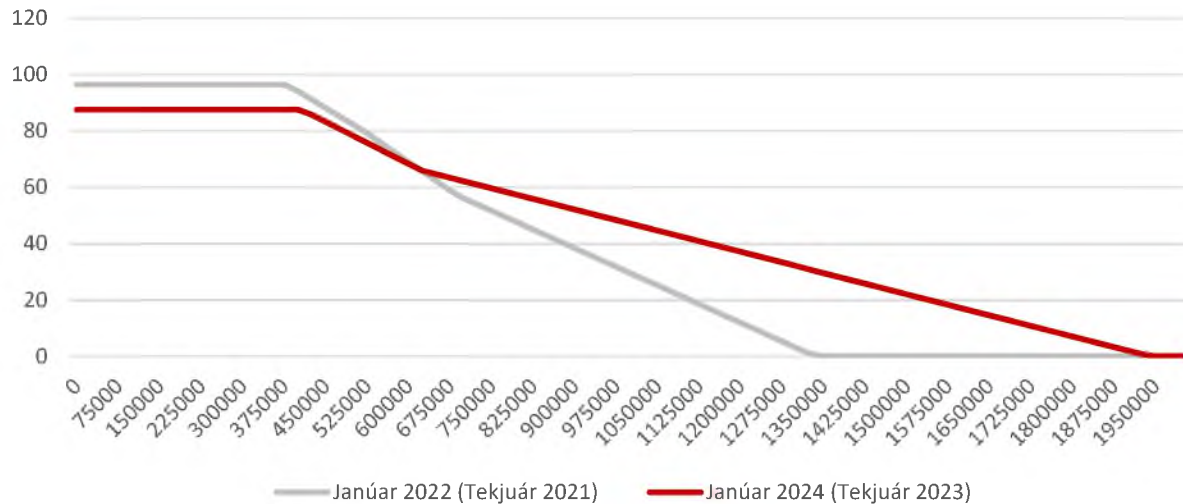
Fast verðlag,





Barnabætur einstaklings, 2 barn (1 undir 7 ára)

Fast verðlag,



Alþýðusambandið tekur undir markmið breytinganna og telur að einföldun kerfisins og upptaka samtímagreiðslna hafi verið til bóta. Þó er vert að nefna að frá því kerfisbreytingar voru gerðar hefur verðbólga verið mun meiri en spár gerðu ráð fyrir. Það hefur haft þau áhrif að þróun kaupmáttar barnabóta hefur ekki verið í takt við áformin. Þar sem breytingar fólu í sér að fjölga fjölskyldum í kerfinu var minni fjármunum ráðstafað til hækkunar óskertra bóta. Óvænt verðbólga hefur haft þau áhrif að dregið hefur úr kaupmætti óskertra bóta. Ábati frá fyrra kerfi er því einkum við meðaltekjur og ofar⁶. Að mati ASÍ er þörf á auknu fjármagni til barnabóta þar sem leggja þarf áherslu á hækkun skerðingarmarka.

Um íl-sjóð

Á samráðsgátt stjórnvalda birtist í vor áformaskjal um lagasetningu varðandi slit og uppgjör íl-sjóðs sem er fylgt eftir í fjárlagafrumvarpi. Í umsögn Alþýðusamband Íslands var lögð áhersla á að finna að því óréttlæti sem felst í því að velta byrðum vanda sjóðsins á eigendur skuldabréfa sjóðsins sem eru að mestu almenningur í gegnum lífeyrissjóði.⁷ Sérlega alvarlegt er það ójafnræði sem felst í áformum þegar aðgerð kemur ólíkt niður á hópum. Komið var inná að það væri vart heppilegt formdæmi að klúður stjórnmalamanna og stofnana ríkisins sé fært annað en þangað sem ábyrgðin liggur. Í umsögn var farið yfir að slit leiddi af sér umfangsmikinn lögfræðilegan ágreining og óvissu sem ljóst væri að fjöldi málshöfðana fylgdi með tilheyrandi kostnaði fyrir sjóðfélaga og skattgreiðendur. Umsagnir bárust um áform um slit íl-sjóðs frá aðilum vinnumarkaðar, sambandi sveitarfélaga og lífeyrissjóðum þar sem enginn umsagnaraðili skilaði jákvæðri umsögn um áform. Ítrekar ASÍ afstöðu sína um að hvetja til þess að látið sé af áformum um slit og uppgjör íl-sjóðs og ríkið standi að fullu við skuldbindingar sínar.

⁶ Ábati og samanburður við eldra kerfi ræðst af nokkrum þáttum, m.a. fjölda barna og fjölda barna undir 7 ára.

⁷ Sjá [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3450&uid=4de8bed5-e3f0-ed11-9bba-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3450&uid=4de8bed5-e3f0-ed11-9bba-005056bcce7e)



Alþýðusamband Íslands

Aðrar athugasemdir:

Í fjármálaáætlun er boðuð endurskoðun á örorkulífeyriskerfinu. Í því samhengi er gert ráð fyrir breytingum á fyrirkomulagi jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Er þar ráðgert að nýta framlag til jöfnunar til að fjármagna breytingar á örorkulífeyri. ASÍ gerir alvarlegar athugasemdir við þessi áform og bendir á að ekkert samráð hafi verið haft við verkalýðshreyfinguna.

Misjöfn örorkubyrði getur dregið úr getu einstakra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum varðandi greiðslur ellilífeyris til sjóðfélaga. Þannig getur örorkubyrðin skapað misvægi innan lífeyriskerfisins og jafnvel orðið til þess að skerða þurfi réttindi sjóðfélaga í ákveðnum sjóðum.

Í tengslum við kjarasamninga árið 2005 samþykkti þáverandi ríkisstjórn að jafna þessa misjöfnu byrði sjóðanna með jöfnunarframlagi til þeirra sjóða sem mikið á reynir. Umræddar greiðslur hafa hvorki verið markvissar né haldið verðgildi undanfarin ár. ASÍ telur það réttlætismál að byrði þessi sé jöfnuð og skorar á ríkið að axla sína ábyrgð í þeim efnum.

f.h. Alþýðusambands Íslands
Róbert Farestveit
Hagfræðingur

Reykjavík, 10. október 2023

Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Bls. | 1

Efni: Umsögn um 1. og 2. mál, fjárlög 2024 og breyting á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024

Hinn 12. september sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tvö lagafrumvörp, þ.e. frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024 (þskj. 1. í 1. máli) og frumvarp um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024 (þskj. 2 í 2. máli). Til hagræðis verður fyrrnefnda frumvarpið nefnt *íjálagafrumvarpið* og hið síðarnefnda *tekjubandormurinn* eða *bandormurinn* en sameiginlega *frumvörpin*.

Innan SVP – Samtaka verslunar og þjónustu eru ýmis fyrirtæki sem starfa við innflutning og sölu vara en einnig sölu vara sem eru framleiddar innanlands. Bílgreinasambandið (BGS) er sérgreinafélag innan SVP sem hefur m.a. þann tilgang að vera í málsvári fyrir aðildarfyrirtæki um málefni bílgreinarinnar á vettvangi SVP, Samtaka atvinnulífsins og gagnvart öllum opinberum aðilum. Umsögnin er sameiginleg og einu orði verða SVP og BGS hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*.

Í umsögninni er sjónum beint að skattlagningu ökutækja og eldsneytis eins og hún birtist í umfjöllun í framangreindum þingmálum með hliðsjón af opinberri umfjöllun.

Almennt

Í 1., 5., 7.–9. gr. í bandorminum eru lagðar til 3,5% hækkanir „krónutöluskatta“ sem snerta eigendur ökutækja sem nemur hluta verðlagsbreytinga árið 2023. Þá er jafnframt í a–c-liðum 9. gr. lagt til að svokallað lágmarksbifreiðagjald hækki um rúmlega 32,6% í því skyni að *styrkja tekjustofna ríkissjóðs af ökutækjum en á síðustu árum hafa þeir dregist saman vegna íjölgunar vistvænna og sparneytinna fólksbifreiða*. Í umfjöllun á bls. 93 í fjálagafrumvarpinu er þess getið að mikilvægir innviðir og almannaðjónusta hafi verið forgangsatriði við gerð þess ásamt því sem ríkið heldur áfram að leggja sín lóð á vogarskálarnar til að draga úr verðbólguþrýstingi í hagkerfinu. Á bls. 96 er að finna umfjöllun undir fyrirsögninni *Áhersla á aðhald* þar sem boðaðar eru áður boðaðar ráðstafanir sem draga eiga úr útgjöldum ríkisins um sem nemur 17 milljörðum kr. árið 2024. Samhliða eru boðaðar aðgerðir á tekjuhlið ríkisfjármála sem samkvæmt umfjöllun á bls. 126 eru liður í aðhaldsaðgerðum ríkisfjármálanna. Á bls. 97 er boðað að á árinu 2024 verði tekið fyrsta skrefið í breyttri gjaldtöku af ökutækjum og umferð. Þá segir:

Tekjur ríkissjóðs af þeirri skattlagningu hafa rýrnað mikið á undanförunum árum samhliða breytingum á bílaflota landsmanna. Til að bregðast við þeirri þróun verður innleitt nýtt, einfaldara og sanngjarnara kerfi þar sem greiðslur eru í auknum mæli tengdar notkun.



Þannig verður áfram hægt að standa að metnaðarfullri uppbyggingu samhliða nauðsynlegu viðhaldi vegakerfisins. [...].

Segja má að sjónarhorn frumvarpanna m.t.t. skatta af ökutækjum og eldsneyti séu tvö, annars vegar sjónarhorn viðbragða vegna tekjuþróunar og hins vegar það sem kalla mætti sanngirnisjónarhornið.

Bls. | 2

Tekjuþróun

Afstaða samtakanna er sú að allt frá kerfisbreytingu skattlagningar ökutækja og eldsneytis árið 2010 hafi í raun legið fyrir vitneskja um að breytingarnar mundu hafa það í för með sér að skatttekjurnar mundu dvína ef vel tækist til. Var kerfisbreytingin enda gerð með það að leiðarljósi að nýta skattkerfið til setningar efnahagslegra hvata til orkuskipta, eldsneytissparnaðar og samdráttar losunar frá samgöngum.

Frá árinu 2018 hafa legið fyrir tillögur um aðlögun skattkerfis ökutækja og eldsneytis að breytingum sem þá þegar voru farnar að koma fram sem áttu í raun að treysta tekjurnar smám saman eftir því sem tíminn liði. Var í því samhengi miðað við að „meðalbifreiðin“ bæri jafnan sama vörugjald þó svo að losun frá henni drægist saman. Þá stefndu tillögurnar einnig að aðlögun sem stefndi að upptöku notkunarskatta, sem nú hafa verið boðaðir. Tillögurnar komu hins vegar ekki til framkvæmda. Má í ákveðnu samhengi halda því fram að þar með hafi tekjunum í raun verið leyft að dragast saman eins og raunin hefur orðið.

Ljóst er að þolinmæði gagnvart dvínandi skatttekjum ökutækja og eldsneytis þvarr á síðasta ári. Fyrir síðustu áramót var lögfest svokallað lágmarksvörugjald auk þess sem svokallað lágmarksbifreiðagjald var tvöfaldað. Vissulega var með þeim aðgerðum unnið tímabundið gegn þróun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti. Hins vegar höfðu þessar aðgerðir það í för með sér að minnkaður var sá munur sem var á efnahagslegum fýsileika fjárfestingar í rafmagnsbifreiðum og öðrum sparneytnum bifreiðum samanborið við eyðslufrekari. Í vissum skilningi var árangri í orkuskiptum og samdrætti losunar frá samgöngum þannig fórnað fyrir hærri skatttekjur.

Ekki verður hjá því komist að draga af framangreindu þá ályktun að ákveðinnar værðar hafi gætt af hálfu hins opinbera. Af einhverjum sökum hafa viðbrögðin þegar á hólminn er komið dregið úr hvatningu sem stefnir að lögfestum og stjórnmálalegum markmiðum í loftslagsmálum sem m.a. sækja stoð í alþjóðasamninga og alþjóðlegt samstarf.

Sanngirni

Hinn 4. október síðastliðinn birti fjármála- og efnahagsráðherra áformaskjal á samráðsgátt stjórnvalda þar sem boðuð er lagasetning sem stefnir að upptöku notkunargjalda sem lögð verða á eigendur rafmagns- og tengiltvinnbifreiða. Í þessu samhengi er rétt að taka fram að samtökin hafa hvatt til þessa en í því samhengi að það sé ekki aðeins í samræmi við þá stefnu sem boðuð var árið 2018 og eðlileg viðbrögð í ljósi þróunar tekjustofnar eldsneytisskatta heldur í ágætu samræmi við væntingar bifreiðaeigenda sem mega hafa gert ráð fyrir því að taka þátt í fjármögnun samgöngukerfisins.

En það eru til fleiri sjónarmið sanngirni sem horfa til almannahagsmuna til lengri tíma. Meðal þeirra eru þau sjónarmið sem liggja til grundvallar markmiðum um orkuskipti og samdrátt losunar í samgöngum.

Stuðningur við orkuskipti

Eins og áður segir hefur fyrirkomulag skattlagningar ökutækja og eldsneytis stutt við orkuskipti og samdrátt losunar frá samgöngum. Hins vegar hafa verið gerðar breytingar á kerfinu sem dregið hafa úr hvatanum.

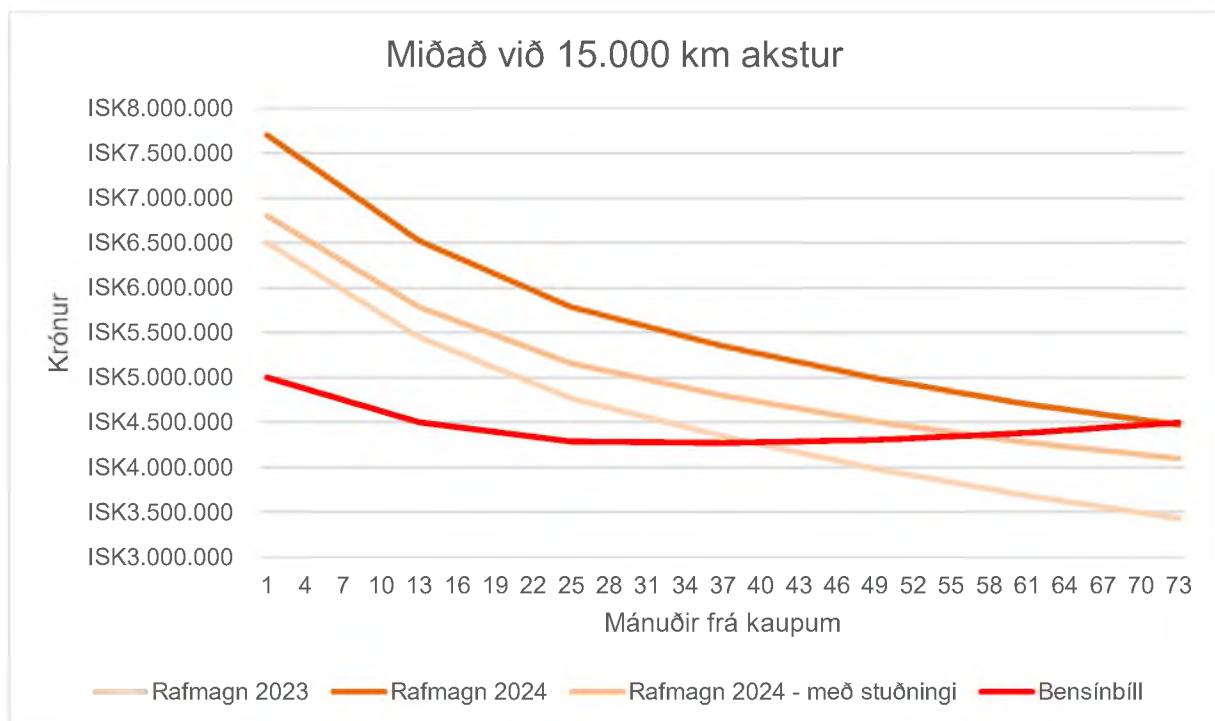
Bls. | 3

Í fjárlagafrumvarpinu er boðað að sá stuðningur sem veittur hefur verið í gegnum virðisaukaskattskerfið muni dragast saman yfir 35% á nafnverði milli áranna 2023 og 2024 við færslu hans af tekjuhlíð yfir á útgjaldahlíð. Ljóst er að fjármála- og efnahagsráðuneytið merkir aðgerðina sem aðhaldsaðgerð og telur hana eina af forsendum lækkandi verðbólgu. Á mælikvarða „langtímasanngirni“ er rétt að horfa til talna sem gefa til kynna áhrif breytinga á stuðningi við orkuskipti.

Áhrif

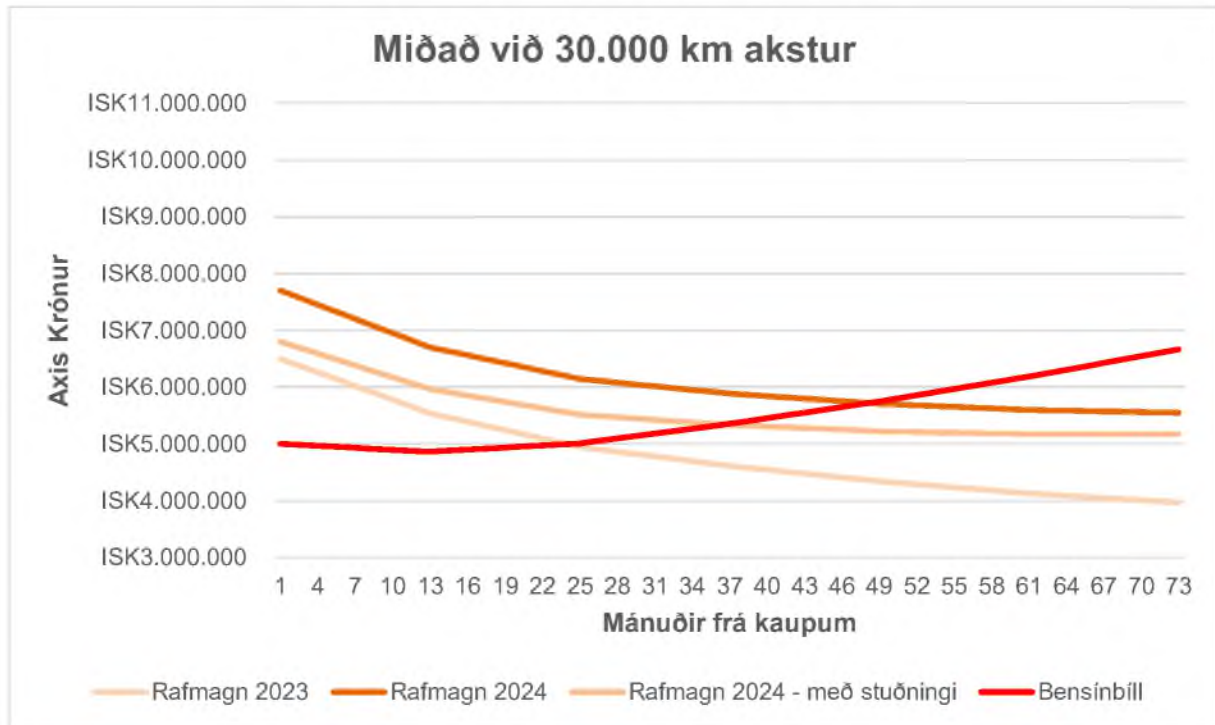
Tekjuáhrif breytinga á skattkerfi ökutækja og eldsneytis liggja fyrir í frumvörpunum. Hins vegar er rétt að horfa til þess hvernig áhrifin birtast hjá kaupendum ökutækja.

Mynd A: Uppsöfnun kostnaðar við kaup á bifreið sem er ekið 15 þús. km á ári.





Mynd B: Uppsöfnun kostnaðar við kaup á bifreið sem er ekið 30 þús. km á ári.



Bls. | 4

Á myndum A og B er settur fram samanburður á uppsöfnun kostnaðar sem kaupandi bifreiðar verður fyrir á 6 árum frá kaupdegi, annars vegar bensínbifreið og hins vegar rafmagnsbifreið. Kostnaðaruppsöfnun rafmagnsbifreiðarinnar er sett fram miðað við þrjár sviðsmyndir, þ.e. í fyrsta lagi þau kjör sem bjóðast á þessu ári og hins vegar miðað við þau kjör sem bjóðast á næsta ári, með og án beins stuðnings úr orkusjóði. Á mynd A er miðað við kostnaðarþróun við 15. þús. km árlegan akstur en á mynd B er miðað við 30 þús. km akstur. Kaupverð rafmagnsbifreiðanna er stöðugt, þ.e. nemur sömu fjárhæð í öllum tilvikum. Með tilliti til þess verðmunar sem gæti er miðað við að kaupverð bensínbifreiðarinnar nemi 5 millj. kr. með virðisaukaskatti og kaupverð rafmagnsbifreiðarinnar nemi 6,5 millj. kr. á árinu 2023, en á árinu 2024 hefur virðisaukaskattur verið lagður á rafmagnsbifreiðina og verður því kaupverð hennar 7,7 millj. á árinu 2024. Í útreikningunum er einnig gert ráð fyrir stuðningi orkusjóðs sem nemur 900.000 kr. Í öllum tilvikum gert ráð fyrir því að kaupandinn eigi fyrir kaupnum og fjármagni þau ekki með lántöku. Ekki er gert ráð fyrir afskriftum á fyrsta ári en þær eru reiknaðar árin þar á eftir. Ekki er tekið tillit til þróunar söluverðs á eftirmarkaði.

Af mynd A leiðir að bifreiðakaupandi sér fram á það á þessu ári, m.t.t. uppsafnaðs kostnaðar, að kaupin taki að borga sig eftir rúm 4 ár og 2 mánuði. Ef miðað er við kjörin á næsta ári en að teknu tilliti til stuðnings úr orkusjóði borga kaupin sig ekki fyrr en eftir 5 ár og 7 mánuði en ef miðað er við engan stuðning úr orkusjóði er kaupandi rafbíls ekki að sjá að kaupin borgi sig fyrr en eftir 6 ár og 11 mánuði.



Staða kaupanda rafmagnsbifreiðar er betri af því sem leiða má af mynd B. Slíkur kaupandi sér fram á að kaupin borgi sig miða við kjör þessa árs eftir 1 ár og 11 mánuði, eftir um 3 ár og 11 mánuði á kjörum næsta árs með stuðningi úr orkusjóði og eftir rúm 4 ár og 11 mánuði fái slíkur stuðningur ekki. Þegar bifreiðakaupandi tekur ákvörðun um hvort það sé hagkvæmt fyrir hann að kaupa rafmagns- eða bensínbifreið þarf hann að horfa til þess hve lengi hann ætlar að eiga hann, þ.e. hvenær hann hyggst selja hann á eftirmarkaði. Við þá ákvarðanatöku liggur a.m.k. ljóst fyrir af framangreindu að því skemur sem eignarhaldið á að vara því fýsilegri kostur verður bensínbifreiðin og því lakari verður rafmagnsbifreiðin. Ef mismunur á verði bensínbifreiðar og rafmagnsbifreiðar er fjármagnaður með bílaláni eru kaupin ekki að borga sig eftir 10 ár í hvorugri sviðsmyndinni.

Bls. | 5

Hvað er framundan?

Um þessar mundir blasir sú heildarmynd við að óljósar breytingar eru að verða bæði á skattlagningu ökutækja og eldsneytis og stuðningi vegna orkuskipta í samgöngum. Um síðustu áramót tóku gildi breytingar sem treystu tekjur ríkisins en drógu úr hvötum. Á næsta ári verður notkunargjald tekið upp sem þó hefur enn ekki verið að fullu útfært. Á sama tíma færast kaupívilnanir úr virðisaukaskattskerfinu yfir í beina styrki og ekki liggur fyrir hvernig þeim verður úthlutað og til hverra. Fréttir hafa þegar borist af mikilli eftirspurn eftir rafmagnsbifreiðum vegna breytinganna sem verða um næstu áramót. Af almennri umræðu að dæma átta menn sig illa á hvað framundan er. Skýr merki óvissu eru uppi.

Hvað er framundan? Til hvers ætti fólk og fyrirtæki sem áforma fjárfestingu í ökutækjum á næsta ári eða hinu þarnæsta að líta? Hvaða bíla geta söluaðilar boðið upp á? Hvað mun bíllinn kosta? Hvað mun kosta að reka hann? Er e.t.v. skynsamlegra að fjárfesta í bíl sem gengur fyrir jarðefnaeldsneyti þar til framtíðin verður skýrari þar sem við höfum langa reynslu af notkun þeirra? Þetta eru stórar spurningar og svörin fá.

Þó svo að undirbúningur fjárlaga standi jafnan frá vori til hausts, að sumarfríi meðtöldu, hlýtur að vera unnt að gera þá kröfu að stjórnvöld skipuleggi undirbúning, vinnu og kynningu með þeim hætti að fyrirsjáanleiki verði tryggður. Öðrum kosti er hætt við að áhrifin verði lítt fyrirsjáanleg.

Samandregið

Afstaða samtakanna er að:

- Þróun skatttekna ökutækja og eldsneytis hafi mikið til verið fyrirsjáanleg afleiðing stjórnmalalegra ákvarðana.
- Um nokkra hrið hafi legið fyrir haldbærar tillögur til úrbóta sem ekki hafi verið hrint í framkvæmd.
- Gerð hafi verið mistök við breytingar á skattkerfi ökutækja sem tóku gildi við síðustu áramót sem eðlilegt væri að endurskoða eða a.m.k. að þess verði gætt að ekki verði áfram haldið á sömu braut.
- Ástæða sé til að auka áherslu á öflun skatttekna af notkun ökutækja og hraða eins og unnt er upptöku slíkra skatta í stað þess að stagbæta núverandi skattkerfi með tekjuskjónarmið að leiðarljósi eingöngu.



- Útgjaldarammi vegna stuðnings við kaup á rafmagnsbifreiðum sé of afturþungur, stytta beri tímaramma stuðningsins og færa útgjöld á síðasta árinu fram á tvö fyrstu árin þannig að áhrif stuðningsins verði í betra samræmi við verðþróun hreinorkuökutækja.
- Það sé afar mikilvægt að tryggja kaupendum ökutækja og bílgreininni fyrirsjáanleika m.t.t. skattlagningar ökutækja og eldsneytis.

Virðingarfyllst,

f.h. Bílgreinasambandsins

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

María Jóna Magnúsdóttir
Framkvæmdasjóri

Andrés Magnússon
framkvæmdasjóri



Fylgiskjal – Nánar um frumvörpin o.fl.

Almennt um frumvörpin

Í 1., 5., 7.–9. gr. í bandorminum eru lagðar til 3,5% hækkanir „krónutöluskatta“ sem snerta eigendur ökutækja sem nemur hluta verðlagsbreytinga árið 2023. Þá er jafnframt í a–c-liðum 9. gr. lagt við að svokallað lágmarksbifreiðagjaldi hækki um rúmlega 32,6% í því skyni að *styrkja tekjustofna ríkissjóðs af ökutækjum en á síðustu árum hafa þeir dregist saman vegna fjölgunar vistvænna og sparneytinna fólksbifreiða.*

Bls. | 7

Rétt er að geta þess að fjárhæð lágmarksbifreiðagjalds var tvöfölduð um síðustu áramót ásamt því sem losunarmörk lágmarksgjalds voru hækkuð með þeim afleiðingum að stærri hluti bifreiðaeigenda greiða í dag lágmarksgjald en áður. Á sama tíma var tekið upp svokallað lágmarksvörugjald, sem er lagt á við innflutning, með þeim afleiðingum að kaupendur hreinorkubifreiða og sparneytinna bifreiða bera 5% vörugjald við greiðslu kaupverðs. Á sama tíma lækkaði upphæð virðisaukaskattsívilnunar vegna kaupa á rafmagnsbifreiðum um 240 þús. kr. á bifreið.

Í umfjöllun á bls. 93 í fjárlagafrumvarpinu er þess getið að mikilvægir innviðir og almannaðjónusta hafi verið forgangsatriði við gerð þess ásamt því sem *rikið heldur áfram að leggja sín lóð á vogarskálarnar til að draga úr verðbólguþrýstingi í hagkerfinu.* Á bls. 96 er að finna umfjöllun undir fyrirsögninni *Áhersla á aðhald* þar sem boðaðar eru áður boðaðar ráðstafanir sem draga eiga úr útgjöldum ríkisins um sem nemur 17 milljörðum kr. árið 2024. Samhliða eru boðaðar aðgerðir á tekjuhlið ríkisfjármála sem samkvæmt umfjöllun á bls. 126 eru liður í aðhaldsaðgerðum ríkisfjármálanna. Á bls. 97 segir eftirfarandi:

[...] Nefna má að fyrsta skrefið verður tekið í breyttri gjalddöku af ökutækjum og umferð á nýju ári, líkt og boðað hefur verið. Tekjur ríkissjóðs af þeirri skattlagningu hafa rýrnað mikið á undanförunum árum samhliða breytingum á bílaflota landsmanna. Til að bregðast við þeirri þróun verður innleitt nýtt, einfaldara og sanngjarnara kerfi þar sem greiðslur eru í auknum mæli tengdar notkun. Þannig verður áfram hægt að standa að metnaðarfullri uppbyggingu samhliða nauðsynlegu viðhaldi vegakerfisins. Í fyrsta skrefi er horft til raf- og tengiltvinnbíla sem hafa hingað til borið takmarkaðan kostnað af notkun vegakerfisins. Gjaldtöku verður þó hagað með þeim hætti að eftir sem áður verður umtalsvert hagkvæmara að eiga slíka bíla heldur en bensín- eða díselbíla. Á næsta ári munu ívilnanir til stuðnings vistvænum samgöngum sömuleiðis breyta um form og hverfa úr virðisaukaskattskerfinu en verða þess í stað útfærðar á gjaldahlið í gegnum Orkusjóð.

Í þessu samhengi er rétt að taka hér upp eftirfarandi brot úr opinberri umfjöllun.

Mbl.is 12. september síðastliðinn:

„Svo gleymist stundum að nefna að rafbílaeigendur koma með engu móti að því að greiða fyrir notkun á vegakerfinu. Það hefur því verið augljóst að við myndum þurfa að finna eitthvað nýtt jafnvægi í gjalddöku af ökutækjum í umferð,“ segir Bjarni.

Bls. 13 í greinargerð tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026:

Stefnt er að heildarendurskoðun á þessum hluta skattkerfisins til að tryggja sambærilegar skatttekjur af ökutækjum og á árunum 2010–2017. Lausnin mun að öllum líkindum fela í



sér einhvers konar notkunarskatt á bifreiðar enda ómögulegt að byggja fjármögnunarkerfi samgönguinnviða á skattstofnum sem stjórnvöld vilja minnka.

Bls. 60 í greinargerð tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028:

Vegna þessara áskorana stendur til að gera veigamiklar breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Fyrsta skrefið var stigið um síðustu áramót með breytingum á vörugjaldi á ökutæki og bifreiðagjaldi en ljóst er að þörf er á frekari breytingum eigi tekjurnar að ná í fyrra horf, sem var um 1,7% af landsframleiðslu á árunum 2010–2017, líkt og gert er ráð fyrir í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Í þessu samhengi hefur einkum verið horft til þess að nýr grunnur undir tekjuöflun á þessu sviði verði gjaldtaka eftir notkun ökutækja samkvæmt aflestri á kílómetrastöðu sem er ætlað að leysa að hluta til af hólmi núverandi fyrirkomulag á gjaldtöku. Samhliða þessum breytingum hefur ríkisstjórnin jafnframt sett fram áform um að flýta framkvæmdum við uppbyggingu arðbærra samgönguinnviða á komandi árum sem fjármagnaðar verði að hluta eða öllu leyti með umferðar- eða veggjöldum. Um er að ræða annars vegar mannvirki og almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við svonefndan samgöngusáttmála og hins vegar þjóðhagslega mikilvæg innviðaverkefni á landsbyggðinni, s.s. jarðgangagerð. Við útfærslu á breytingum á skattlagningu ökutækja og eldsneytis og flýtifjármögnun vegamannvirkja er mikilvægt að horfa á heildarmyndina þannig að um verði að ræða samræmt gjaldtökukerfi á landsvísu sem er einfalt og hagkvæmt fyrir skattgreiðendur. Til þess að tryggja skýra heildarsýn hafa fjármála- og efnahagsráðuneytið og innviðaráðuneytið sett á fót sameiginlega verkefnastofu um samgöngugjöld til þess að móta tillögur að nýju tekjuöflunarkerfi í samgöngum með hliðsjón af framkvæmdaáformum í samstarfi við ráðuneytin. Innleiðing á nýjum samgöngugjöldum, mögulega með tilkomu notkunarskatts, hefur ekki verið greind með tilliti til jafnréttisáhrifa þar sem útfærslan er ennþá í vinnslu. Sú greining mun eiga sér stað samhliða vinnu við útfærslu á skattlagningunni.

Bls. | 8

Frétt á vef Stjórnarráðs Íslands frá 1. febrúar 2023 með fyrirsögnina *Verkefnastofa mótar tillögur um sjálfbæra og gagnsæja gjaldtöku af vegasamgöngum til framtíðar.*

Það er stefna stjórnvalda sem birtist í fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026 að tekjur af þessu tagi nái sínu fyrra sögulega meðaltali, enda hafa þær verið mikilvægur þáttur í tekjuöflunarkerfi ríkisins. Hefur einna helst verið til skoðunar að taka upp almenna innheimtu á gjöldum af notkun ökutækja, s.s. kílómetragjald.

[...]

Á sama tíma hafa stjórnvöld metnaðarfull áform um áframhaldandi uppbyggingu og viðhald samgönguinnviða, meðal annars verkefni sem fjármögnuð verði með umferðar- eða veggjöldum.

[...]

Þessi áform kalla á að mótuð verði heildstæð framtíðarsýn um breytt fyrirkomulag gjaldtöku af ökutækjum, eldsneyti og afnotum vegakerfisins sem geti orðið sjálfbært til langrar framtíðar. Þannig verði dregið úr sértækum gjöldum á borð við eldsneytisgjöld, vörugjöld o.fl. og tekið upp gagnsærra og sanngjarnara kerfi sem miðast í auknum mæli við notkun.

Af framangreindu leiðir í fyrsta lagi að forsendum tekjuáætlunar fjárlagafrumvarpsins er fylgt, í öðru lagi eru lögfestar nokkurskonar tekjubætur vegna fyrirkomulags skattkerfis ökutækja, í þriðja lagi kom fram einörð áform um kerfisbreytingu í átt til notkunarskatta á eigendur ökutækja

og í fjórða lagi eðlisbreyting á ívilnunum opinberra fjármála vegna orkuskipta í samgöngum. Skatttekjur af ökutækjum og eldsneyti munu því hækka um næstu áramót en á móti kemur útgjaldaauki sem beinist að kaupum á hreinorkuökutækjum sem þó nemur ekki umfangi ívilunar virðisaukaskattkerfisins. Sú stjórnmálalega afstaða að ójafnræðis gæti m.t.t. skattbyrði eigenda hreinorkubifreiða og annarra og virðist m.a. lögð til grundvallar þörf á kerfisbreytingu.

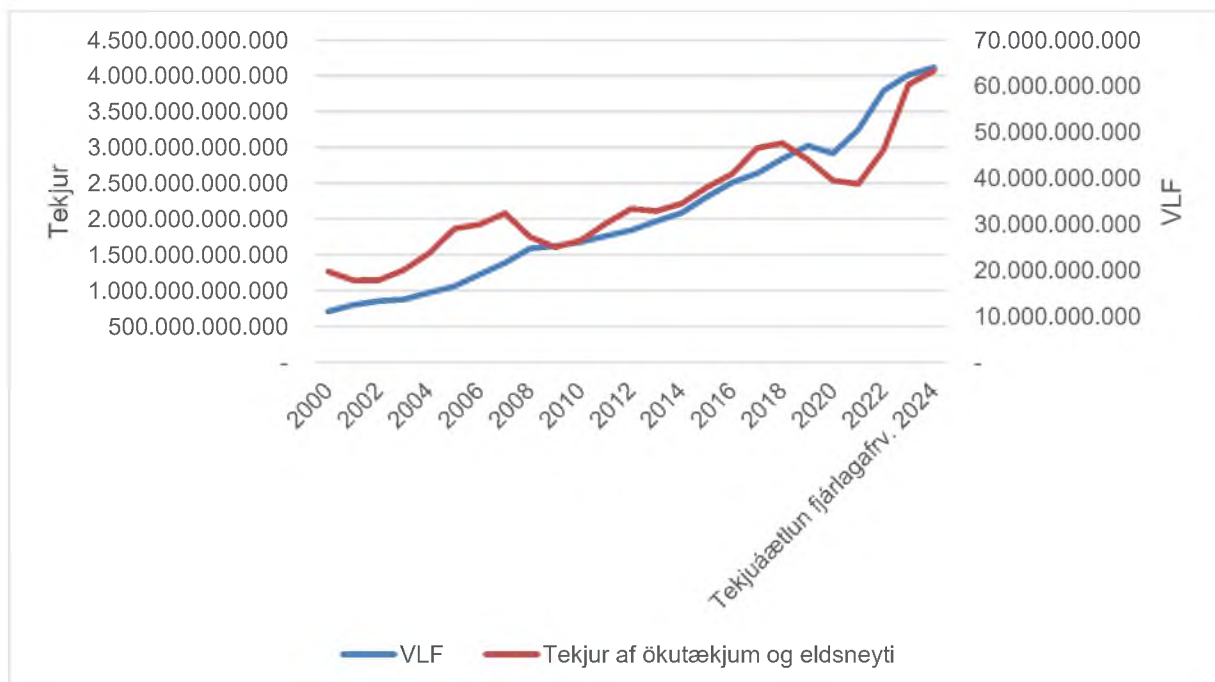
Bls. | 9

Þróun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti

Almennt

Á bls. 96 í fjárlagafrumvarpinu er að finna mynd þar sem varpað er ljósi á að tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti hafi lækkað mikið í hlutfalli af vergri landsframleiðslu (VLF) á árunum 2000–2022. Af myndinni má glögglega sjá að tekjur af ökutækjum og eldsneyti námu mun hærri hluta VLF á árunum 2000–2005, hann fór minnkandi árin 2006 og 2007 en lækkaði skarpt 2008. Þar eftir fóru tekjurnar hækkandi árin 2012, 2017 og 2022 en sættu lækkun önnur ár þar á milli. Ætla verður að tekjur sem hlutfall af VLF gefi ágæta mynd af þróun skatttekna, a.m.k. til lengri tíma lítið. Á mynd 1 hefur samhengið verið sett upp einfaldaðan hátt. Í grundvallaratriðum þróast skatttekjurnar í nokkuð góðum takti með þróun VLF en frávikin helgast einna helst af kerfisbreytingum og ytri aðstæðum, þ.e. hruginu, kerfisbreytingum sem stuðla að losunarsamdrætti og hnökrum á framleiðslukeðjum undir aðstæðum heimsfaraldurs og stríðsreksturs Rússa í Úkraínu. Fyrir hrunið var skattkerfi ökutækja og eldsneytis ekki að öllu leyti byggt upp með sama hætti og nú er og verður nokkur grein gerð fyrir því síðar.

Mynd 1: Þróun VLF og tekna af ökutækjum og eldsneyti 2000–2024.

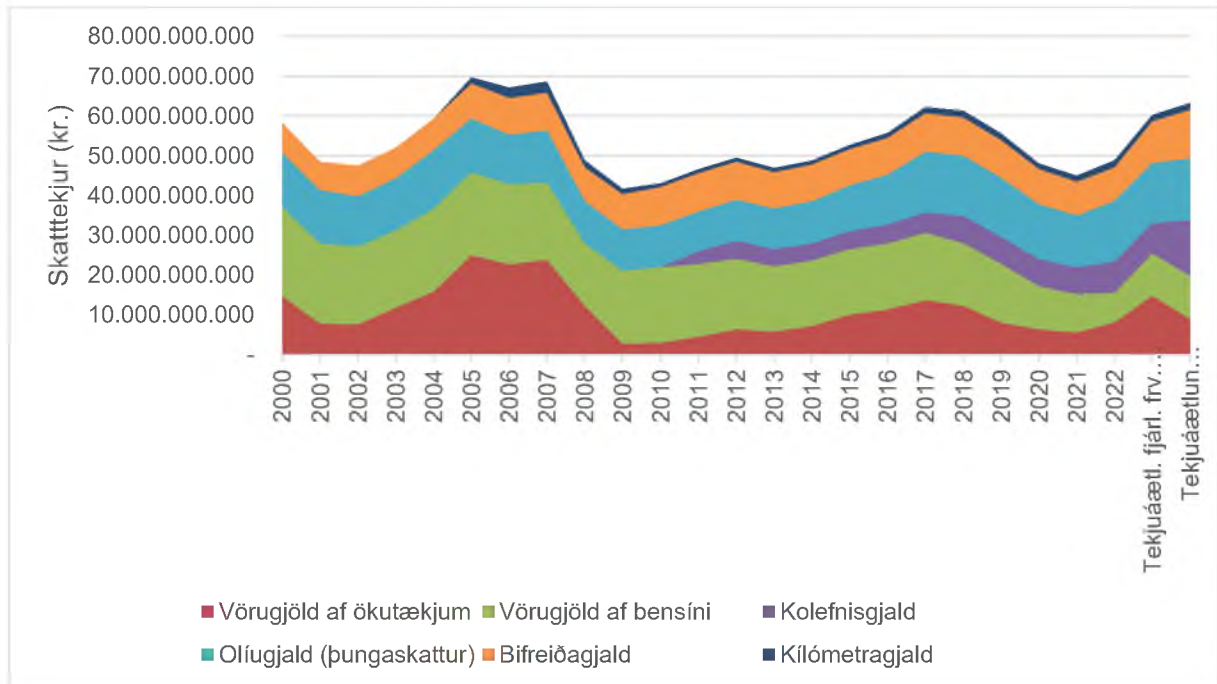


Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.



Rétt er að varpa nánara ljósi á þróun einstakra skattstofna ökutækja og eldsneytis, þ.e. með nákvæmari hætti en gert er á bls. 96 í fjárlagafrumvarpinu.

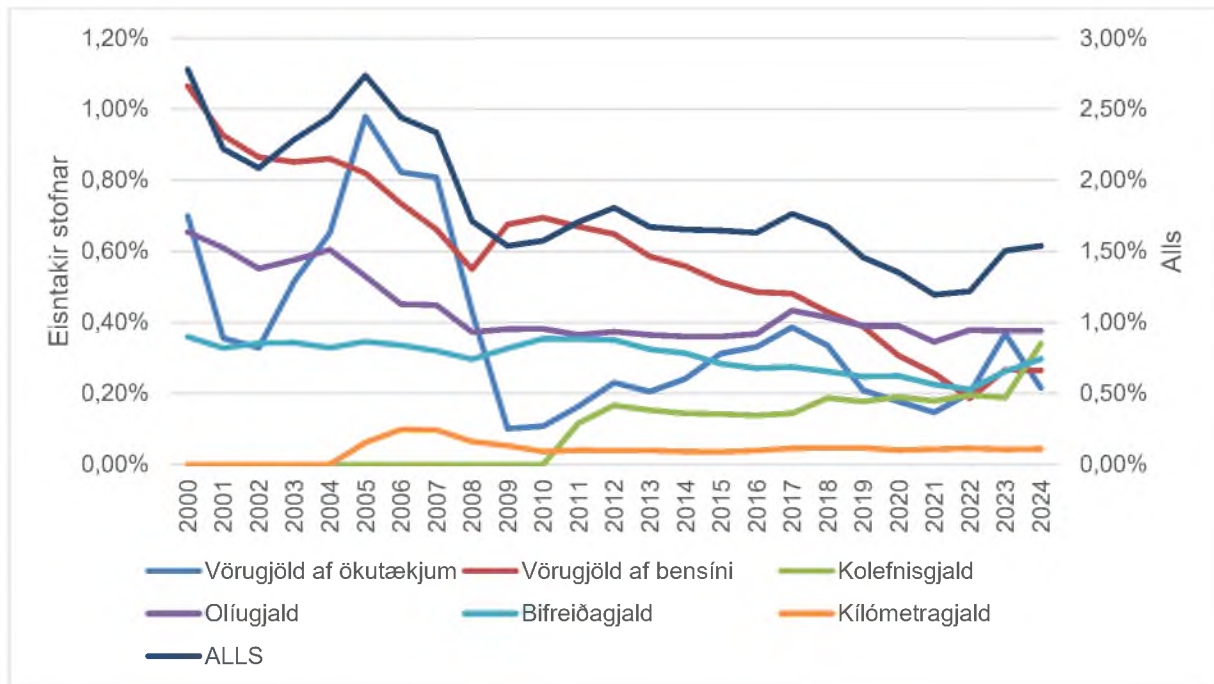
Mynd 2: Skatttekjur ökutækja og eldsneytis 2000–2024 á verðlagi í ágúst 2023.



Bls. | 10

Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.

Á mynd 2 má sjá hvernig skatttekjur ökutækja og eldsneytis þróuðust á föstu verðlagi á árunum 2000–2022 og frá þeim tíma til 2024 miðað við forsendur fjárlagafrumvarpsins. Af myndinni sést að á þennan mælikvarða voru tekjurnar hæstar á árunum 2004–2007, 2017 og 2018 og hafa farið vaxandi frá 2021. Rétt er að taka fram að þar eru á ferðinni ár þar sem VLF óx hratt og tekjulægstu árin endurspeglar ár hægari vaxtar. Af myndinni má einnig ráða að stofnarnir þróast með nokkuð mismunandi hætti.

**Mynd 3:** Þróun einstakra skattstofna ökutækja og eldsneytis 2000–2024.

Bls. | 11

Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.

Eins og áður segir leiðir mynd 2 í ljós að einstakir skattstofnar ökutækja og eldsneytis hafa þróast með mismunandi hætti. Á mynd 3 má sjá að þannig hefur stofn vörugjalds af ökutækjum sveiflast í samræmi við þróun VLF en á heildina litið dregist saman. Sá stofn var fyrir hrún töluvert óstöðugur eins og sjá má á mynd 3 en ástæðuna má fyrst og fremst rekja til þess að hækkandi kaupmætti almennings fylgdu umtalsverð kaup á ökutækjum í efra þrepi vörugjalds í mjög einföldu skattkerfi.¹ Innflutningur ökutækja dróst svo harkalega saman í kjölfar hrunsins en með lögum nr. 156/2010 var tekið upp nýtt vörugjaldskerfi þar sem álagningarprósenta ræðst af skráðri losun ökutæki í hverju tilviki. Á sama tíma hafði ESB tekið að beita eigin regluverki til að knýja framleiðendur ökutækja til haga framleiðslunni þannig að að dregið yrði úr losun. Í kerfisbreytingunni fólst pólitísk ákvörðun um að nota skattkerfi ökutækja til að hvetja til losunarsamdráttar og eldsneytissparnaðar og verður að ætla að menn hafi getað séð fyrir þær afleiðingar að vörugjaldstekjur mundu fara lækkandi með tímanum. Rétt er að taka fram bílaleigur o.fl. greiddu um langa hríð lægra vörugjald af bifreiðum en almenningur en það fyrirkomulag leið undir lok við lok árs 2018. Á árunum 2020 og 2021 nutu bílaleigu hins vegar einnig 30% afsláttar af vörugjaldinu gegn kaupum á tilteknu tilfalli rafmagns- og tengiltvinnbifreiða. Eins og þekkt er hafa bílaleigur verið stærsti kaupendahópur fólksbifreiða og er því óhætt að halda því fram að kaup þeirra hafi og muni hafa áhrif á tekjuþróun vörugjaldsins.

Með lögum nr.156/2010 var einnig nokkuð sambærileg kerfisbreyting gerð á bifreiðagjaldi sem að hluta tekur mið af skráðri losun og því hafa tekjur af bifreiðagjaldi hægt og rólega dregist

¹ Á þeim tíma var lagt 30% vörugjald á bifreiðar með 0–2.000 rúmsentímetra sprengirými aflvélar en 45% á ökutæki með aflvél þar yfir.

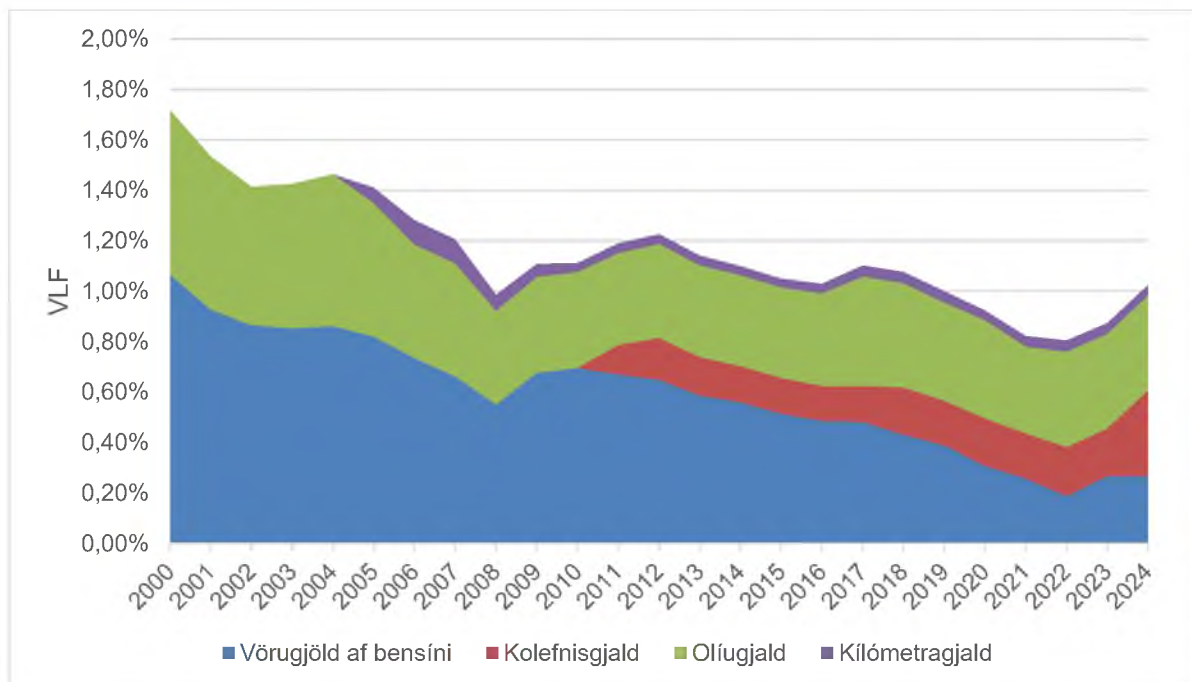
saman þegar eldri og eldsneytisfrek ökutæki heltust úr lestinni en við tóku sparneytnari ökutæki. Sú tekjulækkun kom þó fram á nokkrum tíma enda allur flotinn undir en ekki aðeins nýskráð ökutæki á ári hverju.

Ástæða er til að draga sérstaklega fram þróun þeirra skattstofna sem tengjast notkun ökutækja.

Bls. | 12

Tekjur af notkun ökutækja

Mynd 4: Þróun skattstofna sem tengjast notkun ökutækja sem hlutfall af VLF.



Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.

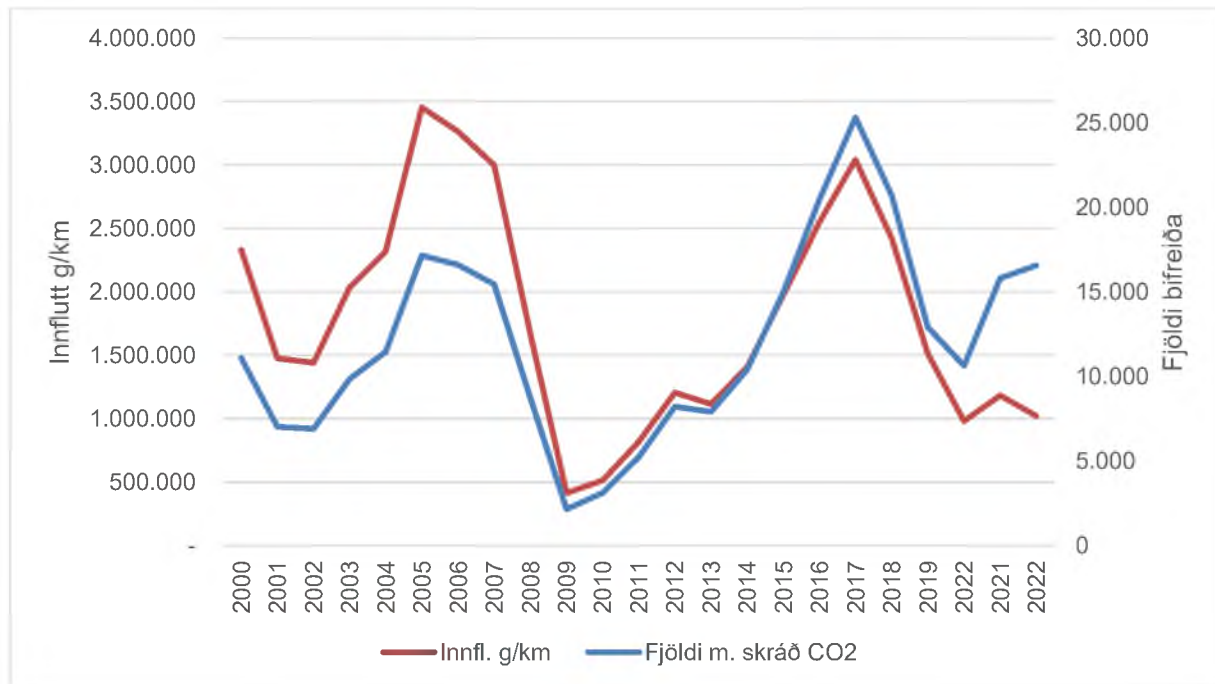
Ef horft er til þróunar skattstofna sem tengjast notkun ökutækja árin eftir kerfisbreytingu laga nr. 156/2010, þ.e. einkum árin 2011–2022, má hvað helst draga eftirfarandi ályktanir:

1. Tekjurnar drógust saman í kjölfar hrunsins, uxu frá þeim tíma til 2012 er þær tóku að dragast saman, tóku aftur við sér árið 2016, tóku að nýju að dragast á árunum 2017–2022 en hafa hækkað frá þeim tíma og munu fara hækkandi 2024 gangi spár höfunda fjárlagafrumvarpsins eftir.
2. Tekjur af vörugjöldum af bensíni lækkuðu í hruninu, uxu svo til 2010 en drógust saman frá því ári til 2022 er þær tóku að vaxa að nýju. Gert virðist ráð fyrir að þær standi í stað milli árána 2023 og 2024.
3. Tekjur af olíugjaldi og kílómetragjaldi hafa verið mun stöðugri frá hruni og þróun þeirra fylgt þróun VLF nokkuð vel samanborið við þróun vörugjalda af bensíni.

Að hluta til skýrist ástæða þess að tekjur af bensíngjöldum hafa þróast með framangreindum hætti ágætlega á eftirfarandi myndum.



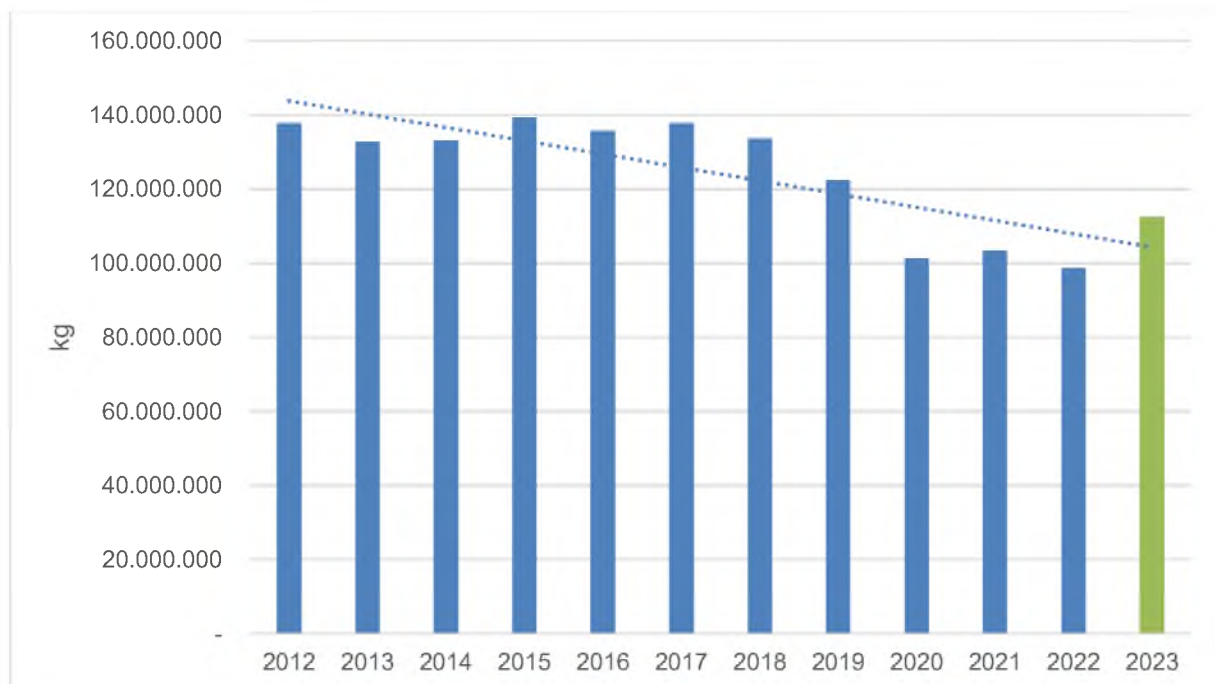
Mynd 5: Innflutt skráð g/km koltvísýrings fólksbífreiða 2000–2022.



Bls. | 13

Heimild: Samgöngustofa og útreikningar Bílgreinasambandsins

Mynd 6: Innflutningur á blýlausu bensíni 2012–2023 (kg).



Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar samtakanna. Að hluta er innflutningur ársins 2023 byggður á áætlun.



Lækkandi tekjur af bensíni

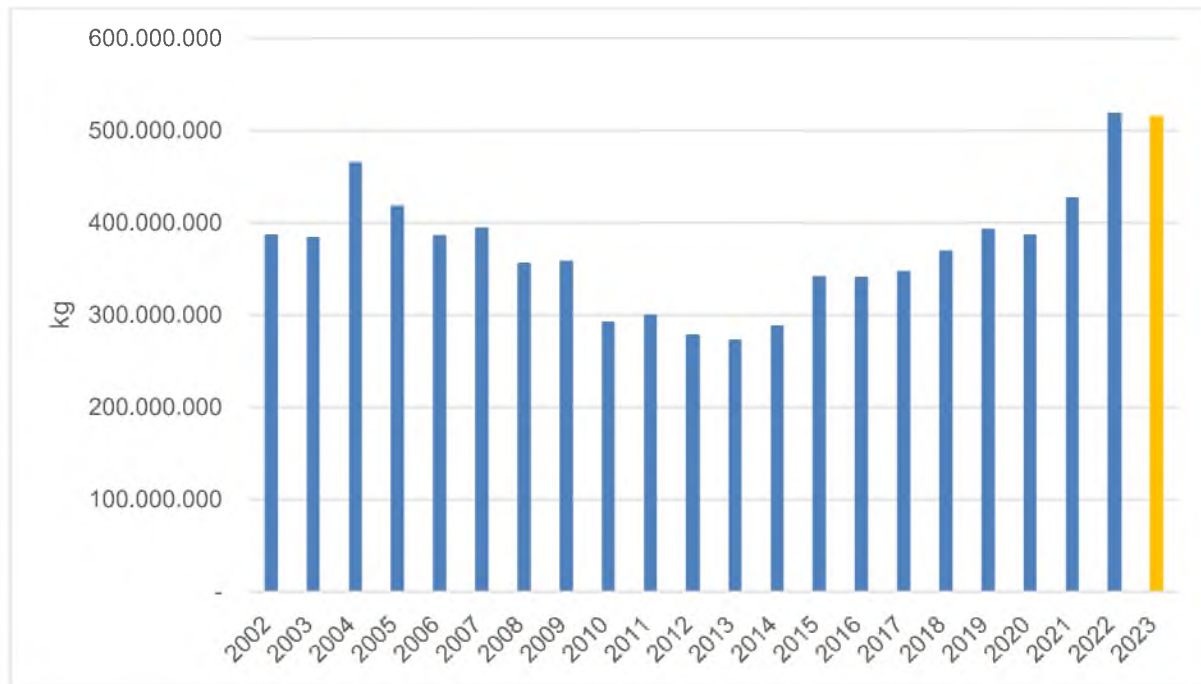
Á mynd 5 hefur verið slegið mælikvarða á þróun skráðar losunar innfluttra fólksbifreiða 2000–2022. Er það gert með því að margfalda fjölda nýskráðra fólksbifreiða hvert ár með meðaltali skráðrar losunar í g/km það árið. Rétt er að taka fram að vegna breytinga sem hafa átt sér stað á aðferðarfræði við mælingar á losun bifreiða reyndist nauðsynlegt að endurreikna losun ökutækja frá 2020 sem byggði á nýjum staðli (WLTP) þannig að samræmist losunartölum samkvæmt eldri staðli (NEDC). Líta má svo á að myndin veiti ákveðið yfirlit yfir framtíðarlosun frá fólksbifreiðum. Standi rauða línan ofar bláu línunni er skráð losun nýskráðra bifreiða að aukast meira en sem nemur fjölgun bifreiða. Standi hún neðan bláu línunnar er skráð losun að minnka samfara fjölda nýskráðra bifreiða. Eins og sjá má var þróunin óhagstæð m.t.t. loftslagsmarkmiða allt til ársins 2014, þ.e. fyrir þann tíma stóð innflutt losun ofar fjölda innfluttra bifreiða, jókst því að tiltölu og því var í raun að verða til ávísun á losunarahækkun á líftíma bifreiðanna. Frá árinu 2014 hefur þróunin hins vegar verið mun hagstæðari m.t.t. loftslagsmarkmiða og frá árinu 2020 má segja að samhengið hafi rofnað. Frá þeim tíma hefur innfluttum bifreiðum í samanburðinum fylgt ávísun á losunarsamdrátt á líftíma bifreiða. Gögn um innflutning losunar og fjölda bifreiða á þessu ári gefa til kynna að bilið milli innfluttrar losunar og fjölda bifreiða hafi minnkað örlítið en gera verður ráð fyrir að það gangi til baka til loka árs þar sem einstaklingar og önnur fyrirtæki en bílaleigur kaupa á þeim árstíma stærri hluta bifreiða og hafa undanfarið að miklu leyti beint sjónum sínum að rafbílum og öðrum sparneytnari bifreiðum. Skýringa á þróuninni sem birtist á myndinni eru fyrst og fremst leita í auknum innflutningi rafmagnsbifreiða og sparneytinna bifreiða.

Eins og sjá má á mynd 6 dróst innflutningur á bensíni saman í kg talið á árunum 2012–2022 en hefur þó aukist á líðandi ári, a.m.k. miðað við tekjuáætlun fjárlagafrumvarps 2023. Vissulega hefur ferðamannaeftirspurn töluverð áhrif en þó fjöldi ferðamanna á líðandi ári nálgist stærsta ferðamannaárið hingað til mun innflutt magn ekki ná innflutningi ferðamannaársins stærsta. Þegar horft er til skattstofna sem tengjast notkun bifreiðanna hafa til viðbótar bæði bensín og dísilölfa verið blönduð eldsneyti af endurnýjanlegum uppruna en íblöndunarefnið er undanþegið eldsneytissköttum. Eftir því sem íblöndunin er meiri því meira dragast tekjur af vörugjöldum af bensíni saman en nýverið tóku eldsneytissalar að bjóða E10 bensín sem inniheldur 10% hlutfall íblöndunarefna í stað 5% áður. Verð á íblöndunarefnum í jarðefnaeldsneyti er jafnan mjög hátt og í mörgum tilvikum hærra en innkaupsverð eldsneytis að viðbættum innlendum sköttum.

Til samanburðar er rétt að líta til þróunar innflutts magns af dísilolíu.



Mynd 7: Innflutt magn olíu sem fellur undir tollskrárnúmerið 2710.1930.



Bls. | 15

Heimild: Hagstofa Íslands.

Setja verður þann fyrirvara við mynd 7 að innflutt dísilolía er felld undir tollskrárnúmer sem hefur heitið gasolía og undir það falla fleiri gerðir olíu en dísilolía, þ. á m. skipagasolía. Þá byggir innflutningsmagn ársins 2023 að hluta til á áætlun. Af myndinni leiðir ekki aðeins að innflutt magn gasolíu og þ.m.t. dísilolíu er og hefur verið mun meira en innflutningsmagn blýlauss bensíns heldur að innflutningurinn hefur aukist að umfangi frá árinu 2013 þrátt fyrir íblöndun dísilolíu. Dísilolía er ekki aðeins notuð á fólksbifreiðar heldur mikið til á stærri bifreiðar, vinnuvélar o.fl.

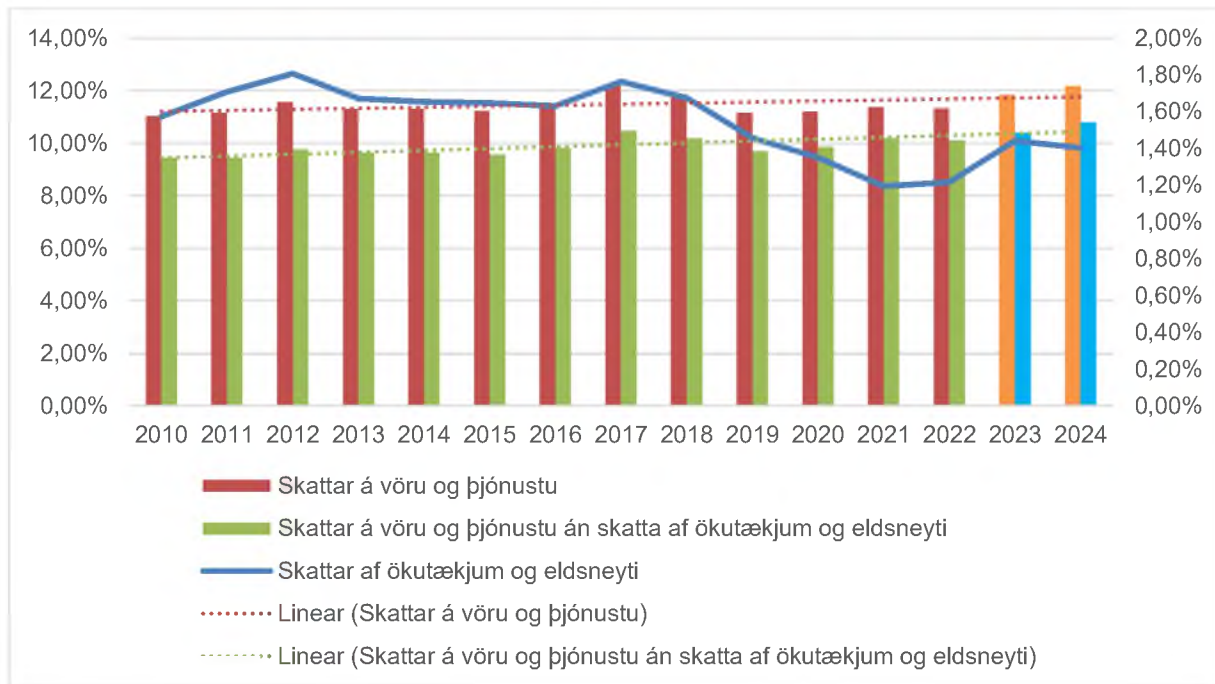
Mælikvarðar

Af umfjölluninni hér að framan leiðir að kerfisbreyting skattlagningar ökutækja og eldsneytis frá 2010 hefur stuðlað að tekjusakdrætti. Afleiðingarnar voru fyrirsjáanlegar eins og nánar verður fjallað um síðar.

Áhrif á ríkistekjur í víðara samhengi

Eins og áður segir hefur þróun VLF áhrif á þróun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti. Fleiri mælikvarða er hins vegar unnt að leggja til grundvallar í því skyni að unnt verði að leggja mat á áhrif dvínandi skatttekna í ljósi orkuskipta og samdráttar bensínnotkunar.

Mynd 8: Skattar af vöru og þjónustu og skattar af ökutækjum og eldsneyti



Bls. | 16

Tekjur af sköttum sem eru lagðir á eigendur ökutækja og eldsneytis falla undir viðfangið 414 – *Skattar á vöru og þjónustu* í ríkisreikningi. Á mynd 8 eru heildartekjur af því viðfangi birtar sem hluti VLF frá árinu 2010, heildartekjurnar að frádregnum tekjum af framangreindum sköttum og til samanburðar hluti skattanna af VLF. Eins og áður hefur komið fram var gerð kerfisbreyting á skattlagningunni árið 2010 auk þess sem hrunið hafði veruleg áhrif á tekjurnar tvö ár þar á undan. Tímabilið 2011–2022 ætti því að varpa ágætu ljósi á þróunina undir núverandi kerfi.

Af mynd 8 leiðir að heildartekjur af skattlagningu vöru og þjónustu hafa á tímabilinu 2010–2022 verið nokkuð stöðugar og í raun hækkað örlítið. Séu tekjur af skattlagningu ökutækja og eldsneytis dregnar frá sést að aukningin er hlutfallslega meiri. Bláa línan sýnir þróun tekna af skattlagningu ökutækja og eldsneytis í hlutfalli við VLF og það hlutfall hefur lækkað frá árinu 2017. Rétt er að taka fram að árin 2010–2012 og 2017 var töluverð aukning á innflutningi ökutækja.

Af mynd 8 má draga þá ályktun að þrátt fyrir að tekjur af skattlagningu ökutækja og eldsneytis hafi dregist saman sem hluti VLF á árabílinu 2010–2022 vógu tekjur af öðrum sköttum sem lagðir voru á vöru og þjónustu lækkunina upp og meira til. Ekki er því unnt að halda því fram að þróun tekna af skattlagningu ökutækja og eldsneytis hafi verið ríkissjóði búhokur í þessu samhengi. Rétt er að horfa til þess hvað gerist þegar bætt er við tölum úr tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins.

Af mynd 8 má sjá að ríkissjóður býr við búhnykk á líðandi ári m.t.t. skatta af ökutækjum og eldsneyti enda hækka tekjurnar um tæp 31% frá árinu á undan á meðan tekjur af öðrum sköttum á vöru og þjónustu hækka um 13,5%. Gert er ráð fyrir að tekjur af hinum síðarnefndu hækki um 11,8% árið 2024 en tekjur af hinum fyrrnefndu um 4,9% sama ár. Mynd 8 varpar annars vegar nokkuð skýru ljósi á að aukin efnahagsleg umsvif hafa töluverð áhrif á tekjurnar



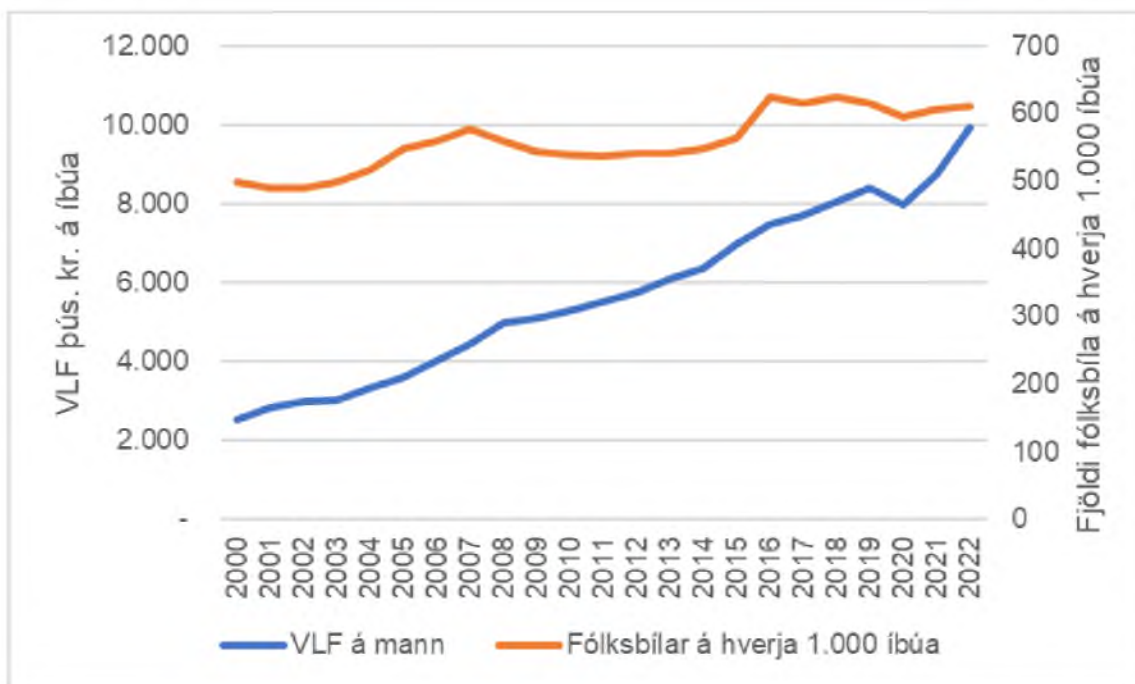
og hins vegar hve viðkvæm þróun þeirra er m.t.t. þróunar innflutnings ökutækja og eldsneytis. 5% vörugjald sem lagt var á er þarna að skila hækkun og þar sem rafbílar eru að jafnaði um 40-50% dýrari í innkaupum en sambærilegir jarðefnaeldsneytisbílar þá er skattstofninn mun hærri.

Þróunin og markmið í loftslagsmálum

Bls. | 17

Það má vera öllum ljóst að í umferðinni eru mörg ökutæki. Á tölfræðivef Samgöngustofu má t.d. sjá að um síðustu áramót voru hátt í 288 þús. fólksbifreiðar skráðar á Íslandi, 226 þús. í árslok 2015, tæp 205 þús. árið 2010 og tæplega 161 þús. árið 2000. Rúmlega 30 þús. bílaleigubifreiðar eru í umferð í dag sem gegna lykilhlutverki þegar kemur að dreifingu ferðamanna um landið. Fjöldi fólksbifreiða í umferð (notkun) er hins vegar jafnan lægri en hinna skráðu, en um þessar mundir eru hátt í 249 þús. fólksbifreiðar í umferð, voru rúm 187 þús. árið 2015, rúm 171 þús. árið 2010 og rúm 141 þús. árið 2000.

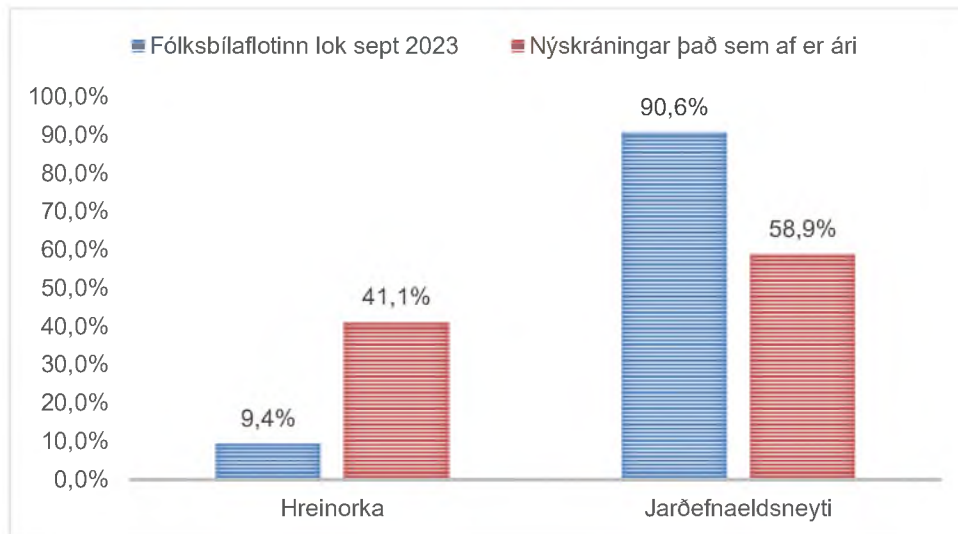
Mynd 9: VLF á íbúa og fjöldi fólksbíla á hverja 1.000 íbúa



Á mynd 9 má sjá hvernig VLF á hvern íbúa þróaðist í þús. kr. talið á árunum 2000–2022. Á henni má einnig sjá að fólksbifreiðum á hverja 1.000 íbúa hefur fjölgað. Á meðan VLF á mann jókst á nafnverði að meðaltali um 6,5% á milli ára stækkaði fólksbílaflotinn á hverja 1.000 íbúa að meðaltali um 0,1%. Á síðustu árum hefur notkun orkugjafa hins vegar verið að breytast eins og sjá má á næstu tveimur myndum.

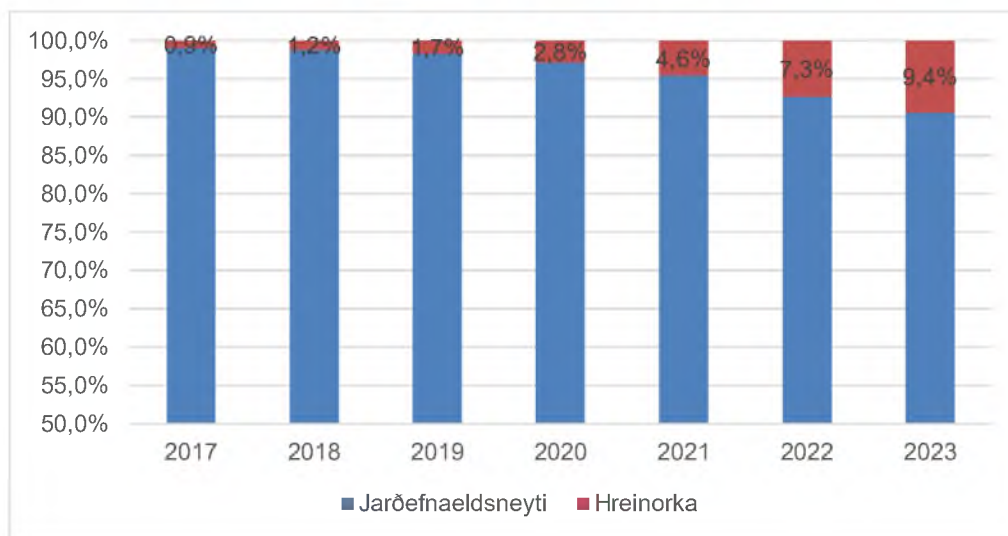


Mynd 10: Samsetning fólksbifreiðaflorens 2023 m.t.t. orkugjafa.



Bls. | 18

Mynd 11: Notkun orkugjafa í fólksbifreiðum í umferð.



Þróunin sem birtist á myndum 10 og 11 er mannanna verk. Íslenska skattkerfið hefur með vitund og vilja hvatt til hennar, framleiðendur ökutækja hafa staðið frammi fyrir hertum kröfum og bílgreinin staðið frammi fyrir einni mestu umbreytingu sem hún hefur nokkru sinni þurft að takast á við. Gera verður ráð fyrir að flestir geri sér grein fyrir því að íslensk stjórnvöld hafa sett og lögfest sérstök markmið sem beinlínis stefna í þessa átt og það markmið er orðinn hluti af viðskiptalíkani bílgreinarinnar. Hið sorglega er að sá árangur sem við höfum hampað okkur af er ekki nægur. Er ástæða til að varpa á það nánara ljósi.

**Mynd 12:** Hvert er markmið samdráttar losunar frá vegasamgöngum?

Bls. | 19

Á mynd 12 má sjá hver staðan er og til hvers stjórnvöld hafa með einum eða öðrum hætti ætlast. Þegar hefur í raun verið lögfest markmið um 29% samdrátt losunar fyrir lok árs 2030² og kolefnishlutleysi árið 2040³ auk þess sem samið hefur verið um 40% samdrátt miðað við árið 1990 í samfloti við ESB og Noreg⁴. Þá gerir stjórnarsáttmálinn beinlínis ráð fyrir 55% samdrætti⁵.

² Sjá 6. gr. a. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál.

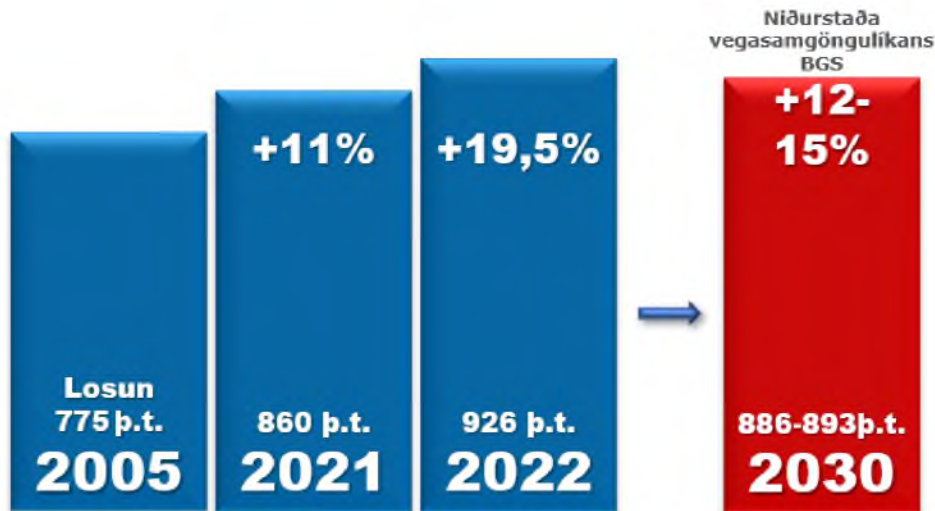
³ Sjá e-lið 1. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál.

⁴ Sjá á vefsíðunni: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/12/10/Ny-metnadarfull-markmid-i-loftslagsmalum-kynnt/>

⁵ „Við munum setja okkur sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt á losun á beinni ábyrgð Íslands fyrir 2030 miðað við árið 2005. Löggöf verður áhersla á markvissar og metnaðarfullar aðgerðir til að draga úr losun vegna landnotkunar og hraða orkuskiptum á öllum sviðum. Markmiðið er að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum eigi síðar en árið 2040 og verði þá óháð jarðefnaeldsneyti fyrst ríkja. Ríkisstjórnin mun ekki gefa út nein leyf til olíuleitar í efnahagslögsögu Íslands. Stjórnvöld munu í samráði við sveitarfélög og atvinnulífið setja áfangaskipt losunarmarkmið fyrir hvern geira.“

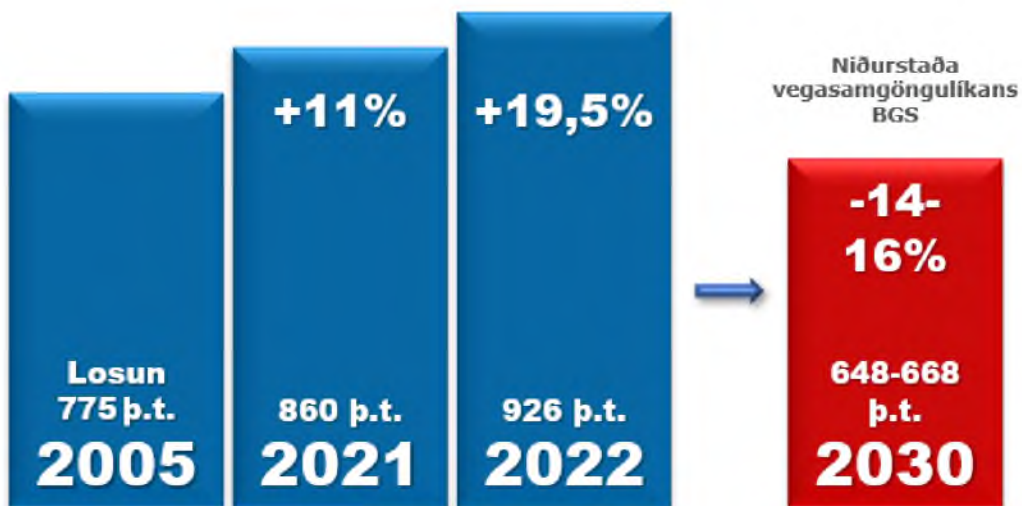


Mynd 13: Þróunin miðað við útreikninga vegasamgöngulíkansins - Sviðsmynd 1 – 3% lækkuð meðaleyðsla flotans 2030 þar sem eldri bílar detta út.



Bls. | 20

Mynd 14: Þróunin miðað við útreikninga í Losunarlíkani vegasamgangna - Sviðsmynd 2 – 3% aukinn sparnaður flota og 100% hlutdeild rafknúinna ökutækja í öllum flokkum 2024-2029.



Eins og boðað var í stjórnarsáttmálanum hafa ríkisstjórnin og atvinnulífið unnið samvinnuverkefni sem ber heitið *Loftslagsvegvisar atvinnulífsins* sem eru birtir á vefsíðunni <https://www.loftslagsvegvisar.is/>. Við vinnuna hlaut atvinnulífið mikilvægs stuðnings sérfræðinga Stjórnarráðsins og undirstofnana.

Á myndum 13 og 14 er að finna mat á hvernig til mun takast sem unnið var á forsendum íslensks atvinnulífs með stuðningi frá vinnuteymi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Eins og myndirnar bera skýrt með sér stefnir ekki í að unnt verði að ná settum markmið um samdrátt losunar frá vegasamgöngum jafnvel þó öll ökutæki sem tekin verða í notkun á Íslandi

á árunum 2024–2029 verði knúin rafmagni. Þegar er ljóst að verulega er á brattann að sækja svo ekki sé tekið dýpra í árinna.

Hafa ber í huga að skuldbindingar Íslands samkvæmt Parísarsáttmálanum geta haft fjárhagsleg áhrif. Þannig upplýsti umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra nýverið að vanefndir skuldbindinga gætu kostað íslenska ríkið allt að 10 milljörðum kr. á ári eftir árið 2030.⁶

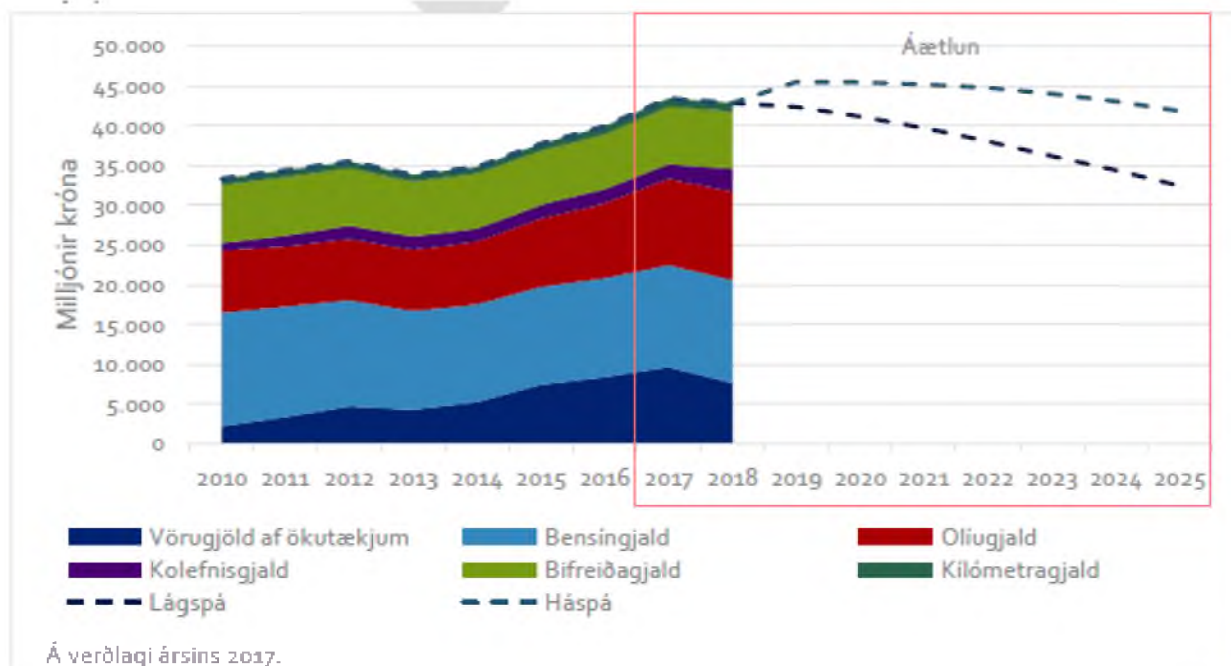
Bls. | 21

Ekki er ráð nema í tíma sé tekið

Eins og komið hefur fram hér að framan hafa skatttekjur ökutækja og eldsneytis dregist saman sem hlutfall af VLF og hefur það einkum verið rakið til kerfisbreytingar frá árinu 2010 þegar ákveðið var að nota skattkerfið til þess að stuðla að losunarsamdrætti. Það hefur tekist ágætlega eins og sjá má á mynd 11. Til viðbótar hefur skráð meðallosun dregist verulega saman á tímabilinu. Fyrir vikið hafa tekjur ríkisins af vörugjaldi af ökutækjum og vörugjöldum af bensíni einkum dregist saman í hlutfalli við VLF en einnig hafa tekjur af bifreiðagjaldi á sama mælikvarða farið hægt og rólega lækkandi.

Í þessu samhengi er áhugavert að vitneskja um þessa stöðu og leiðir til úrbóta hafa legið fyrir á vettvangi Stjórnarráðsins eins og eftirfarandi myndir bera með sér.

Mynd 15: Spá um tekjur ríkissjóðs af óbreyttri skattlagningu ökutækja og eldsneytis (háspá og láspá).



Heimild: Drög að skýrslu um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis.⁷

⁶ Sjá á vefslóðinni: <https://www.austurfrett.is/frettir/islendingar-gaetu-thurft-adh-borga-milljardha-arlegannaist-ekki-adh-draga-saman-losun>

⁷ Sjá á vefsíðunni: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d)

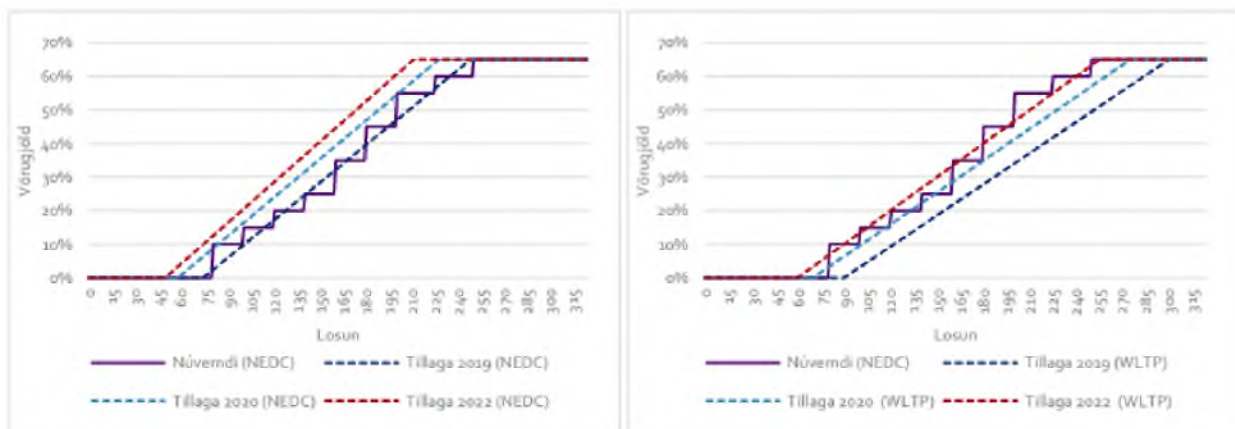
Mynd 16: Nýskráðar bifreiðar og tekjur af vörugjaldi.



Bls. | 22

Heimild: Drög að skýrslu um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis.⁸

Mynd: 17: Tillaga starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis um breytingu á vörugjaldi af fólksbifreiðum.



Heimild: Skattar af ökutækjum og eldsneyti 2020–2025.⁹

Myndir 15–17 komu fram í skýrsludrögum og lokaskýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um skattlagningu ökutækja og eldsneytis, annars vegar frá 23. febrúar 2018 og hins vegar 17. ágúst sama ár. Það er óhætt að halda því fram að starfshópurinn hafi ekki verið viss í sinni sök en þó bera myndirnar þess merki að þegar árið 2018 hafi legið fyrir vitneskja um að skatttekjurnar mundu dvína. Af þeim sökum var lagt til að unnið yrði gegn

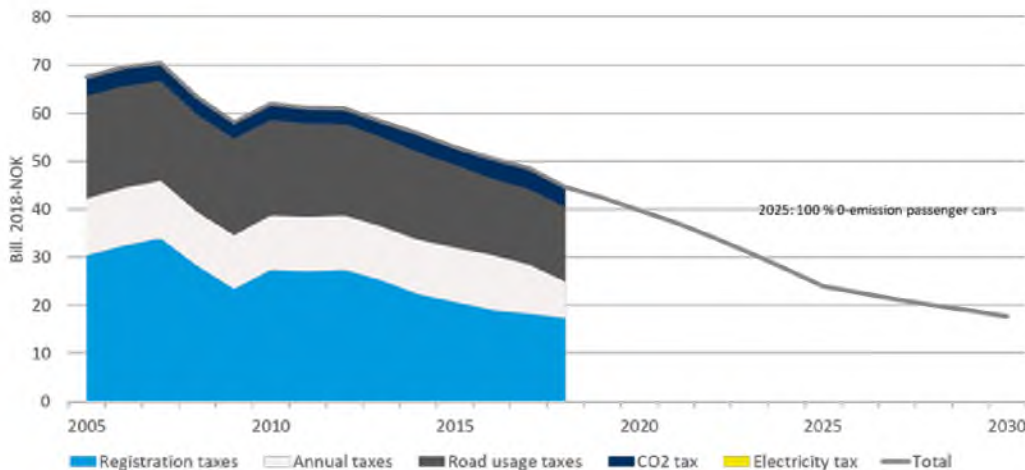
⁸ Sjá á vefsíðunni: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d)

⁹ Sjá á vefsíðunni: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d)



áhrifunum með aðlögun.¹⁰ Norðmenn gerðu sér einnig grein fyrir hinu sama eins og sjá má á eftirfarandi mynd sem var birt í tengslum við framlagningu fjárlagafrumvarps 2018.

Mynd 18: Tekjur norska ríkisins af sköttum og gjöldum á bifreiðar (ekki eldsneyti).¹¹



Bls. | 23

Tillaga starfshópsins um breytingu á vörugjaldi af fólksbifreiðum frá 2018 var sett fram í ljósi þess að fyrirsjáanlegt var talið að tekjur af vörugjaldi af ökutækjum mundu dragast saman samhliða orkuskiptum og auknum kaupum á sparneytnum bifreiðum. Í tillögunni fólst að losunarmörk vörugjalds yrðu smám saman lækkuð samfara lækkandi skráðri losun bifreiða. Var hugmyndin sú að „meðalbifreiðin“ m.t.t. skráðrar losunar bæri sama vörugjald og var í því samhengi horft til stigvaxandi krafna ESB til bifreiðaframleiðenda. Fyrir liggur að tillagan kom ekki til framkvæmda með þeim hætti sem starfshópurinn lagði upp með. Um síðustu áramót tók gildi svokallað lágmarksvörugjald af bifreiðum en vakin var athygli á áhrifum breytingarinnar síðasta haust.

Breytingar um síðustu áramót

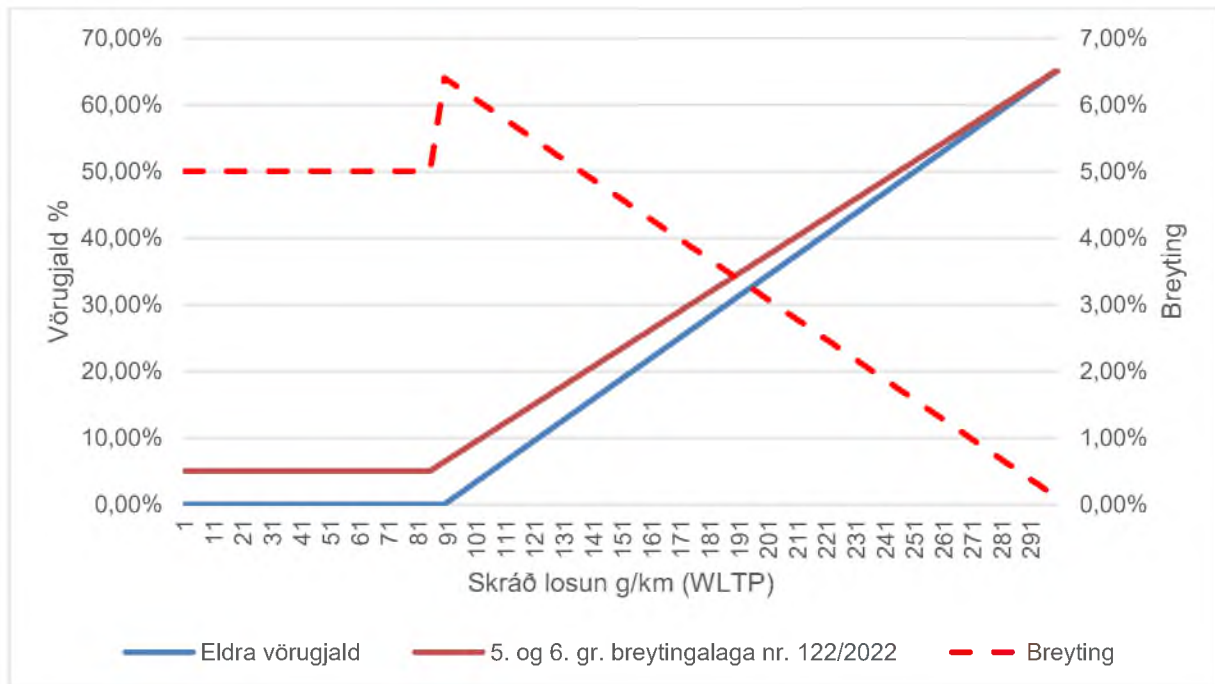
Um síðustu áramót komu til framkvæmda breytingar sem lögfestar voru í tengslum við samþykkt fjárlaga fyrir árið 2023. Annars vegar var þar á ferðinni lögfesting 5% lágmarksvörugjalds og hins vegar tvöföldun lágmarksbifreiðagjalds. Áhrif breytinganna má sjá á myndum 19 og 20.

¹⁰ Sjá nánar á vefsíðunni: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e301833f-a486-11e8-942c-005056bc530c>

¹¹ Sjá glæru 17 á eftirfarandi vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Samgönguguping%202018%20skattstofnar%20ökutækja%20og%20eldsneytis%20framτίðar%20ás-koranir%20BSB-v3.pdf>



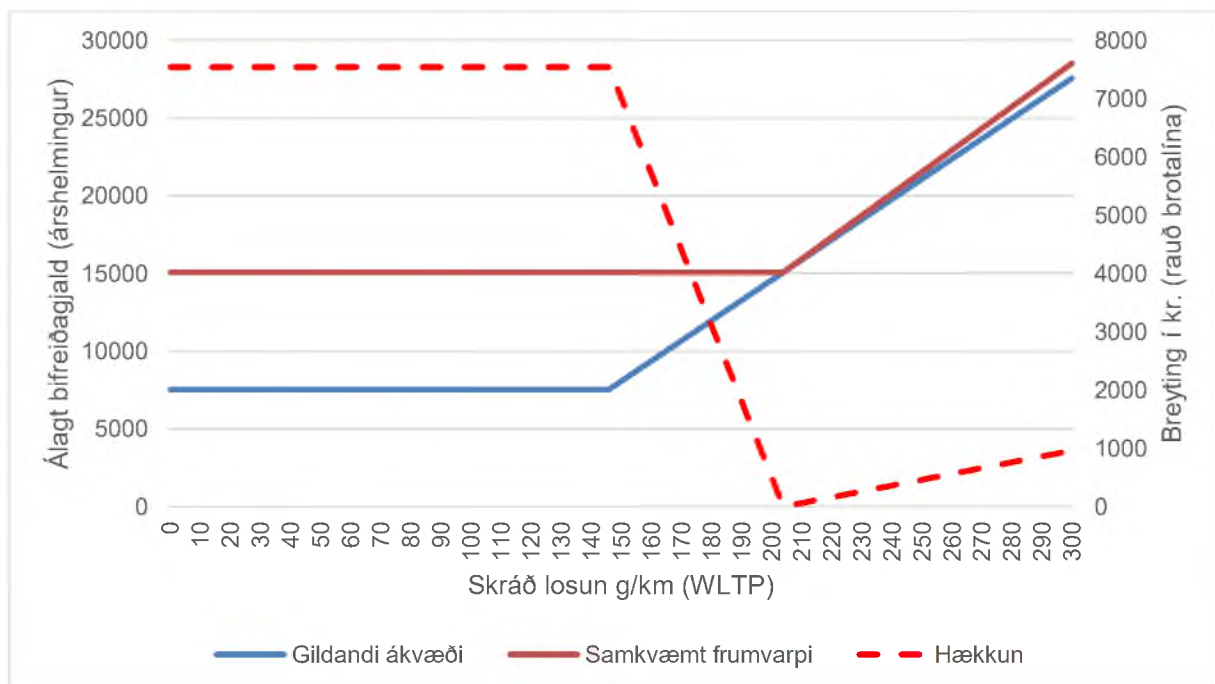
Mynd 19: Áhrif 5. og 6. gr. laga nr. 122/2022 (vörugjöld).



Bls. | 24

Með sömu lögum var ákvæðum bifreiðagjalds breytt með eftirfarandi áhrifum.

Mynd 20: Áhrif 11. gr. laga nr. 122/2022 (bifreiðagjald).



Á mynd 19 má sjá að upptaka lágmarksvörugjalds hafði þau áhrif að verð á hreinorkubifreiðum og sparneytnum bifreiðum hækkaði sem nam 5% af tollverði að viðbættum virðisaukaskatti. Á sama tíma hækkaði verð eyðslufrekra bifreiða lítið sem ekkert. Þar með dró úr verðmun á



Þessum bifreiðum og samhliða drógust hvatar til orkuskipta og eldsneytissparnaðar saman. Af myndinni leiðir einnig að þarna var ekki á ferðinni útfærsla á tillögu starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis enda gerði hún ráð fyrir því að mörk 0% vörugjalds mundu haldast en með tíð og tíma færast niður á við og þar með mundi efnahagslegur þrýstingur til orkuskipta viðhaldast.

Bls. | 25

Á mynd 20 má sjá að tvöföldun lágmarksbifreiðagjalds hafði þau áhrif á fjárhæð gjaldsins hækkaði verulega í tilviki allra bifreiðaeigenda nema þeirra sem eiga frekar eyðslufrekar bifreiðar. Þar með var dregið nokkuð úr rekstrarhvata til orkuskipta. Í því samhengi má nefna að starfshópur um skattlagningu ökutækja og eldsneytis lagði til að bifreiðagjaldið yrði aftengt losun en það þróað í átt til notkunarskatta.

Til viðbótar lækkaði fjárhagslegt umfang virðisaukaskattsívilnunar vegna kaupa á rafmagnsbifreiðum um 240 þús. kr. á bifreið um síðustu áramót sem enn frekar dró úr hvata til orkuskipta og til viðbótar var lagt úrvinnslugjald á allar nýskráðar bifreiðar og sérstakt gjald á drifrafhlöður raf- og tengiltvinnbíla sem samanlagt er um 30 þús. kr. per bíl.

Tillaga samtakanna frá desember 2022

Hinn 1. desember 2022 sendu samtökin efnahags- og viðskiptanefnd erindi þar sem komið var á framfæri gagnrýni á þær fyrirhugaðar breytingar sem tóku gildi um síðustu áramót. Erindinu fylgdu drög að breytingartillögu við lagafrumvarp (bandorm) sem nefndin hafði þá til umfjöllunar. Var efnislega lagt til að í stað þeirra breytinga sem gerðar voru mundi nefndin leggja til breytingu á vörugjaldi í ætt við tillögu starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis frá 2018. Þar að auki var lögð til upptaka notkunargjalds sem lagt yrði á eigendur rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbifreiða sem mundi tryggja ríkissjóði tekjur sem næmu samdrætti tekna af vörugjöldum af bensíni. Var það mat samtakanna að m.t.t. skatttekna yrði niðurstaðan sambærileg áhrifum breytinganna sem voru gerðar.

**Mynd 21:** Tillaga samtakanna um notkunargjald.

Af ökutækjum sem eru alfarið knúin rafmagni eða vetni og tengiltvinnbifreiðum sem falla undir 3. gr. laga nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., skal greitt notkunargjald auk bifreiðagjalds skv. 2. gr.

Stofn notkunargjalds skal nema eignum kílómetrum á ári hverju. Fjárhæð gjaldsins nemur 6 kr. á hvern ekinum kílómetra.

Eiganda eða umráðamanni ökutækis ber að lesa af og skrá kílómetrastöðu akstursmælis þess í skattframtal skv. 90. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og skal skráningardags aflesturs þar getið. Við eigendaskipti skulu bæði seljandi og kaupandi ökutækis staðfesta rétta kílómetrastöðu akstursmælis ökutækis við Samgöngustofu og skal hún send rikisskattstjóra. Þá ber Samgöngustofu að veita rikisskattstjóra upplýsingar um kílómetrastöðu akstursmælis ökutækis í kjölfar reglubundinnar skoðunar ásamt skráningardegi aflesturs.

Notkunargjald skal lagt á miðað við 11.000 kílómetra árlegan akstur.

Mismunur álagningarviðmiðs 4. mgr. og kílómetrastöðu ökutækis skv. 3. mgr. skal koma til viðbótar eða frádráttar við álagningu notkunargjalds næsta árs. Eignum kílómetrum skal skipt milli seljanda og kaupanda í kjölfar eigendaskipta miðað við staðfesta kílómetrastöðu ökutækis. Liggi kílómetrastaða ökutækis ekki fyrir skv. 3. mgr. skal álagning nema þreföldu álagningarviðmiði skv. 4. mgr.

Þó skal álagning notkunargjalds af tengiltvinnbifreið nema helmingi álagningar skv. 2.–4. mgr. að viðbættum helmingi álagningar skv. 2. gr.

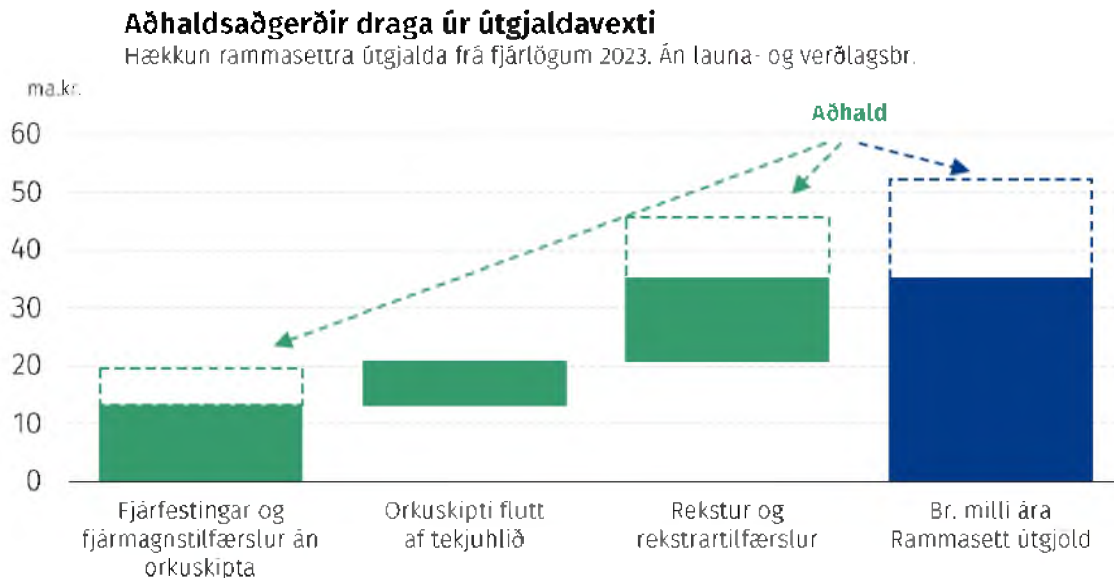
Að fenginni umsókn eiganda eða umráðamanns ökutækis skal rikisskattstjóri veita ökutækjaleigum sem hafa starfsleyfi skv. 3. gr. laga nr. 65/2015, um leigu skráningarskyldra ökutækja, 25% afslátt af notkunargjaldi.

Rétt er að vekja athygli á að áformaskal um lagasetningu sem inniheldur tillögur í mjög svipaða átt voru birt á samráðsgátt stjórnvalda hinn 4. október 2023. Þar er hins vega lagt upp með að notkunargjald af tengiltvinnbifreiðum nemi aðeins 1/3 af notkunargjaldi rafmagnsbifreiða. Í raun verður því hagstæðara að reka tengiltvinnbifreið en rafmagnsbifreið svo fremi sem rafmagn knúi meginnotkun hennar.

Flutningur ívilnunar af tekjuhlíð á útgjaldahlíð

Eins og kom fram hér í upphafi inniheldur fjárlagafrumvarpið tillögu um flutning stuðnings við orkuskipti í samgöngum af tekjuhlíð fjárlaga yfir á útgjaldahlíð. Er gerð grein fyrir þessu með einföldum hætti á bls. 125 í greinargerð frumvarpsins með eftirfarandi mynd.

Mynd 22: Aðhaldsaðgerðir draga úr útgjaldavexti



Bls. | 27

Útgjaldarammi vegna aðgerðarinnar var ákveðinn við samþykkt tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028. Kemur ramminn ágætlega fram á eftirfarandi mynd sem finna má í rammagrein 7 á bls. 86 í greinargerð tillögunnar.

Mynd 23: Stuðningur við hreinorkubíla færður til Orkusjóðs



Af myndinni leiðir að beinn stuðningur við orkuskipti í samgöngum á að nema 30 milljörðum kr. á árabílinu 2024–2028, fjárhæðinni verður dreift á fimm ár, 7,5 milljarða kr. árin 2024 og 2025 og 5 milljarða kr. árin 2026–2028. Á myndinni má einnig sjá samdrátt stuðnings vegna kaupa á hreinorkubílfreiðum sem nemur 26,5% milli árána 2023 og 2024. Á sama tíma er gert ráð fyrir frekari hækkun lágmarksbílfreiðagjalds og upptöku notkunargjalda á eigendur rafmagns-

og tengiltvinnbifreiða sem nemur 6 kr. á hvern ekinn kílómetra í tilviki rafmagnsbifreiða og 2 kr. á kílómetra í tilviki tengiltvinnbifreiða.

Verðþróun rafmagnsbifreiða

Ef núverandi skattvæðingunni virðisaukaskattkerfisins vegna kaupa á rafmagnsbifreiðum nyti ekki við væru slíkar bifreiðar að jafnaði mun dýrari í útsölu vegna hærri innkaupsverðs en bifreiðar sem með einum eða öðrum hætti ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Hafa bifreiðaframleiðendur bent á að framleiðslukostnaður rafmagnsbifreiðar sé enn um 40% hærri en bensínbifreiðar en sá munur muni dragast saman og nema um 9% árið 2030.

Bls. | 28

Sá kostnaðarpáttur sem mestu ræður við framleiðslu rafmagnsbifreiða er verð rafhlöðunnar. Að undanförmu hefur verið miðað við að þegar rafhlöðukostnaður lækkar í 80 bandaríkjadollara á hverja kílóvattstund (KWh) muni framleiðslukostnaður rafmagnsbifreiða jafnast á við framleiðslukostnað bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti í Bandaríkjunum og Evrópu.¹² Í mars 2022 var því spáð að því marki yrði náð á árinu 2030 eins og sjá má á eftirfarandi mynd.

Mynd 24: Expected battery price per kWh from 2022 to 2030



Heimild: E Source

Þessi spá raungerðist ekki enda hækkaði hráefnisverð töluvert, fyrst á meðan heimsfaraldur COVID-19 geisaði og aftur í ljósi stríðsreksturs Rússa í Úkraínu. Eftirfarandi mynd er tekið af vefsíðu IEA hinn 4. október 2023.¹³

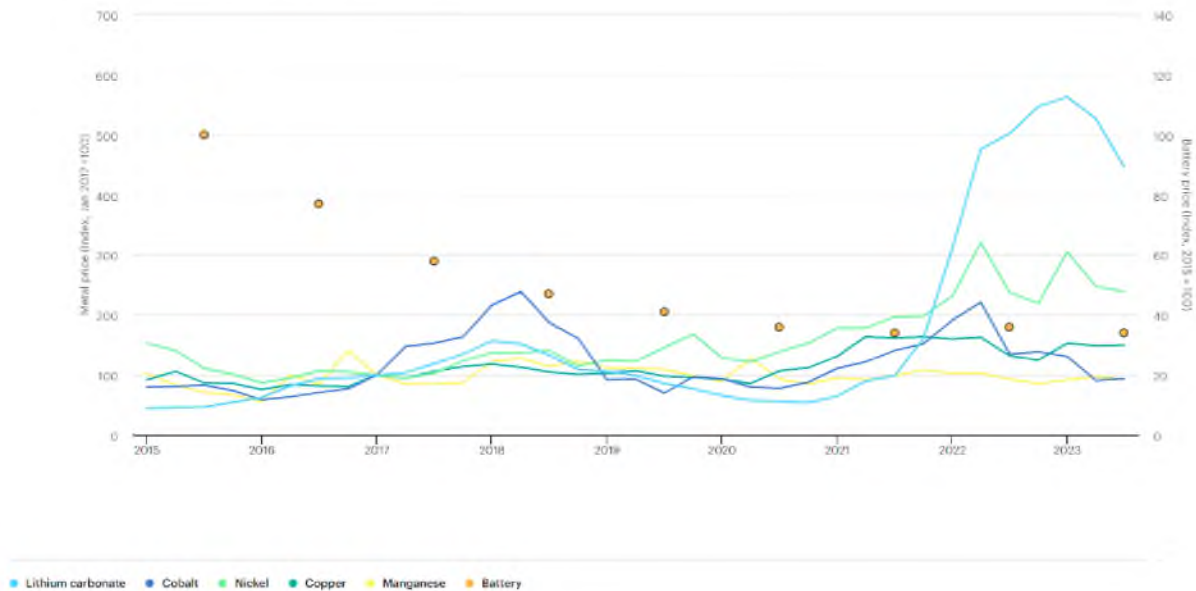
¹² <https://about.bnef.com/blog/the-ev-price-gap-narrows/>

¹³ <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023/trends-in-batteries>



Mynd 25: Þróun valinna rafhlöðuhráefna

Price of selected battery materials and lithium-ion batteries, 2015-2023



Bls. | 29

Um þessar mundir eru greiningaraðilar varfærnir varðandi framtíðina. Verðhækkanir undanfarið ásamt aukinni eftirspurn eftir hráefnum í rafhlöður hafa dregið úr von manna um að verðþróun rafhlaðna muni á ný nálgast þann takt sem spáð var á árinu 2022. Þróun framleiðslukostnaðar rafmagnsbifreiða er óljós og ekki unnt að segja að horfurnar séu eins bjartar og áður.

Alþingi
b.t. Fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. október 2023

Efni: **Umsögn um frumvarp til fiárlaga fyrir árið 2024**

INNGANGUR

Brynja leigufélag ses. er sjálfseignarstofnun sem starfar samkvæmt lögum nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Tilgangur félagsins er að kaupa, eiga og reka íbúðarhúsnæði fyrir öryrkja. Húsnæði þetta leitast félagið við að leigja gegn eins hóflegu gjaldi og kostur er. Rekstur Brynju er óhagnaðardrífinn og er félagið undanþegið tekjuskatti.

Eignasafn félagsins voru 900 íbúðir í byrjun þessa árs og var mánaðarleg meðalleiga einstaklinga sem leigja af Brynju um 125 þúsund krónur á mánuði á sama tíma. Í samanburði við markaðsleigu er samfélagslegur ávinningur af rekstri félagsins fyrir leigjendur þess áætlaður um 1.000 milljónir króna á ársgrundvelli, en gera má ráð fyrir að um 20% öryrkja sem eru á leigumarkaði séu leigjendur hjá félaginu.

Unnið er markvisst að stækkun eignasafnsins og er gert ráð fyrir að á árinu 2023 bætist rúmlega 100 eignir við safnið. Megináherslan í uppbyggingu eignsafnsins er félagsleg dreifing sem felst í því að félagið kaupir stakar íbúðir í venjulegum fjölbýlishúsum. Félagið sinnir þó jafnframt uppbyggingu á nýju húsnæði þar sem veitt er mikil þjónusta af hálfu sveitarfélaga, á borð við sjö íbúðir sem voru teknar í notkun á Stapavöllum í Reykjanesbæ þann 1. október 2023.

Brynja hefur lýst ánægju sinni með Hvítbók um húsnæðismál varðandi húsnæðisstefnu til fimmtán ára og aðgerðaáætlun til fimm ára. Ánægjulegt er að sjá áherslu á stuðning við þá tekjulægstu sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði og mun áhersla uppbyggingar félagslegs húsnæðis koma þessum hóp til góða. Þá er tímabært að auka áherslu á sértækt húsnæði fyrir fatlaða sem þarfnast stuðnings á eigin heimili eins og gert er ráð fyrir að gera.

ÁSKORUN UM HÆKKUN Á ENDURGREIÐSLUHLUTFALLI VIRÐISAUKASKATTS

Leiga á íbúðum er ekki virðisaukaskattskyld sem gerir það að verkum að endurgreiðsla virðisaukaskatts af vinnu á byggingarstað við nýbyggingar, endurbætur og viðhald íbúða hefur mikil áhrif á rekstur félagsins og getu þess að viðhalda hóflegu leiguverði.

Lækkun endurgreiðsluhlutfalls úr 100% og í 60% þann 1. september 2022 hafði mikil áhrif, sem og lækkun þessa endurgreiðsluhlutfalls úr 60% í 35% þann 1. júlí 2023. Full endurgreiðsla á virðisaukaskatti vegna vinnu manna í starfsemi Brynju er mikið hagsmunamál og er skorað á þingmenn að endurskoða þessa ráðstöfun til hagsbóta fyrir óhagnaðardrifin leigufélög sem sinna húsnæðisþörfum þeirra tekjulægstu á húsnæðismarkaðnum.

Til að gefa dæmi um áhrif þessa á mögulega leigu til öryrkja má segja að meðalíbúð Brynju sé um 65 fm tveggja herbergja íbúð. Gera má ráð fyrir að meðalfasteignamat sé um 55 milljónir króna. Í reglugerð 183/2020 sem byggir á lögum nr. 52/2016 um almennar er íbúðir er kveðið á um að framlag í viðhaldssjóð skuli nema sem svarar 1% af árlegu endurstofnverði almennra íbúða á ári.

Samkvæmt þessu má gera ráð fyrir að viðhaldskostnaður meðalíbúðar sé um 550.000 kr. á ári. Það er mat okkar að í viðhaldi íbúða sé vinnuliðurinn í kringum 80% þannig að munurinn á því að endurgreiða 35% af virðisaukaskatti af vinnu manna á verkstað eða 100% sé um 55.000 krónur á ári. M.v. 1000 íbúða safn má því gera ráð fyrir að mismunurinn nemi um 55 mkr á ársgrundvelli sem er jafngildi verðmæti einnar tveggja herbergja íbúðar fyrir öryrkja.

F.h. Brynju leigufélags ses.



Guðbrandur Sigurðsson
Framkvæmdastjóri

Alþingi
b.t. Fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024, 1. mál

Búseti veitti nýlega ítarlega umsögn um Hvítbók um húsnæðismál, sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda fyrr á þessu ári. Tilefni er til þess að árétta meginatriði þeirrar umsagnar við fjárlaganefnd, en að álitu Búseta vantar töluvert upp á að frumvarpið endurspegli þann mikla metnað sem fram kemur í hvítbókinni.

Almennt um Hvítbók um húsnæðismál

Sú framtíðarsýn sem fram kemur í hvítbókinni hugnast Búseta afar vel en þar er gengið út frá því sem meginmarkmiði að stöðugleiki ríki á húsnæðismarkaði þar sem fjölbreytt framboð íbúða mætir þörf, í jafnvægi við umhverfið. Öllum verði tryggt öruggt og gott húsnæði og húsnæðiskostnaður verði viðráðanlegur.

Áhersla í hvítbókinni á að tryggja fjölbreytta búsetukosti og húsnæðisöryggi ásamt félagslegri blöndun falla ákaflega vel að stefnu Búseta. Einnig er Búseti sammála því að horfa til samspils húsnæðisuppbyggingar og bættra almenningssamgangna og mikilvægis þess að íbúðir séu fyrst og fremst byggðar þar sem fjölbreyttir og vistvænir ferðamátar eru í boði. Búseti tekur sömuleiðis undir áherslu á að draga úr kolefnislosun frá byggingariðnaði.

Forsenda árangursríkrar húsnæðisstefnu er að skýr heildarsýn liggi fyrir og að á hverjum tíma liggi fyrir upplýsingar um þróun og horfur á húsnæðismarkaði. Stafræn þróun með tilkomu mannvirkjaskrár og betri greiningar á stöðunni á húsnæðismarkaði fela í sér mikil framfaraskref sem nýtast öllum sem koma að uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.

Áhersla þarf að vera á húsnæðisöryggi

Ein af ábendingum Búseta við hvítbókina er að kveða mætti skýrar á um það í hvítbókinni að húsnæðisöryggi sé hornsteinn stefnunnar og hvað felist í því. Í skýrslunni Niðurstöður starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði sem kom út í maí 2022 er húsnæðisöryggi skilgreint með eftirfarandi hætti: „Húsnæðisöryggi felur að meginstefnu í sér tryggt, heilnæmt og varanlegt húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur á viðráðanlegu verði þannig að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu. Við mat á húsnæðisöryggi er því m.a. horft til byrði húsnæðiskostnaðar, ástands húsnæðis, þröngbýlis og stöðugleika í búsetu.

Fyrirsjáanleiki er mikilvægt hugtak þegar kemur að rekstri félaga eins og Búseta enda snúast slík félög um húsnæðisöryggi og langtímahugsun með sjálfbærni að leiðarljósi. Til að Búseti geti stundað nauðsynlega áætlanagerð sem stuðlar að öruggum og fyrirsjáanlegum rekstri er mikilvægt fyrir félagið að vera í virku samtali við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu um lóðaúthlutanir sem henta markmiðum félagsins um uppbyggingu húsnæðis. Eðlilegt er einnig að við ákvarðanir um uppbyggingu á landi sem nú er í eigu ríkisins verði horft til þess að húsnæðissamvinnufélög taki þátt í uppbyggingarverkefnum.

Áherslur vegna fjárlagafrumvarps

Óhagstæðar ytri aðstæður

Eins og áður segir er tilefni til að lýsa ákveðnum vonbrigðum með að fjárlagafrumvarpið endurspeglar ekki nema að mjög takmörkuðu leyti áherslur í hvítbók um húsnæðismál. Jafnframt er erfitt að finna áherslur í fjárlagafrumvarpi sem fela í sér raunhæf viðbrögð við afar erfiðu ástandi í efnahagsmálum sem eru jafnhliða að skapa mjög þungt rekstrarumhverfi fyrir húsbýggjendur.

Ljóst er að rekstrarumhverfi Búseta og annarra óhagnaðardriffinna húsnæðisfélaga er afar óhagstætt. Hár fjármagnskostnaður og verðhækkanir fela í sér miklar áskoranir sem ógna rekstrarlegri sjálfbærni. Eðlilegt er að stjórnvöld geri sitt til að milda áhrif slíkrar niðursveiflu, til að koma í veg fyrir hrun á húsnæðismarkaði. Sérstök áhersla þarf að vera á aukinn og markvissan stuðning við uppbyggingu og rekstur félagslegra og óhagnaðardriffinna húsnæðisúrræða.

Tilefni hlýtur að vera til þess fyrir fjárlaganefnd að kalla eftir vönduðu áliti sérfræðinga, svo sem Seðlabanka Íslands og HMS, um það hvort 5,7 ma.kr. hækkun stofnframlaga til almennra íbúða sé aðgerð sem sé raunverulega líkleg til að stuðla að markmiðum rammasamnings ríkis og sveitarfélaga um fjölgun íbúða. Búseti telur tilefni til ákveðinna efasemda um að sú verði raunin, heldur sé þörf á markvissum aðgerðum til skemmri tíma litið.

Hækka þarf endurgreiðsluhlutfall VSK

Af einstökum aðgerðum í Hvítbók um húsnæðismál leggur Búseti sérstaka áherslu á aðgerð 3.14 um endurgreiðslu VSK af vinnu á byggingarstað. Aðgerðin er mikilvæg og myndi vinna á móti auknum fjármagns- og framkvæmdakostnaði. En eins og aðgerðin er orðuð í aðgerðaáætlun hvítbókarinnar er hún einskorðuð við íbúðir sem hafa fengið stofnframlög. Sú nálgun mætir ekki þörfum Búseta þrátt fyrir að félagið sé óhagnaðardrifið. Skýrt þarf að vera að aðgerðin nái til allra íbúða sem byggðar eru af húsnæðissamvinnufélögum og að þar falli undir öll vinna á byggingarstað, svo sem vegna viðhalds og endurbóta á húsnæði.

Búseti tekur því eindregið undir umsagnir sem fram eru komnar um fjárlagafrumvarpið þar sem kallað er eftir því að endurgreiðsluhlutfall vegna vinnu á byggingarstað verði hækkað úr 35% í 100% sem fyrst. Gæta þarf sérstaklega að því við útfærslu slíkrar heimildar að öll húsnæðissamvinnufélög falli þar undir þótt þau njóti ekki opinbers húsnæðisstuðnings.

Almennt hefur fjármögnun verkefna félagsins gengið að óskum, án þess að félagið þurfi að reiða sig á stofnstyrki eða niðurgreiðslur frá hinu opinbera. Búseti telur því augljóst, í ljósi áratuga reynslu af starfsemi félagsins, að um er að ræða hagkvæman og öruggan valkost sem hentar mörgum á húsnæðismarkaði. Félagið hefur þannig í gegnum árin reynst fyrstu kaupendum farsæll kostur. Mikilvægt er því að í fjárlögum, fjármálaáætlun og í stefnu stjórnvalda sé gert ráð fyrir aðgerðum sem treysta rekstrargrundvöll húsnæðissamvinnufélaga.

Lokaorð - um Búseta

Húsnæðissamvinnufélagsformið er víða þekkt og þá sérstaklega á Norðurlöndum. Það sameinar að mörgu leyti eignar- og leigurétt. Félagsmenn kaupa sér svokallaðan búseturétt

fyrir ákveðna upphæð sem í upphafi er mismunur á áhvílandi langtímaláni og virði fasteignar. Síðan er greiddur mánaðarlegur kostnaður er kallast búsetugjald.

Búseti er óhagnaðardrifið húsnæðissamvinnufélag að norrænni fyrirmynd og býður upp á tæplega 1.400 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu. Innan samstæðu Búseta, sem er fyrst og fremst húsnæðissamvinnufélag, eru einnig um þrjú hundruð íbúðir í hefðbundinni leigu á vegum Leigufélags Búseta. Félagið býður upp á fjölbreytt úrval fasteigna fyrir einstaklinga og fjölskyldur. Búseti hefur á síðustu árum byggt ötullega og stillt starfsemina af með það að augnamiði að viðhalda ákveðnu umfangi þegar kemur að nýbyggingum. Um þessar mundir eru um eitt hundrað íbúðir í byggingu á vegum Búseta. Þegar þetta er ritað er félagið í viðræðum við leigufélagið Heimstaden um kaup á um 100 íbúðum til viðbótar við þær sem félagið hefur þegar keypt af Heimstaden. Búseti starfar á grundvelli laga um húsnæðissamvinnufélög nr. 66/2003 en ákvæði um húsnæðissamvinnufélög hafa verið í lögum frá árinu 1991.

Húsnæðissamvinnufélög eins og Búseti eru í eigu allra félagsmanna og opin öllum óháð aldri og búsetu. Hlutverki félagsins lýkur ekki þegar hús er tilbúið til notkunar. Félagið vinnur áfram að hagsmunum núverandi og verðandi félagsmanna og tryggir umsjón, viðhald, endurnýjun og fjölgun fasteigna með hagkvæmum hætti. Með öðrum orðum er það hlutverk Búseta að byggja, reka og viðhalda íbúðarhúsnæð til langs tíma í þágu félagsmanna. Búseti býr að mikilli reynslu og þekkingu hvað varðar fasteignapróun og hefur tekist að mæta búsetuþörf félagsmanna sinna í víðu samhengi. Rekstur félagsins er einnig hagkvæmur, sem skýrist m.a. af ríkum samlegðaráhrifum í krafti stærðar og því að búseturéttarhafar ganga vel um sínar eignir og búa lengi í sínum íbúðum. Viðhaldskostnaður er því hlutfallslega lágur og umsýslukostnaður einnig um leið og byggt er á nákvæmri áætlanagerð þegar kemur að viðhaldi og endurbótum. Ávinningur af rekstri rennur til allra notenda, sem jafnframt eru eigendur, í formi veittrar þjónustu og hagkvæmra gjalda.

F.h. Búseta hsf



Bjarni Þór Þórólfsson
Framkvæmdastjóri

Sent í tölvupósti

Reykjavík, 13. desember 2023

Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
v.t. Teitur Björn Einarsson, formaður

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024, 2. mál, 154. löggjafarþing.

Í breytingatillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar, þingskjal 727, vegna frumvarps þessa eru lagðar til breytingar á bæði búvörulögum nr. 99/1993 og búnaðarlögum nr. 70/1998. Tillögurnar eru eftirfarandi:

Breyting á búvörulögum:

a. (33. gr.)

Við 2. mgr. 81. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þá er ráðherra heimilt að setja reglugerð um sérstök verkefni og stuðning sem fellur utan samninga sem gerðir eru á grundvelli 1. mgr. 30. gr.

Breyting á búnaðarlögum:

b. (34. gr.)

Við 19. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þá er ráðherra heimilt að setja reglugerð um sérstök verkefni og stuðning sem fellur utan samninga skv. 3. gr.

Bændasamtök Íslands telja að tillögur þessar feli í sér grundvallar breytingar á fyrirkomulagi landbúnaðarframleiðslu á Íslandi. Skýrist sú afstaða meðal annars af eftirfarandi.

Í búnaðarlögum segir í 2. málslíð 3. gr.: [Ráðherra] skal gera samning við Bændasamtök Íslands til tíu ára í senn um verkefni samkvæmt lögum þessum og framlög til þeirra. Í 2. mgr. sömu greinar er síðan tiltekið að ríkissjóður veiti árlega framlög til verkefna samkvæmt lögnum og eru þar meðal annars taldir upp málaflokkarnir *átaksverkefni* og *þróun*.

Í a-lið 1. mgr. 30. gr. búvörulaga er að finna sérstaka heimild stjórnvalda til að gera búvörusamninga við Bændasamtök Íslands. Slíkir samningar voru síðast gerðir árið 2016 og eru með gildistíma til ársins 2026. Í 2. málslíð a-liðar er að finna heimild til að gera samninga beint við framleiðendur hafi stjórnvöld ekki gert búvörusamninga við Bændasamtök Íslands, sú heimild getur eðli máls samkvæmt ekki virkjast fyrr en í fyrsta lagi árið 2027.

Í 1. mgr. 4. gr. búvörulaga kemur skýrt fram að það eru Bændasamtök Íslands sem fara með fyrirsvar framleiðenda búvara við framkvæmd laganna. Rétt er að taka fram að í orðskýringum 2. gr. laganna kemur einnig fram að búvörur ná yfir afurðir nytjajurta en þar undir falla meðal annars allar tegundir korns.

Í nefndaráliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar, þingskjal 726, segir um breytingatillögur þessar að þær tengist fjármunum sem renna eiga til stuðnings innlendri framleiðslu á korni til fódurs og manneldis. Eins og Alþingi er kunnugt um stendur nú yfir endurskoðun á gildandi búvörusamningum í samræmi við lagaheimildir þess efnis. Bændasamtökin hafa skipað samninganefnd í samræmi við 3. gr. búvörulaga sem fer með umboð til samningagerðar f.h. bænda. Samninganefndin hefur, fyrir nokkru síðan, óskað eftir samtali við samninganefnd ríkisins um það hvernig fjármunum þessum sem hér um ræðir verður komið fyrir innan gildandi búvörusamninga. Var því hafnað af samninganefnd ríkisins án frekari skýringa.

Það er afstaða Bændasamtaka Íslands að breytingatillögur þessar á bæði búvörulögum og búnaðarlögum gangi gegn fjölda ákvæða laganna auk þess að vera aðför að lögbundnu samningsumboði Bændasamtaka Íslands fyrir hönd bænda. Samtökin hafna því alfarið breytingatillögum þessum og krefjast þess að tillögur þessar verði felldar út. Þá leggja samtökin einnig til að efnahags- og viðskiptanefnd beini því til matvælaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra að ráðherrarnir feli fulltrúum sínum í samninganefnd ríkisins vegna endurskoðunar búvörusamninga að hefja samtal um hvernig fjármunum þeim sem um ræðir verður fyrir komið í gildandi búvörusamningum.

Að því sögðu eru fulltrúar Bændasamtakanna reiðubúnir til frekara samráðs og samtals um þau atriði sem fram koma í umsögn þessari.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands

Hilmar Vilberg Gylfason, yfirlögfræðingur

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. október 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024 (2. mál).

Félag atvinnurekenda vísar til umsagnarbeiðni efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 19. september sl., um ofangreint mál á þingskjali 2. Félagið gerir eftirfarandi atriði frumvarpsins að umtalsefni.

I. Hækkun krónutöluskatta

Í ljósi þess að yfirlýst markmið fjárlagafrumvarpsins, sem frumvarp þetta fylgir, er að stuðla að lækkun verðbólgu, þykir FA skjóta einkar skökku við að lagt skuli til að krónutöluskattar og -gjöld sem hafa bæði bein og óbein verðlagsáhrif hækki um 3,5%. Hér er ekki gengið jafnlangt og í fjárlagafrumvarpi þessa árs, þegar hækkunin nam 7,7%, en hins vegar horfið frá þeirri leið sem farin var áður, að miða hækkun krónutöluskatta við 2,5% verðbólgu markmið Seðlabankans.

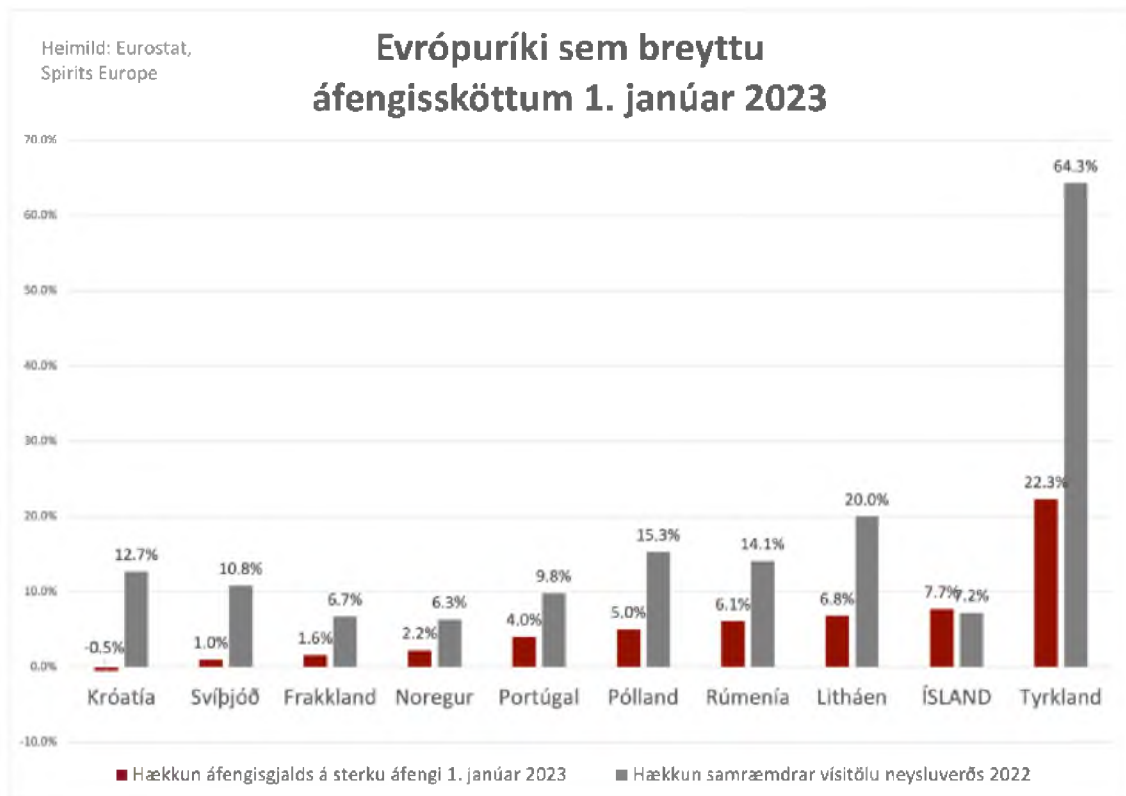
FA bendir á að fyrirtæki á neytendamarkaði hafa þurft að takast á við miklar hækkanir launa og gífurlegar hækkanir á flutningum og öllum aðfangakostnaði undanfarin misseri. Í sumum tilvikum valda hækkanir krónutöluskatta beinum verðhækkunum og í öðrum tilvikum má ætla að fyrirtæki neyðist til að velta hækkandi kostnaði af þeirra völdum út í verðlag. Þar má nefna sem dæmi hækkandi bifreiða- og eldsneytisgjöld, sem munu valda hækkun á kostnaði við vörudreifingu. Áhrifin á hækkun vísitölu neyzluverðs eru óhjákvæmileg og í greinargerð frumvarpsins metin á 0,1%, sem FA telur varlega áætlað.

FA hvetur nefndina til að gera þá breytingu á frumvarpinu að krónutöluskattar verði óbreyttir eða hækki í mesta lagi um 2,5%. Sjá nánar hér að neðan um áfengisskatta.

II. Áfengisskattar

Eins og oft áður kýs FA að beina sjónum sérstaklega að áfengissköttum. Áfengisskattar á Íslandi hafa um langt skeið verið hæstir í Evrópu og væntanlega í hinum vestræna heimi – a.m.k. hefur FA ekki tekizt að finna dæmi um aðra eins hugmyndaauðgi í skattlagningu. Engu að síður taka þeir hækkunum ár eftir ár.

FA gerði fyrr á árinu greiningu á breytingum á áfengissköttum í Evrópuríkjum um síðastliðin áramót. 7,7% hækkun á sköttunum hér á landi var þá réttlætt með vísan til mikillar verðbólgu. Í öllum Evrópuríkjum var sömuleiðis metverðbólga, víða meiri en á Íslandi. Engu að síður héldu 26 ríki af 36, sem FA skoðaði, áfengissköttum óbreyttum. Af þeim sem breyttu sköttum um síðastliðin áramót var það eingöngu Ísland sem hækkaði þá um meira en sem nemur samræmdri vísitölu neyzluverðs, eins og sjá má á myndinni hér að neðan.



Ef litið er á hlutfall skattahækkunarinnar af hækkun vísitölu neysluverðs lítur myndin þannig út:



Með öðrum orðum bætti Ísland enn Evrópumet sitt í áfengissköttum með hækkunum um síðustu áramót.

FA hefur tekið saman líkleg áhrif skattahækkunarinnar á útsöluverð nokkurra algengra áfengistegunda, sjá töflur hér að neðan.

Verð í Vínbúðinni 2023 með núverandi áfengisgjöldum

	Kassavín 3 l 14%	Léttvín 0,75 l 13%	Sterkt áfengi (gin) 0,7 l 40%	Bjór 5,6%, 0,33 l dós
Áfengisgjald	4.176,38	1.044,09	4.907,00	157,15
Skilagjald	0	30,32	30,32	18,42
Framlegð ÁTVR	1.071,78	315,94	714,19	54,83
Virðisaukaskattur	772,87	227,83	733,23	39,54
Heildsali/framleiðandi	1.777,97	680,82	1.014,26	129,06
Samtals (verð úr búð)	7.799,00	2.299,00	7.399,00	399,00

Verð í Vínbúðinni 2024 miðað við skattahækkun í fjárlagafrumvarpi

	Kassavín 3 l 14%	Léttvín 0,75 l 13%	Sterkt áfengi (gin) 0,7 l 40%	Bjór 5,6%, 0,33 l dós
Áfengisgjald	4.323,11	1.080,78	5.078,75	162,65
Skilagjald	0	30,32	30,32	18,42
Framlegð ÁTVR	1.099,27	322,81	733,49	56,21
Virðisaukaskattur	792,69	232,78	753,05	40,53
Heildsali/framleiðandi	1.783,93	682,31	1.003,39	131,19
Samtals (verð úr búð)	7.999,00	2.349,00	7.599,00	409,00

Eins og sjá má þýðir skattahækkunin að léttvínskassi og ginflaska hækka um u.þ.b. 200 krónur, léttvínsflaska um 50 krónur og bjórkippa um 60 krónur. Sömuleiðis er ástæða til að vekja athygli á að ríkið tekur til sín í formi skatta, gjalda og álagningar 86,8% af verði ginflöskunnar, 77,7% af verði léttvínskassans, 71% af verði léttvínsflöskunnar og 67,9% af verði bjórflöskunnar.

Þessi herfilega skattþíning neytenda þessarar einu neyzluvöru bitnar ekki einvörðungu á neytendum, heldur einnig og ekki síður fyrirtækjum í ferðaþjónustu, veitingarekstri og áfengisframleiðslu. Framleiðsla áfengis er hraðvaxandi atvinnugrein á Íslandi og í sterkum tengslum við ferðaþjónustuna. Langmest er framleitt af bjór, þar sem alls konar nýsköpun stórra og smárra fyrirtækja hefur búið til störf um allt land.

FA hefur áður bent á að allan rökstuðning skortir fyrir því fyrirkomulagi að áfengisskattur á hvern sentílítra vínanda í bjór sé 10% hærri en áfengisskattur á sambærilega einingu í léttvíni. Eins og áður segir er framleiðsla bjórs blómleg og vaxandi innlend atvinnugrein en léttvínsframleiðsla er engin á Íslandi.

FA leggur til að gerð verði sú breyting á frumvarpinu að hætt verði við hækkun áfengisskatts, að minnsta kosti á bjór þannig að skattlagning á léttvíni og bjór jafnist.

III. Tímabundin hækkun tekjuskatts lögaðila

FA geldur varhug við hinni tímabundnu hækkun tekjuskatts lögaðila, sem lögð er til í 26. gr. frumvarpsins. Löng reynsla er af því að ívilnandi aðgerðir í skattamálum séu tímabundnar, eins og t.d. lækkun tryggingagjalds í kjölfar heimsfaraldursins, en íþyngjandi hækkanir verði varanlegar. Slíkar aðgerðir draga úr samkeppnishæfni íslenzkra fyrirtækja.

IV. Að lokum

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum við frumvarpið og tengd mál á síðari stigum. Þá er félagið að sjálfsögðu reiðubúið að funda með nefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA



Númer máls: 2023-10-3167
Dagsetning: 11. október 2023

Alþingi
b.t. Fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024, 1. mál

Félagsbústaðir hf. eru óhagnaðardrifið hlutafélag alfarið í eigu Reykjavíkurborgar. Hlutverk Félagsbústaða er að vera öflugt þjónustufyrirtæki á húsnæðismarkaði í Reykjavík með sérþekkingu á uppbyggingu, rekstri og útleigu félagslegra leiguíbúða. Í hlutverkinu felst að framfylgja áherslum eigandans, Reykjavíkurborgar, að tryggja húsnæðisöryggi, velsæld og fjölbreytileika í hverfum borgarinnar með því að eiga, reka og leigja út íbúðir til einstaklinga og fjölskyldna sem úthlutað hefur verið félagslegu leiguhúsnæði af velferðarsviði Reykjavíkurborgar.

Óumdeilt er að mikil þörf er fyrir húsnæðisuppbyggingu sem bætt getur húsnæðisöryggi þeirra sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði. Um þetta má vísa til rammasamnings ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og Hvítbókar um húsnæðismál, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda fyrr á árinu, en þar koma m.a. fram skýrar tillögur sem miða að þessari framtíðarsýn:

Stöðugleiki ríkir á húsnæðismarkaði þar sem fjölbreytt framboð íbúða mætir þörf, í jafnvægi við umhverfið. Öllum er tryggt öruggt og gott húsnæði og húsnæðiskostnaður þeirra er viðráðanlegur.

Í hvítbókinni eru tilgreind ákveðin markmið sem stuðla að þessari framtíðarsýn. Þar má einkum nefna:

1. Auka þarf húsnæðisöryggi þeirra sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði.
2. Skapa þarf skilyrði til að öll hafi aðgengi að góðu og öruggu húsnæði með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði sem hentar ólíkum þörfum hvers og eins.
3. Beina þarf húsnæðisstuðningi í auknum mæli í íbúðauppbbyggingu og afmarka húsnæðisstuðning betur við þau sem þurfa á stuðningnum að halda, einkum tekju- og eignaminni einstaklinga og fjölskyldur og fyrstu kaupendur.
4. Tryggja þarf blöndun byggðar til að stuðla að félagslegri blöndun og jöfnuði.
5. Mæta þarf íbúðapörf einstakra félagshópa sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði með fjölbreyttum aðgerðum og húsnæðisstuðningi á grundvelli markvissrar samvinnu þvert á stjórnkerfið.

Um leið og Félagsbústaðir lýsa yfir stuðningi við framangreind markmið er óhjákvæmilegt að lýsa ákveðnum vonbrigðum með að í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2024 skortir breiðari aðgerðir sem stuðlað geta að því að markmið rammasamnings um húsnæðismál nái fram að ganga.



Fyrirsjáanlegt er að sú aðgerð að hækka fjárheimild til stofnframlaga um 5,7 ma. kr. á næsta ári skilar eins og sér takmörkuðum árangri og ólíklegt er við óbreyttar aðstæður í efnahagsmálum að þeir fjármunir verði nýttir til íbúðaupbyggingar.

Raunveruleikinn í dag - Áskoranir við húsnæðisupbyggingu og rekstur félagslegs húsnæðis

Ljóst er að rekstrarumhverfi félaga á borð við Félagsbústaði er í augnablikinu afar óhagstætt þar sem hár fjármagnskostnaður og verðhækkanir fela í sér miklar áskoranir sem ógna rekstrarlegri sjálfbærni. Þótt slíkar niðursveiflur líði vonandi hratt hjá verður ekki horft framhjá því að þessar aðstæður kalla á aukinn og markvissan stuðning við uppbyggingu og rekstur félagslegra og óhagnaðardrífina húsnæðisúrræða.

Lækkun endurgreiðsluhlutfalls virðisaukaskatts vegna vinnu á byggingarstað lækkaði úr 60% í 35% frá 1. júlí sl., sem gerir reksturinn enn þyngri en ella. Til frekari skýringa má nefna að ef vsk. endurgreiðsla hefði verið 100% eins og þegar átakið „allir vinna“ stóð yfir en ekki 60% á fyrstu sex mánuðum ársins hefði afkoma Félagsbústaða batnað um 56 m.kr. á því tímabili. Frá 1. júlí er endurgreiðsluhlutfallið komið niður í 35% sem mun hafa umtalsverð neikvæð áhrif á afkomu félagsins á síðari hluta ársins.

Helstu áskoranir sem brýnt er að mæta með aðgerðum stjórnvalda

Brýn þörf er á að setja aukinn kraft í að vinna á biðlistum eftir félagslegum húsnæðisúrræðum og byggja upp sértæk húsnæðisúrræði fyrir fólk með fötlun, í samræmi við markmið í áður nefndum rammasamningi en einnig má vísa til [skýrslu starfshóps](#) um heildarendurskoðun laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, þar sem greind er framtíðarþörf fyrir húsnæðis- og búsetuúrræði í málaflökknum. Það er þó ekki nóg að byggja búsetuúrræði fyrir fatlað fólk, því jafnframt þarf að tryggja að rekstur þjónustu við fatlað fólk sé fjármögnuð á fullnægjandi hátt. Ella er mikil hætta á að uppbygging húsnæðisúrræða tefjist úr hófi.

Að áliti Félagsbústaða er enginn vafi á að fjölgun íbúa af erlendu þjóðerni eykur eftirspurn eftir bæði félagslegu húsnæði og húsnæði almennt og sérstaklega leiguhúsnæði á viðráðanlegu verði. Slíkar þjóðfélagsbreytingar hljóta meðal annars að auka mikilvægi félagslegra áherslna í stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum ásamt því að kalla á aukið samstarf um stefnu og aðgerðir í húsnæðismálum. En því miður er erfitt að sjá slíkar áherslur í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2024.

Ákall um hækkun á endurgreiðsluhlutfalli VSK

Af einstökum aðgerðum leggja Félagsbústaðir sérstaka áherslu á að hækka endurgreiðsluhlutfall VSK til húsnæðisfélaga, sbr. aðgerð 3.14 í Hvítbók um húsnæðismál. Aðgerðin er mikilvæg og myndi vinna á móti auknum fjármagns- og framkvæmdakostnaði. Skýrt þarf að vera að aðgerðin nái til allra íbúða sem njóta opinbers húsnæðisstuðnings og að þar falli undir öll vinna á byggingarstað, svo sem vegna viðhalds og endurbóta á húsnæði.



Þessi aðgerð þarf að taka gildi án tafar og binda Félagsbústaðir vonir við að fjárlaganefnd taki málið til sérstakrar skoðunar við rýni á frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024.

Aukinn stuðningur til sértækra húsnæðisúrræða

Einnig kalla Félagsbústaðir eftir því að í fjárlögum fyrir árið 2024 og í fjármálaáætlun verði gert ráð fyrir fjármögnun á aðgerð 3.12 í Hvítbók um húsnæðismál. Hér er einkum átt við uppbyggingu sértækra húsnæðisúrræða, sem eru lítil fjölbýli, hönnuð fyrir þarfir fatlaðra einstaklinga, er umtalsvert dýrari en almennt gildir.

Í áætlunum Félagsbústaða er gert ráð fyrir að á árunum 2023 til 2028 verði byggðir 14 stakstæðir íbúðakjarnar með alls 112 íbúðum. Gróflega má áætla að heildarkostnaður nemi 7 ma. kr. Ef áform í aðgerð 3.12 í hvítbókinni um aukinn stuðning úr fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga ganga eftir, ásamt því að hækka viðbótarframlög frá ríki samkvæmt lögum um almennar íbúðir í 8% af stofnkostnaði íbúa og hækka endurgreiðsluhlutfall VSK úr 35% í 100%, mun það auka líkurnar á að áætlanir Félagsbústaða um uppbyggingu þessara úrræða gangi eftir.

Til frekari skýringar má nefna að kostnaði við nýbyggingar má gróflega skipta þannig að vinnuliðurinn nemi 70% kostnaðar en efniskostnaður og önnur gjöld nemi 30%. Endurgreiddur 35% vsk. eins og nú er 331 m.kr. en væri 948 m.kr. af fyrirhuguðum framkvæmda Félagsbústaða í þessum flokki húsnæðis ef endurgreiðsluhlutfall væri 100%. Jafnframt myndi aðgerð 3.10 í hvítbókinni styðja við framangreind uppbyggingaráform með því að treysta rekstrargrundvöll sveitarfélaga sem reka félagsleg húsnæðisúrræði, þar sem þau fengju aukin framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að mæta þeim útgjöldum.

F.h. Félagsbústaða

Sigrún Árnadóttir
framkvæmdastjóri

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála
Dagsetning: 23. október 2023
Málsnúmer: FJR23080018
Bréfalykill:

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, þingskjal
2 – 2. mál.

Í kjölfar fundar fulltrúa skrifstofu skattamála fjármála- og efnahagsráðuneytisins og efnahags- og viðskiptanefndar, þann 21. september sl., óskuðu nefndarmenn eftir skriflegu svari við nokkrum spurningum sínum. Eftirfarandi eru svör ráðuneytisins:

1. Ég óska eftir því að ráðuneytin sendi nefndinni formlega greininguna á hverri og einni tillögu í frumvarpinu sem á að fara fram samkvæmt skilyrðum um stefnumótun stjórnvalda í lögum um opinber fjármál.

Í 14. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, er mælt fyrir um að ráðherra skuli á haustþingi leggja fram frumvarp til fjárlaga fyrir næsta ár. Í því skuli leita heimilda til útgjalda eftir málefnasviðum og málaflokkum og til hvers konar skuldbindinga A-hluta ríkissjóðs. Í 2. mgr. 14. gr. laganna er tekið fram að áætlun um tekjur A-hluta ríkissjóðs skuli byggjast á opinberum þjóðhagsspám, gildandi lögum og eftir atvikum tengdum frumvörpum sem lögð eru fram samhliða frumvarpi til fjárlaga og er það í samræmi við 2. málsl. 2. mgr. 25. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Jafnframt er áskilið að ljúka skuli, eftir því sem kostur er, afgreiðslu frumvarpa áður en gengið er til lokaatkvæðagreiðslu um frumvarp til fjárlaga sem skal vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar. Tilgangurinn er að tryggja samræmi milli annars vegar meginforsendna frumvarps til fjárlaga og hins vegar þeirra markmiða sem fram koma í fjármálastefnu og fjármálaáætlun, sbr. 4. og 5. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Þannig skal frumvarp til fjárlaga fylgja markmiðum fjármálaáætlunar, þ.m.t. um gjöld og afkomu ríkissjóðs, auk þeirra ráðstafana og aðgerða sem í fjármálaáætlun eru tilgreindar. Ráðuneytinu er að öðru leyti ekki að fullu ljóst hvað spurt er um.

2. Hvað er áætlað að mörg heimili njóti vaxtabóta árið 2024 með óbreyttum viðmiðum miðað við 2023.

Sé miðað við 9,8% hækkun launavísitölu og óbreyttum viðmiðum til vaxtabóta, má gera ráð fyrir því að fjöldi heimila sem njóta vaxtabóta fari úr 13.195 árið 2023 í um 8.400 heimili árið 2024.

3. Verðmætagjald fiskeldis. Óskað er eftir þeim gögnum og greiningum sem matvælaráðuneyti hefur til grundvallar áformum um hækkun gjaldsins um 630 m.kr. á ári og hvernig þau ríma við tillögur frá Boston Con. Group. Hvaða kostnaðarmat og mat áhrifum hefur farið fram sem og greining á gjaldfærni greinarinnar, áhrif á samkeppnishæfni og samanburði við helstu samkeppnislönd.

Samkvæmt upplýsingum frá matvælaráðuneytinu liggur kostnaðarmat (tekjuáhrif breytinganna) fyrir með greinagerð fjárlagafrumvarpsins. Einnig hefur matvælaráðuneytið og undirstofnanir þess lagt kostnaðarmat á þörf á rannsóknum og eftirlitsskyldum sem nauðsynlegar eru til þess að

starfrækja sjókvíaeldi til þess að ná markmiðum laga um fiskeldi, nr. 71/2008. Þar af leiðandi er talin þörf á að mæta þeim kostnaði sem fylgir auknum rannsóknnum og eftirlit til þeirra rekstraraðila sem að þjónustan nær til. Í skýrslu Boston Consulting Group er ítarlega farið yfir mikilvægi þess að styrkja rannsóknir og eftirlit til þess að sjókvíaeldi geti þróast á sjálfbæran hátt. Ekki er lagt upp með að breyta sólarlagsákvæði laganna og því er enn þá verið að taka tillit til þess að sjókvíaeldi er tiltölulega ný atvinnugrein í samanburði við samkeppnislönd s.s. Færeyjar og Noregs. Með skatta- og gjaldabreytingum í þeim löndum, í tengslum við sjókvíaeldi, er Ísland með lægri skatta- og gjaldaumhverfi eða sambærilegt. Ekki er talið líklegt að breytingin skaði samkeppnishæfni sjókvíaeldis á Íslandi þar sem mikil eftirspurn er nú þegar eftir svæðum/leyfum til þess að stunda sjókvíaeldi. Þá má nefna að síðasta haust þegar sambærilegar tillögur voru til umræðu í fjárlagafrumvarpi þá urðu stór viðskipti í greininni, sem bendir til þess að markaðurinn telji samkeppnishæfni greinarinnar á Íslandi góða.

4. Kolefnisgjald. Örstutt um skýringu á því að kolefnisgjöld eru að hækka um 6,4 milljarða króna. Ekki er þetta verðlagsuppfærsla eingöngu?

Í fjárlagafrumvarpi ársins 2024 kemur fram að gert er ráð fyrir að hækkun kolefnisgjalds verði tæplega 6,5 ma.kr. frá áætlun 2023. Þar af eru um 300 m.kr. vegna hefðbundins endurmats gjaldsins vegna almennra verðlagshækkana, sem að þessu sinni er hóflegt eða 3,5%. Í fjárlagafrumvarpi 2024 er gert ráð fyrir 7,5 ma.kr. auknum tekjum af ökutækjum og eldsneyti á næsta ári. Þar af eru 1,3 ma.kr. af bifreiðagjaldi en í framsetningu tekjuáætlunar í frumvarpinu eru alls 6,2 ma.kr. færðir á kolefnisgjald. Undirbúningur að nýju fyrirkomulagi skattlagningar ökutækja og eldsneytis hefur haldið áfram síðan tekjuáætlun frumvarpsins var gerð og er nú áætlað að nýtt kílómetragjald af fólksbílum, sbr. áform um lagasetningu í samráðsgátt stjórnvalda frá 4. október sl., mál nr. 183/2023, afli ríkinu 3,1 ma.kr. í tekjur á næsta ári. Um leið er gert ráð fyrir að aðrir 3,1 ma.kr. komi til vegna aukinna tekna af kolefnisgjaldi. Frumvörp vegna þessara tveggja mála verða lögð fram á haustþingi. Því gæti orðið breyting við 2. umræðu fjárlaga þar sem kílómetragjaldið verður sett á sér tekjulið.

5. Reiknað verði út hversu miklar tekjur ríkissjóður myndi fá ef tekjuskattur lögaðila yrði þrepaskiptur þannig að hann myndi hækka um 2% á fyrirtæki með skattstofn yfir 100 milljónum króna og 3% á fyrirtæki með skattstofn yfir 500 milljónir króna.

Nýjustu upplýsingar sem liggja fyrir um álagningu tekjuskatts á lögaðila eru frá árinu 2022 vegna rekstrarársins 2021. Ef tekjuskattur lögaðila hefði við þá álagningu verið þrepaskiptur með þeim hætti sem hér er lýst hefðu tekjur ríkissjóðs af skattinum, að öðru óbreyttu, verið 8,6 ma.kr. meiri en raunin var eða 9%.

6. Reiknað verði út hversu miklar tekjur ríkissjóður myndi fá ef bankaskattur yrði aftur hækkaður úr 0,145% í 0,376%, sem er það sem hann var fyrir breytinguna árið 2020.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2024 er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af sérstökum skatti á fjármálastofnanir, eða bankaskatti, muni nema 6,5 milljörðum kr. Væri skattprósentan hækkuð úr 0,145% í 0,376% má gera ráð fyrir að tekjur af skattinum árið 2024, að öllu öðru óbreyttu, myndu nema 16,8 milljörðum kr. Hér er um einfaldan útreikning að ræða miðað við óbreyttan skattstofn. Áhrif slíkrar skattahækkunar eru þó margslungnari en svo og því líklega um ofmat að ræða. Skattbyrðin leggst ekki að öllu leyti á greiðendur skattsins heldur viðskiptavinum þeirra einnig. Auknar álögur á fjármálastofnanir stuðla að auknum vaxtamun og minni útlánavexti sem hefur áhrif á fleiri skattstofna, þ.m.t. ráðstöfunartekjur lántakenda. Þar að auki leggst skatturinn á skuldir stofnananna og dregur því úr hvata þeirra til að stækka efnahagsreikning sinn og auka útlán. Erfitt er að meta afleiðd áhrif slíkrar skattahækkunar á aðra skattstofna nema að því leyti að þau yrðu neikvæð fyrir tekjur ríkissjóðs og vega því að einhverju leyti gegn tekjuauka af hækkun bankaskattsins sjálfs.



5. desember 2023

Breytingatillögur við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024

Efni

Meðfylgjandi eru tillögur að breytingum við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024 – þingskjal 2 – 2. mál.

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun lögbundinnar þjónustu við fatlað fólk – tekjuskattur ríkisins og tekjustofnar sveitarfélaga

Þann 23. nóvember 2010 gengu ríki og sveitarfélög frá samkomulagi um yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk. Samkomulagið og fjárhagslegar forsendur þess byggðust á víðtækri undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga þar sem unnið var ítarlegt kostnaðarmat á heildarumsvifum málaflokksins. Heildarsamkomulagið, og lagabreytingar sem því fylgdu, fólu sveitarfélögunum ábyrgð á umtalsverðum hluta velferðarþjónustunnar, bæði sem þjónustuveitendur og stjórnvöld. Meginmarkmið tilfærslunnar var að tryggja að eitt stjórnsýslustig bæri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga. Þá átti að stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda. Tilfærslan átti enn fremur styrkja sveitastjórnarstigið og tryggja góða nýtingu fjármuna. Lögð var áhersla á heildstæða yfirfærslu verkefna samhliða breytingum á tekjustofnum til að mæta auknum útgjöldum sveitarfélaga.

Tilfærsla þjónustunnar átti sér stað þann 1. janúar 2011 og með þjónustunni fylgdu framlög úr ríkissjóði sem standa áttu undir kostnaði sveitarfélaganna af yfirfærslunni. Þannig áttu heildartekjur sveitarfélaganna á árinu 2011 að aukast um 10,7 ma.kr. samhliða yfirfærslunni en auk þess var gert ráð fyrir að sveitarfélögin fengju að njóta alls ábata af hagræðingu með samþættingu við félagsþjónustu sem átti að fylgja í kjölfarið. Kostnaðarmatið byggðist á fjárveitingum vegna þáverandi þjónustu og mati á biðlistum í því skyni að meta framtíðarþróun kostnaðar.

Tekjur sveitarfélaganna sem standa áttu undir þjónustunni voru tryggðar með hækkun á útsvarshlutfalli sveitarfélaga um 1,20% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Þar af fóru 0,25% af útsvarshlutfallinu beint til sveitarfélaga en 0,95% fór í gegnum úthlutunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Einnig var samkomulag um að veita tímabundin bein framlög á fjárlögum á árunum 2011 – 2013 til að vega upp á móti veikri stöðu útsvarsstofnsins og jafnframt var tryggð fjárveiting vegna aðlögunar og útfærslu þjónustunnar hjá sveitarfélögunum til næstu þriggja ára. Þá var samið um sérstök tímabundin framlög á fjárlögum vegna notendastýrðrar persónulegrar þjónustu (NPA) og vegna uppsafnaðs biðlista eftir þjónustu. Þessu til viðbótar afhenti ríkið sveitarfélögunum endurgjaldslaust allt húsnæðið þar sem starfsemi málaflokksins fór fram en bókfært verðmæti þess var fært til gjalda í ríkisreikningi ársins 2010. Áætlað er að virði húsnæðisins nemi liðlega 4,5 ma.kr. á núverandi verðlagi.

Á árunum 2014-2015 var framkvæmt endurmat að hálfu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga á yfirfærslu málaflokksins til samræmis við ákvæði samkomulagsins. Hlutverk verkefnisstjórnarinnar var að afla upplýsinga um alla fjárhagslega og faglega þætti sem nauðsynlegir voru til þess að unnt yrði að leggja mat á árangur yfirfærslunnar. Að undangenginni umfangsmikilli nefndarvinnu og samningaviðræðum milli ríkis og sveitarfélaga var í kjölfarið gengið frá endanlegum fjárhagsramma um fjármögnun lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk í árslok 2015. Endanlegur fjárhagsrammi yfirfærslunnar fól því í sér að 0,25% af útsvarshlutfallinu rann áfram beint til sveitarfélaga líkt og kom til framkvæmda 2011, jöfnunarframlag sem nam áður 0,95% var varanlega hækkað um 0,04% í 0,99% og 0,235% af

innheimtum skatttekjum ríkissjóðs rann inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Á þessum tíma var NPA verkefnið enn tilraunaverkefni og veitti ríkissjóður bein framlög fyrir um fjórðungi kostnaðar.

Fyrirgreindir tekjustofnar skiluðu sveitarfélögum 21 ma.kr. í tekjur árið 2018, 21,8 ma.kr. árið 2019 og 23,3 ma.kr. árið 2020. Að viðbættum öðrum sértekjum sem námu um 1,8 ma.kr. árið 2020 þá námu tekjur mála-flokksins um 25 ma.kr. árið 2020. Það er meira en tvöföldun á tekjunum samanborið við það sem gert var ráð fyrir við flutninginn árið 2011. Það svarar til um 13% nafnaukningar tekna á ári eða um 8% að raunvirði m.v. vísitölu neysluverðs. Á hinn bóginn þá námu útgjöld til málaflokksins um 25,2 ma.kr. árið 2018, 28,8 árið 2019 og 34 ma.kr. árið 2020. Það er meira en þreföldun á útgjöldum að nafnvirði frá upphafi yfirfærslunnar.

Ljóst er að góður vöxtur hefur verið í þeim tekjustofnum sem mynduðu fjárhagsramma samkomulagsins frá því það var gert. Þá hefur verið umtalsverð aukning í tekjum sveitarfélaga að öðru leyti á sama tíma. Það birtist í því að í mörgum sveitarfélögum er rekstrarafkoma í ágætu jafnvægi eða nærri því þótt halli teljist vera á þessum málaflökki miðað við þær tekjur sem honum voru eyrnamerktaðar upphaflega. Samhliða því hafa verið gerðar talsverðar breytingar á löggjöf og regluverki um þjónustu við fatlað fólk sem sveitarfélögin hafa talið að hafi leitt til umtalsverðrar kostnaðaraukningar. Útgjaldavöxtur málaflokksins fyrir sveitarstjórnarstigið í heild er í öllu falli af þeirri stærðargráðu að það kynni að raska þeim meginmarkmiðum um þróun afkomu og skulda sem gert var samkomulag um í aðdraganda gildandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2023-2027.

Í ljósi þess hversu umfangsmikill útgjaldavandinn er orðinn hafa stjórnvöld fallist á það með sveitarfélögum að gera breytingu á endanlega samkomulaginu frá árinu 2015 og flytja 6 ma.kr. frá ríki til sveitarfélaga á árinu 2024 í því skyni að bæta rekstrarafkomu sveitarfélaga og gera þeim betur kleift að standa við markmið sín um afkomu- og skuldaþróun og rekstur málaflokksins. Kemur hún til viðbótar 5 ma.kr. tilfærslu sem gerð var með sama hætti í fjárlögum yfirstandandi árs á grundvelli samkomulags milli aðila undir lok árs 2022. Með fyrirgreindum áformum um að lækka tekjuhlíð ríkissjóðs um 6 ma.kr. og færa yfir til sveitarfélaga í gegnum útsvarið er verið að setja fram þá fjárhæð sem ríkið er tilbúið að leggja til úrlausnar málsins varanlega, að viðbættum þeim 5 ma.kr. sem þegar hafa verið færðir yfir til sveitarfélaga í ársbyrjun 2023. Skilyrði fyrir því er að lokið verði við gerð samkomulags við sveitarfélögin sem feli í sér að sveitarfélögin nái betri tökum á rekstri málaflokksins. Þá verði með samkomulaginu ágreiningsefni útljád s.s. hvað varðar fjölgun notenda, áhrif breytinga á þjónustu á heimilum fólks vegna aukinnar áherslu á sjálfstæða búsetu o.fl. og verði þau atriði ekki tekin upp á síðari stigum.

Í bókun ráðuneyta með samkomulaginu 2022 kemur fram að vandinn við rekstur málaflokksins er fyrst og fremst útgjaldavandi. Góður vöxtur hefur verið í þeim tekjustofnum sem sveitarfélögin fengu til að standa undir þjónustunni en frá því að yfirfærslan átti sér stað 2011 hefur ríkið í þrígang komið til móts við sveitarfélögin með aukinni fjármögnun vegna stöðu málaflokksins. Á verðlagi ársins 2023 þýðir þetta 9 ma.kr. í aukin framlög en alls má gera ráð fyrir að fyrirgreindir tekjustofnar að viðbættum sértekjum málaflokksins (gróflega metið 1,5 ma.kr.) nemi um 40 ma.kr. Það er fjórðöldun á tekjunum samanborið við það sem var gert ráð fyrir við flutninginn árið 2011 og svarar til um 11% nafnaukningar tekna á ári eða um 7% að raunvirði m.v. vísitölu neysluverðs. Á hinn bóginn er áætlað að útgjöld til málaflokksins nemi um 50 ma.kr. árið 2023 og hefur umfangið því u.þ.b. fimmfaldast frá yfirfærslunni eða sem svarar til 13,6% hækkunar að nafnvirði að meðaltali á ári en um 9,5% að raunvirði m.v. vísitölu neysluverðs. Er það langtum meiri vöxtur útgjalda en í nokkrum öðrum málaflökki sem rekinn er af hinu opinbera, þ.e. ríki og sveitarfélögum, frá árinu 2010.

Hámarksútsvar sveitarfélaga, sem nú er 14,74%, verður hækkað um 0,23 prósentustig samhliða lækkun tekjuskatts um samsvarandi hlutfall í öllum skattþrepum einstaklinga. Gert er ráð fyrir að hlutdeild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í útsvari aukist til jafns við hækkun hámarksútsvars. Hlutfall útsvarstekna vegna málefna fatlaðs fólks sem fer í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er nú 1,21% og hækkar hlutfallið því samhliða hækkun hámarksútsvars í 1,44%.

Ríki og sveitarfélög eru sammála um að ábyrgð á málefnum fatlaðs fólks verði áfram hjá sveitarfélögum. Þar sem ekki liggur fyrir fullnægjandi greining á orsökum þeirrar útgjaldapróunar sem átt hefur sér stað í málaflökkuðum á undanförunum árum er beðið eftir niðurstöðum starfshóps ríkis og sveitarfélaga sem skipaður var sl. sumar og er ætlað að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málaflökkuðum. Þetta verður gert á grundvelli kortlagningar á kostnaðarþróun málaflokksins. Þá hefur hópurinn einnig það hlutverk að setja fram valkosti um hvernig stuðla megi að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti. Þá skal starfshópurinn í tillögugerð sinni ganga út frá meginmarkmiðum um afkomu- og efna-hag sveitarfélaga í gildandi fjármálaáætlun. Munu fulltrúar ríkis og sveitarfélaga fara yfir og ræða tillögur starfshópsins þegar þær liggja fyrir en vinna hópsins hefur dregist á langinn.

Þá verður unnið að því á árinu 2024 að bæta framkvæmd þjónustunnar og framkvæmd á eftirliti með henni auk þess sem unnið verður að samræmingu þjónustunnar svo jafnræðis verði gætt með notendum hennar.

Gert er ráð fyrir að ákvæði 1., 2. og 3. liðar breytingatillagnanna öðlist gildi 1. janúar 2024 og að 1. og 2. liður komi til framkvæmda við álagningu 2025 og á staðgreiðsluárinu 2024 eftir því sem við á.

Breytingatillögur

1. Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Við XVII. kafla frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

-- gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 66. gr. laganna:

- a. Í stað „16,78%“ í 1. tölul. kemur: 16,55%.
- b. Í stað „23,28%“ í 2. tölul. kemur: 23,05%.
- c. Í stað „31,58%“ í 3. tölul. kemur: 31,35%.
- d. Í stað „23,28%“ tvívegis í 4. tölul. kemur: 23,05%.

2. Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987.

Við frumvarpið bætist nýr kafli, svohljóðandi:

XXII. KAFLI

Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987.

-- gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 9. gr. laganna:

- a. Í stað „16,78%“ í a-lið kemur: 16,55%.
- b. Í stað „23,28%“ í b-lið kemur: 23,05%.
- c. Í stað „31,58%“ í c-lið kemur: 31,35%.

3. Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

Við frumvarpið bætist nýr kafli, svohljóðandi:

XXIII. KAFLI

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

-- gr.

Í stað „1,21%“ í 2. tölul. c-liðar 8. gr. a laganna kemur: 1,44%.

-- gr.

Í stað „14,74%“ í 1. mgr. 23. gr. laganna kemur: 14,97%.

-- gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði í 1. og 2. mgr. 24. gr. laganna skal sveitarstjórn ákveða fyrir 30. desember 2023 hvaða hundraðshluti verði lagður á tekjur manna á árinu 2024, sbr. 1. mgr. 23. gr. laganna svo og 1. mgr. 9. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda. Ákvörðun sveitarstjórnar skal sömuleiðis tilkynna fjármála- og efnahagsráðuneytinu eigi síðar en 30. desember 2023.



7. nóvember 2023

Samantekt um umsagnir og breytingatillögur

Efni

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024.
Þingskjal 2 — 2. mál á 154. löggjafarþingi 2023–2024.

Fjöldi umsagna

16.

Umsagnaraðilar

Alþýðusamband Íslands (ASÍ), Bílgreinasamband Íslands (BGS) og Samtök verslunar og þjónustu (SVÞ), Brynja Leigufélag, Búseti, Félag atvinnurekenda (FA), Félagsbústaðir hf., Landssamtök lífeyrissjóða (LL), Landssamtökin Þroskahjálp, Landvernd, Samtök atvinnulífsins (SA), Samtök ferðaþjónustunnar (SAF), Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS), Vantrú, Viðistaðakirkja, Þjóðkirkjan og ÖBÍ réttindasamtök.

Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Eftirfarandi eru svör fjármála- og efnahagsráðuneytisins og matvælaráðuneytisins við þeim umsögnum sem tilefni þykir til að bregðast við.

1. Verðlagsuppfærsla krónutöluskatta

Í umsögnum Bílgreinasambandsins og Samtaka verslunar og þjónustu, Félags atvinnurekenda, Samtaka ferðaþjónustunnar og ÖBÍ réttindasamtaka kemur fram gagnrýni á hækkun krónutöluskatta og er þeim áformum frumvarpsins mótmælt.

Í frumvarpinu er að finna tillögur um 3,5% hækkun á svokölluðum krónutölusköttum í samræmi við forsendur tekjuáætlunar fjárlagafrumvarpsins. Áætluð tólf mánaða breyting á vísitölu neysluverðs yfir árið 2023 er 7,4% samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofunnar. Hins vegar er gert ráð fyrir að hækkun krónutöluskatta verði ekki meiri en sem nemur 3,5% og nær hún til áfengis-, tóbaks-, bensín-, olíu-, kolefnis-, bifreiða- og kílómetragjalds ásamt gjaldi í Framkvæmdasjóð aldraðra og útvarpsgjaldi. Um er að ræða aðgerð stjórnvalda á tekjuhlíð ríkisfjármálanna sem miðar að því að vinna gegn þeirri spennu sem hefur myndast í hagkerfinu og um leið að styrkja tekjugrundvöll ríkissjóðs án þess að vera of íþyngjandi fyrir almenning. Þessi almennu áhrif eru talin vega þyngra gagnvart efnahagslegum stöðugleika en bein áhrif verðlagsuppfærslu krónutölugjalda á vísitölu neysluverðs. Auk áðurnefndrar 3,5% hækkunar gjalda er lögð til hækkun á lágmarki bifreiðagjalds sem lagt er á fólksbíla. Eins og fram kemur í frumvarpinu er þeirri aðgerð ætlað að styrkja tekjustofna ríkissjóðs af ökutækjum en á síðustu árum hafa þeir dregist saman vegna fjölgunar vistvænna og sparneytinna fólksbifreiða.

2. Tímabundin hækkun tekjuskatts lögaðila

Í umsögn Félags atvinnurekenda er golið varhug við tímabundinni hækkun tekjuskatts lögaðila. Löng reynsla sé af því að ívilnandi aðgerðir í skattamálum séu tímabundnar, eins og t.d. lækkun tryggingagjalds í kjölfar heimsfaraldursins, en íþyngjandi hækkunir verði varanlegar. Slíkar aðgerðir dragi úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.

Í frumvarpinu er lagt til að tekjuskattur lögaðila hækki tímabundið til eins árs um 1 prósentustig og eru breytingarnar hluti af aðgerðum stjórnvalda til að draga úr þenslu í hagkerfinu. Gert er ráð fyrir að hækkunin komi til framkvæmda við álagningu tekjuskatts á árinu 2025 vegna rekstrarhagnaðar ársins 2024 og falli að því loknu brott.

3. Gjald vegna reksturs umboðsmanns skuldara

Landssamtök lífeyrissjóða ítreka enn á ný í umsögn sinni það sem samtökin hafi áður ítrekað bent á að mjög lítill hluti mála sem eru til meðhöndlunar hjá umboðsmanni skuldara hafi tengsl við starfsemi lífeyrissjóða og langtum minni en það hlutfall í gjaldinu sem sjóðunum sé gert að greiða.

Vitneskja er um þá gagnrýni sem komið hefur frá gjaldskyldum aðilum um greiðslu sérstaks gjalds sem ætlað er að standa straum af kostnaði við rekstur embættis umboðsmanns skuldara. Þess má geta að vinna við breytingar á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga sem m.a. snúa að starfsemi umboðsmanns skuldara stendur yfir í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Ekki er þó gert ráð fyrir að gjaldi vegna reksturs embættisins verði breytt að svo stöddu.

4. Endursala á vistvænum bifreiðum - útleiga á hreinorkubifreiðum – framlag til Orkusjóðs

Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF) og sameiginlegri umsögn Bílgreinasambands Íslands (BGS) og Samtaka verslunar þjónustu (SVP) er m.a. fjallað um stuðning við orkuskipti og fyrirhugaðar breytingar vegna skattlagningar ökutækja og eldsneytis.

Í umsögn sinni fer SAF fram á að sá hluti ákvæðis til bráðabirgða XXIV í VSK-lögum sem kveður á um að ekki skuli innheimtur VSK-ur við endursölu á vistvænum bifreiðum, og fellur að óbreyttu úr gildi í lok árs 2023, verði framlengdur. Enn fremur fer SAF fram á að ákvæði til bráðabirgða XXXIX í VSK-lögum sem kveður á um að ekki skuli innheimta VSK við útleigu á hreinorkubifreiðum, og fellur að óbreyttu úr gildi í lok árs 2023, verði einnig framlengt um nokkur ár. Í umsögn SAF kemur fram að ökutækjaleigur séu einn stærsti kaupandi nýrra bifreiða hér á landi og vigta mjög þungt þegar kemur að orkuskiptum bílaflotans.

Ráðuneytið bendir á að VSK-ívilnunum í fyrrnefndum ákvæðum til bráðabirgða í VSK-lögum var frá upphafi ætlað að vera tímabundin aðgerð til að efla og flýta fyrir orkuskiptum í samgöngum. Líkt og greinir í fjármálaáætlun 2024-2028 hefur nú þegar verið tekin ákvörðun um að frá og með árinu 2024 verði stuðningi við orkuskipti í samgöngum breytt í beina styrki í stað nügildandi skattaívilnana. Það hefur í för með sér að stuðningurinn færist af tekjuhlið yfir á útgjaldahlið ríkisrekstursins. Slíkt fyrirkomulag stuðlar að gagnsæi í ráðstöfun opinberra fjármuna auk þess að skapa meiri sveigjanleika en skattaívilnanir. Þannig verður hægt að aðlagja kerfið þannig að stuðningurinn verði ekki meiri en nauðsyn er á til að ná settum markmiðum. Enn fremur verður hægt að móta markvissara og kostnaðarskilvirkara stuðningsfyrirkomulag við orkuskipti í samgöngum og gera aðgerðina samburðarhæfari við aðrar innan aðgerðaáætlunar stjórnvalda í loftslagsmálum. Það samræmist því ekki gildandi stefnu stjórnvalda í orkuskiptum í samgöngum að viðhalda áfram skattaívilnunum í gegnum VSK-kerfið til handa ökutækjaleigum samhliða beinu styrkjakerfi. Ökutækjaleigur verða að vera undirorpnar beinum styrkjum líkt og aðrir og hefur Orkusjóður nú þegar á árinu 2023 styrkt ökutækjaleigur um 1 ma. kr. til kaupa á hreinorkubifreiðum, líkt og greinir í nefndarátliti (þingskj. 699) og breytingartillögu meiri hluta fjárlaganefndar um frumvarp til fjárlaga fyrr árið 2023.

Í sameiginlegri umsögn BGS og SVP kemur fram að samtökin telja verulega á brattann að sækja ætli stjórnvöld sér að ná settu markmiði um samdrátt losunar frá vegasamgöngum. Vísað er til þess að í fjárlagafrumvarpinu sé boðað að stuðningur við vistvæna bifreiðar muni dragast saman um 35% á nafnverði milli áruna 2023 og 2024 við færslu hans af tekjuhlið, í gegnum VSK-kerfið, yfir á útgjaldahlið, í gegnum Orkusjóð. Fara samtökin fram á að fjárframlag til Orkusjóðs fyrir árið 2026 vegna hreinorkubifreiða, alls 5 ma. kr., verði skipt í tvo jafna hluta og flutt yfir á árin 2024 og 2025. Þannig að fjárframlag til Orkusjóðs fyrir árin 2024 og 2025 verði 10 ma. kr. fyrir í hvort ár í stað 7,5 ma. kr. eins og nú er lagt upp með.

Ráðuneytið bendir á að í fjármálaáætlun 2024-2028 kemur fram að verið sé að draga úr stuðningi við hreinorkubifreiðar enda hefur mikill árangur náðst í rafvæðingu flotans og framboð hagkvæmra bifreiða aukist síðustu misseri. Þróunin hefur verið í þessa átt. Á síðastliðnum tveimur árum hefur verið dregið úr stuðningnum, í fyrsta lagi þegar VSK-ívilnun vegna tengiltvinnbifreiða lauk í maí 2022 og í öðru lagi með lækkun á fjárhæð VSK-ívilnunar vegna hreinorkubifreiða um áramótin úr 1.560 þús.kr. í 1.320 þús.kr. á hvert ökutæki. Að áliti ráðuneytisins búa skynsamleg rök að baki því að dreifa framlögum til Orkusjóðs vegna hreinorkubifreiða yfir fimm ára tímabil líkt og gerð er grein fyrir á bls. 86 í fjármálaáætlun 2024-2028 og samtökin vísa til á bls. 27 í umsögn sinni. Dreifingin tekur mið af markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum og er ætlað að tryggja markvissar og tiltölulegar jafnar styrkveitingar næstu fimm árin. Tillaga SAF myndi leiða til þess að styrkir yrðu umtalsvert hærri á fyrstu tveimur árunum, 2024 og 2025, en næstu tvö ár þar á eftir og að færri gætu notið styrkjanna þar sem tímabilið væri stytt úr fimm árum í fjögur.

5. Greiðsla kostnaðar vegna opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi og reksturs skilavalds

Landssamtök lífeyrissjóða áréttu í umsögn sinni að vaknað hafi spurningar eftir sameiningu Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands í eina stofnun sem snúi að almennum grundvelli álagningar

sérstaks eftirlitsgjalds. Annars vegar um það hvort almennt eigi að vera sérstakt eftirlitsgjald eftir sameininguna og hins vegar ef gjalddöku sé viðhaldið þá megi sýnt vera að hagræðing náist í rekstri sem ætti vitaskuld að birtast í umtalsverðri lækkun eftirlitsgjaldsins. Sú hafi hins vegar ekki enn orðið raunin. Hækkun eftirlitsgjaldsins taki til allra lífeyrissjóða landsins en sé þó mismikil eftir því hvaða sjóð um ræðir. Fram til þessa hafi það verið afar umdeilt meðal lífeyrissjóða hvernig gjaldið skiptist þeirra á milli. Ólík sýn lífeyrissjóða í þeim efnum hafi komið fram í umsögnum þeirra um breytingar á lögum er tengist fjárlögum fyrri ára. Því sé mikilvægt að tryggt sé að skipting eftirlitsgjaldsins milli sjóða byggji á hlutlausri og vandaðri rýni sem lúti að því hvernig eðlilegt þyki að umræddri skiptingu sé háttað.

Þær breytingar á fjárhæðum og fyrirkomulagi eftirlitsgjaldsins sem lagðar eru til í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024 eru að öllu leyti í samræmi við tillögur Seðlabankans til ráðuneytisins. Í rekstraráætlun sem bankinn sendi til ráðuneytisins, í samræmi við lög um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999, kemur fram að þær skýrist af breytingum á áætluðum kostnaði, m.a. vegna almennra verðlagshækkana á árinu 2023, spá fyrir verðlags- og launaþróun ársins 2024 og nauðsynlegum ráðningum á árinu 2023 til að mæta uppsafnaðri þörf vegna aukinna verkefna. Hækkun milli ára tekur einnig mið af því að unnt var að fjármagna um 109,1 millj. kr. af rekstrarkostnaði Fjármálaeftirlitsins 2023 með því að ganga á uppsafnaðan rekstrarafgang eftirlitsins, en þess verður ekki kostur 2024.

Eins og fram kemur í kafla 6.1 í greinargerð með frumvarpinu er í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2024 miðað við að tekjur Fjármálaeftirlitsins og skilavaldsins af gjöldunum verði 3.090,5 millj. kr., og er það í samræmi við rekstraráætlun sem Seðlabanki Íslands sendi ráðuneytinu í byrjun þessa árs. Það er 112 millj. kr. minna en áætluð gjöld samkvæmt frumvarpi þessu en fjárhæðirnar í því byggjast á uppfærðri áætlun sem Seðlabankinn sendi ráðuneytinu um mitt þetta ár. Ráðgert er að misræmið milli frumvarps þessa og frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2024 verði leiðrétt með breytingu á síðarnefnda frumvarpinu við 2. umræðu á Alþingi.

6. Sóknargjöld

Vantrú fagnar lækkun sóknargjalda og er almennt á móti sóknargjaldakerfinu. Samtökin telja að réttast væri að afnema þessi framlög úr ríkissjóði alfarið. Á móti væri hægt að lækka tekjuskatt eða hækka persónuafslátt svo að breytingin hefði ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs og svo að þeir sem vilji styrkja trúfélög geti það. Í umsögn Þjóðkirkjunnar er skerðingu sóknargjalda mótmælt. Vísitala neysluverðs hafi hækkað um 7,7% síðustu 12 mánuði. Alls sé því lækkun sóknargjalda að raunvirði miðað við verðlag í dag u.þ.b. 15%. Í lok næsta árs gæti „kaupmáttur“ sóknargjaldsins hafa lækkað um u.þ.b. 20% ef núverandi spár um verðbólgu gangi eftir. Viðistaðakirkja fer í umsögn sinni fram á leiðréttingu sóknargjalda í fjárlögum ársins 2024 og að þau verði hækkuð að lágmarki samkvæmt vísitölu í umfjöllun Alþingis.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ítrekar það sem fram kemur í svari við umsögnum sama efnis við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2023 á 153. löggjafarþingi 2022 – 2023, þingskjal 2 – 2. mál.

Hvað varðar fyrirkomulag sóknargjalda þá gera lög nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., ráð fyrir að ríkissjóður greiði mánaðarlegt framlag til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga miðað við tiltekið einingarverð fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri. Lögin kveða á um að greiðslur til þessara aðila skuli byggja á fjölda einstaklinga samkvæmt skráningu í trúfélög í lok undangengins árs auk þess sem fjárhæð gjaldsins skal taka breytingu sem nemur hækkun á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli næstliðinna tekjuára. Þrátt fyrir að í lögum sé kveðið á um að framlagið sé ákveðin hlutdeild í tekjuskatti þá hefur sú framsetning þó ekki haft sérstaka þýðingu fyrir fyrirkomulag þessara mála þar sem engin sérgreind sóknargjöld eru innheimt af ríkinu, hvorki af þeim sem greiða tekjuskatt af almennu skattfé og öðrum tekjum ríkisins, óháð innheimtu tekjuskatts og kerfisbreytingum á honum. Þetta kemur m.a. fram í því að framlögin eru greidd úr ríkissjóði þrátt fyrir að umtalsverður hluti framteljenda greiði engan tekjuskatt til ríkisins.

Í kjölfar bankahrunsins og erfiðrar stöðu ríkissjóðs var með lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum gripið inn í lögin um sóknargjöld með bráðabirgðaákvæðum þar sem krónutala sóknargjaldsins hefur verið fastsett árlega til samræmis við þær fjárheimildir sem gert er ráð fyrir að veita vegna sóknargjalda á fjárlögum hverju sinni samkvæmt útfærslu viðkomandi ráðuneytis á sínum útgjaldaramma að teknu tilliti til þeirra aðhaldsmarkmiða sem sett hafa verið. Sama fyrirkomulag er enn við lýði þ.e. að krónutala sóknargjaldsins ræðst af þeim fjárveitingum sem veittar eru á grundvelli fjárheimilda viðkomandi málefna- og málaflokks í fjárlögum ár hvert.

Vakin er athygli á því að mjög veruleg aukning varð í framlögum vegna sóknargjalda allra trúfélaga á fyrstu tveimur áratugunum eftir að núgildandi lög voru sett, eða um 106% á föstu verðlagi á milli áranna

1988 og 2008. Þá má nefna að á verðlagi ársins 2023 námu heildarframlög vegna trúfélaga 112 milljörðum kr. frá árinu 1988 til ársins 2014. Á tilteknum hluta þessa tímabils þurftu stjórnvöld að standa fyrir miklu útgjaldaaðhaldi og lækkun framlaga til ríkisstofnana til að draga úr eða varna halla á ríkisrekstrinum, einkum vegna efnahagssamdráttar í upphafi níunda áratugar síðustu aldar og síðan í nokkru minni mæli árin 2002 og 2003. Þessi aukning framlaga til trúfélaga varð því umtalsvert meiri en átti almennt við um önnur rekstrarframlög til stjórnsýslustofnana ríkisins.

Í kjölfar hruns bankakerfisins haustið 2008 afréðu stjórnvöld, m.a. í ljósi þess að framlög til trúfélaga höfðu hækkað miklu meira en framlög til flestra almennra ríkisstofnana áratuginn á undan, að draga umtalsvert úr framlögum til trúfélaga og að fella á brott ákvæði um sérstök framlög til Háskóla Íslands vegna þeirra sem standa utan trúfélaga. Um var að ræða ákvarðanir um meiri aðhaldsaðgerðir á tilteknum liðum en öðrum, sem var hluti af forgangsörðun stjórnvalda, sbr. t.d. samdrátt í framlögum til samgönguframkvæmda, þróunaraðstoðar eða stjórnsýslunnar, enda var ekki beitt flötum niðurskurði í þessum ráðstöfunum ríkisstjórnar og Alþingis. Gert var ráð fyrir að þessar aðhaldsráðstafanir væru varanlegar eins og áþekkar hagræðingarkröfur sem gerðar hafa verið til ríkisstofnana og annarra aðila sem fjármagnaðir eru úr ríkissjóði.

Þegar þróun síðustu ára er skoðuð þá er ljóst að framlög til sóknargjalda hafa hækkað meira en viðmiðunarforsendur fjárlaga gera ráð fyrir. Tímabundin framlög voru veitt til þjóðkirkjunnar til að mæta aðhaldskröfu sóknargjalda árin 2009-2012 sem námu 45 m.kr. árið 2013 og 100 m.kr. árið 2014. Árið 2015 voru viðbótarframlög veitt varanlega til sóknargjalda og 167 m.kr. fóru til þjóðkirkjunnar. Sama gerðist árið 2016 þegar árleg varanleg viðbótarframlög voru veitt til sóknargjalda og þá fóru 132,9 m.kr. til þjóðkirkjunnar.

Við gerð fjárlaga fyrir árið 2020 voru 150 m.kr. veittar varanlega í sóknargjöld. Það var gert samhliða miklum breytingum á fjármögnun á starfsemi þjóðkirkjunnar þegar gerður var viðbótarsamningur milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2021 samþykkti Alþingi tímabundna hækkun sóknargjalda um 280 m.kr. til eins árs og féll sú hækkun niður árið eftir. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2022 samþykkti Alþingi aftur tímabundna hækkun sóknargjalda til eins árs og þá um 272,4 m.kr. og féll sú hækkun niður árið eftir. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2023 samþykkti Alþingi enn og aftur tímabundna hækkun sóknargjalds til eins árs og þá um 383,5 m.kr. sem nú er gert ráð fyrir að falli niður. Lækkun frá fyrra ári kemur því til af niðurfellingu þessarar tímabundnu hækkunar eins og stóð til.

Í lögum um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, segir að gjald vegna einstaklings, sem skráður er í þjóðkirkjuna, greiðist til þess safnaðar sem hann tilheyrir og miðast við 1. desember næst á undan gjaldári. Við útreikning sóknargjalda á einstakling í tengslum við fjárlagavinnu að hausti þarf að áætla fjölda skráðra einstaklinga í þjóðkirkjuna þann 1. desember á liðandi ári. Ef áætlaður fjöldi er umfram raunfjölda þá er reiknað gjald of lágt á hvern einstakling og sóknirnar fá lægri heildarfjárframlög til sín miðað við raunfjölda. Eins ef áætlaður fjöldi er lægri en raunfjöldi þá er reiknað gjald of hátt á hvern einstakling og þá fara heildarfjárframlög til sókna umfram fjárheimild í fjárlögum. Alla jafna er fjárlagagerð langt á veg komin, jafnvel lokið, þegar upplýsingar um fjölda skráðra einstaklinga í þjóðkirkjuna þann 1. desember ár hvert eru birtar.

Í forsendum fjármálaáætlunar er gengið út frá því að aðhaldsmarkmið sé hluti af útgjaldaramma málefnasviða og að fagráðuneyti ákvarði hvernig því markmiði verði mætt í fjárlagagerðinni. Gerð er 2% almenn aðhaldskrafa á útgjaldahlið ríkissjóðs (utan undanskilinna liða) samkvæmt forsendum fjárlagafrumvarps 2024 auk 1% viðbótaraðhaldskröfu á ráðuneyti en skólar hljóta lægri aðhaldskröfur eða 0,5%. Engin aðhaldskrafa er gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, löggæsluembættin, fangelsi, dómstóla, bótakerfi og sjúkratryggingar. Auk almenns aðhalds eru gerðar sértækar aðhaldsráðstafanir í fjárlagafrumvarpi 2024 til að hægja á útgjaldavexti. Sóknargjöld heyra undir málefnasvið *10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála*. Málefnasviðið er ekki undanskilið almennri aðhaldskröfu ríkissjóðs og er það því á ábyrgð dómsmálaráðuneytis með hvaða hætti það útfærir aðhaldskröfu frumvarpsins á einstaka málaflokka innan málefnasviðsins og loks niður á einstakar stofnanir og verkefni fyrir fylgirit fjárlaga. Í tilviki sóknargjalda þá útfærði ráðuneytið 2% almenna aðhaldskröfu á þann lið fyrir árið 2024 auk 0,5% aðhalds á önnur gjöld með sértækum aðhaldsráðstöfunum.

Loks er rétt að benda á að þegar fjárframlög til þjóðkirkjunnar og þjónusta hennar eru skoðuð að hlutfall sóknargjalda sem fer til þjóðkirkjunnar ræðst af fjölda meðlima. Á undanförunum árum hefur hlutfall Íslendinga í þjóðkirkjunni lækkað. Skv. tölum Hagstofu Íslands voru 58,6% Íslendinga skráðir í þjóðkirkjuna í janúar 2023. Sambærilegt hlutfall var 80% árið 2008 og 90% árið 1998. Fjöldi þeirra sem eru í þjóðkirkjunni og ríkissjóður greiðir sóknargjöld vegna (einstaklingar 16 ára og eldri áður en gjaldár hefst) hefur farið lakkandi á liðnum áratug. Árið 1998 var þessi fjöldi einstaklinga 182 þúsund en fjöldi einstaklinga náði hámarki árið 2009 þegar þeir voru 196 þúsund. Síðan þá hefur heildarfjöldi þeirra einstaklinga sem ríkissjóður greiðir sóknargjöld vegna í þjóðkirkjunni fækkað um 11 þúsund og voru 185 þúsund árið 2022.

7. Fiskeldisgjald

Landvernd styður hækkun á fiskeldisgjaldi og telja jafnframt eðlilegt að hækka einnig fiskeldisgjald í b- og c-liðum 2. mgr. 2. gr. laga um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð, nr. 89/2019, þrátt fyrir að heimsmarkaðsverð á eldislaxi sé nú hátt. Ef til hruns á heimsmarkaðsverði á eldislaxi komi sé erfitt að hækka lægri prósentutölurnar í stórum stökkum og því betra að gera það nú þegar. Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) leggja gegn boðuðum áformum um hækkun auðlindagjalds á fiskeldi í sjó. Áformin séu bæði ótímabær og úr hófi. Hækkun gjaldsins sé ekki í samræmi við niðurstöður í skýrslu Boston Consulting Group, sem unnin hafi verið fyrir matvælaráðuneytið, og skýrslu Ríkisendurskoðanda, ásamt því að samræmast ekki markmiðum ríkisstjórnarinnar sem fram komi í stjórnarsáttmála. Treysta þurfi samkeppnishæfni fiskeldis á Íslandi og búa svo um hnúta að atvinnugreinin geti til lengri tíma lagt mikilvæg lóð á vogarskálar hagsældar og áframhaldandi góðra lífskjara hér á landi. Tækfæri til verðmætasköpunar séu enda mikil í fiskeldi. Þess þurfi því sérstaklega að gæta að rekstrarskilyrði hér á landi séu samkeppnishæf og atvinnugreinin hafi svigrúm til fjárfestinga og uppbyggingar í hinum dreifðari byggðum landsins. Slík skilyrði leggi grunn að arðsemi í atvinnugreininni og tekjum til samfélagsins.

Rétt að geta þess að á vorþingi 2024 verður lagt fram heildarfrumvarp til laga um lagareldi. Í því frumvarpi er fyrirhugað að gera breytingar á gjaldhlutföllum hvers verðflokks. Telja verður ólíklegt að hrun verði á heimsmarkaðsverði á eldislaxi áður en frumvarpið verður lagt fram og því er talið rétt að biðja með breytingar á lægri gjaldhlutföllum þar til sú heildarendurskoðun fer fram.

Í skýrslu Boston Consulting Group er ítarlega farið yfir mikilvægi þess að styrkja rannsóknir og eftirlit þannig að sjókvíaeldi geti þróast á sjálfbærarn hátt. Ekki er lagt upp með að breyta sólarlagsákvæði laganna og því er enn verið að taka tillit til þess að sjókvíaeldi sé tiltölulega ný atvinnugrein í samanburði við samkeppnislönd s.s. Færeyjar og Noreg. Með nýlegum skatta- og gjaldabreytingum í þeim löndum í tengslum við sjókvíaeldi er Ísland með lægri skatta- og gjaldaumhverfi eða sambærilega. Ekki er talið líklegt að breytingin skaði samkeppnishæfni sjókvíaeldis á Íslandi þar sem mikil eftirspurn og áhugi er fyrir hendi til þess að stunda sjókvíaeldi á Íslandi. Þá má nefna að þegar sambærilegar tillögur voru lagðar til í fjárlagafrumvarpi haustið 2022, urðu á sama tíma mjög stór viðskipti með fyrirtæki í greininni, sem bendir til þess að markaðurinn telji samkeppnishæfni greinarinnar á Íslandi góða.

Þá skal þess getið að Ríkisendurskoðun kom með ábendingu þess efnis að tímabært sé að matvælaráðuneytið endurskoði lög nr. 89/2019, um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð. Taka þurfi m.a. til athugunar ákvörðun og álagningu verðmætagjaldsins.

Ekki þykir tilefni til að bregðast sérstaklega við öðrum umsögnum um frumvarpið.

Breytingatillögur

Fjármála- og efnahagsráðuneytið leggur til tvær breytingatillögur við frumvarpið í samráði við matvælaráðuneytið með vísan til eftirfarandi skýringa:

1. Breyting á búvörulögum, nr. 99/1993 (reglugerðarheimild).

Við 2. mgr. 81. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þá er ráðherra heimilt að setja reglugerð um sérstök verkefni og stuðning sem falla utan samninga sem gerðir eru á grundvelli 1. mgr. 30. gr.

2. Breyting á búnaðarlögum nr. 70/1998 (reglugerðarheimild).

Við 1. mgr. 19. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þá er ráðherra heimilt að setja reglugerð um sérstök verkefni og stuðning sem falla utan samninga skv. 3. gr.

Skýring:

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2024 er gert ráð fyrir aukningu upp á 198 milljónir króna til stuðnings innlendrar framleiðslu á korni til fôðurs og manneldis. Áætlað er að verja um tveimur milljörðum króna til verkefnisins á næstu fimm árum. Með vísan til þess er lagt til að bætt verði við búvörulögin og búnaðarlögin almennri heimild fyrir matvælaráðherra til að útfæra það hvernig framkvæmd skuli vera þegar tilfallandi styrkir og framlög eru veitt til einstakra verkefna, í samræmi við markmið laganna. Er því lagt til að annars vegar verði nýjum málslíð bætt við 2. mgr. 81. gr. búvörulaga þar sem ráðherra er veitt heimild til að setja reglugerð um sérstök verkefni sem falla utan búvörusamninga og hins vegar að nýjum málslíð verði bætt við 1. mgr. 19. gr. búnaðarlaga þar sem ráðherra er veitt heimild til að setja reglugerð um sérstök verkefni sem falla utan samnings sem kveðið er á um í 3. gr. búnaðarlaga.

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Sent á netfangið: nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 3. október 2023

Efni: Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, 2. mál.

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, þann 19. september sl., var Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) sent til umsagnar 2. mál, frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024.

Í frumvarpinu eru nokkur atriði sem varða lífeyrissjóði með beinum eða óbeinum hætti sem rétt þykir að bregðast við og í ljósi þeirra koma á framfæri ákveðnum sjónarmiðum eða athugasemdum.

Eftirlitsgjald, VI. kafli frumvarpsins, breyting á l. nr. 99/1999

Með ákvæðum í VI. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir nokkrum breytingum á ákvæðum í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999.

Í tengslum við álagningu á eftirlitsgjaldi ber að árétta það sem áður hefur komið fram af hálfu LL að vaknað hafa spurningar eftir sameiningu Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands í eina stofnun sem snúa að almennum grundvelli álagningar sérstaks eftirlitsgjalds. Annars vegar um það hvort almennt eigi að vera sérstakt eftirlitsgjald eftir sameininguna og hins vegar ef gjaldtöku er viðhaldið þá megi sýnt vera að hagræðing náist í rekstri sem ætti vitaskuld að birtast í umtalsverðri lækkun eftirlitsgjaldsins. Sú hefur hins vegar ekki enn orðið raunin.

Hækkun eftirlitsgjaldsins tekur til allra lífeyrissjóða landsins en er þó mismikil eftir því hvaða sjóð um ræðir. Fram til þessa hefur það verið afar umdeilt meðal lífeyrissjóða hvernig gjaldið skiptist þeirra á milli. Ólík sýn lífeyrissjóða í þeim efnum hefur komið fram í umsögnum þeirra um breytingar á lögum er tengjast fjárlögum fyrri ára. Því er mikilvægt að tryggt sé að skipting eftirlitsgjaldsins milli sjóða byggi á hlutlausri og vandaðri rýni sem lýtur að því hvernig eðlilegt þyki að umræddri skiptingu sé háttað.

Breyting á gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara, 12. gr. frumvarpsins

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 166/2011 um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.

Hér vilja LL áréttta það sem áður **hefur ítrekað verið bent** á að mjög lítill hluti nýrra umsókna um greiðsluaðlögun hjá umboðsmanni skuldara tengjast fasteignalánum. Nýjar umsóknir um greiðsluaðlögun eru nær allar til komnar vegna erfiðleika skuldara við að standa skil á öðrum skuldbindingum en fasteignalánum, s.s. skuldum tengdum neyslulánum eða opinberum gjöldum og tengjast í flestum tilfellum hópum sem glíma við félagslega erfiðleika. Að mati LL er því full ástæða til að yfirfara hverjir það eru sem standa straum af kostnaði við rekstur embættisins þar sem núverandi skipting gjaldsins er með þeim hætti að ***mjög lítill hluti mála sem eru til meðhöndlunar hjá umboðsmanni skuldara hafa tengsl við starfsemi lífeyrissjóða og langtum minni en það hlutfall í gjaldinu sem sjóðunum er gert að greiða.***

Jafnframt vilja LL leggja áherslu á og **ítreka enn á ný** að mikilvægt þykir að tryggt verði að gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara sé eingöngu ráðstafað til þess rekstrar og þykir rétt að vekja sérstaka athygli á því sem segir í umsögn samráðsnefndar gjaldskyldra aðila, dags. 13. júní 2022 en þar segir m.a. eftirfarandi:

„Gjald vegna UMS, sem lagt er á lánastofnanir, váttryggingafélög og lífeyrissjóði, rennur nú í ríkissjóð, en framlag ríkissjóðs til UMS er ákveðið með fjárlögum eftir að lögum var breytt. Mikilvægt er, ef misræmi verður milli álagðs gjalds og kostnaðar við rekstur embættisins, að það verði leiðrétt við ákvörðun gjalds (gjaldahlutfalls) næsta árs. Skýrt kemur fram í 5. grein laga um Umboðsmann skuldara að tilgangur gjaldsins er að standa straum af rekstri UMS.“

Að auki vekja LL athygli á tillögum í umsögn samráðsnefndarinnar sem lúta að mögulegu samstarfi eða samruna UMS við annan opinberan aðila enda hafa verkefni UMS dregist töluvert saman undanfarin ár. Í umræddri umsögn samráðsnefndar kemur fram eftirfarandi:

„Að mati Samráðsnefndar mætti skoða hvort ráðlegt væri að sameina rekstur embættis Umboðsmanns skuldara við aðra opinbera aðila sem eru með skyld verkefni t.d. Neytendastofu og endurskoða samhliða skiptingu gjaldtöku vegna rekstursins. Þá væri einnig hugsanlegt að fella starfsemi UMS inn í félagsþjónustu sveitarfélaga sem ef til vill hafa fleiri úrræði sem leyst geta vanda þessa hóps sem nú leitar aðallega til UMS. Fyrirmynd af slíku er t.d. í Noregi.“

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007

Í umsögn LL um frumvarp til breytinga á ýmsum lögum vegna ársins í fyrra var eftirfarandi tilgreint:

„Með 18. gr. laga nr. 131/2021 var sérstakt frítekjumark á atvinnutekjur hækkað í 2.400.000 kr. Hækkun þessi var afar jákvæð en þó verður ekki hjá því komist af hálfu LL sem hefur það hlutverk að gæta að hagsmunum sjóðfélaga í lífeyrissjóðum að benda á mikilvægi þess að tekið sé á þeim miklu tekjutengingum/skerðingum á greiðslum

almannatrygginga sem leiða af greiðslum frá lífeyrissjóðum. Telja LL afar mikilvægt að komið verði til móts við sjóðfélaga en þaðan heyrast háværar óánægjuraddir. Í þessu sambandi skal bent á að færa má afar sterk rök fyrir því að greiðslur úr lífeyrissjóðum séu frestun á greiðslum atvinnutekna. Ekkert ákvæði í frumvarpinu gerir ráð fyrir því að komið sé til móts við sjóðfélaga sem ekki hafa atvinnutekjur en fá sambærilegar greiðslur úr lífeyrissjóðum. LL leggja áherslu á að málið fái skoðun en eins og fyrr greinir eru háværar raddir sjóðfélaga sem telja hér ríkja hrópandi óréttlæti sem taka verði á.“

Engar breytingar hafa fram til þessa verið gerðar á frítækjumarki lífeyristekna og er framangreint því enn á ný áréttað enda er það ákaflega mikilvægt að sjóðfélagar sjái hag sinn í því að taka þátt í skyldubundnum sparnaði.

Margsinnis áréttuð framlenging á bráðabirgðaákvæði um víxlverkun á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða, sbr. 18. gr. frumvarpsins

Enn á ný er lögð til framlenging á bráðabirgðaákvæði sem margsinnis hefur verið framlengt eða allt frá 1. janúar 2011 en ákvæðið varðar samspil örorkulífeyrisgreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða.

Í fjölda umsagna frá LL um fyrri frumvörp sem mælt hafa fyrir um framlengingu ákvæðisins segir eftirfarandi:

*„Nú er lagt til í frumvarpinu að ákvæðið verði framlengt um eitt ár. **LL styðja framlengingu ákvæðisins en vilja sem ítrekað fyrr leggja ríka áherslu á mikilvægi þess að fundin verði framtíðarlausn á víxlverkunum á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða. Vilja LL skora á ríkisstjórn í samstarfi við aðila vinnumarkaðar að taka þetta málefni föstum tökum en málið varðar framfærslu viðkvæms hóps í samfélaginu. Tekið skal fram að LL vilja gjarnan eiga faglega aðkomu að þeirri vinnu að móta framtíðarsýn á þennan málaflokk þegar að því kemur.**“*

Því ber nú að fagna að fyrirhugaðar munu vera umfangsmiklar breytingar á örorkulífeyriskerfinu. LL fengu sent minnisblað frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og fjármála- og efnahagráðuneytinu, dags. 16. ágúst sl. þar sem LL var boðið að tilnefna fulltrúa til samráðs um fyrirhugaðar breytingar. LL sendu í kjölfarið tilkynningu um tilnefningu fulltrúa í þessar viðræður. Í umræddu minnisblaði er tilgreint að ráðuneytisstjórar framangreindra ráðuneyta muni boða til fundar um málið og vænta LL þess þ.a.l. að til slíks fundar verði boðað á næstunni.

Um þessar mundir er unnið að grænbók um lífeyriskerfið en fjármála- og efnahagsráðherra skipaði þann 22. mars sl. starfshóp sem falið er að skila drögum að fullbúinni grænbók um lífeyriskerfið fyrir 1. desember n.k. Þess má vænta að umræða um hlutverk lífeyrissjóða vegna greiðslna örorkulífeyris fari fram á þeim vettvangi.

LL vilja koma því á framfæri að innan lífeyrissjóðakerfisins starfar fjöldi sérfræðinga sem þekkja afar vel til málaflokksins og er því mikilvægt að ekki verði ráðist í viðamiklar breytingar á kerfinu án aðkomu þeirra sérfræðinga. Í þessu sambandi ber að taka það fram að

lífeyrisskuldbindingar vegna örorku eru afar ólíkar milli lífeyrissjóða. Til að jafna þá ólíku stöðu hefur fram til þessa hluti tryggingagjalds verið skilgreindur sem jöfnunarframlag.

Mikil vinna mun hafa átt sér stað, einkum í félags og vinnumarkaðsráðuneytinu, við að endurskoða málefni örorkulífeyrisþega. Í fjármálaáætlun 2024-2028 eru breytingar boðaðar en þar segir m.a. orðrétt: „Gert er ráð fyrir 16,3 ma.kr. auknum framlögum á tímabili áætlunarinnar vegna heildarendurskoðunar örorkulífeyriskerfisins. Þá er gert ráð fyrir að framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna verði endurskoðað og það svigrúm sem skapast verði nýtt til að styðja við áformaðar breytingar.“

Í því ljósi að sjóðfélagar í lífeyrissjóðum hafa mikilla hagsmuna að gæta þegar kemur að því hvernig staðið verður að málum er mikilvægt að litið verði heildstætt á breytingaferlið. Greiðslukerfi almannatrygginga og lífeyrissjóða eru samofin og er því afar mikilvægt að ekki verði ráðist í umfangsmiklar breytingar á örorkulífeyrisgreiðslum almannatrygginga án þess þá að líta til þess hvernig staðið verði að breytingum á hlutverki lífeyrissjóða í þeim hluta skyldutryggingakerfisins. Hér ber að áréttta að örorkugreiðslur vega misþungt í heildargreiðslum lífeyris milli sjóða. Því er brýnt að ekki verði hróflað við jöfnunarframlagi örorku án þess að líta til uppruna framlagsins og þess tilgangs sem því er ætlað að þjóna.

Í þessu sambandi skal lögð áhersla á að gjalda skal varhug við því að lífeyrissjóðum sé gert að taka stærri hlut af greiddum örorkulífeyris en nú þegar er reyndin. Lífeyrissjóðir greiða, og hafa í áraraðir greitt, umtalsvert hærri hluta ellilífeyris en sem nemur framlagi almannatrygginga og trjóna á toppnum að því er þetta varðar í alþjóðlegum samanburði. Vilja LL benda á að afar varasamt er að ætla lífeyrissjóðakerfinu að taka yfir örorkugreiðslur með sama hætti. Því ber að líta til kerfisins heildstætt þegar endurskoðun á almannatryggingum fer fram. Huga þarf að því hvernig breytingar koma niður á sjóðfélögum lífeyrissjóða og hvort þær séu til þess fallnar að tryggja samstöðu um skyldutryggingu lífeyris. Varasamt er m.ö.o. að ætla lífeyrissjóðakerfinu að taka yfir stærri hluta í greiðslum örorkulífeyris en eðlilegt þykir að slíkar greiðslur hvíli fremur á herðum ríkisins.

LL vilja eftir sem áður leggja ríka áherslu á mikilvægi þess að unnið verði með markvissum hætti í samráði við hagaðila að mótun framtíðarstefnu á samspili milli greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða. Er það von LL að vinna við grænbók um lífeyriskerfið geti verið gagnlegt innlegg í þær umfangsmiklu breytingar sem nauðsynlegar eru til að tryggja sátt um íslenska lífeyriskerfið til framtíðar.

Starfsendurhæfing, 19. og 23. gr. frumvarpsins

19. gr. frumvarpsins kveður á um framlengingu á ákvæði XV til bráðabirgða í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 en ákvæðið kveður á um að framlag lífeyrissjóða til starfsendurhæfingarsjóða skuli ekki núvirt við tryggingafræðilega athugun á fjárhag sjóðanna.

Samkvæmt ákvæði II til bráðabirgða í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60/2012 var gert ráð fyrir því að ráðherra skipaði nefnd fyrir árslok 2015 til að framkvæma heildarúttekt á starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

Í upphafi árs 2021 var nefndin skipuð og skilaði hún af sér ítarlegri skýrslu dags. 13. október 2022. Í henni má sjá fjölda ábendinga sem mikilvægt er að rýna nánar og taka tillit til við endurskoðun á örorku- og endurhæfingarmálum.

Þar sem unnið er að umfangsmiklum breytingum á örorkulífeyrismálum styðja LL framlengingu á umræddu ákvæði XV til bráðabirgða í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, enda ber að vanda til verka og tryggja að mikilvægur tilgangur starfsendurhæfingar fái góða og vandaða rýni við þá vinnu.

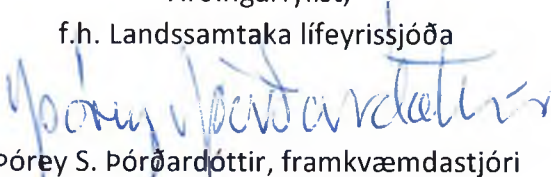
Með 23. gr. frumvarpsins er enn og aftur lögð til framlenging á ákvæði sem kveður á um að starfsendurhæfingarsjóðir fái ekki hlutdeild í almennu tryggingagjaldi. Ákvæðið hljóðar svo:

„Þrátt fyrir 23. gr. a skulu starfsendurhæfingarsjóðir, sem starfræktir eru á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, ekki fá tekjur af almennu tryggingagjaldi á árunum 2013, [2014, [2015, 2016, [2017, [2018, [2019, [2020, [2021, [2022 og 2023]“

Með 23. gr. frumvarpsins verður að óbreyttu bætt við árinu 2024. Vonir standa til þess að árinu 2025 verði ekki bætt við á næsta ári en það er undir því komið að ætlunarverk stjórnvalda náist við endurskoðun á örorku- og endurhæfingarmálum, ella helst óbreytt ástand með ítrekaðri framlengingu umrædds bráðabirgðaákvæðis.

LL binda miklar vonir við að við endurskoðun lífeyrismála náist ásættanleg lausn á samspili á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða. Við Íslendingar eigum því láni að fagna að lífeyrissjóðakerfi okkar þykir öflugt í alþjóðlegum samanburði og sem við getum verið stolt af. Ábyrgð þeirra sem koma að endurskoðun kerfisins er því mikil en almenn sátt um breytingar skiptir sköpum til að styðja við áframhaldandi uppbyggingu öflugs lífeyriskerfis til framtíðar litið.

LL fagna því að núverandi stjórnvöld sýni málaflokknum verðskuldaða athygli en farsælar lyktir nást ekki nema að fengnu viðtæku samtali við alla hagaðila. Eins og komið hefur fram þá starfa innan íslenska lífeyrissjóðakerfisins fjöldi sérfræðinga sem hafa yfirgripsmikla þekkingu á kerfinu og sem LL hafa greiðan aðgang að. Það er því fagnaðarefni að leitað skuli vera til LL og í þá smiðju við fyrirhugaðar endurbætur og þróun lífeyrismála í landinu.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri



Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, 2. mál

6. október 2023

Landssamtökin Þroskahjálpar taka undir það sem fram kemur í umsögn ÖBÍ réttindasamtaka um frumvarpið.

Virðingarfyllt.

Unnur Helga Óttarsdóttir, formaður Þroskahjálpar

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri Þroskahjálpar

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. október 2023

Umsögn Landverndar um breytingar á lögum vegna fjárlaga sem og um fjárlög, 2. mál

Landvernd hefur kynnt sér hluta ofangreinds máls og hluta fjárlaga fyrir 2024 og gerir eftirtalдар athugasemdir sem þó eru ekki tæmandi.

Hækkun fiskeldisgjalds

Landvernd styður heilshugar hækkun á fiskeldisgjaldi skv. 30. gr. frumvarpsins en telur hækkunina vera lágmarkshækkun þó samtökin hafi skilning á því að erfitt gæti reynst að hækka gjaldið mikið í einu skrefi. Landvernd hvetur efnahags- og viðskiptanefnd til þess að beina því til ríkisstjórnar að hækka gjaldið aftur árið 2025 og 2026. Á þessu ári hafa komið í ljós mjög alvarlegir brestir á eftirliti og starfsemi fyrirtækja í fiskeldi, m.a. í skýrslu ríkisendurskoðanda¹ frá í febrúar sem og nú í haust þegar sögulega mikil laxalús mælist² með tilheyrandi eitrunum³ og viðamikil ganga eldislaxa í laxveiðár hefur verið staðfest, mögulega vegna brota sjókvíaeldisfyrirtækja á lögum um fiskeldi⁴. Stjórnvöld verða að bregðast hratt við bágborinni stjórnsýslu í fiskeldi og til þess þarf fjármagn sem eðlilegt er að komi frá greininni sjálfri.

Þá telur Landvernd eðlilegt að hækka einnig fiskeldisgjald í b og c lið 2. mgr. 2. gr. fiskeldislaga 89/2019 þrátt fyrir að heimsmarkaðsverð á eldislaxi sé nú hátt. Ef til hruns á heimsmarkaðsverði á eldislaxi kemur er erfitt að hækka lægri prósentutölurnar í stórum stökkum og því betra að gera það nú þegar. Því leggur stjórn Landverndar til að 30. grein orðist svo:

„Í stað „3,5%“ í a-lið 2. mgr. 2. gr. laganna kemur: 5%

Í stað „2%“ í b-lið 2. mgr. 2. gr. laganna kemur: 3,5%

Í stað „0,5%“ í a-lið 2. mgr. 2. gr. laganna kemur: 2%“

Ef verður af hækkun í fiskeldissjóð úr 259 millj í 448 millj eins og fram kemur í fjárlagafrumvarpinu má alls ekki víkja frá þeirri hækkun á fiskeldisgjaldi sem boðuð er í ofangreindu máli. Þá er rétt að benda á

¹ [Frekara sjókvíaeldi á Íslandi verði bannað - Landvernd](#)

² [Mælaborð fiskeldis | Matvælastofnun \(mast.is\)](#)

³ [fundargerð-mast_fisksjukdomanefnd_20230904.pdf](#)

⁴ [Beiðni um opinbera rannsókn vegna meintra brota gegn lögum um fiskeldi | Matvælastofnun \(mast.is\)](#)

skýrslu ríkisendurskoðunar aftur þar sem eftirlitsstofnanir hafa þurft að sækja um í sjóði sjókváleldisins til þess að sinna eðlilegu eftirliti, vöktun og rannsóknum á greininni.

Orkusjóður

Stjórn Landverndar telur að efnahags- og viðskiptanefnd verði að taka til alvarlegrar skoðunar þá fjármuni sem fyrirhugað er að veita í Orkusjóð, eða um 8,64 milljörðum á næsta ári⁵. Sjóðurinn yrði við það langstærsti samkeppnissjóður sem íslenska ríkið fjármagnar en án þeirrar faglegu umgjarðar sem nauðsynleg er í kringum úthlutun á svo miklu fjármagni. Sem dæmi þá úthlutar Rannsóknarsjóður Rannís um 3,5 milljörðum árlega⁶ þar sem mjög sérhæfð fagráð fara yfir allar umsóknir og hæstu styrkir nema um 60 milljónum króna. Tækniþróunarsjóður Rannís úthlutar einnig um 3 milljörðum árlega⁷ og enginn styrkur nemur meira en 30 milljónum króna. Þar eru einnig sérhæfð fagráð sem fara yfir úthlutanir. Hæstu styrkir úr Orkusjóði voru á þessu ári yfir 100 milljónir.

Í samanburði við Orkusjóð er Loftslagssjóður mun faglegri og gagnsærri. Þar eru birtar stuttar lýsingar á þeim verkefnum sem fá styrki, fagráð metur umsóknir og leiðbeiningar til þess eru opinberar á netinu. Upphæðir sem þessir sjóðir hafa yfir að ráða eru hins vegar alls ekki sambærilegar, tæpur milljarður hjá Orkusjóði (og 8,6 milljarðar eftir hækkun) en einungis um 100 milljónir hjá Loftslagssjóði⁸. Þá eru markmið Orkusjóðs óskýr, gagnsæi lítið og fagleg umgjörð veik. Þá eru engin skilyrði um fagþekkingu hjá stjórn sjóðsins og hvorki háskólasamfélagið né umhverfisverndarsamtök fá að tilnefna fulltrúa í hana. Auk þess eru engar kröfur á þau fyrirtæki sem njóta styrkjana um sjálfbærni, samfélagslega ábyrgð eða samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

Að mati Landverndar er varhugavert að ráðstafa svo miklu af opinberu fé inn í samkeppnissjóð á Íslandi sem hvorki hefur faglega umgjörð né gagnsætt ferli við vinnslu umsókna. Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis er því hvött til þess að fallast ekki á svo umfangsmikla stækkun á Orkusjóði án þess að farið verði í gagngerar endurbætur á umsýslu, stjórn, markmiðum og ferlum sjóðsins.

Endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunarverkefna/styrkir til nýsköpunarfyrirtækja

Þá vekur athygli að endurgreiðslur til fyrirtækja vegna rannsókna og þróunarstarfsemi vex ár frá ári, var 5,4 milljarðar árið 2020 en er í núverandi fjárlagafrumvarpi 15 milljarðar. Þar sem markmið í loftslagsmálum og sjálfbærni þurfa að vera hluti af allri fjárhagslegri ákvarðanatöku stjórnvalda skýtur

⁵ Fylgirit með frumvarpi til fjárlaga (stjornarradid.is) bls. 63

⁶ [Rannsaknastodur-2023-uthlutun-styrkja-til-nyrra-verkefna.pdf](https://rannsaknastodur-2023-uthlutun-styrkja-til-nyrra-verkefna.pdf) (rannis.is)

⁷ [Haustúthlutun Tækniþróunarsjóðs | Tækniþróunarsjóður | Rannsóknamiðstöð Íslands \(rannis.is\)](#)
[Vorúthlutun Tækniþróunarsjóðs 2023 | Tækniþróunarsjóður | Rannsóknamiðstöð Íslands \(rannis.is\)](#)

⁸ [Úthlutun úr Loftslagssjóði 2022 | Fréttir | Rannsóknamiðstöð Íslands \(rannis.is\)](#)

skökku við að styrkir til nýsköpunarfyrirtækja eru lítt háð eftirliti, skortur er á mati á vægi aðgerðanna og eftirliti með því að fyrirtækin stundi raunverulega nýsköpun. Eðlilegast væri að endurgreiðsla á vsk fyrir rannsóknir og nýsköpun hjá fyrirtækjum fari í gegnum samkeppnissjóð þar sem gagnsæi og faglegar kröfur ríkja.

Lokaorð

Fyrirhuguð aukning á styrkjum úr ríkissjóði til einkaaðila frá árinu 2020 bara í gegnum styrki til nýsköpunarfyrirtækja og orkusjóð er 18 milljarðar, úr 5,6 milljörðum í 23,6 milljarða til ársins 2024. Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis er hvött til að láta skoða styrki úr ríkissjóði til einkafyrirtækja með það í huga að gerðar verði skýrar kröfur um kolefnisbókhald fyrirtækja sem njóta hárra styrkja, að verkefnin sem fá styrki stuðli að sjálfbærni og séu í takt við heimsmarkmið Sp sem og að eftirlit og eftirfylgni sé með því að fyrirtækin stundi raunverulega nýsköpun eða samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og að styrkhæf starfsemi þeirra stuðli að sjálfbærni. Stjórn Landvernd bendir á að í gegnum úthlutanir á opinberu fé til einkaaðila verður ríkið að grípa tækifærið og gera skýrar kröfur um sjálfbærni og samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

*Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar*

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

MEIRA FYRIR MINNA?

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024

Umsögn Samtaka atvinnulífsins – október 2023





Ekki má gera lítið úr því sem gengið hefur vel

Það horfir víða til betri vegar og betur hefur ræst úr mörgu en á horfðist fyrir nokkrum árum.

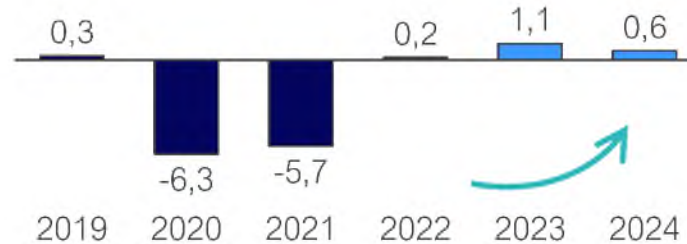
Heildarjöfnuður

A1-hluti (% VLF)



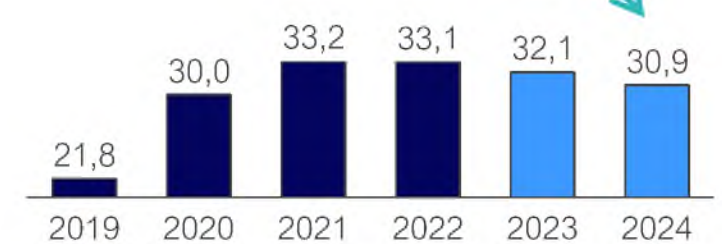
Frumjöfnuður

A1-hluti (% VLF)



Skuldir skv. skuldareglu

A1-hluti (% VLF)

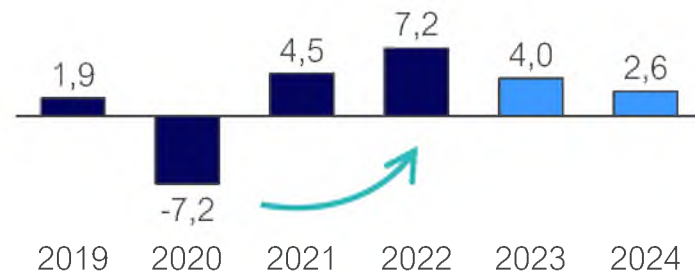


Hraður viðsnúningur íslensks efnahagslífs frá þeim hremmingum sem fylgdu heimsfaraldri dylst engum. Ummerkin sjást víða og hefur rekstur hins opinbera notið góðs af. **Aukin þróttur í hagkerfinu skilar sér beint í vasa ríkissjóðs** í formi aukinna skatttekna, að öðru óbreyttu. Sú staðreynd að efnahagsumsvif og verðbólga hafa ítrekað reynst meiri en væntingar stóðu til, hefur skilað ríkissjóði

tekjum langt umfram væntingar. Skuldasöfnun hefur því reynst minni en óttast var að nauðsynlegt yrði fyrir nokkrum árum, og afkoma ríkissjóðs umtalsvert betri. Svo mjög, að **útlit er fyrir fjármálareglur laga um opinber fjármál geti tekið gildi á ný, ári fyrir en stefnt var að**. Því má velta fyrir sér hvers vegna boðaðar eru auknar álögur á fólk og fyrirtæki nú.

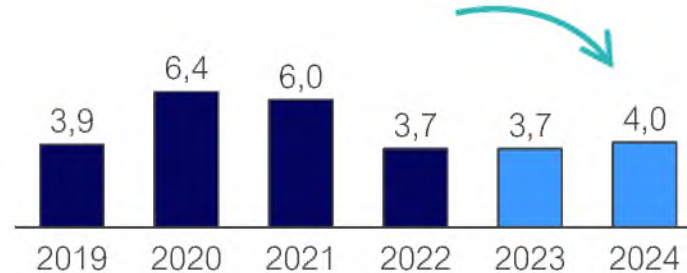
Hagvöxtur

%



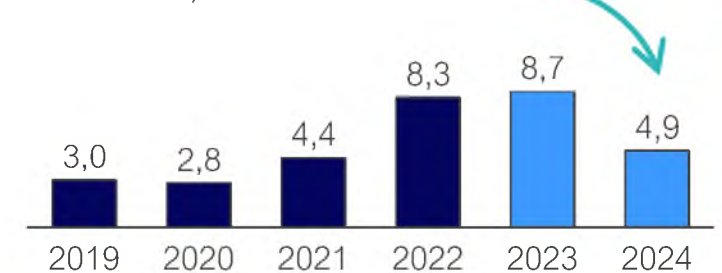
Atvinnuleysi

%



Verðbólga

Ársmeðaltal, %



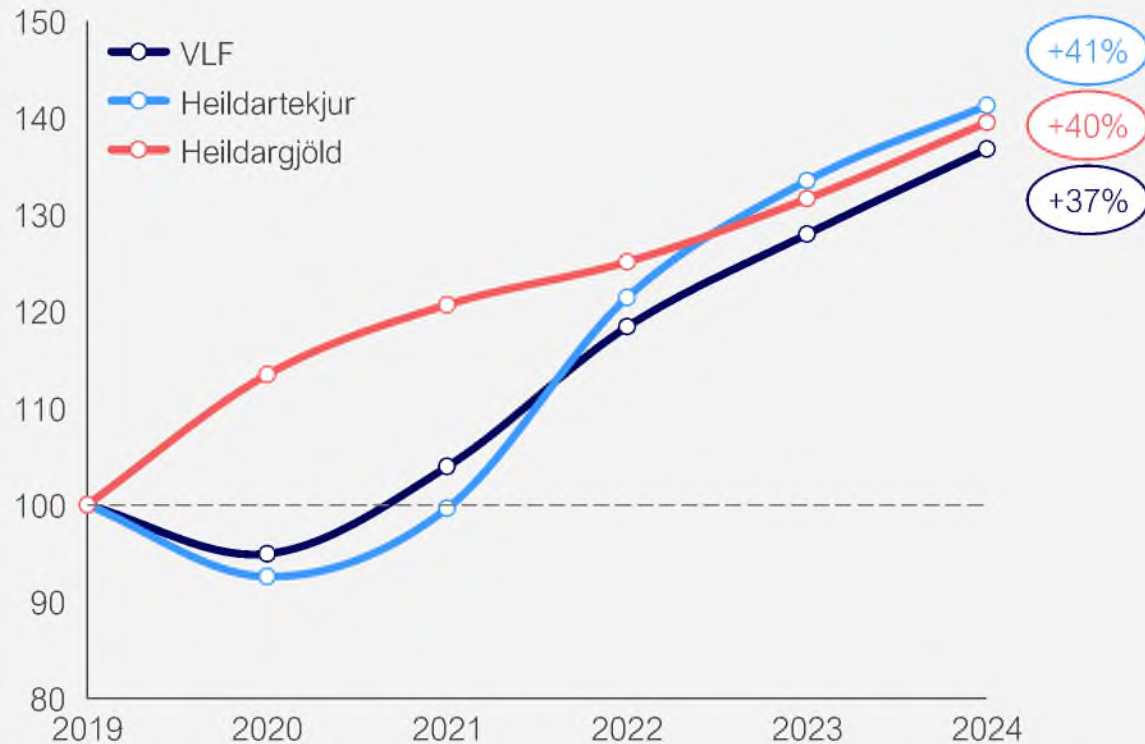


Heimsfaraldur hefur vissulega litað ríkisreksturinn en ætti ekki að aftra umbótum

Eru skattahækkanir að koma í stað nauðsynlegs og tímabærs aðhalds á útgjaldahlið?

Þróun heildartekna, -gjalda og vergrar landsframleiðslu á mann

A1-hluti, vísitala = 100 árið 2019 (á verðlagi hvers árs)



Segja má að íslenska hagkerfið hafi síðast verið í jafnvægi árið 2019. Hagvöxtur var í ágætu samræmi við langtíma hagvaxtargetu þjóðarbúsins, verðbólga nálægt markmiði og atvinnuleysi lítið. Rekstur ríkissjóðs var hins vegar í jörnum þrátt fyrir mikil uppgangsár sem á undan voru gengin. Undirliggjandi afkoma var lítillaga jákvæð en vaxtakostnaður skilaði rekstrinum röngu megin við núllið. Frá þeim tíma hefur ýmislegt dunið á íslenskum efnahag.

Frá árinu 2019 hafa útgjöld og tekjur ríkissjóðs á mann aukist um rúmlega 40%. Á sama tíma hefur landsframleiðsla á mann, þ.e. verðmæti allrar endanlegrar framleiðslu á gæðum og þjónustu á hvern einstakling sem hér er búsettur, aukist minna eða um 37%. Tekjurnar hafa sveiflast í takti við efnahagslegar aðstæður og hafa nýlega verið ítrekað umfram væntingar. Þegar gaf á bátinn jukust útgjöld ríkissjóðs verulega en þegar kræla tók á þenslu í hagkerfinu var hvergi gefið eftir á útgjaldahliðinni. Afleiðingin er áframhaldandi hallarekstur sem kostar ríkissjóð æ meira í formi vaxtagjalda. Ákjósanlegt hefði verið að draga hluta af hinni miklu útgjaldaaukningu til baka og greiða niður skuldir, peningastefnunni til stuðnings, í stað þess að ráðstafa óvæntum tekjum til aukinna útgjalda. Ráðist hefur verið í skattahækkanir sem hæglega hefði mátt komast hjá. Útgjaldaaukning sem framleiðsla í hagkerfinu getur ekki borið til lengdar er hvorki réttlætanleg né sjálfbær.

Verið er að hækka skatta og gjöld í stað þess að ráðast í nauðsynlega naflaskoðun á rekstri ríkissjóðs



Aukin skattheimta á fyrirtæki og heimili svo forðast megi tiltekt á útgjaldahliðinni

Helstu skattabreytingar sem taka gildi árið 2024 eiga að skila ríkissjóði 23.300 milljónum króna. Huga þarf að áhrifum skatta og opinberra gjalda á hegðun og ákvarðanir – álagning skatta og gjalda getur haft neikvæðar afleiðingar fyrir verðmætasköpun.



Varaflugvallargjald

- Þegar lögfest, tekur gildi 1. nóv. 2023.
- Leggst á innanlands- og millilandaflug.

1.600 milljónir króna



Skattlagning á ökutæki og eldsneyti

- Hækkað bifreiðagjald.
- Greiðslur verði í auknum mæli tengdar við notkun á vegakerfinu.

7.500 milljónir króna



Gistináttaskattur

- Skatturinn var felldur niður tímabundið vegna heimsfaraldurs.
- Tekur gildi að nýju um áramót.

1.500 milljónir króna



Verðmætagjald sjókvíaeldis

- Verðmætagjald hækkað úr 3,5% í 5% af markaðsverði afurða.

600 milljónir króna



Gjaldtaka í ferðapjónustu

- Gjaldtaka í tengslum við komur skemmtiferðaskipa.
- Aðrar breytingar á skatta- og gjaldaumhverfi.

2.700 milljónir króna



Tímabundin hækkun tekjuskatts lögaðila

- Álagningarprósenta hækkuð úr 20% í 21%.
- Kemur til framkvæmda við álagningu 2025.



Krónutölugjöld

- Krónutölugjöld hækka um 3,5%.

3.400 milljónir króna



Endurgreiðslur VSK vegna íbúðarhúsnæðis

- Þegar lögfest.
- VSK endurgreiðslur vegna vinnu við framkvæmdir á íbúðarhúsnæði lækkaðar úr 60% í 35%.

6.000 milljarðar króna



Dempun hagsveiflunnar þarf að ganga í báðar áttir

Ef tímabundnum tekjum er varið í varanleg útgjöld er sjálfbærni ríkisfjármála ógnað.

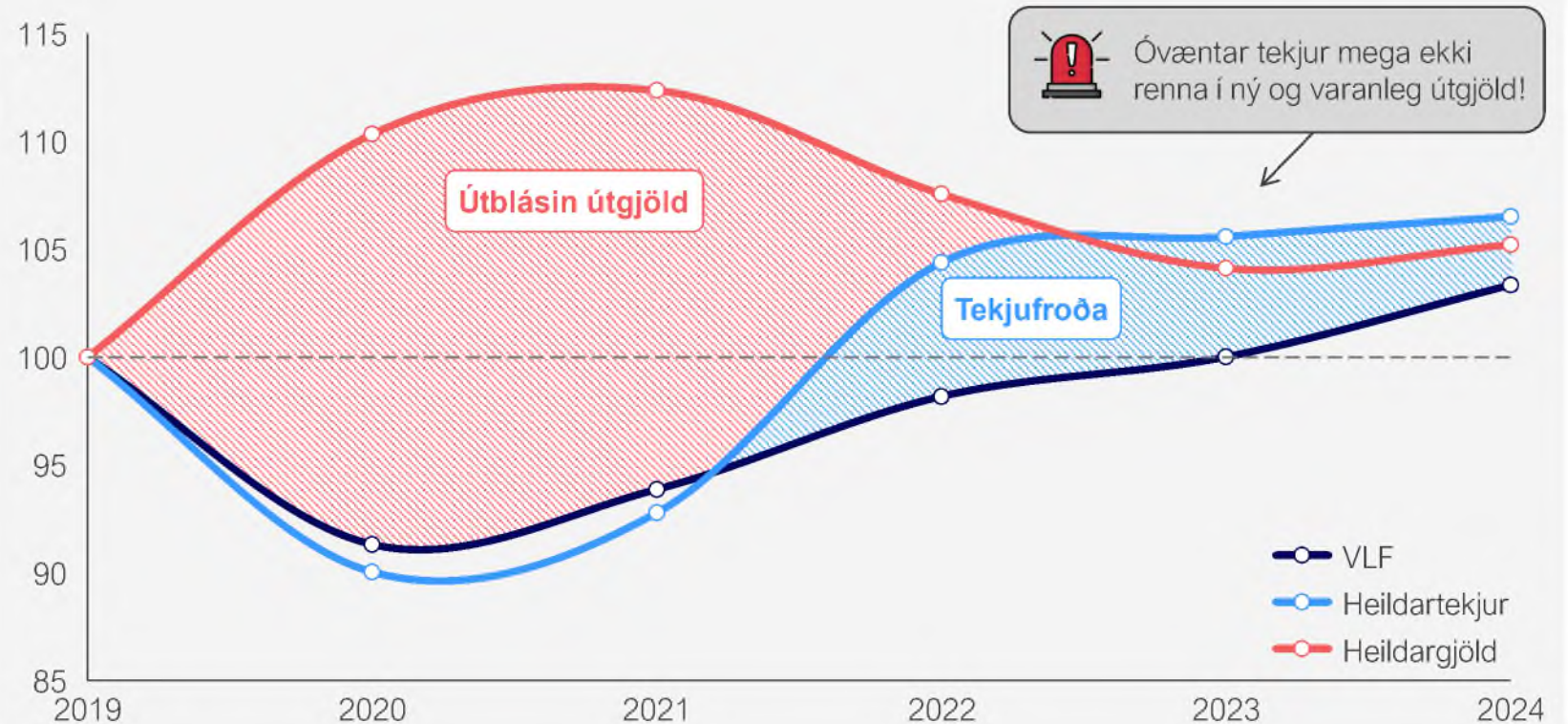
Þegar gefur á bátinn telja margir eðlilegt að ríkið auki útgjöld sín á móti samdrætti efnahagslífsins, með von um að dempa niðursveifluna. Kalla slík inngríp alla jafna á aukna skuldasöfnun. Að sama skapi ætti ríkissjóður að draga að sér hendur þegar byr blæs á ný í segl atvinnulífsins og verja vaxandi tekjum til niðurgreiðslu skulda í stað útgjalda.

Með ákveðinni einföldun má draga upp mynd af þeirri skuld sem ríkissjóður tók sér á hendur í kjölfar heimsfaraldurs, þ.e. **rauða** svæðið. **Bláa** svæðið sýnir svo þann mikla tekjuvöxt sem óvænt hefur fallið í skaut ríkissjóðs að undanfögnu, m.a. vegna verðbólgu. Þessar tekjur hefðu þurft að brúa það gat sem myndaðist í rekstri ríkisins í heimsfaraldri.

Vandséð er að tekjur þessar séu til komnar vegna aukinnar framleiðni í hagkerfinu eða aukinnar skilvirkni hins opinbera. Þess konar tekjum má ekki að eyða í ný og varanleg útgjöld.

Þróun heildartekna, -gjalda og vergrar landsframleiðslu á mann

A1-hluti, vísitala = 100 árið 2019 (á föstu verðlagi)





Tekjum umfram áætlanir hefur verið varið til aukinna útgjalda í stað sparnaðar

Skollaeyrum skotið við viðvörunum Fjármálaráðs.

„Fjármálaráð leggur enn og aftur áherslu á mikilvægi þess að tekjum umfram áætlanir verði ráðstafað eins og kostur er til að minnka halla á ríkissjóði og greiða niður skuldir, gangi hagspár eftir. Með því styður ríkissjóður betur við aðgerðir Seðlabanka í peningamálum til að ná niður verðbólgu, draga úr spennu og viðskiptahalla. Varað er við því að tekjuauka vegna meiri hagvaxtar verði ráðstafað til varanlegra útgjalda því það getur ógnað sjálfbærni opinberra fjármála ef bakslag verður.“

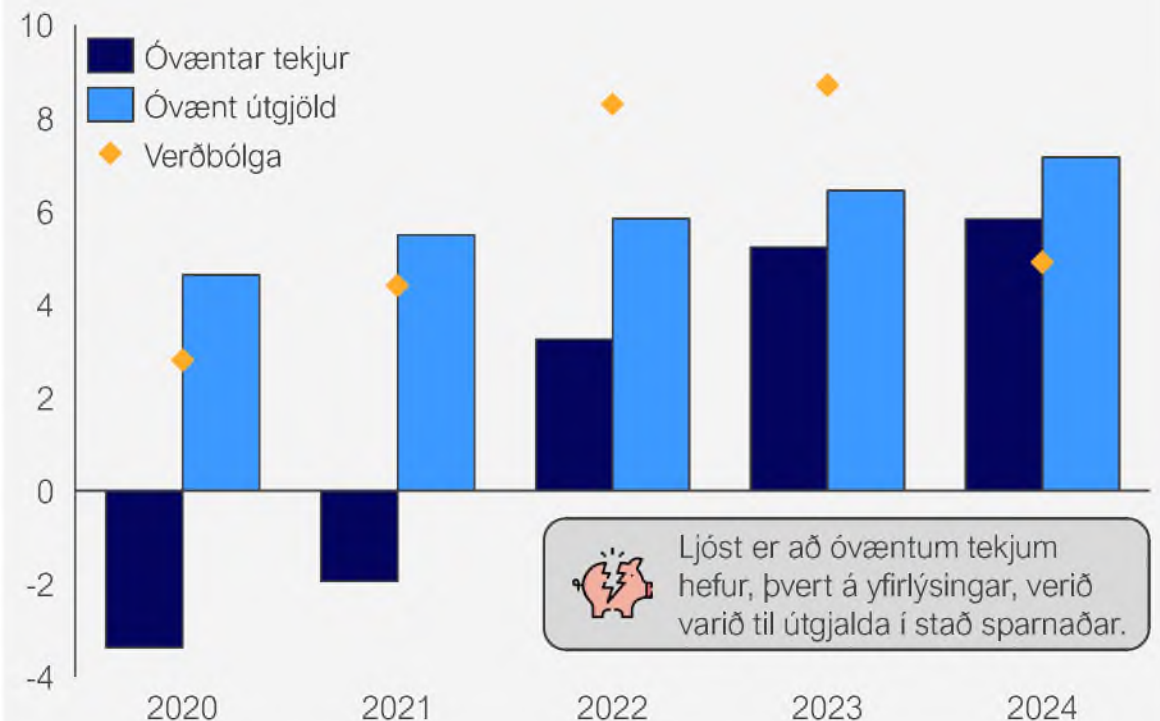
- Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028

Fjármálaráð varar ítrekað við því í álitum sínum að óvæntum tekjum sé ráðstafað til annars en ráðdeildar í rekstri, þ.e. til að minnka halla á heildarjöfnuði og niðurgreiðslu skulda.

Vandséð er að farið hafi verið að ráðleggingum Fjármálaráðs við stefnumörkun í opinberum fjármálum að undanfögnu. Hlutverk Fjármálaráðs er að leggja hlutlægt mat á stefnumörkun í opinberum fjármálum, þ.e. hvort hún samrýmist grunngildum laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

Hvert er raunverulegt hlutverk og tilgangur Fjármálaráðs ef álit þess eru ítrekað virt að vettugi?

Tekjur og gjöld umfram áætlun sem hlutfall af landsframleiðslu A1-hluti (%)



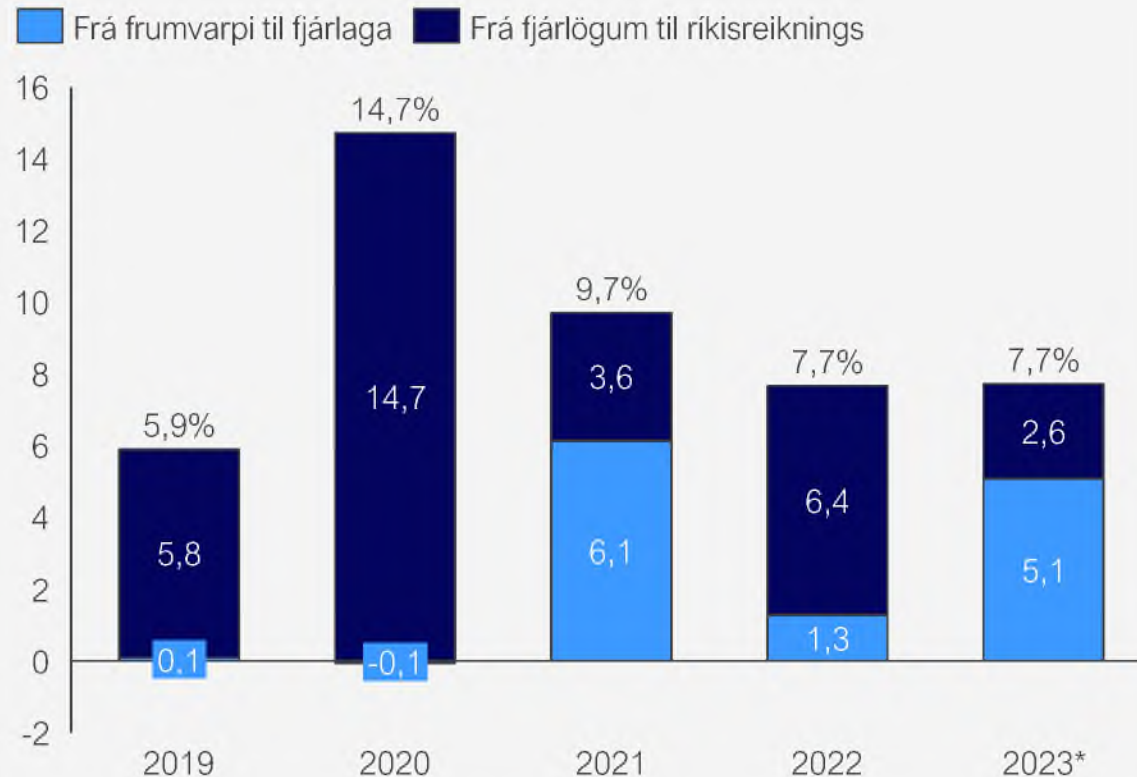


Stendur hnífurinn í þinginu?

Tryggja þarf festu við samþykkt fjárlaga, ótækt er að útgjöld vaxi ítrekað úr hófi fram í meðförum þingsins og í framkvæmd.

Breyting í útgjöldum milli frumvarps, fjárlaga og ríkisreiknings

%



Ríkissjóður hefur notið góðs af auknum umsvifum í formi aukinna skatttekna. Þegar vel árar reynist þingheimi þrautinni þyngra að draga saman seglin í rekstri ríkisins, enda berst víða að ákall um auknar fjárveitingar til hinna ýmsu málaflokka. Reynslan sýnir að meira fer fyrir hugmyndaauði þegar kemur að aukningu útgjalda en hagræðingu í rekstri.

Þegar litið er til þess hvernig hefur gengið að framfylgja þeim fyrirheitum sem birst hafa í framlögðu fjárlagafrumvarpi hvers árs er erfitt að koma auga á tilraun til hagræðingar eða forgangsroðun fjármuna til að koma böndum á útgjaldavöxt. Fyrirætlanir þær sem birtast í fjárlagafrumvarpi þurfa að ná fram að ganga, ekki dugir að lofa gulli og grænum skógum í frumvarpi en missa svo tókin á milli framlagningar frumvarps hverju sinni og framkvæmdarinnar.

Líkt og SA hafa bent á áður er tilhneiging þessi enn ein vísbending um að staðfesta stjórnvalda í fyrirætlunum sínum um að ná jafnvægi á rekstri ríkissjóðs og sporna gegn verðbólgu er ekki nægilega mikil. Orð duga skammt. Lausung í fjármálastjórn verður að uppræta með aukinni festu.

Trúverðugleiki Laga um opinber fjármál hangir á framkvæmd þeirra og eftirfylgni stjórnmalanna með markmiðunum sem þar eru lögð fram.



Hallarekstur er dýru verði keyptur í formi vaxtagjalda

Hár vaxtakostnaður hefur það í för með sér að mikilvæg verkefni þurfa að sitja á hakanum.

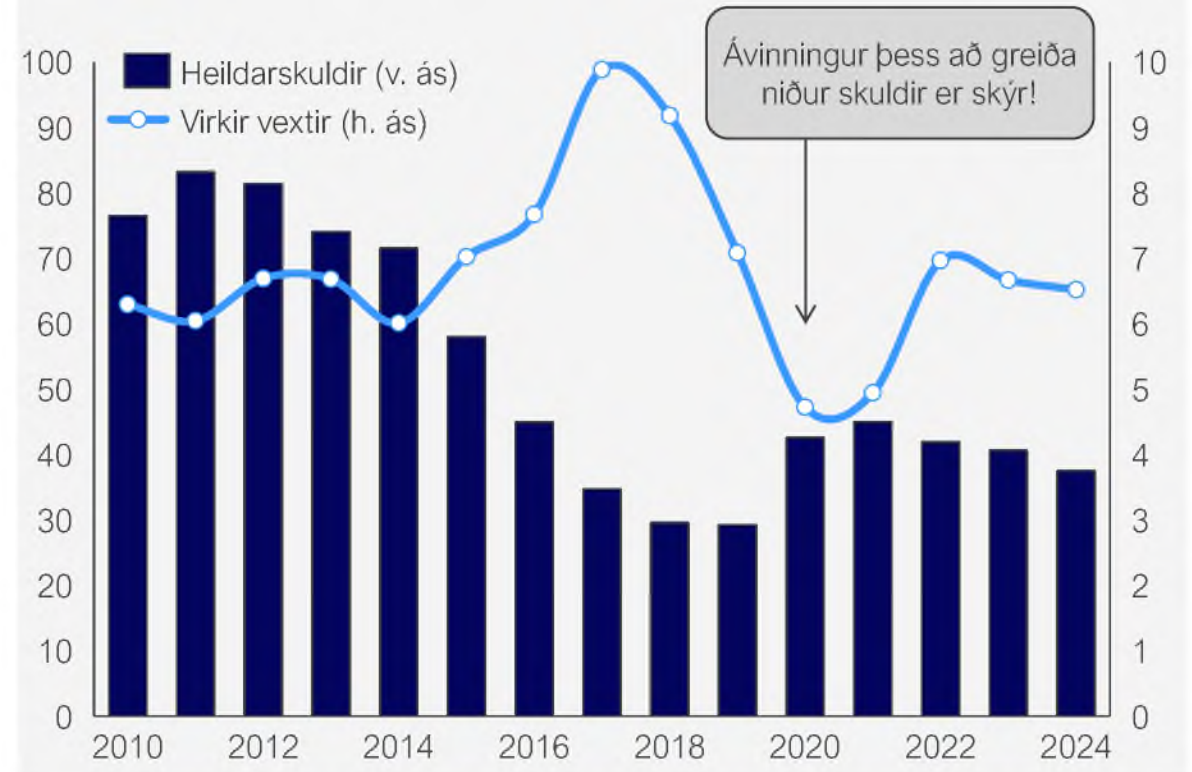
Forgangsröðun til niðurgreiðslu skulda og ráðdeild í rekstri ríkissjóðs frá hruni skapaði það svigrúm sem var til staðar til viðbragða í heimsfaraldri. Verkefnið nú er að tryggja hinu opinbera burði á ný til að bregðast við efnahagsáföllum framtíðarinnar. Hallalaus rekstur er grunnforsenda þess.

SA hafa áður bent á þá staðreynd að vaxtakostnaður hins opinbera er mikill hér á landi í alþjóðlegum samanburði, þrátt fyrir að skuldir séu hóflegar. Ísland er enda lítið, opið og sveiflukennt hagkerfi. Sú staðreynd hefur og mun halda áfram að hafa áhrif á þau vaxtakjör sem hinu opinbera bjóðast, hvort sem okkur líkar betur eða verr. Það sem væri helst til þess fallið að bæta þau vaxtakjör sem ríkinu bjóðast er minni skuldsetning og aukinn efnahagslegur stöðugleiki, sem næst m.a. fram með festu í opniðrum fjármálum.

Hallarekstur ríkissjóðs hefur verið fjármagnaður með aukinni lántöku og því fylgir vaxtakostnaður, m.ö.o. er dýrt að reka ríkið „með tapi“. Vaxtagjöld þarf að fjármagna með auknum tekjum, lækkun annarra útgjalda eða frekari lántöku. Eðli máls samkvæmt sitja þarfari verkefni á hakanum þegar fjármagnskostnaður tekur til sín sífellt meira súrefni. Þetta eru þau fórnarskipti sem stjórnvöld standa frammi fyrir þegar kemur að skuldasöfnun.

Þróun vaxtakostnaðar vegna heildarskulda ríkissjóðs

A1-hluti, heildarskuldir (brúttó, % VLF) og virkir vextir (%)





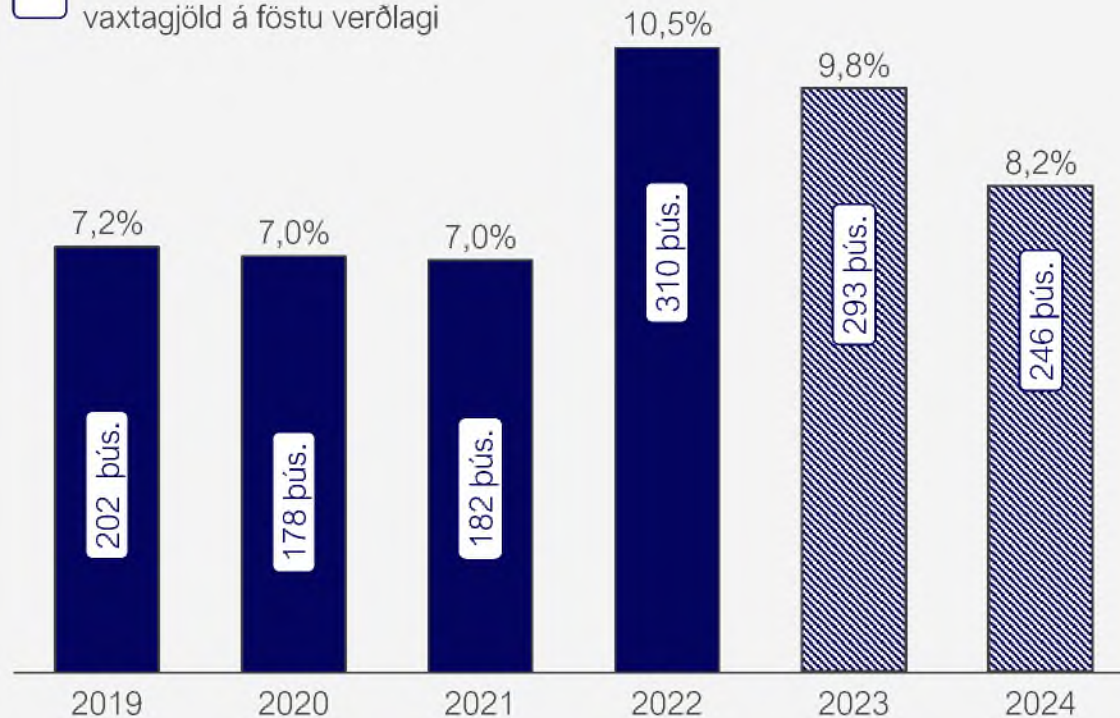
Vaxtagjöld eru þriðji stærsti fjárlagaliður fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarps

Aðeins lífeyristryggingar og Landspítali eru fjárfrekari liðir en vaxtagjöld. Kappsmál ætti að vera að draga úr þessum kostnaði.

Vaxtagjöld sem hlutfall af heildartekjum ríkissjóðs

A1-hluti (%)

 krónur á mann í
vaxtagjöld á föstu verðlagi



Töluverðum hluta almannaþjárfar er nú varið í þjónustu við skuldaföfnun ríkissjóðs, þ.e. til greiðslu vaxta og verðbóta, eða um 10% allra þeirra fjármuna sem renna í ríkissjóð. Fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarp gerir ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2024 verði tæpir 111 milljarðar króna. Ef áætlanir ganga eftir er um að ræða eilítinn samdrátt milli ára, og er það vel, en gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2023 komi til með að nema 124 milljörðum króna. **Það er aukning um 31% frá samþykkt fjárlaga fyrir árið 2023.** Fjármagnskostnaður ríkissjóðs 2024 slær hátt í heildarframlög þess til málefna sviðs örorku og fatlaðs fólks. Rúmlega 40% meiru er varið í þjónustu við skuldir en til Háskólastigsins í heild.

Samhliða hækkandi vöxtum og hallarekstri hafa vaxtagjöld ríkissjóðs aukist. Árið 2019 voru þau um 72 milljarðar (á föstu verðlagi), þegar horft er fram hjá áhrifum verðbólgu nemur aukningin frá árinu 2019 til dagsins í dag því um 56%. **Vaxtagjöld á hvern íbúa hafa einnig vaxið töluvert, þrátt fyrir mikinn vöxt mannfjöldans undanfarnin ár.** Útlit er fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs á mann komi til með að nema 293 þúsund krónum á mann í ár, það er vissulega lítið eitt lægra en árið 2022 en þó umtalsverð upphæð.

Það er ekki aðeins ríkissjóði og rekstri hans til hagsbóta að forgangsraða, skila afgangi af rekstri og draga úr skuldum. **Með því að draga úr íþyngjandi vaxtakostnaði má skapa svigrúm til að hlúa betur að nauðsynlegum innviðum samfélagsins og auka lífsgæði þjóðarinnar.**



Endurtekið efni framkallar endurtekin viðbrögð

Margt af því sem hér hefur verið tæpt á kann að hljóma kunnuglega...

Það er ekki aðeins Fjármálaráð sem hefur ítrekað varað við því verja tekjufroðunni svokölluðu til varanlegra útgjalda. Samtök atvinnulífsins hafa verið þar á meðal, ásamt fleirum.

Meginstefið í umsögnum SA er snúa að opinberum fjármálum, hvort heldur sem er vegna fjárlaga, fjármálaáætlunar eða fjármálastefnu, hefur að mestu haldist óbreytt síðustu misseri.

- 1 Þó ríkissjóður hafi orðið fyrir skakkaföllum vegna þeirra aðgerða sem gripið var til í heimsfaraldri er það mat SA að heildaráhrif þeirra á ríkissjóð hafi ekki þurft að vera jafn mikil og langvarandi og raun ber vitni.
- 2 Ekki dugir að ná jafnvægi á frumjöfnuði, myndarlegur afgangur á heildarjöfnuði er eina leiðin til að minnka skuldsetningu og draga úr íþyngjandi vaxtakostnaði og stuðla að bættri nýtingu almannafjár.
- 3 Raunveruleg tiltekt þarf að eiga sér stað á útgjaldahlið með hagræðingu og aðhaldi í rekstri ríkissjóðs. Endurmat útgjalda þarf að ná fram að ganga og útgjaldaregla skyldi innleidd í lög um opinber fjármál.



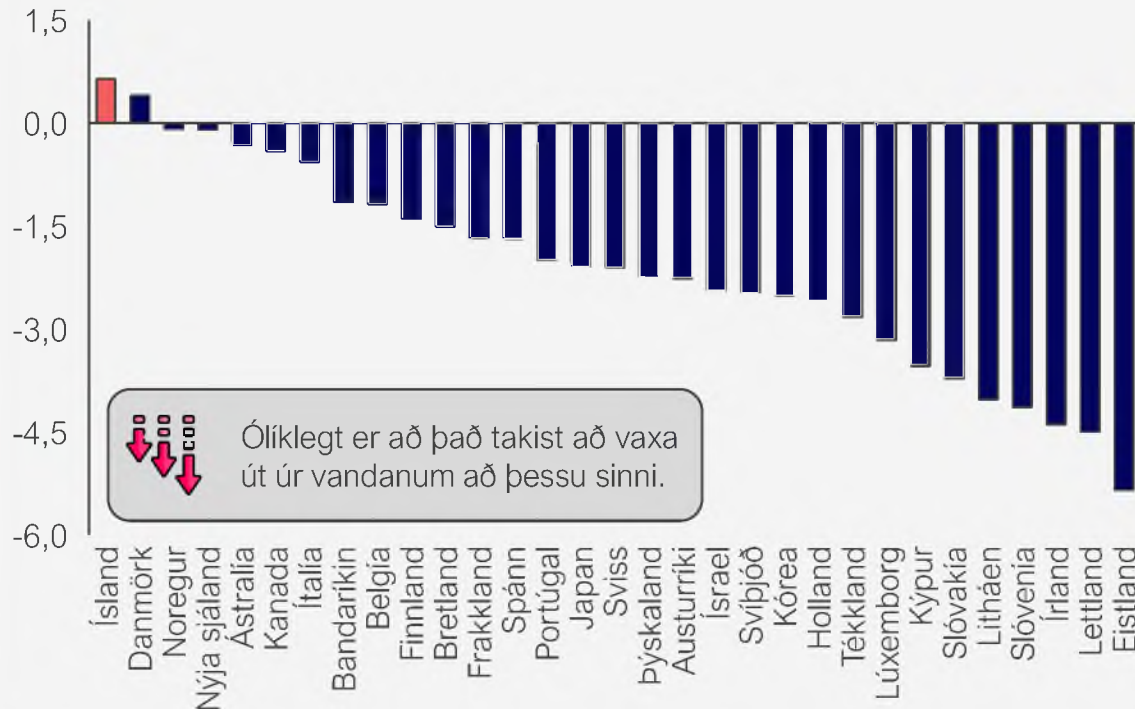


Fjarlægur draumur um að vaxa út úr vandanum

Að óbreyttu mun ekki reynast mögulegt að grynnka á skuldum nema með myndarlegum afgangi af ríkisrekstri.

Umfang mismunar á vaxtastigi og hagvexti árin 2023-2028

%



Þegar ljóst var orðið að ríkisinnngrip í heimsfaraldri yrðu ríkissjóði nokkuð þungur baggi leið ekki á löngu þar til menn töldu sig hafa fundið skothelda lausn á þeim vanda, stefnt skyldi að því að *vaxa út úr vandanum*. Svo lengi sem hagvöxtur yrði nægur væri í raun enginn vandi á höndum.

Samtök atvinnulífsins [vöruðu við því að treysta](#) á hagvöxt fyrir sjálfbærni ríkisfjármálanna. Ef vaxtastig hækkaði skarpt á sama tíma og hagvaxtarhorfur tækju að dala kynnu hækkaði vextir að kalla á sífellt aukna skuldsetningu. Er það raunar staðan nú – undirliggjandi rekstur ríkissjóðs stefnir vissulega í jafnvægi en íþyngjandi vaxtakostnaður leiðir til þess að reksturinn skilar sér vitlausu megin við núllið, það kallar að óbreyttu á auknar skuldir. **Það eina sem dugar í þessum aðstæðum er ráðdeild í rekstri og myndarlegur afgangur á frumjöfnuði til að tryggja sjálfbærni opinberrar skuldaþróunar.** Aðstæður kalla því á enn frekara aðhald.

Mörgum kann að þykja þau lánaðjör sem Íslandi bjóðast óþarflega slæm, Ísland er hins vegar lítið, opið og einhæft hagkerfi þar sem rekstur hins opinbera hefur einnig verið sveiflukenndur. Allt lítur þetta þau lánaðjör sem ríkinu bjóðast. Ólíklegt verður að teljast að breytingar verði á þessum undirliggjandi þáttum í bráð. Íslenska ríkið þarf því að beita sérstökum aga þegar kemur að ríkisfjármálum, sýna myndarlegan afgang í uppsveiflum og hafa vilja og getu til að komast örugglega aftur á braut sjálfbærni í kjölfar áfalla til að auka traust lánveitenda.



Ríkissjóður getur lagt sitt af mörkum og stuðlað að bættum kjörum og lægri vaxtakostnaði

Aukin festa í ríkisfjármálum er lykilatriði, draga þarf úr hallarekstri með því að verja óvæntum tekjum til þess að bæta afkomu og minnka lánsfjárbörf – því fylgir aukinn trúverðugleiki.

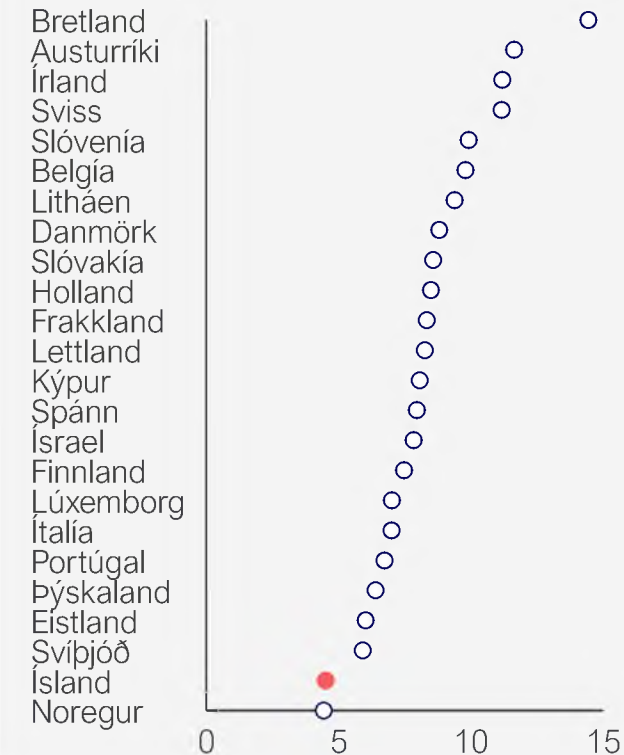
Það er ekki eingöngu vaxtastigið sem aðgreinir Ísland frá umheiminum þegar kemur að skuldum ríkisins. Skuldabréfamarkaður er grunnur og eignarhald erlendra aðila á íslenskum ríkisskuldabréfum er hverfandi í alþjóðlegum samanburði. Skuldir íslenska ríkisins eru einnig að uppistöðu til skemmri tíma og ívið styttri en gengur og gerist hjá öðrum ríkjum. Þegar svo ber undir koma áhrif vaxtahækkana fyrr fram en ella og endurfjármögnunaráhætta er meiri.

Að sama skapi skiptir samsetning skulda máli - ef stór hluti þeirra er verðtryggður, líkt og hér á landi, þýðir að vaxa úr skuldavanda það eitt að treyst er á aukna framleiðni í hagkerfinu, aukna verðmætasköpun. Önnur ríki, sem ekki gefa út verðtryggð skuldabréf, eiga hægara með að grynna á sínum skuldavanda fyrir tilstuðlan verðbólgu. Vandasamt er því að líta um of til annarra ríkja eftir innblæstri til úrlausna á þeim vandamálum sem fylgja hallarekstri og skuldastöðu ríkissjóðs.

Smæð landsins kallar á sérstakan aga þar sem skuldsettur hallarekstur er okkur dýrkeyptari en stærri þjóðum.

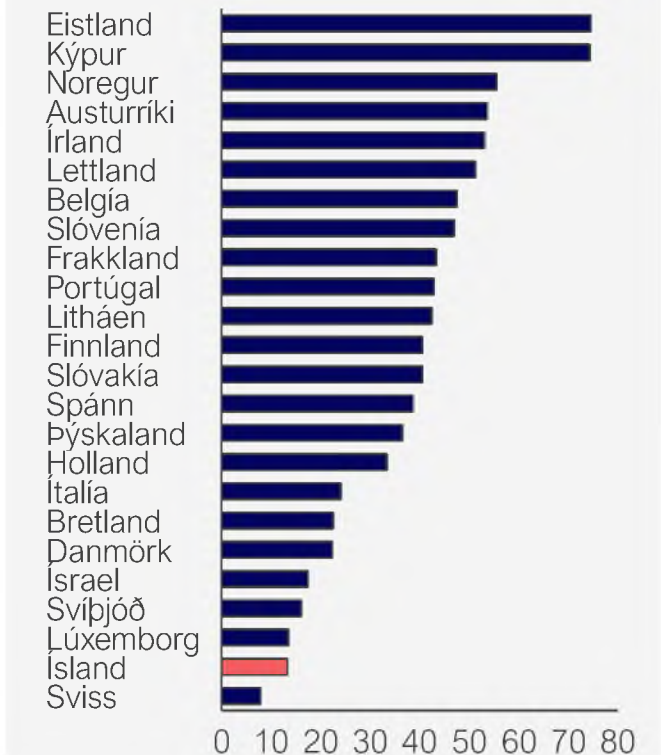
Meðallíftími ríkisskuldabréfa

Ár (e. ATM)



Ríkisskuldabréf í erlendra eigu

%



**HORFAST ÞARF Í AUGU
VIÐ ÚTGJALDAVANDA**





Tímabært að taka upp reglubundið endurmat á útgjöldum hins opinbera

Koma þarf í veg fyrir að verkefnið sitji á hakanum vegna áhugaleysis innan stjórnsýslunnar.

Endurmat útgjalda hefur það að markmiði að tryggja skilvirka og ábyrga meðferð skattfjár í samræmi við forgangsöröðun yfirvalda hverju sinni. Með því að tryggja að fjármunum sé veitt í forgangsverkefni og ráðstafað með skynsamlegum hætti má draga úr ósjálfbærri aukningu ríkisútgjalda, halda skattheimtu í lágmarki og ekki síst ná betri árangri með þeim fjármunum sem til skiptanna eru.

Upphaflega var tilkynnt um innleiðingu slíks verklags hér á landi í fjárlagafrumvarpi ársins 2019 og sérstaklega fjallað um það í fjármálaáætlun 2020-2024. Svo virðist sem sú vinna hafi ekki enn borið ávöxt.

Kostir árangurstengingar

- Aukið gagnsæi
- Skýrari ábyrgð
- Aukin hagkvæmni
- Gagnadrifin stefnumótun
- Bætt stjórnsýslumenning
- Markvissari dreifing á skattfé

Kostir endurmats útgjalda

- Betri forgangsöröðun
- Skilvirkari nýting fjármuna
- Markviss temprun útgjalda-aukningar

Af einhverjum ástæðum hefur reynst erfitt að keyra í gang umbætur í anda endurmats útgjalda og árangurstengda fjárlagagerð hérlandis og lítill hvati virðist vera í kerfinu til að ráðast í umbætur.

Samtök atvinnulífsins hvetja eindregið til þess að málaflokkar er snúa að heilbrigðis- og velferðarmálum verði rýndir og ráðist verði í endurmat útgjalda af alvöru. Málaflokkarnir eru fyrirferðarmiklir í fjármálum hins opinbera og fyrirséð að aukning verði þar á á komandi árum og áratugum eftir því sem þjóðin eldist, að öðru óbreyttu. Vafalaust er einnig að finna tækifæri til aukinnar skilvirkni og hagræðingar í rekstri tilfærslukerfa ríkis og sveitarfélaga.

Þróun ríkisfjármála á undanförunum árum ber þess merki að erfitt sé að hafa hemil á útgjaldaaukningu og því nauðsynlegt að staldra við og endurmeta þörf og skilvirkni ríkisútgjalda þannig að markmiðum þeirra sé sannanlega náð og að sjálfbærni kerfanna sé tryggð. Tilhneigingin hefur verið sú að taka eingöngu til umræðu þörfina á viðbótarfjármagni sem óskað er eftir, ef það er yfir höfuð gert, en endurmat útgjalda metur hins vegar virkni grunnútgjalda.

OECD hefur boðið aðildarlöndum upp á aðstoð við innleiðingu endurmats útgjalda. Spyrja má hvort ekki væri tilefni til að leita slíkrar aðstoðar við að sniða verkferla sem henta séríslenskum aðstæðum og taka mið af því sem vel eða illa hefur gengið í öðrum löndum til þessa. Ef kosta þarf slíkt verkefni er næsta víst að um arðbæra fjárfestingu til framtíðar væri að ræða og skynsamlega forgangsöröðun fjármuna.



Fjármálareglum er ætlað að auka aga, stefnufestu og sjálfbærni opinberra fjármála

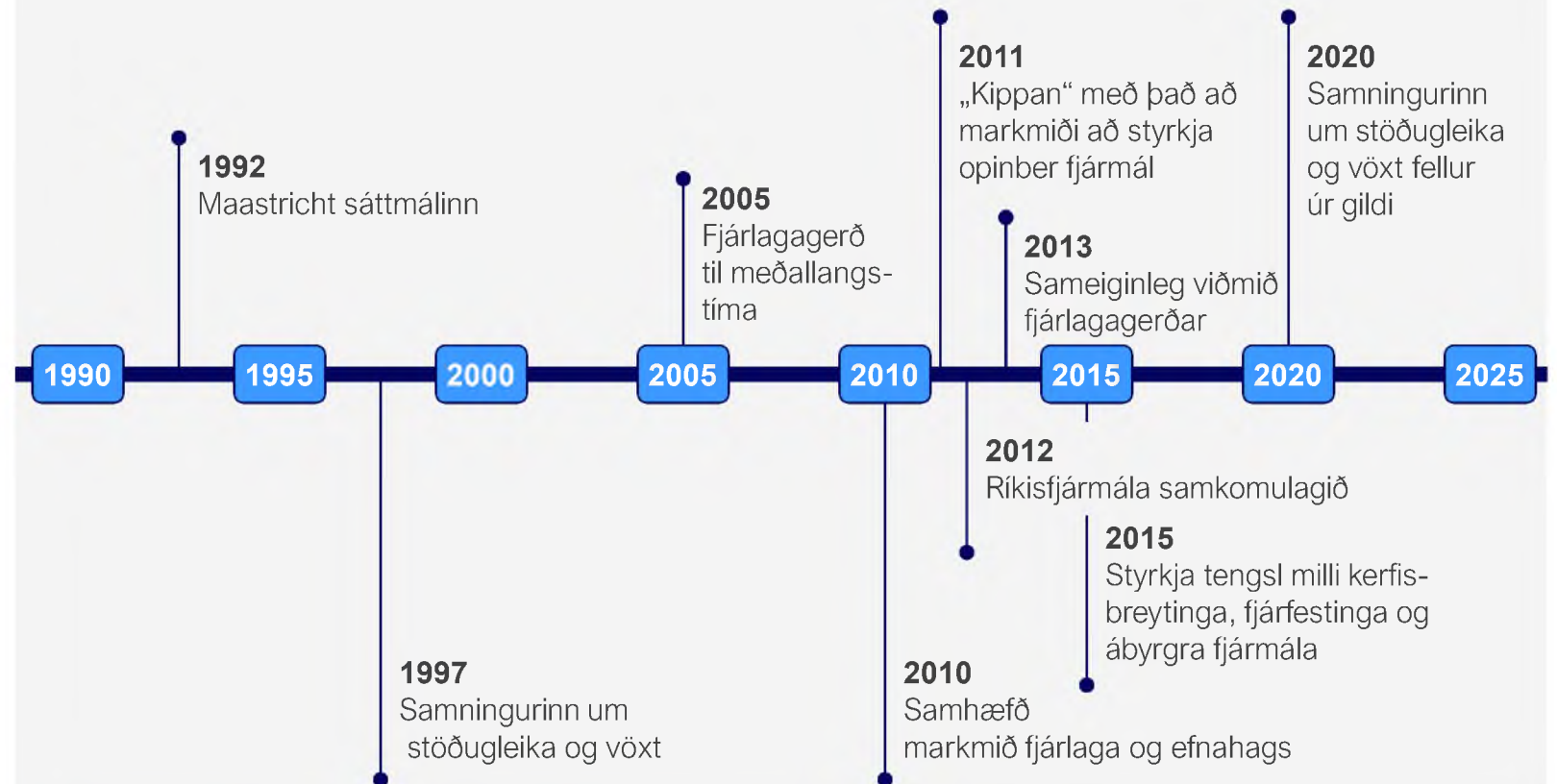
Nú er tilefni til að staldra við og meta hvort úrbóta sé þörf á þeirri umgjörð sem Lög um opinber fjármál markaða við stjórn opinberra fjármála.

Þekkt vandamál í opinberum rekstri hvarvetna er tilhneiging til hallarekstrar, sem getur leitt til óhóflegrar skuldsetningar. **Þá hafa opinber fjármál einnig tilhneingingu til að ýkja hagsveifluna, sem ýtir undir efnahagslegan óstöðugleika.** Flest lönd hafa það að markmiði við stjórn opinberra fjármála að draga úr þessum neikvæðu eiginleikum.

Í þeirri viðleitni hafa víða verið innleiddar reglur um opinber fjármál. **Markmið slíkra reglna er að skapa stjórn mála- og embættismönnum ákveðna hvata og takmarkanir** þannig að formfesta ríki í ákvarðanatöku og að fjármálastefnan styðji við hagkerfið og sé sjálfbær í þágu komandi kynslóða.

Á Íslandi voru lög um opinber fjármál innleidd árið 2016. Það var stórt heillaskref en með þeim komst á mun meiri formfesta í ríkisfjármálum en verið hafði. Þó stutt sé síðan lögin tóku gildi hafa hins vegar fjölmörg álitamál komið upp. Því er tilefni til að staldra við, líta yfir farinn veg og meta hvort úrbóta sé þörf.

Þróun fjármálareglna í Evrópusambandinu



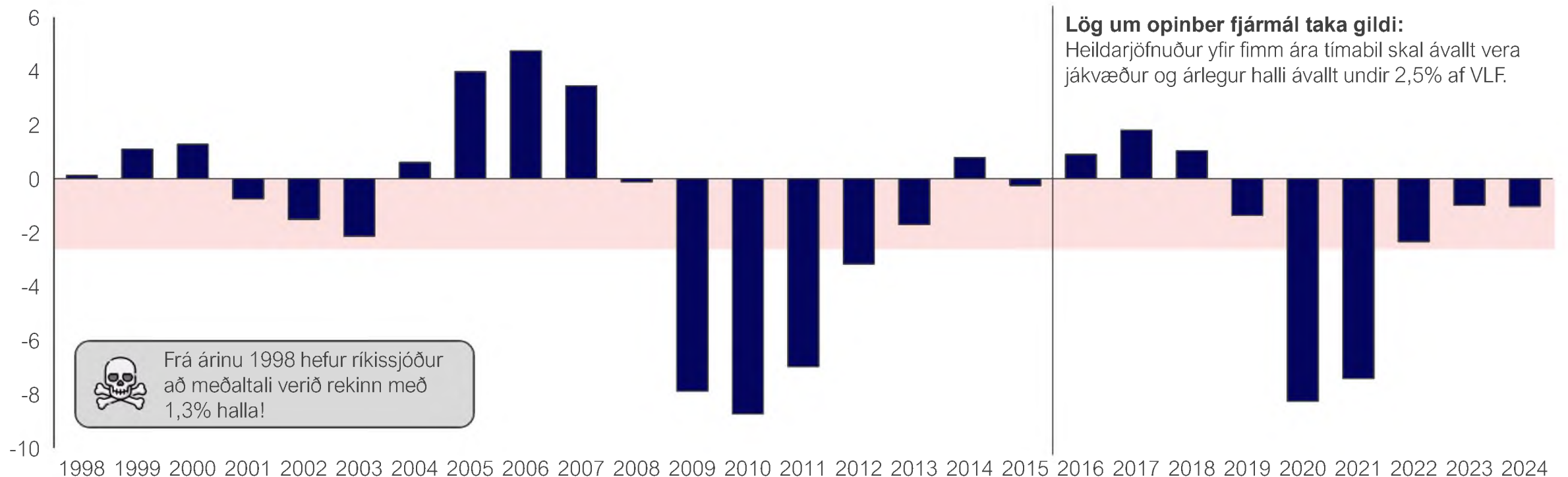


Ríkissjóður oftar rekinn með hallan en í afgang

Þau ár sem ríkissjóður hefur verið rekinn með afgangi hefur afgangur af rekstri verið að meðaltali 1,8% af VLF. Þegar um hallarekstur hefur verið að ræða hefur hallinn aftur á móti numið 3,4% af VLF að meðaltali. Þetta má kalla halla-bjögun (e. deficit bias) og er þekkt vandamál í opinberum rekstri hvarvetna.

Heildarjöfnuður ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu

A1-hluti (% VLF)





Samsetning fjármálareglna getur verið mismunandi milli landa

Aðstæður og markmið í hverju landi geta verið mismunandi og innleiðing og hönnun fjármálareglna ólík eftir því.

Fjármálareglur eiga það sameiginlegt að skapa hömlur á tiltekna mælikvarða sem snúa að opinberum rekstri, s.s. afkomu, lántöku, skuldastöðu eða aðra þætti sem geta haft áhrif á þessa lykmælikvarða. **Ástæðan fyrir upptöku þeirra hefur almennt verið tvíþætt:**

1. að draga úr hallarekstri og lántöku, og
2. draga úr sveiflumagnandi áhrifum hins opinbera á hagkerfið.

Misjafnt er við hverjar af slíkum reglum lönd styðjast og eru flest þeirra með fleiri en eina. Hönnun reglnanna getur einnig verið ólík milli landa þar sem taka þarf mið af ólíkum kerfum, aðstæðum og menningu í hverju landi. **Markmiðið er þó iðulega hið sama, þ.e. að auka aga í opinberum rekstri (draga úr hallarekstri og skuldsetningu) og draga úr sveiflumögnun.**

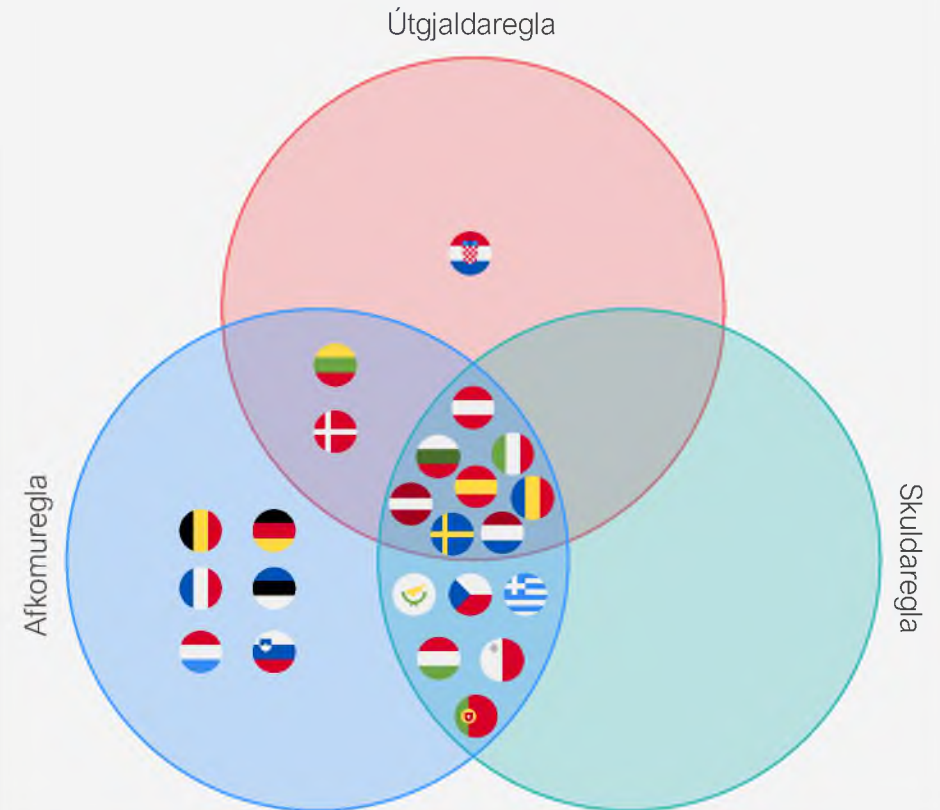
Allar hafa þessar reglur sína kosti og galla þegar kemur að þessum markmiðum. Sem dæmi geta afkomu- og skuldareglur dregið úr tilhneigingu til hallarekstrar en geta aftur á móti haft sveiflumagnandi áhrif. Unnt er að hanna mælikvarða sem taka sérstaklega á þeim vanda og leiðréttu fyrir hagsveiflunni, en slíkar leiðréttingar flækja reglurnar og eru undirþröngar talsverðri mælingaróvissu. Það gerir þær ógagnsærri og torveldar eftirfylgni. Þær eru því ekki gallalausar.

Skipta má
fjármálareglum
í fjóra flokka:

- 1 Afkomureglur
- 2 Skuldareglur

- 3 Útgjaldareglur
- 4 Tekjureglur (sjaldgæfari)

Fjármálareglur ríkja Evrópusambandsins 2017





Æ fleiri lönd hafa tekið upp útgjaldareglu samhliða öðrum fjármálareglum

Einfaldara er að spá fyrir um, hafa áhrif á og stjórna endanlegum útgjöldum ríkissjóðs en tekjum hans. Hvatar og mannlegt eðli verða til þess að minni óvissa ríkir að jafnaði um ráðstöfun skattfjár en öflun þess.

Þó áætlanir yfirvalda miði almennt að hallalausum fjárlögum geta ófyrirséðar breytingar á efnahagsaðstæðum ásamt stefnubreytingum stjórnvalda haft áhrif á niðurstöðuna. Frávik geta átt sér stað hvort sem er á tekju- eða útgjaldahlið.

Tekjuhlið: Þar sem skatttekjur hins opinbera velta að miklu leyti á efnahagsumsvifum getur niðurstaðan orðið æði ólík því sem áætlanir og spár gerðu ráð fyrir. Þar hafa hagrænir hvatar meðal annars áhrif – þó skatthlutföll séu hækkuð er ekki þar með sagt að það skili auknum tekjum í opinbera sjóði og þá óljóst að hve miklu leyti. Erfitt getur því reynst að áætla af nákvæmni tekjur ríkissjóðs.

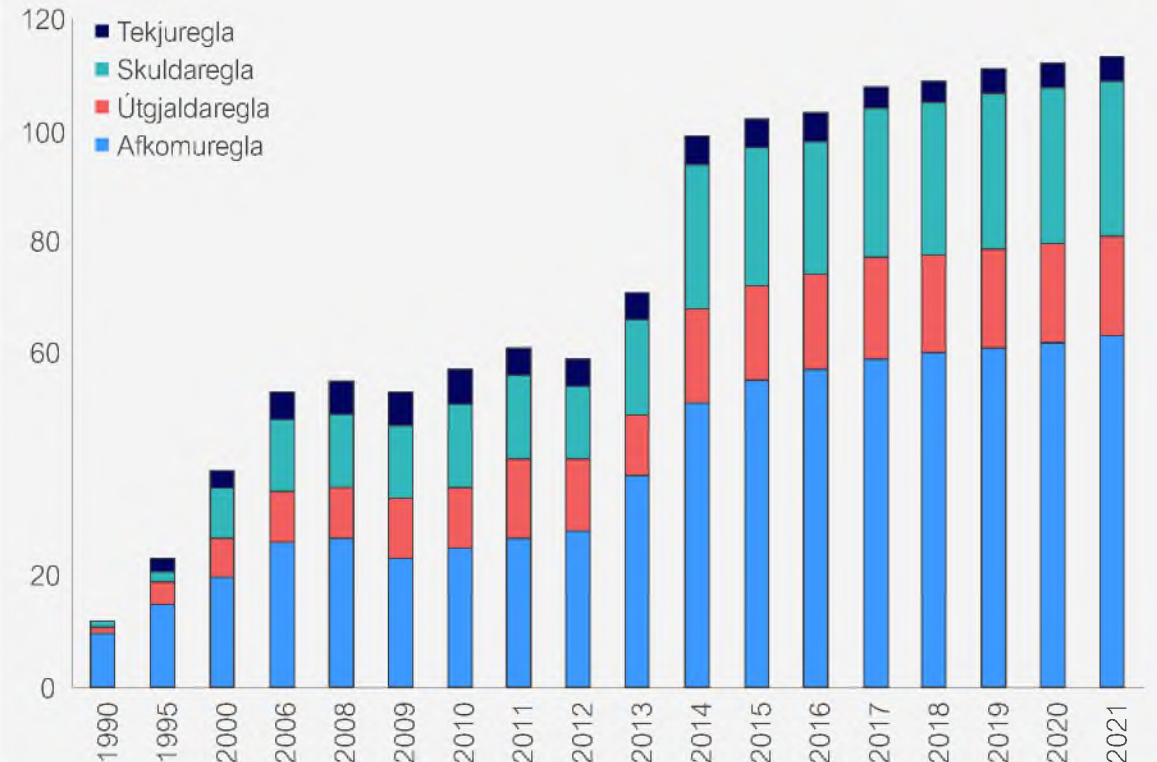
Útgjaldahlið: Opinber útgjöld eru einnig sveiflukennd upp að vissu marki, til dæmis eykst greiðsla atvinnuleysisbóta þegar atvinnuástand er slæmt. Þó hafa yfirvöld jafnan meiri stjórn á útgjöldum en tekjum með sinni stefnumörkun.

Minni óvissa ríkir um ráðstöfun skattfjár en öflun þess.

Rannsóknir hafa sýnt að frumástæða hallarekstrar er framúrkeyrsla á útgjaldahlið, fremur en ónæg tekjuöflun. Í greiningum á fjármálareglum ríkir samhljómur um að æskilegra sé að fjárlagahalli sé réttur af með aðgerðum á útgjaldahlið enda hafi slíkar aðgerðir fyrirsjáanlegri afleiðingar og eru líklegri til árangurs.

Meðal annars af þessum sökum hafa sífellt fleiri ríki séð hag sinn í upptöku útgjaldareglu til hliðar við aðrar fjármálareglur. Nokkur reynsla er komin á slíkar reglur og gefa rannsóknir til kynna að þær hafi reynst vel.

Fjöldi fjármálareglna í löndum Evrópusambandsins



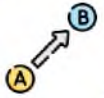


Helstu kostir útgjaldareglu

Fjármálareglur búa yfir kostum og göllum sem snúa að markmiðunum um aukinn aga í ríkisrekstri og dæmpun hagsveiflunnar.



- Einblínir á þá hlið rekstrarins sem yfirvöld hafa mesta stjórn á og minnkar þar með óvissu um niðurstöður.
- Framúrkeyrslur á útgjaldahlið eru að jafnaði undirrót hallarekstrar.



- Takmarkið er gagnsætt, reglan er auðskiljanleg og auðveld í eftirfylgni í samanburði við aðrar fjármálareglur.



- Tekjuhliðin sveiflast með hagsveiflunni en útgjaldahliðin síður.
- Útgjaldahliðin getur varið ríkisfjármálin betur gegn sveiflum í hagkerfinu.



- Þarf ekki að koma í veg fyrir að sjálfvirkir sveiflujafnarar fái að virka.



- Rannsóknir sýna að innleiðing reglunnar dregur úr sveiflumögnun ríkisfjármála, því meira sem hönnun reglunnar er sterkari.



- Rannsóknir sýna að innleiðing reglunnar hefur jákvæð áhrif á aga í ríkisfjármálum jafnvel þó henni sé ekki fylgt mjög strangt eftir.



- Styður við markmið annarra reglna, einkum afkomureglna.

Kostir útgjaldareglu felast ekki síst í því að hún getur tekið á bæði þeim vandamálum sem snúa að auknum aga í ríkisrekstri og dæmpun hagsveiflunnar. Það er að segja, hún getur stuðlað að aga í ríkisfjármálum ásamt því að byggja undir þjóðhagslegan stöðugleika.



Rannsóknir benda eindregið til jákvæðra áhrifa af vel hönnuðum útgjaldareglum

Sterkar útgjaldareglur eru til þess fallnar að draga úr sveiflumagnandi áhrifum ríkisfjármála.

Rannsóknir á áhrifum útgjaldareglna hafa aðallega kannað hvernig reglurnar eru hannaðar gagnvart öðrum fjármálareglum. Flestar rannsóknir hafa skoðað hvernig reglunni hefur gengið að draga úr sveiflum, þó nokkrar rannsóknir hafi einnig kannað hvernig hún hefur áhrif á samsetningu útgjalda. Þá hafa einhverjar rannsóknir athugað hversu vel hefur gengið að framfylgja reglunni, hvort sem er í góðæri eða hallæri.

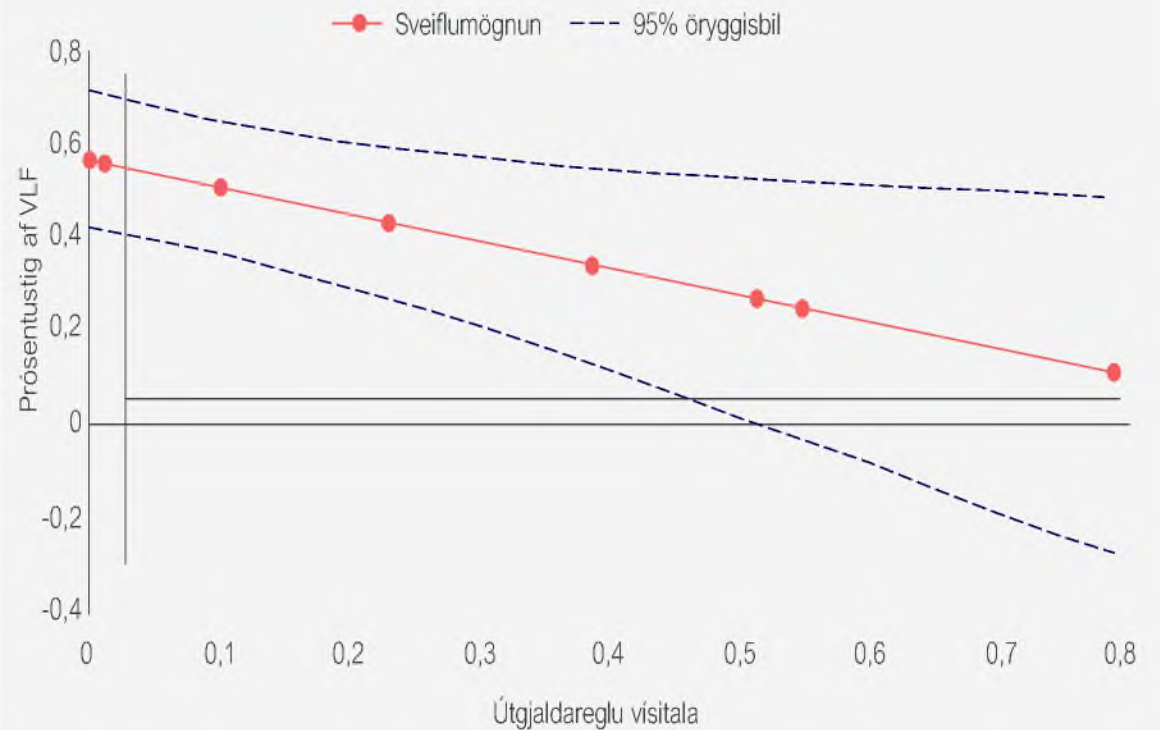
Þær rannsóknir sem framkvæmdar hafa verið hafa sýnt fram á að útgjaldaregla er sannarlega til þess fallin að draga úr sveiflum á útgjaldahlið, vinnur gegn hagsveiflunni og eykur aga í ríkisfjármálum. Hún bætir einnig skilvirkni í opinberum fjárfestingum.

Þá leiða rannsóknir í ljós að ríki eru líklegri til að fylgja útgjaldareglu heldur en öðrum fjármálareglum. Líkurnar á að reglunni sé hlýtt aukast ef markmiðið er undir beinum yfirráðum yfirvalda og ef reglan er skrifuð út í lög eða stjórnarsáttmála.

Að auki er vert að benda á að skv. rannsóknum hafa útgjaldareglur haft jákvæð áhrif á aga í ríkisfjármálum jafnvel þótt þeim sé ekki fylgt strangt eftir.

Samdráttur í sveiflumögnunar áhrifum ríkisfjármála

Sem fall af styrk útgjaldareglu





Hönnunin skiptir máli. Hvað einkennir góða útgjaldareglu?

Rétt eins og með aðrar fjármálareglur skiptir máli að hönnun taki mið af aðstæðum í hverju landi og að styrk umgjörð sé til staðar.

Góð og styrk umgjörð fjármálareglna hefur eftirfarandi eiginleika:

- 1 Sterkur lagagrundvöllur sem er erfitt að breyta
- 2 Vöktun og eftirfylgni óháðs aðila, s.s. Fjármálaráðs
- 3 Skýrt ferli sem leiðréttir frávik eða býr til stikaða leið í átt að markmiði
- 4 Samræming við markmið yfirvalda til meðallangs tíma

Til viðbótar einkenna **einfaldleiki**, **gagnsæi** og **sveigjanleiki** góða útgjaldareglu.

Það er ófrávikjanleg **krafa góðrar útgjaldareglu að til grundvallar liggi rauntímaupplýsingar um þau opinberu útgjöld sem falla undir regluna** svo unnt sé að fylgjast með þróuninni og bregðast tímanlega við þegar frávik frá markmiði eiga sér stað.

Mikilvægt er að fjármálareglur njóti stuðnings í framkvæmd og skilnings hjá almenningi. Þau lönd sem hafa bundið regluna í lög eða skrifað hana út í stjórnarsáttmála hafa átt auðveldara með að fylgja henni eftir.

Þá getur árangurstengd fjárlagagerð og endurmat útgjalda leikið lykilhlutverk í að stuðla að sparnaði og aukinni skilvirkni í rekstri hins opinbera þannig að auðveldara sé að ná markmiðum um hóflegan útgjaldavöxt, í takt við kröfur útgjaldareglunnar hverju sinni.

Samtök atvinnulífsins hafa lengi talað fyrir útgjaldareglu, endurmati útgjalda og árangurstengdri fjárlagagerð. Í [umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028](#) lögðu SA jafnframt til að skoða ætti hvort setja þurfi á laggirnar einhvers konar fjárlagaskrifstofu þingsins í anda þeirrar bandarísku (e. The Congressional Budget Office) eða þeirrar bresku (e. Office for Budget Responsibility). SA ítreka að ekki sé um að ræða frávik frá þeirri stefnu samtakanna að stefna eigi að fækkun og sameiningu ríkisstofnana. **Hægt væri t.a.m. að efla hlutverk annarra stofnana, s.s. Hagstofu Íslands, eða styrkja hlutverk fjármálaráðs.** Árangur mun hins vegar ekki nást nema stuðningur stjórnmalanna við reglurnar fylgi í reynd.



Fjölmargar leiðir eru færar þegar kemur að hönnun útgjaldareglna

Vel hannaðar útgjaldareglur auka aga í ríkisfjármálum og vinna gegn sveifluáhrifum þeirra.

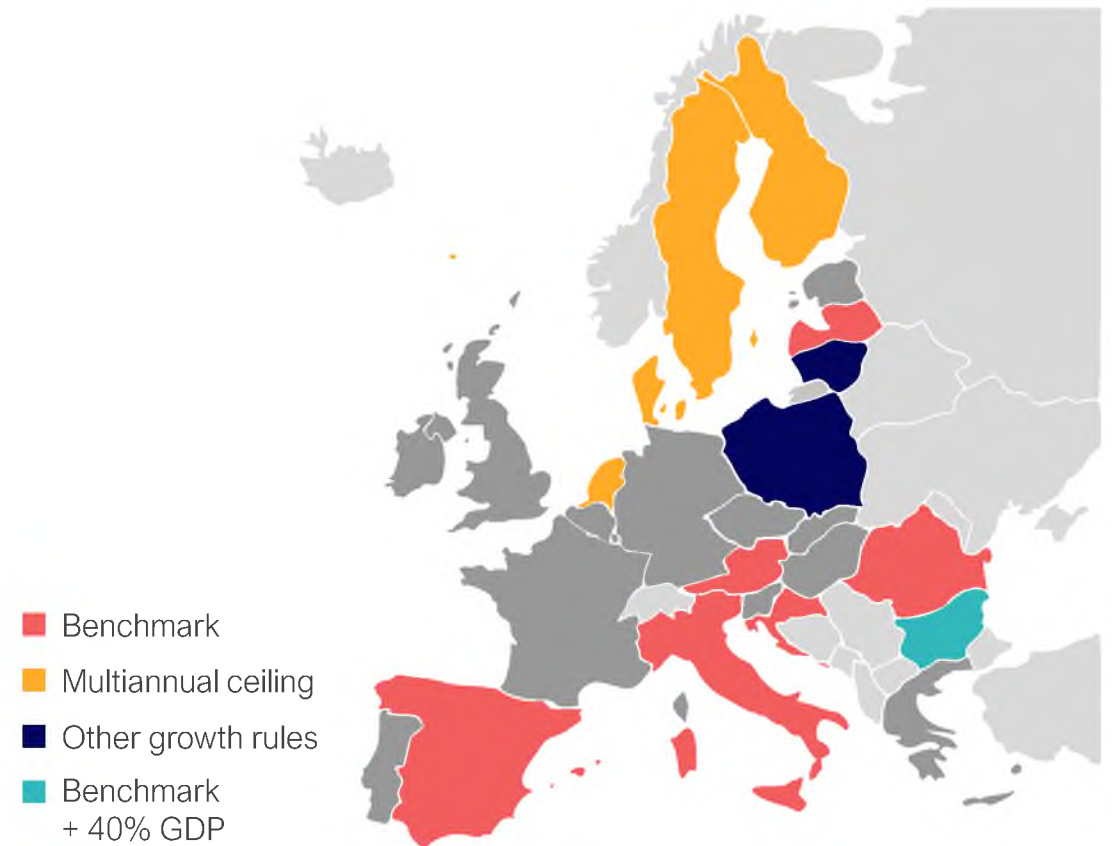
Þegar kemur að hönnun útgjaldareglna er misjafnt hvort lönd horfi til útgjalda á nafn- eða raunvirði, og eins hvaða útgjaldaliði reglurnar ná yfir eða undanskilja. Algengt er að reglurnar miði við:

- að útgjöld séu að hámarki ákveðið hlutfall af VLF
- að útgjöld séu að hámarki ákveðin upphæð að nafnvirði
- að vöxtur útgjalda sé að hámarki ákveðið mikill milli ára eða yfir nokkurra ára tímabil

Sé tilgangurinn að milda hagsveifluna er ekki ákjósanlegt að nota útgjöld sem hlutfall af VLF sem viðmið. Þá er vandasamt að fylgjast með framvindu þess í rauntíma. Ákveðin hámarksupphæð eða -vöxtur milli ára er meira sveiflujafnandi og auðveldari í eftirfylgni – og þar með meira bindandi. Að sama skapi er nafnmarkmið gagnsærra en raunmarkmið en krefst e.t.v. breytinga samhliða verðbólgu. Raunmarkmið ver gegn áhrifum verðbólgu en veltur á þróun verðvísitölu VLF og því erfiðara að skilja, meta og fylgjast með. Þá er það ekki svo að öll útgjöld þurfi endilega að falla undir hatt útgjaldareglu, sum lönd undanskilja vaxtagreiðslur, fjárfestingu og sveiflukennda liði s.s. atvinnuleysisbætur.

Illu ígrunduð útgjaldaregla getur orðið til þess að stuðla að breyttri samsetningu útgjalda þannig að til dæmis fjárfesting sé látin sitja á hakanum til að mynda svigrúm fyrir önnur útgjöld. Vanhugsaðar reglur geta tafið umbætur á tekjuhlíð, til dæmis þeim sem snúa að umfangi skattastyrkja. Meðal annars vegna þessa er mælt með að í gildi séu afkomu- eða tekjureglur samhliða útgjaldareglu.

Útgjaldareglur í Evrópusambandinu árið 2017





Fjölmargar leiðir eru færar þegar kemur að hönnun útgjaldareglna

Hægt er að færa rök fyrir því að undanskilja ákveðna liði þó það veiki tenginguna við sjálfbærni opinberra fjármála.

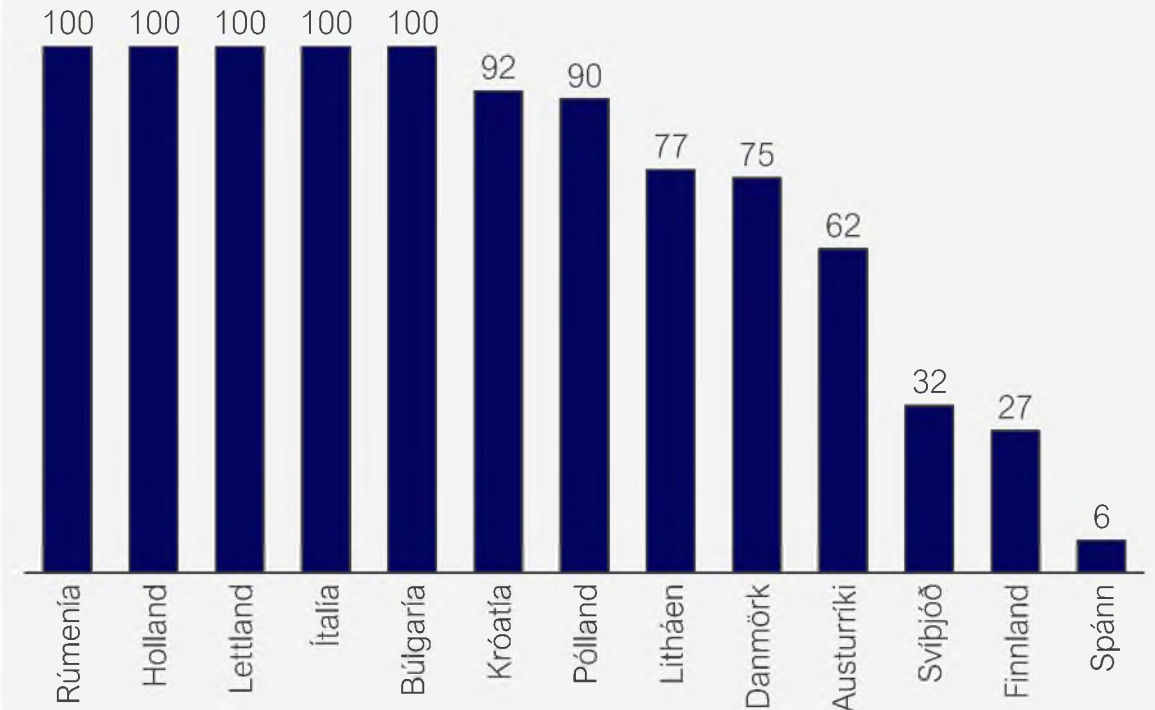
Þegar kemur að útgjaldareglu þarf að vera skýrt hvaða útgjaldaliðir falla þar undir. Sé ætlunin að hámarka virkni útgjaldareglu ætti þó að takmarka notkun undanþága frá reglunni. Hægt er að færa rök fyrir því að undanskilja ákveðna liði en hafa ber í huga að það veikir ávallt tenginguna við markmiðið um sjálfbærni ríkisfjármála.

Þeir liðir sem eru oftast undanskildir eru:

- **Vaxtagreiðslur** - Til skemmri tíma eru vaxtagreiðslur ekki á beinu forræði yfirvalda og því hægt að færa rök fyrir að undanskilja þær.
- **Fjárfesting** - Ekki væri ákjósanlegt ef fjárfestingu væri sífellt fórnað á kostnað annarra útgjaldaliða sem pólitískt erfiðara gæti verið að taka á. Því undanskilja sum lönd fjárfestingu frá útgjaldareglunni. Tilvist útgjaldareglu virðist hins vegar bæta skilvirkni opinberra fjárfestinga. Að auki gæti það veikt skuldamarkmiðið að undanskilja fjárfestingu frá reglunni.
- **Atvinnuleysisbætur** - Að undanskilja atvinnuleysisbætur gæti stutt við virkni reglunnar í að milda hagsveifluna þar sem slík útgjöld aukast jafnan í niðursveiflu en dragast saman í uppsveiflu. Hægt væri að undanskilja eingöngu þann þátt atvinnuleysisbóta sem samræmist ekki jafnvægisatvinnuleysi en ókostur þeirrar nálgunar er að það flækir regluna.

Umfang útgjaldareglu af heildarútgjöldum

Útgjaldareglur sem snúa að hinu opinbera og / eða ríkissjóði árið 2021 (%)





Dæmi um hönnun í samanburðarlöndum

Á Norðurlöndunum er stuðst við útgjaldareglu í mismunandi formi.

Í okkar helstu samanburðarlöndum má sjá dæmi um útgjaldareglu sem nær yfir nokkurra ára tímabil og nær reglan almennt til stórra útgjaldaliða.

Í Danmörku og Hollandi nær útgjaldaþakið sem snýr að hinu opinbera til nokkurra ára, en nær einungis til ríkissjóðs í Finnlandi og í Svíþjóð nær þakið til bæði ríkissjóðs og almannatrygginga. Þakið nær ekki alltaf til allra útgjaldaliða og undanskilur stundum liði sem eru ekki undir beinni stjórn yfirvalda.



Í Danmörku eru vaxtagreiðslur undanskildar reglunni, ásamt greiðslu atvinnuleysisbóta og fjárfestingu.



Í Svíþjóð eru vaxtagreiðslur ekki innifaldar en lífeyriskerfið fellur undir regluna.



Í Finnlandi eru vaxtagreiðslur og hagsveiflutengdir liðir (þ.e. sjálfvirkir sveiflujafnarar, s.s. atvinnuleysisbætur, húsæðisbætur og aðrar stuðningstengdar bætur ríkissjóðs) tekin út fyrir sviga.

Hafa ber í huga að þó gildar ástæður geti verið fyrir því að undanskilja tiltekna liði veikir það ávallt markmiðið um sjálfbærni ríkisfjármála.

Umfang útgjaldareglna á Norðurlöndunum



- Reglan nær yfir hið opinbera og hefur verið við lýði frá 2014.
- Þak er á nafnvirði útgjalda á þremur sviðum; ríki, landshlutar og sveitarfélög.
- Viðmiðið er hlaupandi fjögurra ára meðaltal. Ef farið er út fyrir svigrúmið á tilteknu ári er útgjaldaþakið lækkað til samræmis næsta ár á eftir.



- Reglan nær yfir ríkissjóð og hefur verið við lýði frá 1996.
- Yfirvöld leggja fram tillögu að útgjaldaþaki fyrir ríkissjóð þrjú ár fram í tímann sem þingið staðfestir.
- Vaxtagjöld eru ekki meðtalin en það eru útgjöld í lífeyriskerfinu hins vegar.



- Reglan nær yfir ríkissjóð og hefur verið við lýði frá 1999.
- Útgjaldaþak er ákvarðað á þingi í upphafi þingárs.
- Markaðar eru reglur sem ná yfir fjögurra ára tímabil milli þingkosninga.



Samtök atvinnulífsins hafa áður lagt fram tillögu að einfaldri útgjaldareglu

Regluna þyrfti að útfæra í samhengi við þær fjármálareglur sem þegar eru til staðar og því þyrfti að endurskoða Lög um opinber fjármál heildstætt yrði reglan innleidd í íslensk lög.

Útgjaldaregla: tillaga SA

Nafnvöxtur útgjalda ríkissjóðs á milli ára, að frádregnum vaxtagjöldum, sé ekki meiri en sem nemur langtíma meðalhagvexti að viðbættu verðbólgu markmiði Seðlabanka Íslands. Nemi vöxtur útgjalda meiru en sem því nemur kemur mismunurinn til frádráttar árið eftir.

- 1 Reglan er gagnsæ sem auðveldar eftirlit og eftirfylgni
- 2 Á tímum verðbólgu og góðæris þyrfti sjálfkrafa að draga úr vexti útgjalda
- 3 Þegar dregur úr verðbólgu og hagvexti eykst svigrúm til útgjalda aukningar, til sveiflujöfnunar
- 4 Ætla má að reglan auki hvata til aukinnar forgangsroðunar hjá hinu opinbera og bættrar nýtingar á almannafé

Til viðbótar við langtíma meðalhagvöxt og verðbólgu er æskilegt að taka tillit til fólksfjölgunar, enda ekki óeðlilegt að frumútgjöld vaxi samhliða fólksfjölgun. Á Íslandi kann slíkt að vera vandkvæðum bundið enda hefur söguleg fólksfjölgun verið töluverð og sveiflukennd.

Mikilvægt er að hafa í huga að tilgangur útgjaldareglu er ekki endilega sá að draga úr umsvifum hins opinbera, heldur er henni ætlað að stuðla að hallalausum rekstri og auknum stöðugleika í efnahagslífinu. Hönnun hennar getur og á raunar að styðja við pólitísk markmið yfirvalda, en hún styður jafnframt við aðrar fjármálareglur og stuðlar að aukinni skilvirkni við forgangsroðun fjármuna.



Engin þörf á að leita langt yfir skammt

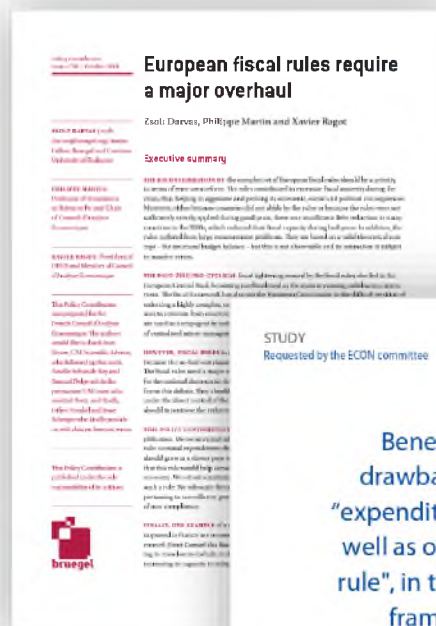
Víða fer nú fram umræða um nauðsyn og ágæti útgjaldareglna, þekkingu og innblástur þarf því ekki að sækja langt.



[National Expenditure Rules in the EU:
An Analysis of Effectiveness and Compliance](#)



[National Expenditure Rules:
Why, How and When](#)



[European fiscal rules
require a major overhaul](#)



[Benefits and drawbacks of an
“expenditure rule”, as well as
of a “golden rule”, in the EU
fiscal framework](#)

**AÐ VENJU MÁ LÍTIÐ
ÚT AF BREGÐA**





Ríkið þarf að veita einstaklingum og fyrirtækjum svigrúm til verðmætasköpunar

Aukin atvinnusköpun stendur undir auknum tekjum ríkissjóðs þegar fram líða stundir. Það ætti að vera ríkinu kappsmál að styðja við samkeppnishæfni, fjölgun starfa og þannig hagvöxt. Stundum þýðir það að ríkið þurfi einfaldlega að gera minna.

Losa þarf um eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka:

Fjárlög ársins 2023, fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 og nú frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024 eiga það sameiginlegt að gera ráð fyrir að áframhaldandi sala á hlut ríkisins í Íslandsbanka verði að veruleika. Fyrirhuguð sala kemur til með að skýra 90% af lækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs árið 2024, ef fram fer sem horfir. Munar sannanlega um minna þegar kemur að skuldaþróun, og þ.a.l. vaxtabyrði ríkissjóðs.

[Í álitum SA um sölu á fyrri stigum](#) kemur fram að sterk rök séu fyrir því að ríkið losi um eignarhald sitt á íslenskum bankamarkaði. Standa samtökin enn við þá afstöðu sína enda liggi verulegir fjármunir ríkissjóðs bundnir í áhætturekstri sem varla getur talist ásættanlegt til lengdar. Rétt eins og í fyrri umsögnum sínum um fjármál hins opinbera hvetja SA til þess að áfram verði haldið með söluferlið á Íslandsbanka, jafnframt að horft verði til þeirra ábendinga sem fram koma í úttektum Ríkisendurskoðunar og Fjármálaeftirlitsins á öðrum hluta söluunnar.

Áhersla á að vera á aukið hagræði í rekstri stofnana hins opinbera:

Samtök atvinnulífsins fagna áformum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins um endurskipulagningu stofnanakerfis ráðuneytisins þar sem stofnunum þess fækkar úr átta í þrjár. Kalla samtökin eftir því að fleiri ráðuneyti taki sér áformin til fyrirmyndar. Margvísleg tækifæri eru til sameininga, líkt og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnanir ríkisins sem kom út í desember 2021.

Aðhald nauðsynlegt og mögulegt víðar en í æðstu stjórnsýslustigum:

Hlutverk ríkisins við þær aðstæður sem nú eru uppi í hagkerfinu er að draga saman seglin, halda áfram að bæta stöðu ríkissjóðs og stuðla ekki að aukinni eftirspurn í hagkerfinu. Líkt og bent hefur verið á, er það mat SA að grípa hefði átt til fleiri og viðameiri aðgerða á útgjaldahlið nú og skapa þannig meira og betra svigrúm til sveiflujöfnunar þegar fram í sækir. Sagan sýnir okkur að óvarlegt er að vanmeta slíka fyrirhyggju við stjórn opinberra fjármála.

Það er skoðun SA að það aðhald sem þó er boðað hrökkvi skammt, aðgerðirnar beri með sér skort á vilja og getu til að taka raunverulegar pólitískar ákvarðanir um aðhald og beinan niðurskurð þar sem við á. Með almennum aðhaldsaðgerðum, eins og þeim sem boðaðar eru á æðsta stjórnsýslustiginu, skýlir ríkisstjórnin sér frá því að taka pólitískar ákvarðanir sem kunna að vera óþægilegar en nauðsynlegar.

Í tilfelli þróaðra ríkja sýna rannsóknir að vænlegast er að gott jafnvægi sé milli aðgerða á tekju- og útgjaldahlið þegar kemur að hagræðingu og aðhaldi í rekstri hins opinbera. Hagræðing sem treystir um of á aukna tekjuöflun, líkt og hér er boðuð, er mun ólíklegri til árangurs.

Grunnþjónusta ríkisins ætti ávallt að vera í forgrunni. Nú sem fyrr ætti að huga að möguleikum til útivistunar annarra verkefna til einkaaðila þar sem hægt væri að ná fram aukinni skilvirkni og lægri kostnaði.



Skynsamleg lending í kjarasamningum gagnast öllum, ekki síst ríkissjóði

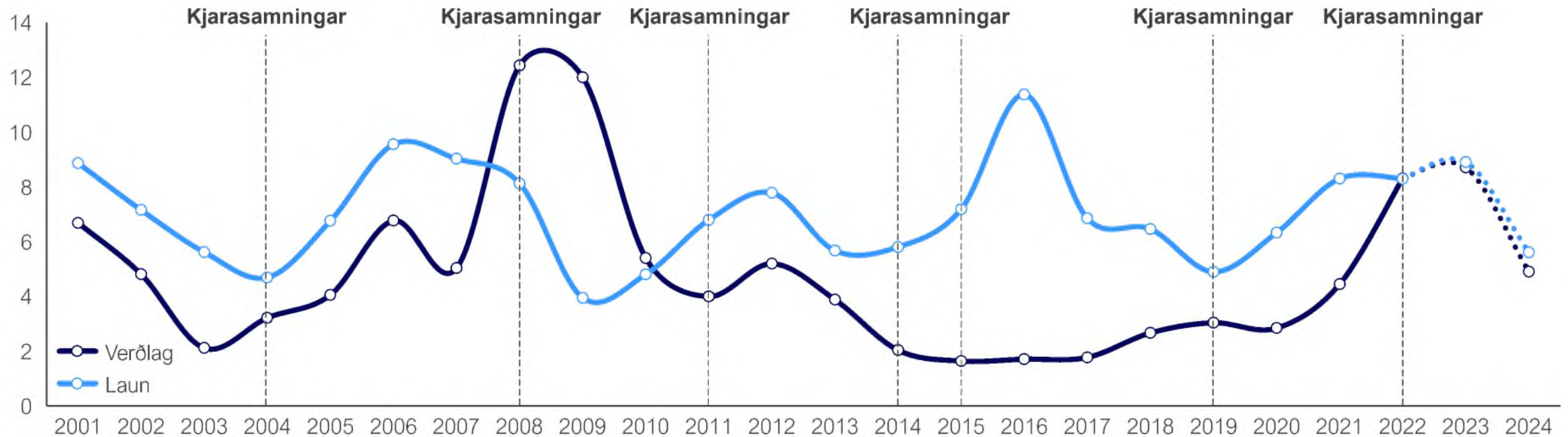
Launa- og verðlagsbætur skýra meira en helming útgjaldaaukningar milli fjárlaga 2023 og frumvarps fyrir árið 2024. Launaþróun þarf að taka mið af getu hagkerfisins, að öðrum kosti leiðir hún til aukinnar verðbólgu eða atvinnuleysis. Mikilvægt er að ekki verði farið fram úr forsendum um launakostnað.

Verðbólga og launabreytingar og kjarasamningar á almennum vinnumarkaði frá 2001

Breyting í ársmeðaltali VNV og launavísitölu (%)



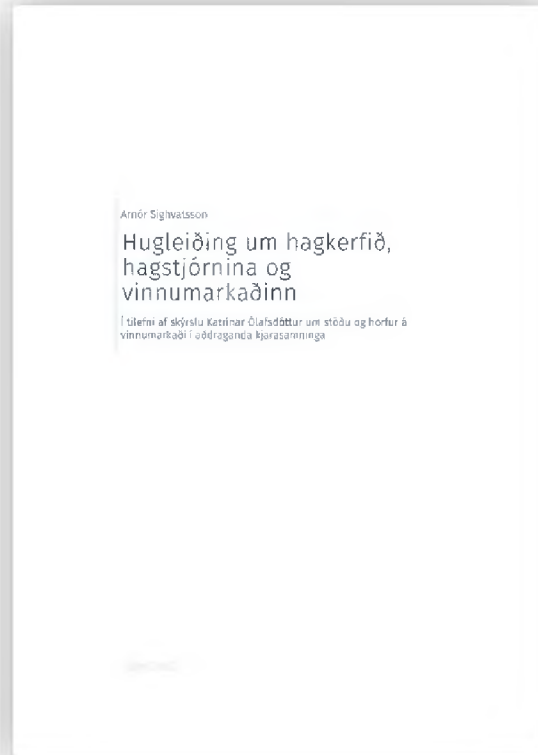
Byrði launakostnaðar hins opinbera er hæst á Íslandi meðal ríkja OECD, 15% af VLF er varið í greiðslu launa opinberra starfsmanna.





Ólíklegt er að gullaldartímabilið frá 2015 til 2018 endurtaki sig

Samband launa og verðlags er ótvírætt – ekki er hægt að treysta á að ófyrirséðir og utanaðkomandi þættir hlaupi undir bagga og tryggi verðstöðugleika. Seðlabankinn, hið opinbera og vinnumarkaðurinn bera ábyrgð á verðstöðugleika og verða að axla hana.



„Allt frá því að ferðamannabylgjan hófst að marki árið 2014 og til ársins 2018 vó hækkandi gengi krónu, lágt verðlag innfluttra hráefna og almennt lítil erlend verðbólga á móti áhrifum aukins launakostnaðar. Mikilla launahækkana gætti því mun minna í almennu verðlagi en ætla mátti. Verulegur afgangur á viðskiptajöfnuði í kjölfar aukins þjónustuútflutnings og viðskiptakjarabata studdi við þessa þróun. Í upphafi tímabilsins var launahlutfall enn undir meðallagi eftir að hafa fallið í kjölfar fjármálahrunsins og raungengi var lágt. Skuldir hins opinbera höfðu stórlækkað og einnig einkageirans. Ólíklegt er að slíkar aðstæður endurtaki sig í bráð, eða í jafnríkum mæli. Þvert á móti gætir aukinnar erlendar verðbólgu sem leggjast mun á sömu sveif og innlendar kostnaðarhækkanir. Óvarlegt virðist að veðja á áframhaldandi hækkun gengis krónunnar til þess að vega á móti áhrifum hækkunar launa enda er raungengi orðið nokkuð hátt og viðskiptaafgangurinn horfinn, a.m.k. í bili. Ekki er heldur æskilegt að krónan styrkist mikið frá núverandi stöðu með hliðsjón af samkeppnisstöðu.“

- Arnór Sighvatsson: Hugleiðingar um hagkerfið, hagstjórnina og vinnumarkaðinn



Samtök atvinnulífsins lýsa yfir stuðningi við umsagnir aðildarsamtaka sinna

Vísað er til nánari greininga sem þar má finna. SA hvetja til þess að litið verði til þeirra athugasemda sem og þeirra sem hér má finna áður en frumvarp til fjárlaga er samþykkt.

SA ítreka að huga þurfi að áhrifum þeirra skatta og gjalda sem áformað er að leggja á einstaklinga og fyrirtæki:

Þegar sértækir skattar eru lagðir á atvinnugreinar þarf að huga að samkeppnishæfni greinanna. Skattar og gjöld hafa almennt neikvæð áhrif á samkeppnishæfni og framtakssemi, því eru áhrif þeirra á mögulegar framtíðartekjur ríkissjóðs frá þeim atvinnugreinum sem fyrir barðinu verða óvissar í besta falli. Fyrirsjáanleiki og heildarmynd skipta höfuðmáli þegar kemur að breytingum á skattkerfinu.

Sérstaklega þarf að gæta að skattlagningu á atvinnugreinar sem eru í uppbyggingarfasa og á viðkvæmu stigi enda á ríkið allt sitt undir velgengni einstaklinga og fyrirtækja þegar kemur að tekjuöflun. Aukin opinber álagning er ekki til þess fallin að greiða leið fyrirtækja við verðmætasköpun.

Almennt þarf einnig að huga að því að skattar og gjöld séu ekki lögð á fyrirvaralaust, sér í lagi á atvinnugreinar þar sem rekstur er almennt skipulagður langt fram í tímann. Breytingar sem gerðar eru á skattkerfinu með litlum fyrirvara setja áætlanir fyrirtækjanna í uppnám og mynda óstöðugleika og óvissu í rekstrarumhverfi þeirra.

Ávallt þarf að huga að samkeppnishæfni atvinnugreina þannig að íslensk fyrirtæki verði ekki undir í alþjóðlegri samkeppni vegna séríslenskrar skattheimtu. Framúrskarandi lífskjör þau sem hér fyrirfinnast byggir þjóðin á samkeppnishæfni útflutningsstoða – mikið er í húfi.



Samtök orku- og
veitufyrirtækja



Samtök verslunar
og þjónustu



Samtök fyrirtækja
í sjávarútvegi



Samtök
fjármálafyrirtækja



Samtök
iðnaðarins



Samtök
ferðaþjónustunnar





ÁRSFUNDUR ATVINNULÍFSINS

Samtaka um aukna hagsæld

19. október

Skráning er hafin á sa.is

1. Á blaðsíðu 28 í umsögn SA er fjallað um hagræðingartillögur. Sér SA fyrir sér möguleika á frekar hagræðingu og ef svo er hverskonar?

Vandi ríkisfjármálanna á umliðnum árum er sá að útgjaldaaukning ríkissjóðs frá fjárlagafrumvarpi að fjárlögum og svo fjárlögum til ríkisreiknings hefur verið veruleg og umfram það sem stuðlað getur að jafnvægi í ríkisfjármálum til lengri tíma litið. Þessi þróun ber vott um ónægt aðhald við ákvarðanir opinberra útgjalda. Í orði hefur verið viðleitni hjá yfirvöldum til að auka aðhald í ríkisrekstri en SA hafa bent á að þær hagræðingartillögur sem lagðar hafa verið fram á undanförunum árum hafi verið litlar að umfangi í samhengi við það ójafnvægi sem ríkt hefur í rekstri ríkissjóðs og að einnig hafi verið ráðist í ný útgjöld með aukinni lántöku og tilheyrandi vaxtakostnaði sem hægt hefði verið að komast hjá. Spurt er hvar unnt sé að ná fram frekari hagræðingu.

Skilvirk tækifæri til hagræðingar krefjast nánari greininga

Núverandi staða og [langtímahorfur](#) í opinberum fjármálum kalla á þá spurningu með hvaða hætti skynsamlegast sé að hagræða, ekki hvort hagræðingar sé þörf. Í kjölfar heimsfaraldurs gaf Ríkisendurskoðun út eftirfarandi álit¹:

„Telur Ríkisendurskoðun að áfram verði að leita allra leiða til hagræðingar og aukinnar skilvirkni á útgjaldahlið ríkisfjármálanna samhliða mótvægisáðgerðum til stuðnings heimilum og fyrirtækjum. Efnahagsúrræði stjórnvalda eru hugsuð sem tímabundnar ráðstafanir en ljóst má vera að þanþol ríkissjóðs er takmörkunum háð þegar fram í sækir. Ríkisendurskoðun áréttar að gæta verður festu og ábyrgðar í ríkisfjármálunum á komandi misserum til að tryggja ríkissjóði sjálfum viðspyrnu og sjálfbærni þegar efnahagslífið getur tekið við sér á ný.“

Til að unnt sé að taka upplýstar ákvarðanir sem snúa að bættri forgangsriðun og skilvirkri nýtingu opinbers fjár þurfa að liggja fyrir gögn og greiningar á því **hversu vel grunnútgjöld hins opinbera þjóna markmiðum sínum**. Síðbreytilegar þarfir samfélagsins og breyttar pólitískar áherslur kalla á endurmat á gagnsemi ákvarðana sem teknar hafa verið í fortíð og þjóna e.t.v. ekki lengur þeim tilgangi sem þeim var ætlað á sínum tíma.

Gagnrýni SA á umliðnum árum hefur meðal annars falist í því að **engri slíkri greiningu sé til að dreifa hjá stjórnvöldum**. Erfitt, ef ekki ómögulegt, er fyrir aðila utan stjórnsýslunnar að bera kennsl á tækifæri til hagræðingar í grunnútgjöldum þegar hvorki gögn né greiningar þar að lútandi liggja fyrir, eða eru í það minnsta ekki aðgengileg almenningi. **Það þýðir alls ekki að engin slík tækifæri séu til staðar, þvert á móti má ætla að skortur á slíkum greiningum bendi til þess að svo sé.**

¹ <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2021-Ahrif-heimsfaraldurs-a-rikisfjarmal.pdf>

- Þó má benda sérstaklega á tillögur varðandi sameiningar stofnana í kjölfar [úttekta Ríkisendurskoðunar](#) árið 2021 og fagna SA áherslu stjórnvalda á einföldun á stofnanakerfi ríkisins.
- Þá má nefna skilvirkari opinber innkaup en þar hefur settur forstjóri Ríkiskaupa nýlega bent á að „óendanleg tækifæri“ séu til umbóta í ríkisrekstri, m.a. með sameiginlegum innkaupum. Þar sem opinber innkaup eru stór hluti af íslenska hagkerfinu, eða 16,5% m.v. 12,9% að meðaltali í ríkjum OECD², gæti hér verið um verulegar fjárhæðir að ræða.
- Einnig má nefna dæmi um fyrirhuguð ný útgjöld sem finna má [í frumvarpi um lyfjalög og lækningatæki](#) þar sem gert er ráð fyrir að lyfjagrunnur sem gengur langtum lengra en Evrópulög kveða á um muni kosta ríkissjóð hálfan milljarð króna. Hæglega væri hægt að þjóna tilgangi laganna með mun einfaldari og ódýrari hætti en frumvarpið kveður á um og spara ríkissjóði, og þar með almenningi, umtalsverðar fjárhæðir. Þá má nefna að almennt mætti greina fjárhagsleg og efnahagsleg áhrif slíkra frumvarpa betur en nokkuð hefur borið á skorti á slíkum greiningum við framlagningu nýrra frumvarpa.
- Launakostnaður hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu er hvergi hærri meðal OECD ríkja en hér á landi og er mikilvægt að áform stjórnvalda um hagræðingu í starfsmannahaldi nái fram að ganga. Enda mætti ætla að áhersla á aukna stafvæðingu minnkaði þörf fyrir tiltekin störf hjá hinu opinbera.

Endurmat útgjalda er lykillinn að hagræðingu

Þrátt fyrir að hægt sé að nefna einstaka dæmi um hagræðingu vilja SA leggja áherslu á þá aðferðafræði sem beitt er við endurmat útgjalda þegar kemur að því að leggja mat á hagræðingartækifæri í stórum málefnaflokkum og viðvarandi útgjaldaliðum ríkissjóðs. Hugmyndin er ekki að beita niðurskurðarhnífnum á grunnstoðir velferðarkerfisins heldur tryggja skilvirka nýtingu opinbers fjár í samræmi við forgangsröðun yfirvalda og sjálfbæran rekstur ríkisins.

Eins og SA hafa áður bent á í umsögnum sínum³⁴⁵ er orðið aðkallandi að ráðast af heilum hug í slíka vinnu, eins og nágrannalönd okkar hafa þegar gert og alþjóðastofnanir hafa mælt til að við gerum. Þá hefur OECD bent á í úttekt sinni á íslenskum ríkisfjármálum⁶ að gæði opinberra útgjalda hafi dalað á umliðnum árum. Sérstaklega er þar tekið fram að tilfærslukerfin hafi tekið til sín æ meira súrefni á kostnað fjárfestingar. Með endurmati útgjalda væri unnt að skerpa á forgangsröðun

²<https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/country-notes/iceland-9a469a89/>

³ <http://old.sa.is/media/27469/20211211umsogn-sa-fjarlog-2022.pdf>

⁴ <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-78.pdf>

⁵ <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4490.pdf>

⁶ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2596438b-d87b-11e9-944a-005056bc4d74>

þannig að aukið svigrúm verði til fjárfestingar í innviðum sem geta byggt frekar undir framtíðarhagvöxt í þágu alls almennings.

Endurmati útgjalda er ætlað að meta virkni grunnútgjalda sbr. [umfjöllun á vef Fjármála- og efnahagsráðuneytisins](#).

“Hvað er endurmat útgjalda?

Skilgreining OECD á endurmati útgjalda er ferli við að þróa og innleiða hagræðingu með kerfisbundnum greiningum á viðvarandi útgjöldum. Viðvarandi útgjöld þýða í þessu samhengi útgjöld sem eru þegar til staðar eða eru varanleg. Endurmatið nær því ekki til nýrra útgjalda, en almennur samrómur er um að tillögur að nýjum útgjöldum komi ekki til skoðunar þegar ráðist er í endurmat útgjalda með sama hætti og viðvarandi útgjöld. Endurmatið er því skilgreint ferli þar sem viðvarandi útgjöld tiltekins málaflokks eða verkefnis eru greind í þeim tilgangi að ná fram hagræðingu sem flæðir inn í fjárlagaferlið. Þessi áferðafærði er ólík þeirri almennu nálgun sem felst í beitingu almennra aðhaldskrafa gagnvart ráðuneytum þar sem sú ráðstöfun er almennt ekki byggð á greiningum um hvar er brýnast að skera niður. Útgjaldaendurmat getur annað hvort verið víðtækt (e. comprehensive) eða sértækt (e. selective) en munurinn á þessum nálgunum er sú að í þeirri fyrrennfndu er allur rekstur ríkisins skoðaður en sú síðarnefnda tekur einungis til einstakra málaflokka eða verkefna. Almennt er talið árangursríkara að skoða einstaka málaflokka eða verkefni frekar en að ráðast í heildstæða skoðun á öllum málafnum ríkisins, nema ytri aðstæður krefji á um slíkt.”

Endurmat útgjalda eru talinn lykilþáttur við fjárlagagerð s.s. í Danmörku, Hollandi og Noregi⁷:



Denmark: Informing budget negotiations and medium-term frameworks

Spending reviews have been undertaken for more than 20 years in Denmark. They are led by the Ministry of Finance, with the government using them to reallocate resources and increase efficiency. The spending reviews inform budget negotiations and decisions on multi-annual budget agreements. The reviews are conducted over a relatively short period, where the decision on which reviews to conduct is taken in January or February and the reviews are undertaken over the ensuing months with the aim of having the findings available by the beginning of May. This ensures the findings of a spending review are available when the government decides on budget priorities in June.



The Netherlands: Strong political leadership

In the Netherlands, during the formation of government following general elections, the coalition agreement includes a statement on spending reviews. The statement identifies the priority and focus of the spending review programme over the four-year term of the new government. The coalition agreement is politically binding but is an instrument for the executive of the government and does not have a legal status through parliament. Political leadership is demonstrated through key stages of the spending reviews:

- The Cabinet determines the topics and/or areas of government to review based on government priorities and the politics of the day.
- The Cabinet approves the terms of reference of a spending review and publishes the terms in the Budget Memorandum along with guidance information on the conduct of the review.
- The Cabinet determines which recommendations from the spending review it will approve.

The analysis underpinning a spending review occurs through a non-political working group, co-ordinated by the Ministry of Finance. Both the report by the working group and the Cabinet's decisions are released publicly.

⁷<https://www.oecd.org/governance/budgeting/spending-reviews/#:~:text=Spending%20reviews%20are%20tools%20for,the%20aggregate%20level%20of%20expenditure>



Norway: Alignment to budget process

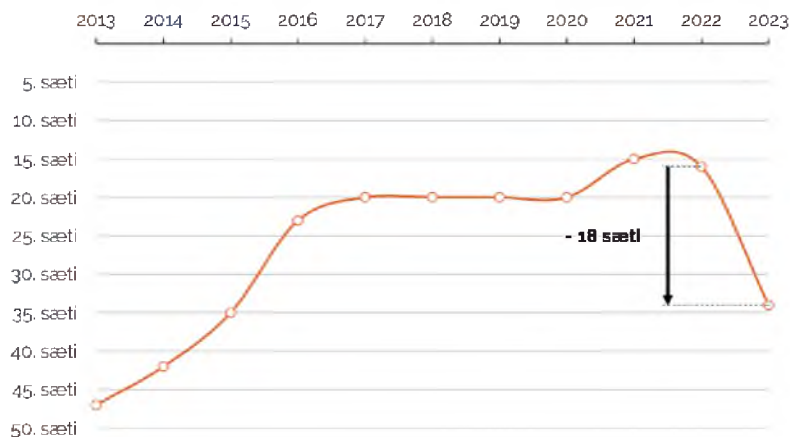
In Norway, spending reviews are closely aligned with the budget process and is a routine part of budget planning. In 2017, the Norwegian government initiated a budget strategy conference in early fall, as the first of three budget conferences. At that conference, the economic outlook over the medium-term was discussed. Based upon that discussion, the government decided its priorities and guidelines for the budget process for the following year. Mandates for spending reviews were an important part of the discussion, and the results of previous spending reviews are reviewed. Soon after the final spending review report was delivered, the Ministry of Finance, in close cooperation with line ministries, presented the recommendations to the government for approval at a budget strategy conference. Thus, recommendations that had a direct effect on spending were an integral part of the budget process.

Traust minnkar á skilvirkni opinberra útgjalda

Undanfarinn áratug hefur traust almennt aukist til stjórnvalda þegar kemur að skilvirkri nýtingu opinbers fjár, skv. stjórnendakönnun IMD háskólans, en þar varð verulegt bakslag í seinustu könnun þar sem Ísland féll um 18 sæti, niður í 34. sæti af 64⁸.

Trú á að hið opinbera ráðstafi fjármunum á skilvirkan hátt

Sætisröðun Íslands í stjórnendakönnun samkeppnishæfniúttektar IMD



Opinber greining á virkni ríkisútgjalda, og skynsamleg viðbrögð við niðurstöðum hennar, væri til þess fallin að auka traust almenningss á tilhlýðilegri meðferð skattfjár. Verðmætustu hagræðingartækifæri yfirvalda gætu falist í niðurstöðum slíkrar vinnu og leggja SA því áherslu á að henni verði fylgt eftir eins og lagt hefur verið upp með. Skilvirk nýting opinbers fjár er forsenda þess að hinn almenni borgari uppskeri þá þjónustu sem hann krefst og fjármagnar með sínu skattfé, að styrkur velferðarkerfisins sé varðveittur og að opinber fjármál séu sjálfbær í þágu komandi kynslóða.

⁸https://prismic-io.s3.amazonaws.com/vidskiptarad/ac6a460d-2dec-4e04-8984-c7c47ae5393d_IMD_2023_Kynning+-+net.pdf

2. Á fundi nefndarinnar með samtökunum sköpuðust umræður um hagnað eða tap fyrirtækja. Gæti SA upplýst nefndina um gögnin sem þau hafa undir höndum varðandi þessa tölfræði?

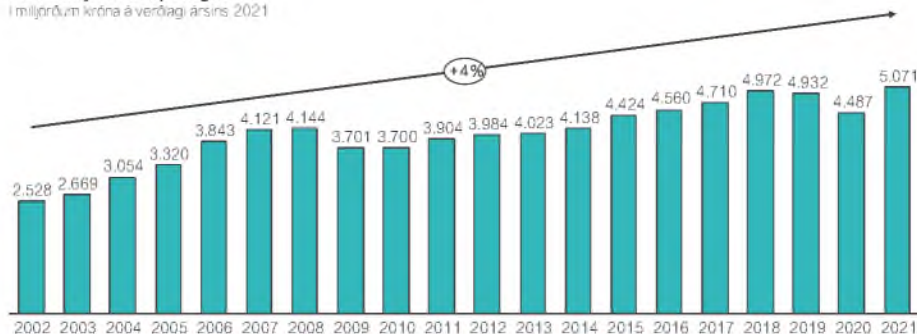
Á [vef Hagstofu Íslands](#) er að finna ítarlegar upplýsingar um afkomu fyrirtækja í viðskiptahagkerfinu en þau gögn ná aðeins til 2021. Vænta má gagna fyrir árið 2022 í lok þessa árs. Af þessum gögnum má sjá að eftir nokkurn tekjusakdrátt á árinu 2020 vegna heimsfaraldurs jukust tekjur aftur árið 2021 sökum mikilla umsvifa í innanlandshagkerfinu.



Heildartekjur

Árlegur raunvöxtur heildartekna hefur að meðaltali verið 4% sl. tvo áratugi

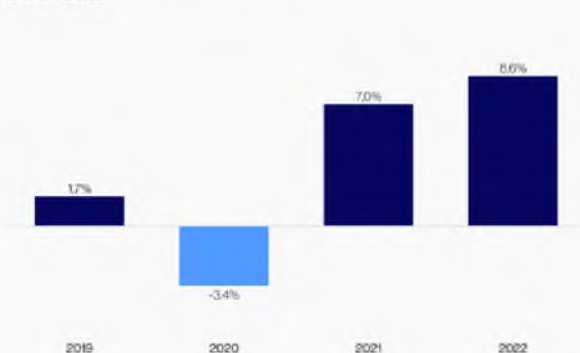
Heildartekjur í viðskiptahagkerfinu
í milljónum króna á verðlagi ársins 2021



Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar SA

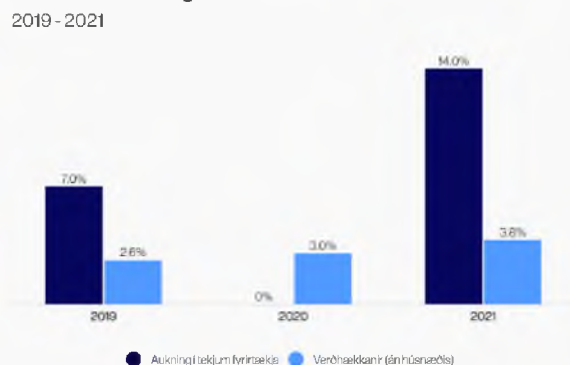
Á þessum tíma var verðbólga enn innan vikmarka verðbólguþröðunarmíðs Seðlabanka Íslands en staða heimilanna og einkaneysla var sterk sem skilaði sér í auknum tekjum hjá innlendum verslunum. Auknar tekjur skýrðust því ekki af verðhækkunum fyrirtækja, heldur aukningu í veltu.

Árlegur vöxtur einkaneyslu 2019 - 2022



Heimildir: Hagstofa Íslands

Aukning í tekjum fyrirtækja skýrðist ekki af hækkandi verðlagi 2019 - 2021



Heimildir: Hagstofa Íslands

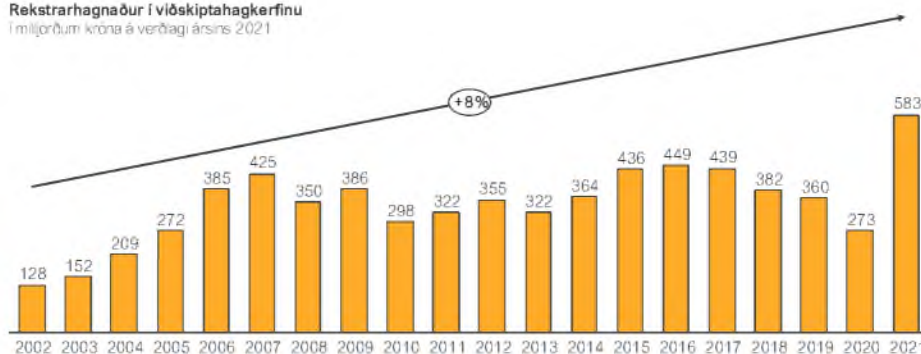
Rekstrarhagnaður jókst jafnvel enn meira en tekjur á árinu 2021, en þar er helsta skýringin hagnaður fasteignafyrirtækja vegna matsbreytinga eigna eftir miklar fasteignaverðshækkanir. Einnig leikur lægri fjármögnunarkostnaður fyrirtækja í kjölfar mikilla stýrivaxtalækkana hlutverk í bættri afkomu fyrirtækja á árinu 2021. Má að sama skapi fastlega gera ráð fyrir að sá kostnaðarliður hafi síðan reynst fyrirtækjum óþægur ljár í þúfu samhliða bröttum stýrivaxtahækkunum Seðlabankans.

REKSTRARHAGNAÐUR

Rekstrarhagnaður

Rekstrarhagnaður hefur aukist að meðaltali um 8% árlega að raunvirði sl. tvo áratugi

Rekstrarhagnaður í viðskiptahagkerfinu
í milljónum króna á verðlagi ársins 2021



Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar SA

Þegar hagnaðarhlutföll eru skoðuð niður á einstaka atvinnugreinir má glögglega sjá áhrif fasteignaverðs sem og hækkandi heimsmarkaðsverðs á áli og sjávarafurðum. Þannig má sjá að aukinn hagnaður í viðskiptahagkerfinu í heild skýrðist að miklu leyti af uppfærslu á virði fasteigna á efnahagsreikningum fyrirtækja og sveiflast sá liður í takti við aðstæður á fasteignamarkaði hverju sinni.

HAGNAÐARHLUTFALL

Hagnaðarhlutfall

Fasteignaviðskipti lítað af miklum verðhækkunum á húsnæðismarkaði. Útflutningsgreinar áttu ágætis ár.

Hagnaðarhlutfall helstu atvinnugreina í viðskiptahagkerfinu 2021 (%)



Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar SA. Hagnaðarhlutfall = Hagnaður skv. Ársreikningi / Tekjur

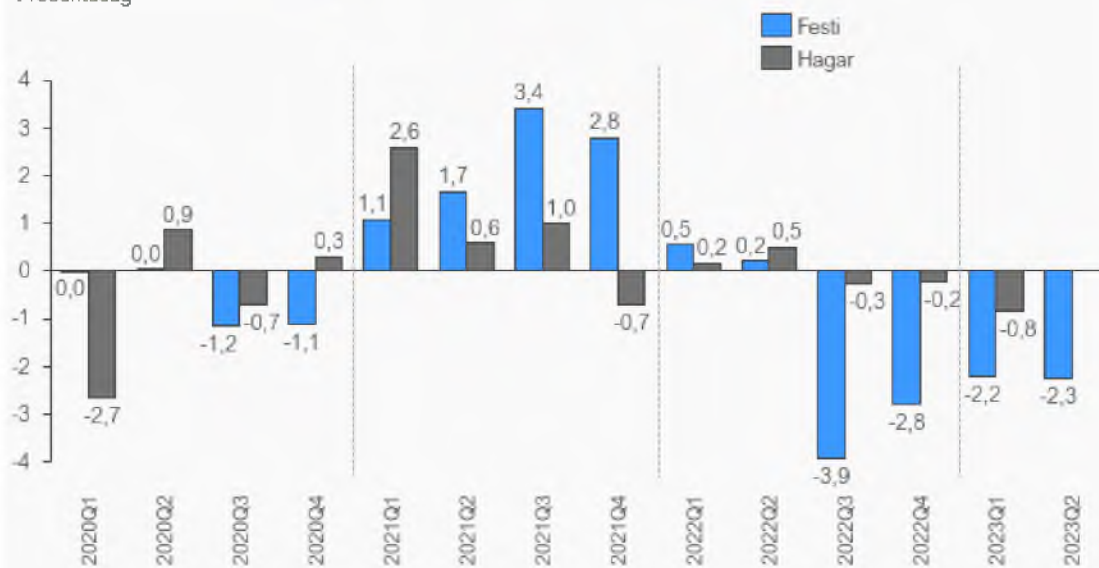
Uppgjör skráðra félaga bera vott um versnandi afkomu

Til að fá nýrri, en takmarkaðari, upplýsingar um stöðu viðskiptahagkerfisins má líta til uppgjöra hjá skráðum félögum sem gefin eru út ársfjórðungslega. Þessi gögn má t.a.m. nálgast á keldan.is. Samhliða miklum hækkunum í kostnaði fyrirtækja, s.s. launakostnaðar, fjármögnunarkostnaðar og aðfanga erlendis frá myndaðist þrýstingur á afkomu fyrirtækja, ekki síst þeirra sem starfa í innlendri verslun og treysta á innflutning aðfanga að miklu leyti.



Uppgjör skráðra félaga sýna að hagnaðarhlutföll hafa farið lækkandi samhliða hækkandi kostnaði í stærstu kostnaðarliðum þrátt fyrir að einkaneysla hafi haldist sterk og veltan mikil. Sé horft til fyrirtækja sem starfa í verslun á innanlandsmarkaði sjást áhrifin glögglega í versnandi hagnaðarhlutfalli frá árinu 2021. Lakari afkoma á þessu tímabili sýnir að reynt var að verjast óhagfelldum ytri aðstæðum án þess að velta auknum kostnaði að fullu út í verðlag.

Breyting í hagnaðarhlutfalli milli ára
Prósentustig



Holmild; Koldan

Að auki má benda á að ávöxtun eigin fjár hjá skráðum félögum á aðalmarkaði Kauphallarinnar, utan Alvotech og fasteignafélaganna sem hafa fært virði fasteigna sinna talsvert upp á við, fer minnkandi. Ávöxtun eigin fjár þessara félaga var 10,5% á fyrri helmingi árs 2022 samanborið við 7,9% á fyrri helmingi þessa árs. Í þessu samhengi ber að nefna að einstaklingar eiga kost á 8,75% vöxtum á innlánsreikningum um þessar mundir.

Stærstu eigendur skráðra félaga hér á landi eru lífeyrissjóðir sem eiga mikið undir velgengi íslensks atvinnulífs, líkt og ríkissjóður. Því telja Samtök atvinnulífsins mikilvægt að þær skattkerfisbreytingar sem ráðist er í séu til þess fallnar að styðja við rekstur og atvinnusköpun.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Anna H. Ingimundardóttir

Anna Hrefna Ingimundardóttir,
aðstoðarframkvæmdastjóri SA



Reykjavík 3. október 2023

Efni: Umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, mál nr. 2.

Samtök ferðaþjónustunnar – SAF vísa í frumvarp, fjármálaráðherra um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, mál nr. 2. Frumvarpið mælir fyrir ýmsum aðgerðum sem hafa áhrif bæði á tekju- og gjaldahlið fjárlagafrumvarpsins. SAF hafa farið yfir efni frumvarpsins og vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri. SAF ásamt fulltrúum bílaleiga óska eftir að eiga fund með efnahags- og viðskiptanefnd til að fara nánar umsögnina.

Orkuskipti á leið í vaskinn

Samtök ferðaþjónustunnar, fyrir hönd ökutækjaleiga hafa þungar áhyggjur og vilja koma á framfæri ábendingum vegna fyrirhugaðrar VSK álagningar við endursölu og útleigu vistvænna bílaleigubíla - svokallaðra hreinorkubíla. Samtökin hafa á sl. árum bent á að niðurfelling VSK af umræddum bílum kemur skattskildum aðilum eins og ökutækjaleigum ekki til góða. Álagning VSK á endursölu bíla skaðar þannig verulega samkeppnisstöðu ökutækjaleiga á eftirmarkaði.

Endurkrafa hins opinbera á VSK ívilnun bíla sem ökutækjaleigur hafa fjárfest í hefur grafalvarlegar afleiðingar fyrir orkuskipti á Íslandi. Líklegt er að ökutækjaleigur leiti allra leiða til að nýta ökutæki inni í rekstrinum eða losi ökutæki inn á hagkvæmari markaði. **Boðaðar breytingar munu því draga verulega úr orkuskiptum hjá ökutækjaleigum og þar með auka líkur á að orkuskipti almennt fari í vaskinn.**

Samtökin benda á að eftirspurn eftir hreinorkubílum hjá ökutækjaleigum er takmörkuð. Þá er innkaupsverð hreinorkubíla enn í dag mun hærra en á sambærilegum bílum sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Munurinn er um 20 – 25% og er ekki reiknað með að verð á hreinorkubíl og bíl sem gengur fyrir jarðefnaeldsneyti nái jöfnuði fyrr en undir lok áratugarins.

Boðað afnám undanþágu frá álagningu VSK á útleigu hreinorkubíla mun draga verulega úr lítilli eftirspurn. **Reikna má með að hreinorkubílar verði ekki lengur raunhæfur kostur fyrir leigutaka bílaleigubíla vegna 24% VSK hækkunar á leiguverði.** Það mun einnig draga verulega úr orkuskiptum hjá ökutækjaleigum.

Samtökin vilja gjarnan vinna með stjórnvöldum að fyrirkomulagi sem stuðlar að auknum orkuskiptum. Í september síðastliðnum voru 30.410 bílaleigubílar á skrá og þar af voru 2.340 hreinir rafbílar. Skráðir bílaleigubílar í september voru 30.410, þar af 2.340 rafbílar eða 7,7% skráðra bílaleigubíla. Þetta hlutfall hefur aukist verulega ár frá ári með samstarfi og meintum stuðningi stjórnvalda sem nú er ráðgert að endurheimta.

Til að ná fram settum markmiðum í orkuskiptum og tryggja gott samstarf við ökutækjaleigur leggja samtökin til eftirfarandi:

- Framlengja þarf 3. gr. bráðabirgðaákvæðis XXIV í lögum um virðisaukaskatt.
- Framlengja þarf til nokkurra ára bráðabirgðaákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt.

Betur látið til staðar numið en af stað farið með hækkun krónutölugjalda

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir hækkun svokallaðra krónutölugjalda sem telja meðal annars olíu- og kílómetragjald, sem og áfengis- og tóbaksgjald. Gert er ráð fyrir að hækkun þessara gjalda muni nema 3,5% í samræmi við forsendur fjárlagafrumvarps fyrir árið 2024. Miðað við það efnahagsástand sem nú ríkir með háum vöxtum og verðbólgu telja SAF að eðlilegra væri að stjórnvöld myndu láta krónutöluhækkanir eiga sig í bili. Ljóst er að hækkun krónutölugjalda getur kynnt enn frekar undir verðbólgu, því er betur heima setið en af stað farið. **Hlutverk hins opinbera ætti hvorki að vera til þess fallið að kynda undir né leiða verðlagshækkanir.**

Samkeppnishæfni áfangastaðarins Íslands þarf ávallt að hafa að leiðarljósi. Áfengisgjöld eru há í alþjóðlegum samanburði, svo mjög að ærið tilefni er til að leggjast í endurskoðun á þeirri gjaldheimtu. **Hið opinbera ætti jafnframt ávallt að hafa þá staðreynd bakvið eyrað að álagning nýrra skatta og gjalda sem og hækkun þeirra getur haft neikvæð áhrif á verðmætasköpun.** Ekki er hlaupið að því að hærri skattar auki tekjur ríkissjóðs almennt, sér í lagi miðað við núverandi afkomu og framleiðni ferðaþjónustu. Það er varhugavert að leggja fleiri steina í götu atvinnugreinarinnar með þessum hætti á meðan greinin er enn að ná auknum styrk.

SAF ítreka mikilvægi þess að endurskoða þurfi gjaldtöku og almenna skattheimtu á áfengi, enda gjaldið allt of hátt í alþjóðlegum samanburði. Þangað til og á meðan sú endurskoðun fer fram telja SAF að engar breytingar skuli gerðar á gjaldinu til hækkunar.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllt,
f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri

Minnisblað um VSK álagningu við endursölu og útleigu vistvænna bílaleigubíla



Samtök ferðaþjónustunnar, fyrir hönd ökutækjaleiga hafa komið á framfæri ábendingum vegna fyrirhugaðrar VSK álagningar við endursölu og útleigu vistvænna bílaleigubíla / hreinorkubíla. Samtökin hafa bent á að niðurfelling VSK af umræddum bílum kemur skattskildum aðilum eins og ökutækjaleigum ekki til góða. Álagning VSK á endursölu bíla skaðar verulega samkeppnisstöðu ökutækjaleiga á eftirmarkaði.

Bakgrunnur

Þegar bráðabirgðaákvæði um niðurfellingu virðisaukaskatts kom fyrst inn í lög 2012 var ekki hugað að endursölu bíla frá skattskyldum aðilum þrátt fyrir að þátttaka þeirra í orkuskiptum væri ótvíræð. Ökutækjaleigur voru hvattar til að taka þátt í verkefninu og hafa þær alla tíð síðan í góðri trú tekið fullan þátt í verkefnum sem miða að hraðari orkuskiptum í samgöngum

Hvað geta stjórnvöld gert til að koma í veg fyrir samdrátt í hlutfalli hreinorkubíla af kaupum nýrra bíla hjá ökutækjaleigum?

- **Nauðsynlegt er að tryggja að niðurfelling VSK verði ekki endurrukkuð frá 1.1.2024**
 - Miðað við gildandi lög er ökutækjaleigum skilt að skila þeirri ívilnun sem haldið er fram að þær hafi fengið við kaup á hreinorkubílum undanfarin ár. Ívilnun skal skilað í formi útskatts á selda bíla, sem ekki nutu innskatts vegna niðurfellingar VSK við kaup.
 - Ef útskattur leggst á bíla við sölu sem ekki nutu innskatts við kaup, mun það verða til þess að ökutækjaleigur munu leitast eftir því að draga endurnýjun á núverandi flota hreinorkubíla eins og mögulegt er.
 - Hægja mun á orkuskiptum þar sem ökutækjaleigur halda núverandi flota hreinorkubíla lengur.
 - Skattskyldir aðilar njóta ekki niðurfellingarinnar og eru því vörsluaðilar en ekki njótendur.
- **Nauðsynlegt er að tryggja að útleiguverð til leigutaka verði ekki snarhækkað um áramótin með álagningu virðisaukaskatts á útleigu**
 - Miðað við gildandi lög verður ökutækjaleigum skilt að leggja virðisaukaskatt á útleigu hreinorkubíla. Þetta mun þýða hækkun á útleiguverði fyrir leigutaka sem nemur álögðum virðisaukaskatt.
 - Nú þegar er útleiguverð á hreinorkubílum töluvert hærra en á sambærilegum bensín/dísel bílum (vegna hærra innkaupsverðs). 24% virðisaukaskattshækkun ofan á það, mun snarminnka eftirspurn leigutaka eftir slíkum bílum.
 - Takmörkuð eftirspurn hefur verið eftir hreinorkubílum hjá ökutækjaleigum. Ein ástæða þess er hátt verð hreinorkubíla í samanburði við sambærilega bensín/dísel bíla. Minni eftirspurn eftir hreinorkubílum mun draga verulega úr eða stöðva öll ný kaup bílaleiga á slíkum bílum.

Hvað geta stjórnvöld gert til að auka hlutfall hreinorkubíla af kaupum nýrra bíla hjá ökutækjaleigum?

- **Tryggja þarf jafnræði á eftirmarkaði með notaða bíla og passa þarf uppá að slá ekki á eftirspurnina með álagningu VSK á útleigu**
 - Framlengja þarf 3.gr bráðabirgðaákvæðis XXIV í lögum um virðisaukaskatt.
 - Framlengja þarf til nokkurra ára bráðabirgðaákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt.
- **Búa þarf til umhverfi þar sem ökutækjaleigur geta boðið sínum viðskiptavinum hreinorkubíla á samkeppnishæfu verði í samanburði við bensín/dísel bíla. Þetta umhverfi þarf að vera með fyrirjábanleika til a.m.k. 4 ára**
- **Vinna þarf að innviðum sem þola stórauðna umferð hreinorkubíla á vegum landsins**



Reykjavík, 3. október 2023

Efni: Athugasemdir við breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024

Samantekt:

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) leggja gegn boðuðum áformum um hækkun auðlindagjalds á fiskeldi í sjó. Áformin eru bæði ótímabær og úr hc fi. Hækkun gjaldsins er ekki í samræmi við niðurstöður í skýrslu Boston Consulting Group, sem unnin var fyrir matvælaráðuneytið, og skýrslu Ríkisendurskoðanda, ásamt því að samræmast ekki markmiðum ríkissjórnarinnar sem fram koma í sjórnarsáttmála. Treysta þarf samkeppnishæfni fiskeldis á Íslandi og búa svo um hnúta að atvinnugreinin geti til lengri tíma lagt mikilvæg lóð á vogarskálar hagsældar og áframhaldandi góðra lífskjara hér á landi. Tækifæri til verðmætasköpunar eru enda mikil í fiskeldi. Þess þarf því sérstaklega að gæta að rekstrarskilyrði hér á landi séu samkeppnishæf og atvinnugreinin hc fi svigrúm til jafnfestinga og uppbyggingar í hinum dreifðari byggðum landsins. Slík skilyrði leggja grunn að arðsemi í atvinnugreininni og tekjum til samfélagsins.

* * *

Vísað er til fyrirliggjandi frumvarps til laga um breytingu á lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, sem er til umfjöllunar hjá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Umsögn þessi er nátengd annarri umsögn SFS um frumvarp til fjárlaga 2024, sem er til umfjöllunar hjá fjárlaganefnd. Með umsögn þessari vilja samtökin koma á framfæri nokkrum athugasemdum og ábendingum við frumvarpið er varðar breytingu á lögum nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð.

Gjaldtaka í fiskeldi:

Fram kemur í frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024, að breyting verði gerð á lögum nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð. Lögð er til hækkun á gjaldhlutfalli úr 3,5% í 5%. Miðað verði áfram við að 1/3 af gjaldinu fari sem framlag til fiskeldissjóðs sem er í samræmi við það sem fram kemur í greinargerð með gildandi lögum. Um er að ræða samskonar hugmynd að gjaldtöku í fiskeldi og hefur áður komið fram, annars vegar í fjárlögum 2023 og hins vegar í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028. Hugmyndinni hefur því áður verið slegið á frest.

SFS mótmæla boðaðri hækkun gjaldtöku í sjókvíaeli. Þegar litið er til niðurstöðu Boston Consulting Group (BCG), sem matvælaráðherra fól að vinna skýrslu um stöðu og framtíð lagareldis á Íslandi, þá var þar hvergi að finna umfjöllun þess efnis að svigrúm væri til hækkunar á gjaldtöku af fiskeldi hér á landi. Þvert á móti. Niðurstaða BCG var skýr um það að þegar núverandi fiskeldisgjald hefur verið að fullu innleitt árið 2026, í samræmi við gildandi lög, verði „heildarskattar og gjöld laxeldis fyrirtækja hæst á Íslandi”.¹ Þá er ljóst að munurinn mun aukast enn frekar í samanburði þjóða, Íslandi í óhag, þegar tekjuskattur lögaðila hækkar í 21% á komandi ári.

¹ 3.4.4.5 Samanburður á sköttum og gjöldum á mörkuðum, bls. 110.

Í skýrslu BCG var einnig lögð rík áhersla á mikilvægi þess að huga að alþjóðlegri samkeppnisstöðu íslenskra fiskeldisfyrirtækja hvað varðar skatta og gjöld. Með hliðsjón af þeim reglum sem gilda í öðrum löndum og mikilvægi þess að hér sé vel samsett, sanngjarnt og gagnsætt gjalda- og skattaumhverfi þá lagði BCG fram átta tillögur á sviði skatta- og gjaldaumhverfis greinarinnar, sem íslenskum stjórnvöldum var ráðlagt að skoða í fyrirhugaðri stefnumótun um fiskeldi.² Skemmst er frá því að segja að engin þeirra fól í sér að hækka bæri gjaldhlutfall fiskeldisgjaldsins. Þvert á móti lagði BCG til að stjórnvöld legðu sjálfstætt mat á hvort rétt væri að draga úr gjaldheimtu í sjókvíaeldi þannig að eldisfiski, sem væri fargað samkvæmt ákvörðun yfirvalda, væri undanþeginn gjaldtöku fiskeldisgjalds. Jafnframt var lagt til að skoðað yrði hvort minnka ætti aðgangshindranir fyrir nýja framleiðendur með tímabundnum gjalda- eða skattaafslætti eða lægri leyfiskostnaði. Nýir aðilar gætu þá fjárfest í rekstri og haft svigrúm til að ná upp arðsemi áður en gjöld og skattar féllu á af fullum þunga. Enn fremur var lagt til í skýrslunni að hvatt yrði til fjárfestinga í umhverfissvænni tækni með því að bjóða tímabundinn gjalda- eða skattaafslátt eða sérstakar ívilnanir í útboðum til fyrirtækja sem nýttu sér enn umhverfissvænni eldisaðferðir.³

Sömu sögu er að segja af úttekt Ríkisendurskoðunar um stjórnsýslu sjókvíaeldis, sem kom út fyrr á þessu ári. Þar sagði að endurskoða þyrfti lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð, en þó ekki fjárhæð gjaldsins.⁴ Þvert á móti var lagt til að taka þyrfti til athugunar árangur fiskeldissjóðs, ákvörðun og álagningu verðmætagjalds og hvort tilefni væri til að binda í lög slægingarstuðul svo nýta mætti þau gögn sem framleiðendur skila Matvælastofnun við álagninguna. Ríkisendurskoðun taldi að leggja þyrfti mat á hvort álagning og innheimta ætti áfram að vera á hendi Fiskistofu eða hvort fela ætti Matvælastofnun það verkefni. Hvergi var lagt til af hálfu Ríkisendurskoðunar að hækka bæri gjaldhlutfall fiskeldisgjaldsins.

Tekið skal fram að SFS leggjast almennt ekki gegn hvers konar endurskoðun fiskeldisgjalds, en benda á að við slíka endurskoðun verði að huga sérstaklega að áhrifum gjaldtöku á alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks fiskeldis. Ljóst er að sú hækkun sem boðuð er í fjárlögum 2024 mun skaða samkeppnishæfni þeirra. Enn fremur má benda á að engri sértækri gjaldheimtu á fiskeldi er fyrir að fara í öðrum samkeppnislöndum, ef frá eru talin Noregur og Færeyjar.⁵

Þá telja SFS að auknar álögur á fiskeldi séu í andstöðu við það markmið ríkisstjórnarinnar að búa íslensku fiskeldi samkeppnishæft umhverfi til að gera atvinnugreininni kleift að standa undir því fjölþætta hlutverki sem hún gegnir í íslensku samfélagi, meðal annars við að skapa atvinnu og tryggja byggðafestu.⁶

* * *

SFS áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f.h. SFS

Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri

² 4.4.7 Næstu skref að íhuga á grundvelli fyrirkomulags á öðrum mörkuðum, bls. 118-119.

³ Fyrstu þrjár tillögunar lúta að úthlutunarfyrirkomulagi og hlutfalli skatta og gjalda sem renna til sveitarfélaga.

⁴ Ábending nr. 12

⁵ KPMG, Taxation of Aquaculture 2022: A country overview

⁶ Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs, bls. 13

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024

(þskj. 2. í 2. máli á 154. löggjafarþingi)



SVP

Samtök
verslunar og
þjónustu



BÍLGREINASAMBANDIÐ

Inngangur

Bílgreinasambandið
Borgartúni 35
105 Reykjavík
bgs@bgs.is

SVP – Samtök verslunar og
þjónustu
Borgartúni 35
105 Reykjavík
svth@svht.is

SVP – Samtök verslunar og þjónustu hafa m.a. þann tilgang að vera málsvari atvinnurekenda á sviði verslunar og þjónustu, vinna að almennum og sameiginlegum hagsmunamálum aðildarfyrirtækja, stuðla að framförum í verslun og þjónustu, bættum starfsskilyrðum, aukinni arðsemi og samkeppnishæfni.

Bílgreinasambandið (BGS) er sérgreinafélag innan SVP sem hefur m.a. þann tilgang vera í málsvari fyrir aðildarfyrirtæki BGS, efla og þróa bílgreinina á Íslandi, vera aðildarfyrirtækjum til leiðbeiningar um gildi faglegra vinnubragða, stuðla að umhverfisvernd, bætti umferðarmenningu, auknu umferðaröryggi, hagkvæmni og arðsemi í rekstri aðildarfyrirtækja.

Umsögn BGS og SVÞ um 2. mál, breyting á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024 liggur fyrir á vefslóðinni: <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-114.pdf>

Í umsögninni er sjónum beint að skattlagningu ökutækja og eldsneytis eins og hún birtist í umfjöllun í framangreindum þingmálum með hliðsjón af opinberri umfjöllun.

Afstaða samtakanna

- Þróun skatttekna ökutækja og eldsneytis hafi mikið til verið fyrirsjáanleg afleiðing stjórnmálalegra ákvarðana.
- Um nokkra hríð hafi legið fyrir haldbærar tillögur til úrbóta sem ekki hafi verið hrint í framkvæmd.
- Gerð hafi verið mistök við breytingar á skattkerfi ökutækja sem tóku gildi við síðustu áramót sem eðlilegt væri að endurskoða eða a.m.k. að þess verði gætt að ekki verði áfram haldið á sömu braut.
- Ástæða sé til að auka áherslu á öflun skatttekna af notkun ökutækja og hraða eins og unnt er upptöku slíkra skatta í stað þess að staggæta núverandi skattkerfi með tekjuspjónarmið að leiðarljósi eingöngu.
- Útgjaldarammi vegna stuðnings við kaup á rafmagnsbifreiðum sé of afturþungur, stytta beri tímaramma stuðningsins og færa útgjöld á síðasta árinu fram á tvö fyrstu árin þannig að áhrif stuðningsins verði í betra samræmi við verðþróun hreinorkuökutækja.
- Það sé afar mikilvægt að tryggja kaupendum ökutækja og bílgreininni fyrirsjáanleika m.t.t. skattlagningar ökutækja og eldsneytis.

9. gr. frumvarpsins

V. KAFLI

Breyting á lögum um bifreiðagjald, nr. 39/1988.

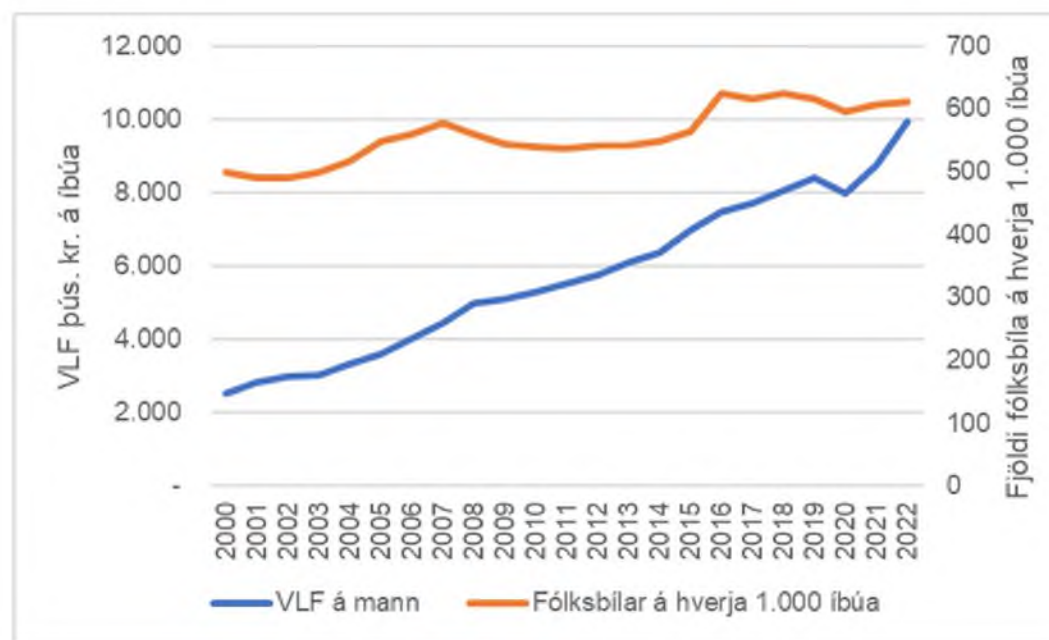
9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Í stað „15.080 kr.“ og „170 kr.“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: 20.000 kr.; og: 176 kr.
- b. Í stað „15.080 kr.“ og „140 kr.“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: 20.000 kr.; og: 145 kr.
- c. Í stað „15.080 kr.“ og „140 kr.“ í 3. málsl. 2. mgr. kemur: 20.000 kr.; og: 145 kr.
- d. Í stað „67.075 kr.“, „2,81 kr.“ og „104.950 kr.“ í 4. mgr. kemur: 69.425 kr.; 2,91 kr.; og: 108.625 kr.

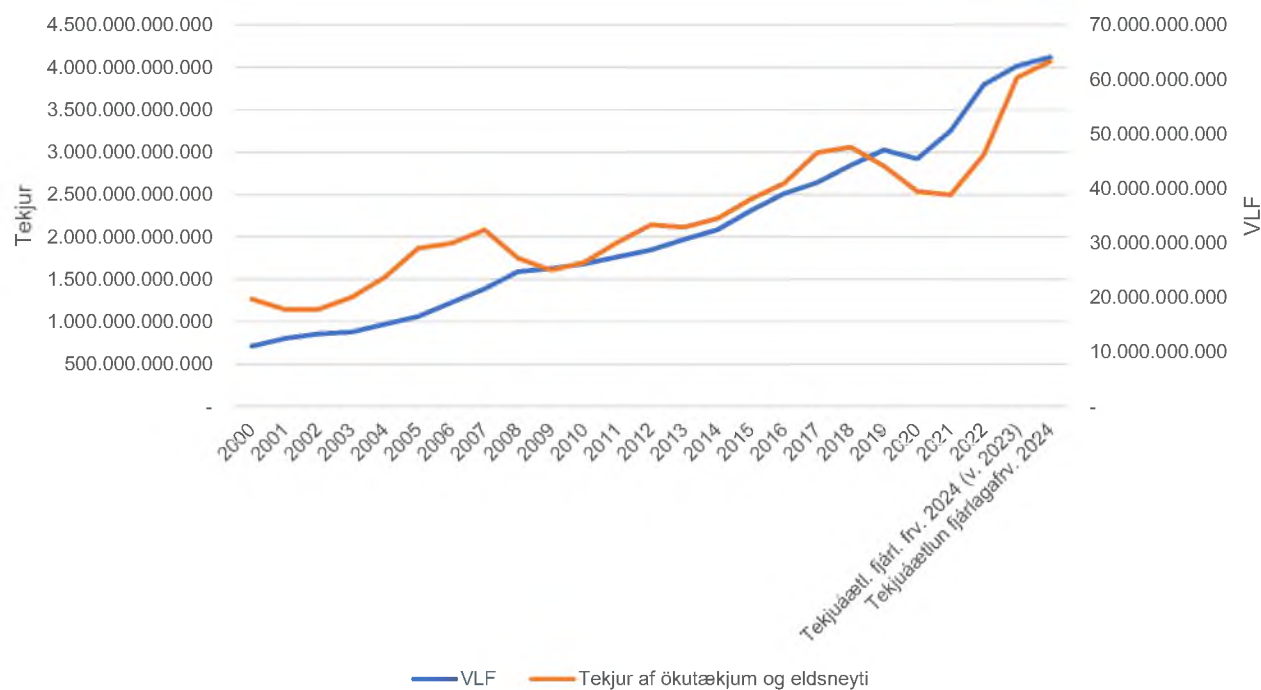
Þróun VLF og fólksbílar/fjöldi íbúa

VLF á íbúa og fjöldi fólksbíla á hverja 1.000 íbúa



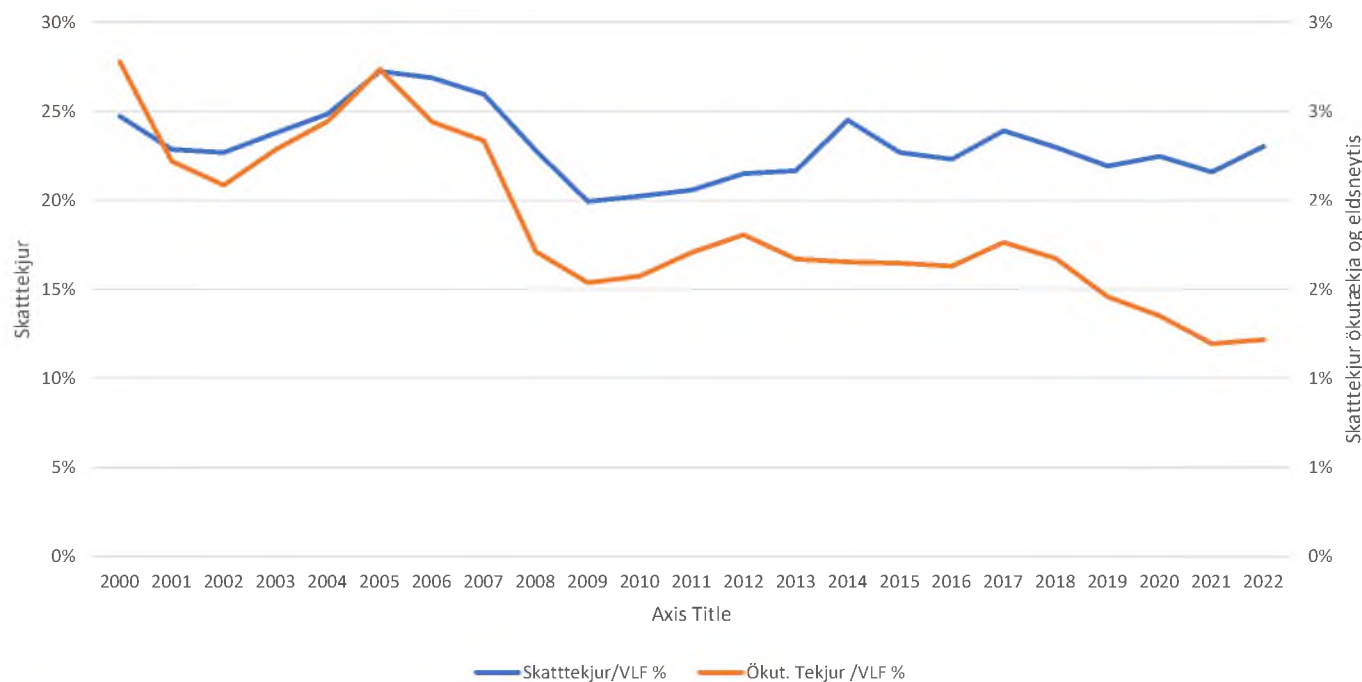
Þróun skatttekna ökutækja og eldsneytis

Þróun VLF og tekna af ökutækjum og eldsneyti 2000–2024



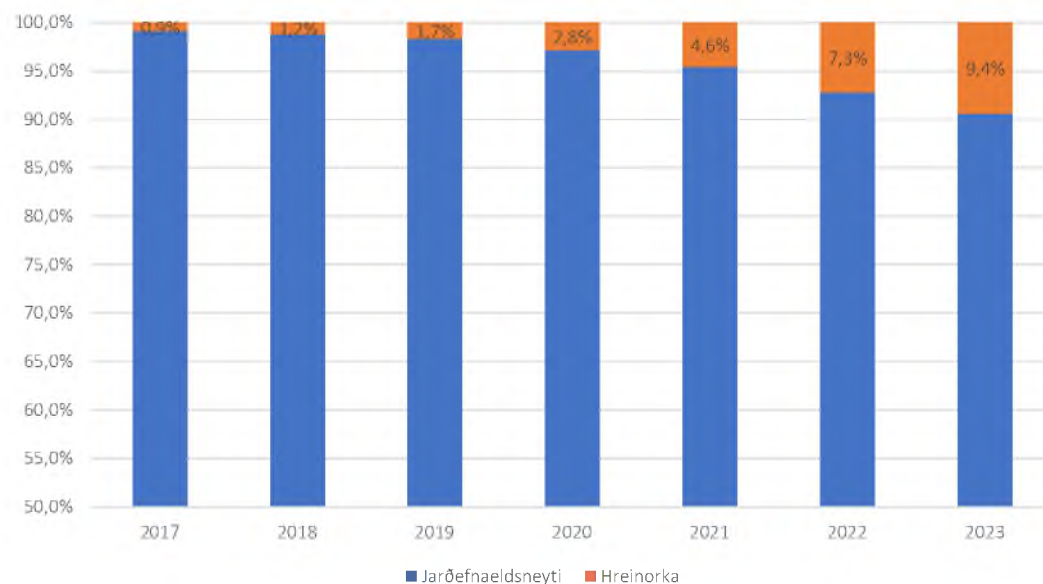
Þróun skatttekna ökutækja og þróun skatttekna almennt/VLF

Þróun skatttekna almennt og skatttekna ökutækja og eldsneytis/VLF 2000–2022



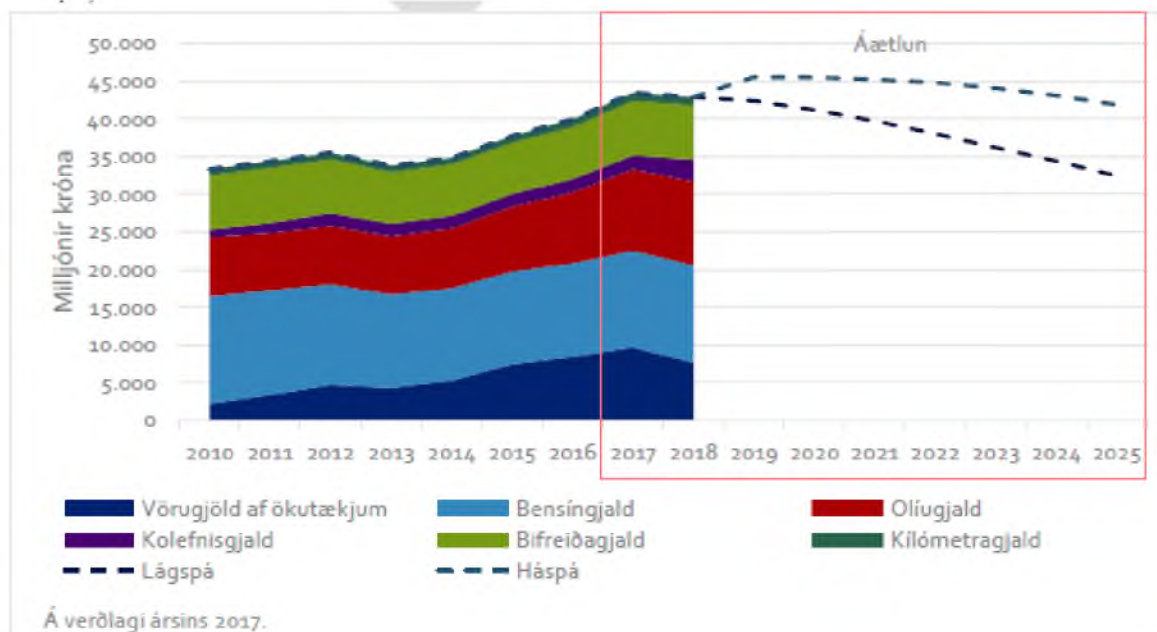
Rafvæðing fólksbifreiðafлотans

Notkun orkugjafa í fólksbifreiðum í umferð



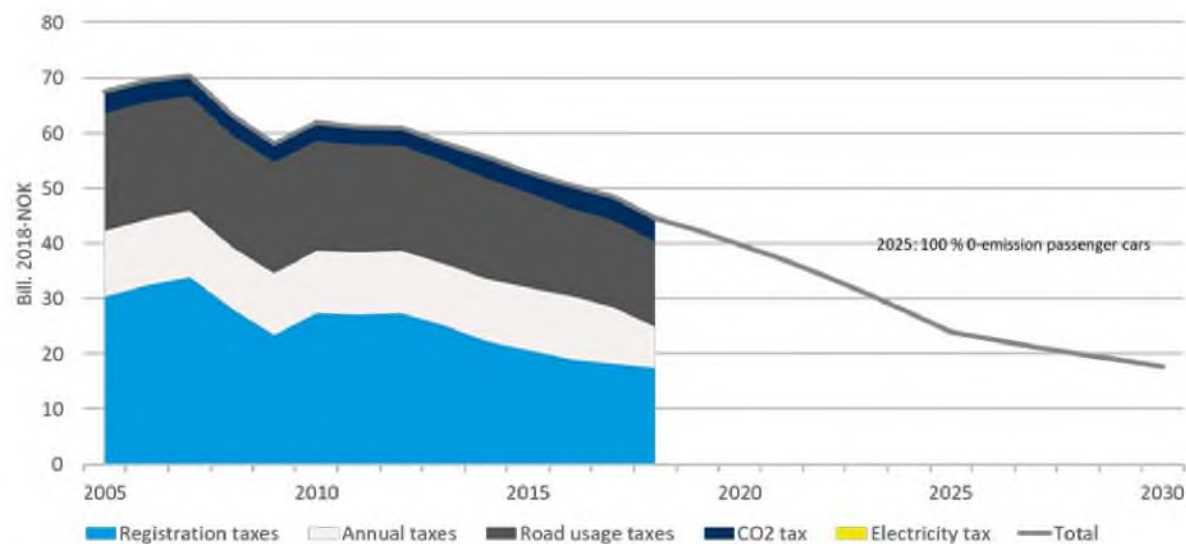
Væntingar FJR 2018

Spá um tekjur ríkissjóðs af óbreyttri skattlagningu ökutækja og eldsneytis (háspá og láspá)



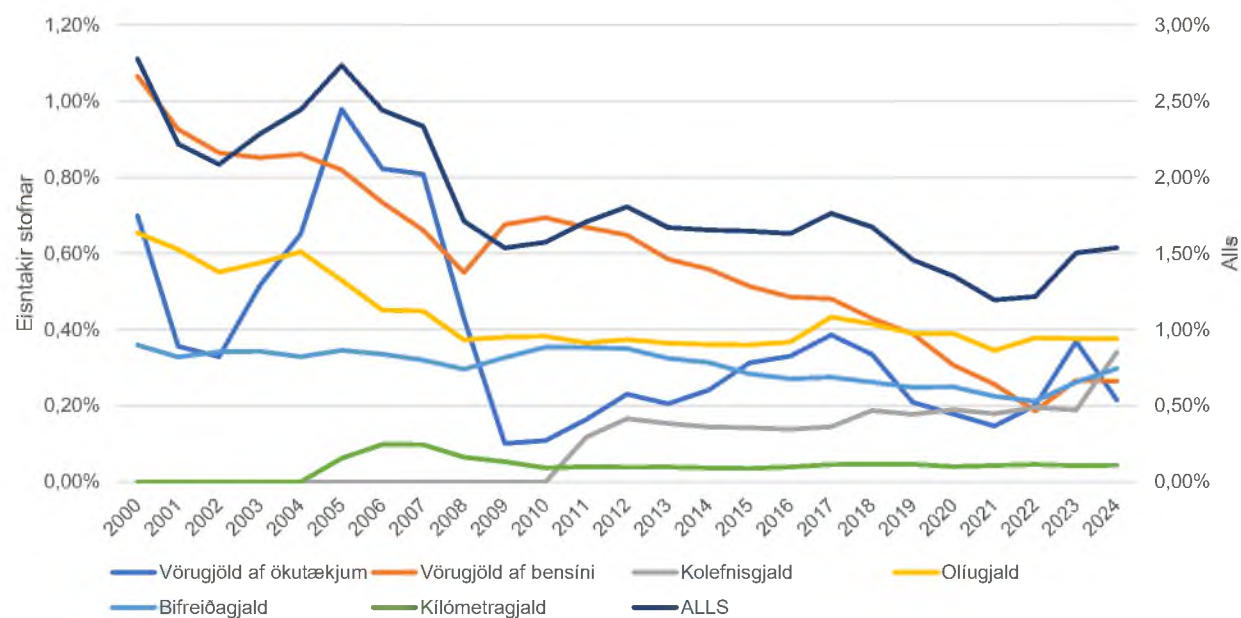
Væntingar Norðmanna 2017

Tekjur norska ríkisins af sköttum og gjöldum á bifreiðar (ekki eldsneyti).



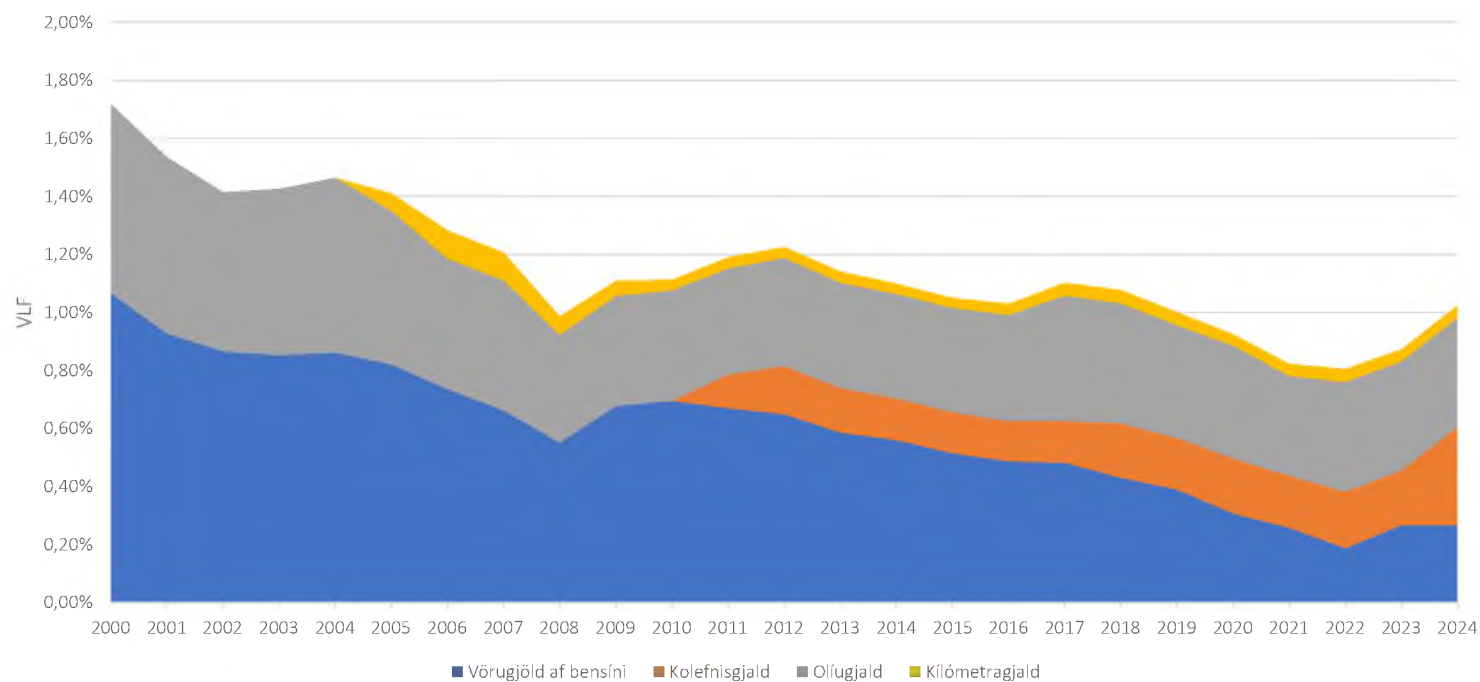
Þróun einstakra stofna skatttekna ökutækja og eldsneytis

Þróun einstakra skattstofna ökutækja og eldsneytis 2000–2024



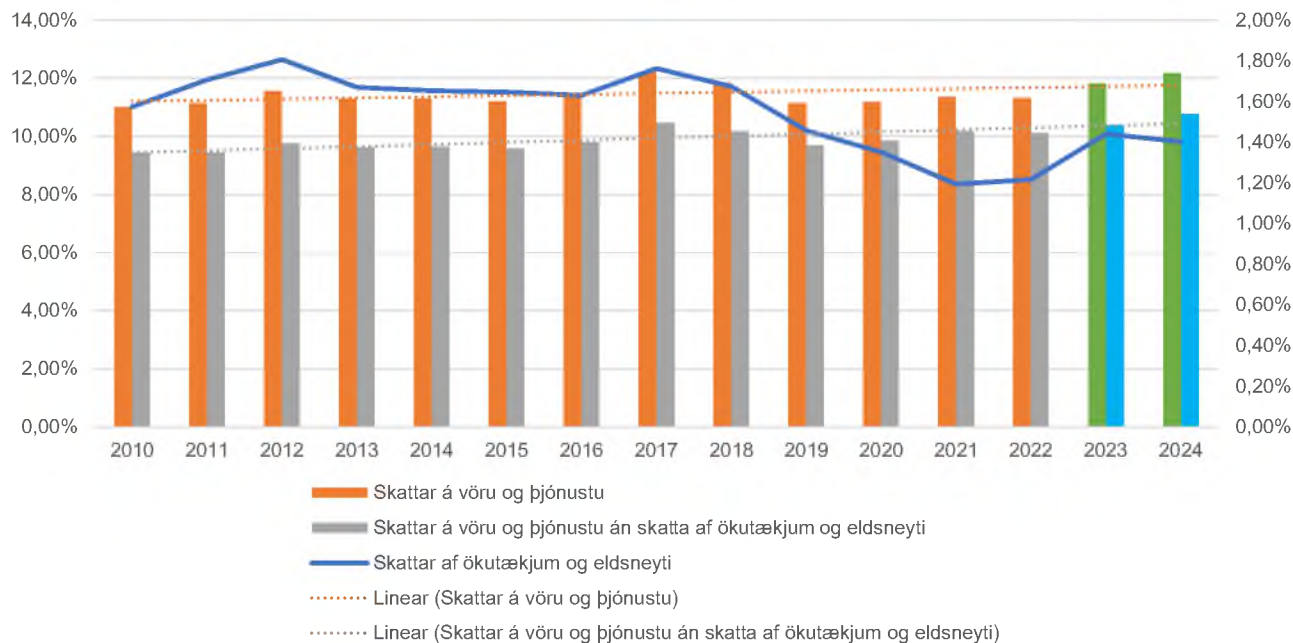
Þróun „notkunarskatta“ ökutækja og eldsneytis

Þróun skattstofna sem tengjast notkun ökutækja/VLF

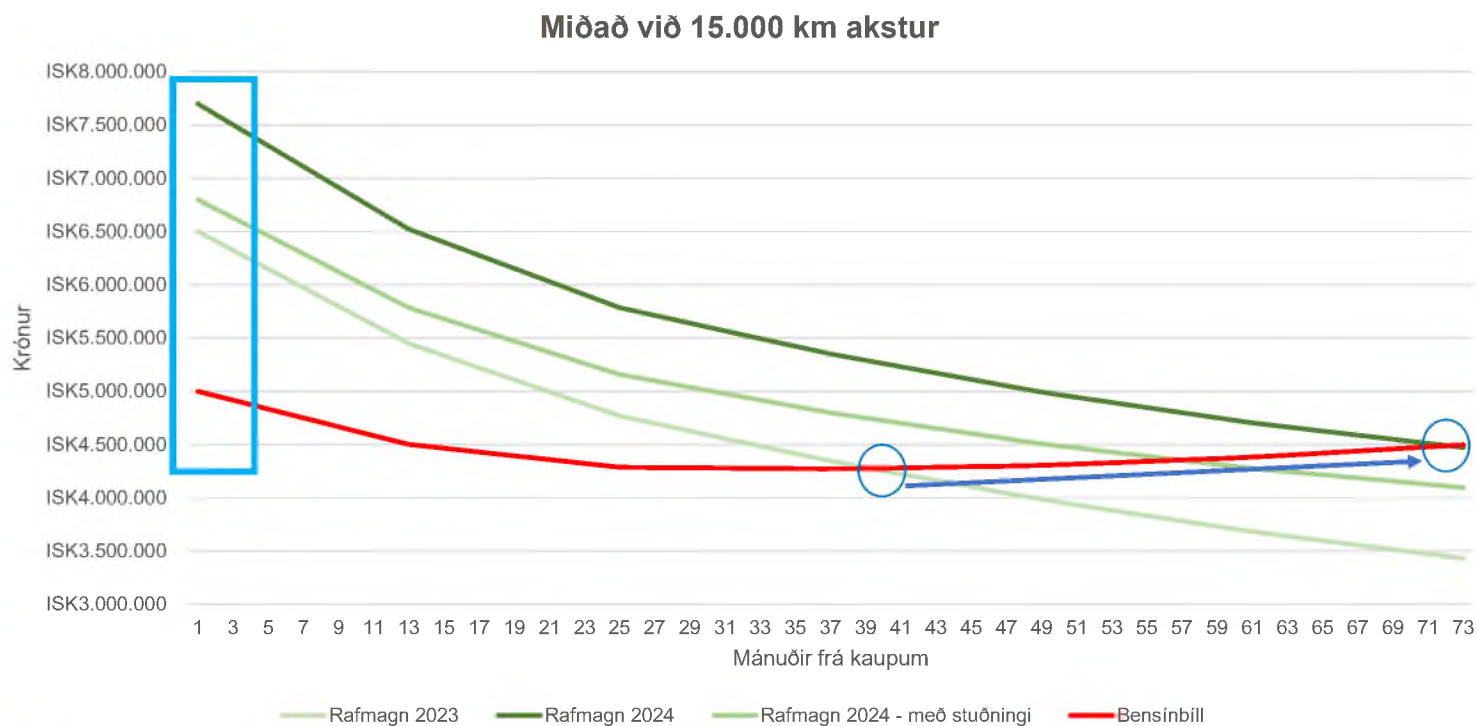


Þróun skatttekna vöru og þjónustu

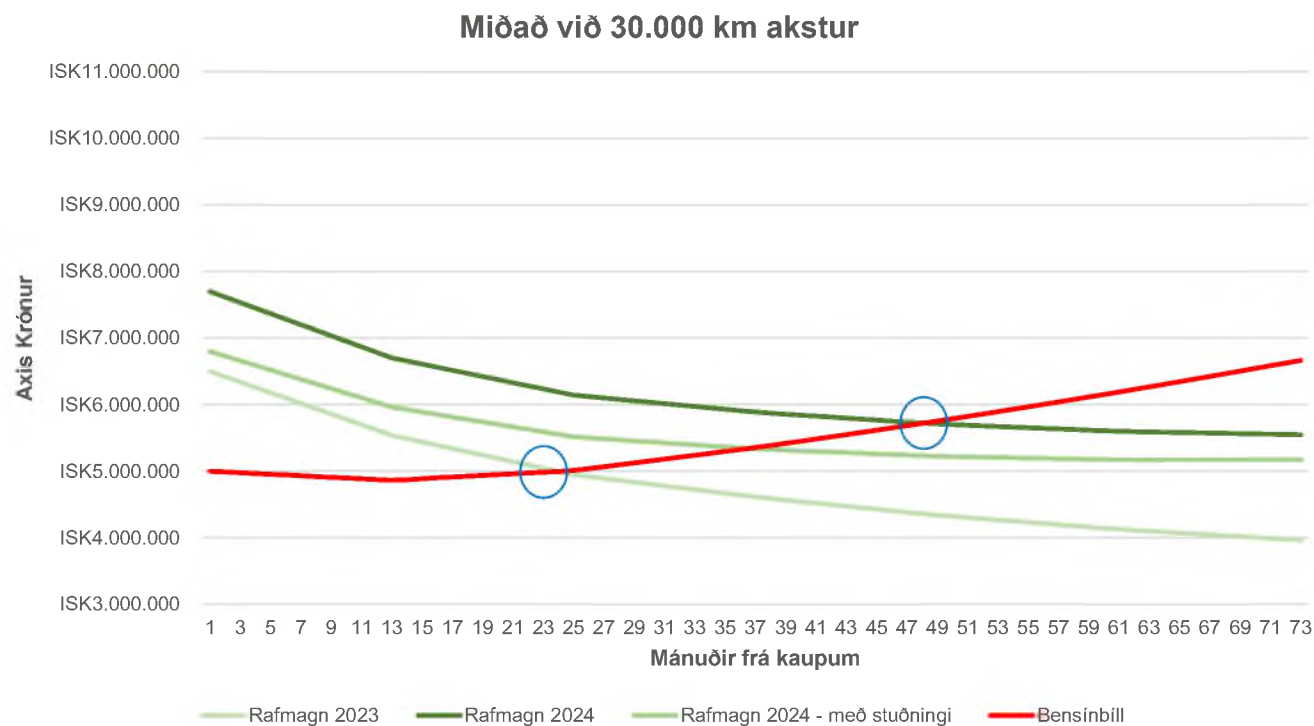
Skattar af vöru og þjónustu og skattar af ökutækjum og eldsneyti



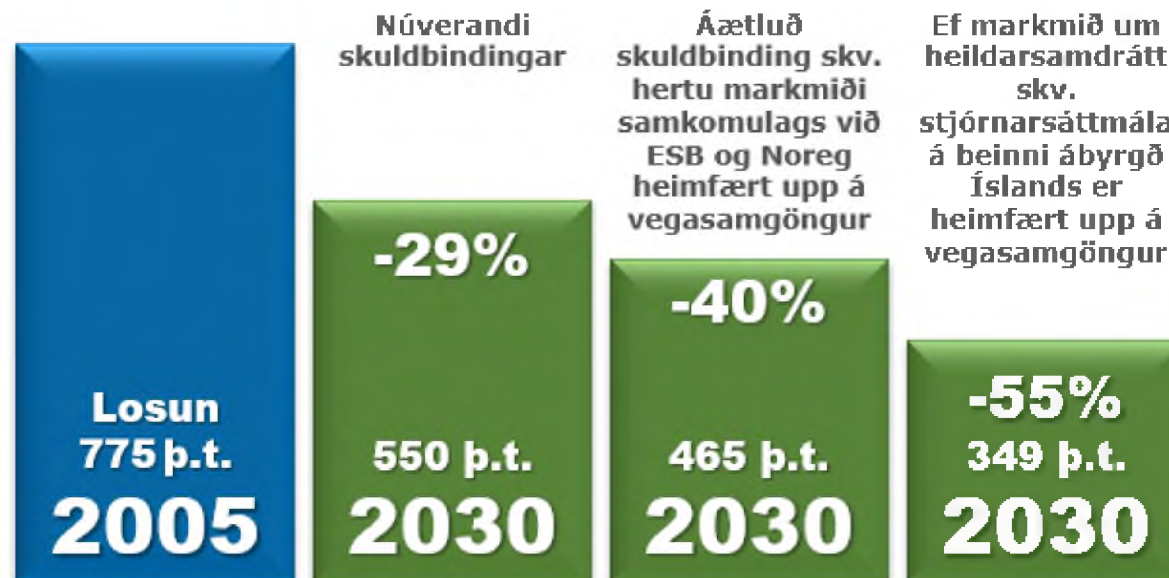
Uppsöfnun kostnaðar við kaup á bifreið sem er ekið 15 þús. km á ári



Uppsöfnun kostnaðar við kaup á bifreið sem er ekið 30 þús. km á ári

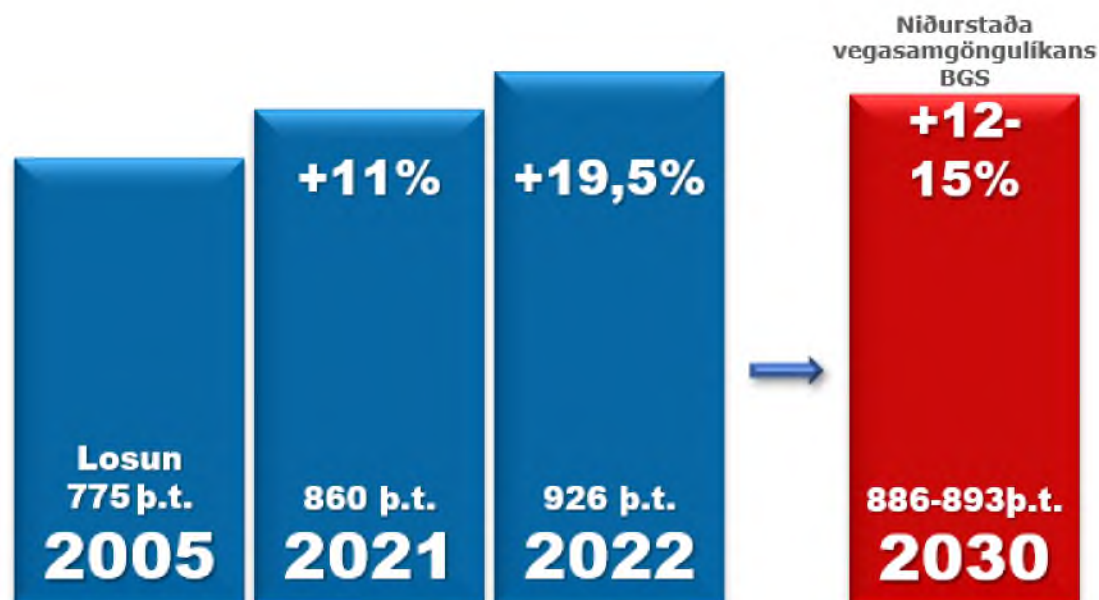


Markmið samdráttar losunar frá vegasamgöngum



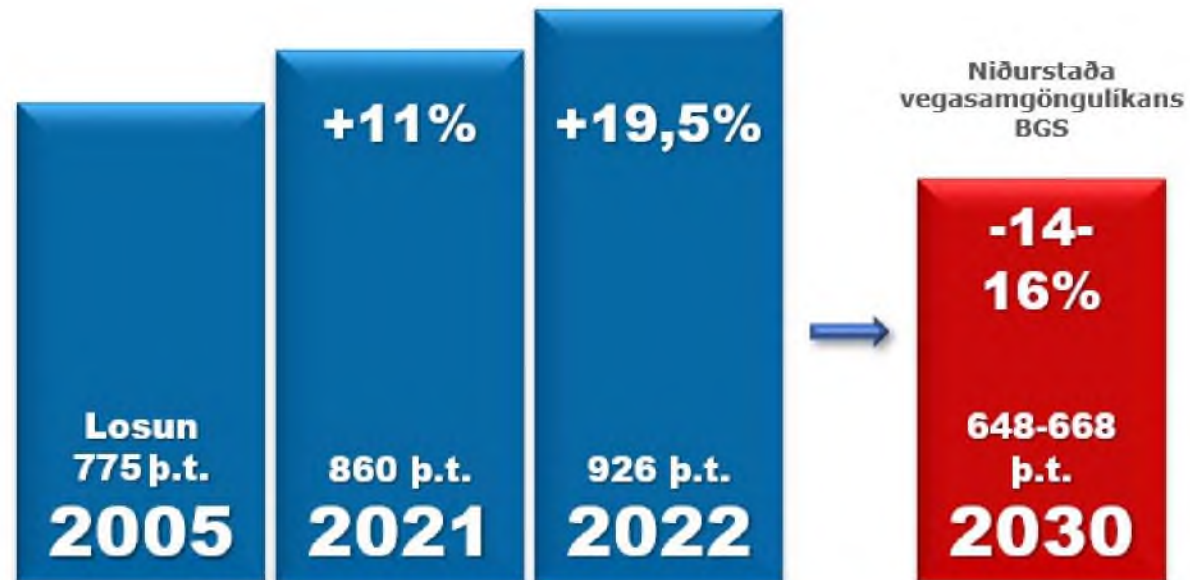
Þróunin miðað við útreikninga vegasamgöngulíkansins

Sviðsmynd 1 – 3% lækkuð meðaleyðsla flotans 2030 þar sem eldri bílar detta út



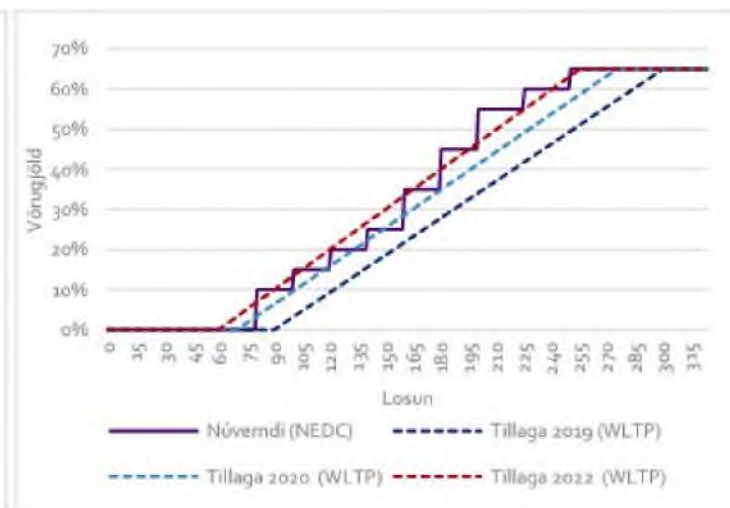
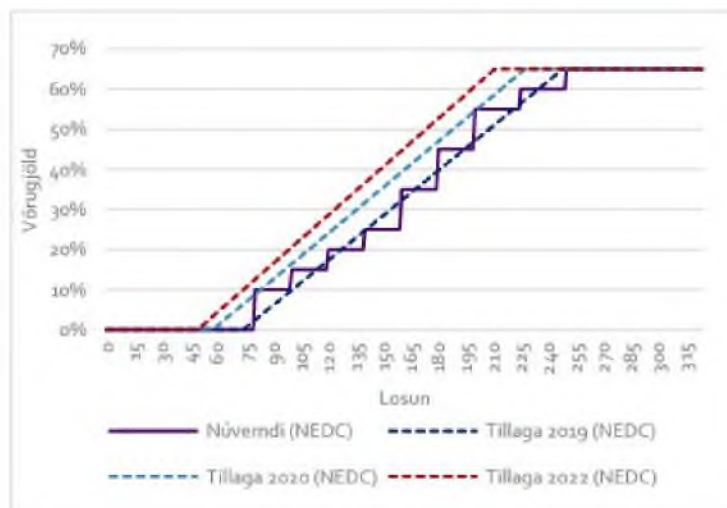
Þróunin miðað við útreikninga í Losunarlíkani vegasamgangna

Sviðsmynd 2 – 3% aukinn sparnaður flota og 100% hlutdeild rafknúinna ökutækja í öllum flokkum 2024-2029.



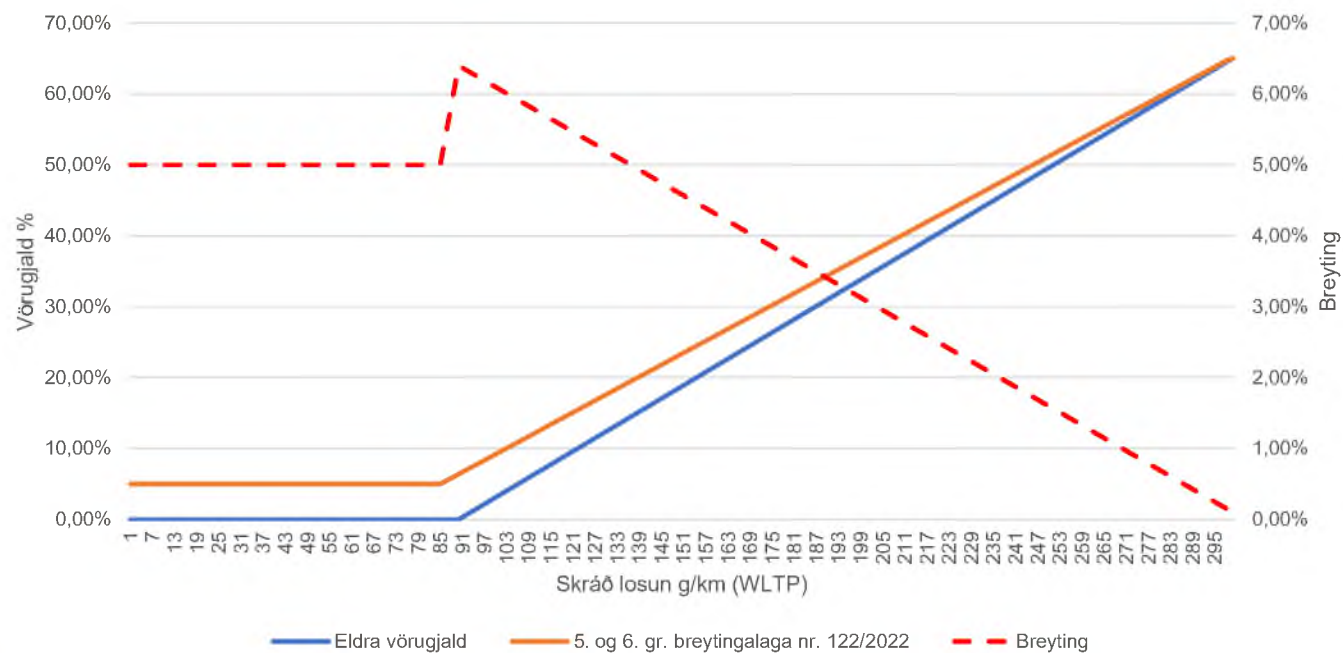
Tillögur um aðlögun 2018

Tillaga starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis um breytingu á vörugjaldi af fólksbifreiðum.



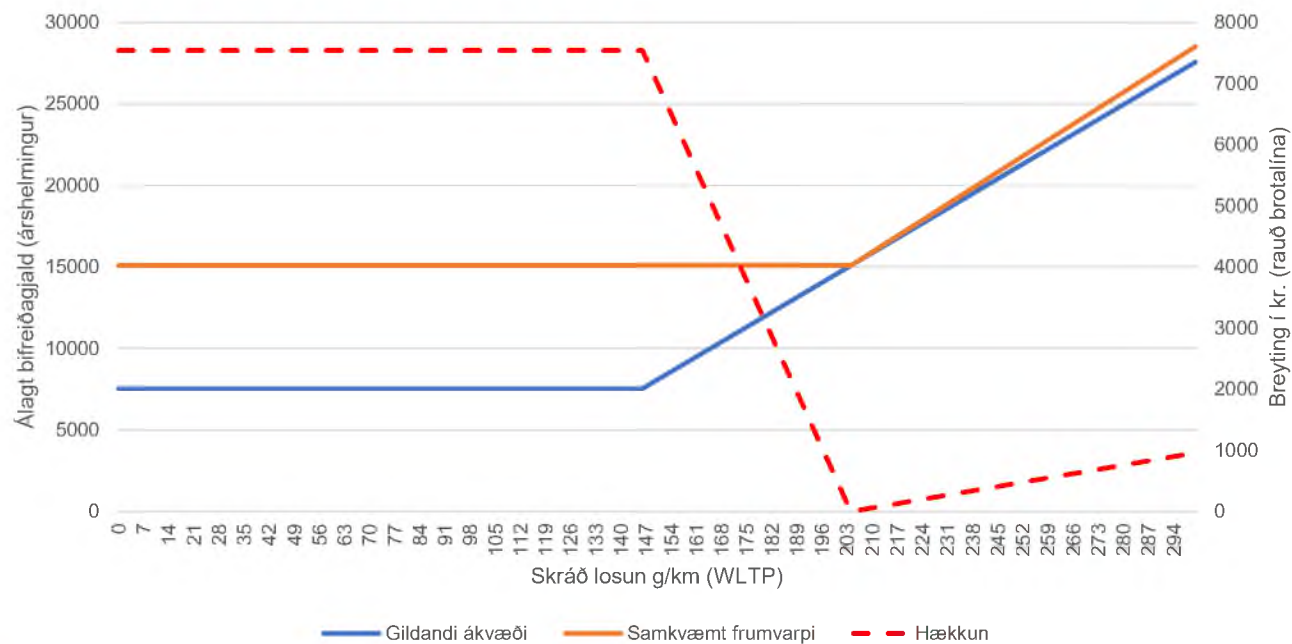
Bandormur (fjárlög 2023)

Áhrif 5. og 6. gr. laga nr. 122/2022 (vörugjöld)



Bandormur (fjárlög 2023)

Áhrif 11. gr. laga nr. 122/2022 (bifreiðagjald)



Rafbílaverð: Áhrifapættir

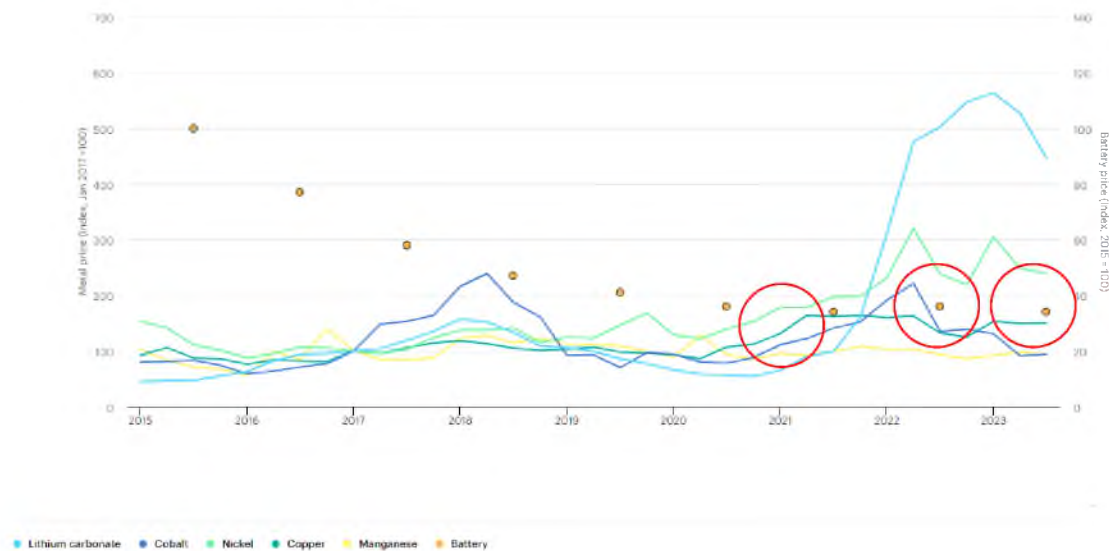
Expected battery price per kWh from 2022 to 2030



Rafbílaverð: Áhrifapættir

Þróun valinna rafhlöðuhráefna

Price of selected battery materials and lithium-ion batteries, 2015-2023



Stuðningur úr orkusjóði 2024–2028



Hvar er fyrirsjáanleikinn?

Áform um frumvarp til laga um kílómetragjald vegna notkunar bifreiða (gjaldtaka aksturs hreinorku- og tengiltvinnbifreiða)

Mál nr. 183/2023

Birt: 04.10.2023

Fjármála- og efnahagsráðuneytið | Áform um lagasetningu

Málefmasvið: Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

Breyting á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024

2. mál, lagafrumvarp

154. löggjafarþing 2023–2024.

- Samantekt.
- Tengd mál og efnisorð.
- Allar umsagnabelðnir (45).
- Innsend erindi og umsagnir (13).

Öllum er frjálst að senda nefnd skriflega umsögn um þingmál. Merkið umsögn greinilega með nafni sendanda, dagsetningu og númeri og heiti þingmáls samanber leiðbeiningar um umsegnir um þingmál.

1. umræða

Þingskjöl

Útbytingardagur	Þingskjal	Flutningsmaður
12.09.2023	2 stjórnmálfrumvarp	Fjármála- og efnahagsráðherra
18.09.2023	206 breytingartillaga	Ásthildur Lóa Þórsdóttir

- Stjórnarfrumvarp
- Breytingartillaga
- 1. umræða
- Netdaráttit
- Breytingarlögur
- 2. umræða
- Frumvarp eftir 2. umræðu
- 3. umræða
- Lög



BÍLGREINASAMBANDIÐ



Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024.

Í 20. grein er lagt til að sóknargjöld verði 1.107 kr. - lækkun upp á 85 kr. miðað við fyrra. Vantrú fagnar þessari lækkun.

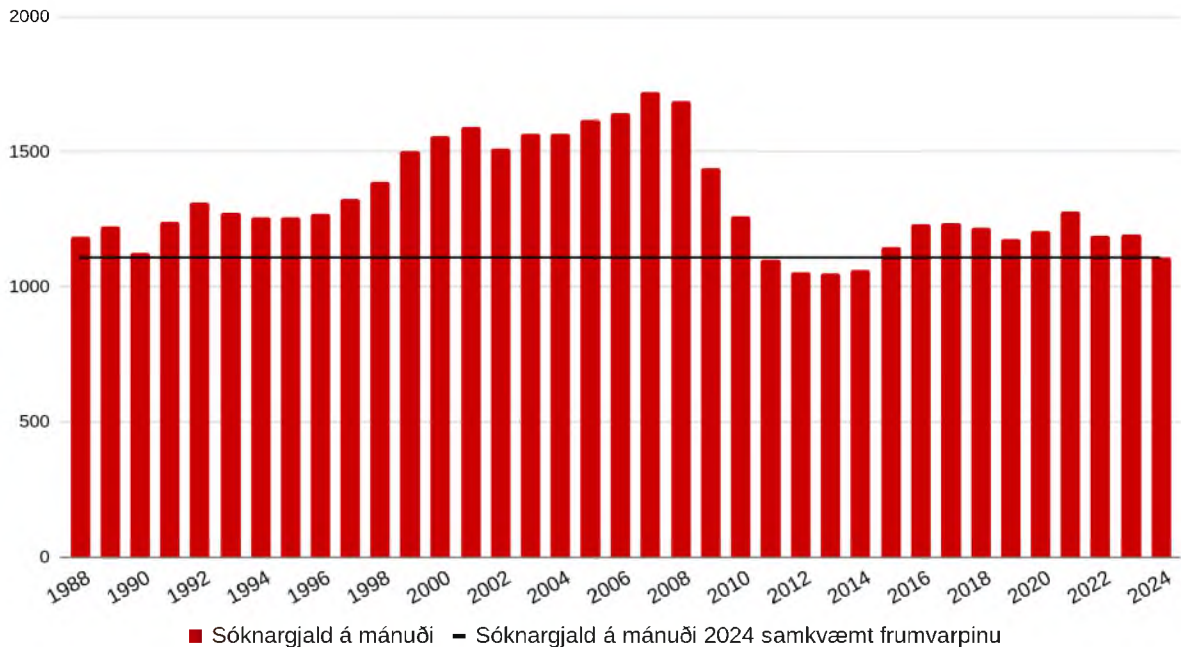
Síðastliðin fjögur ár hefur upphæð sóknargjalda verið hækkuð í meðferð þingsins, sbr eftirfarandi töflu:

Fjárlög árs	Í frumvarpi	Í lögum	Hækkun
2023	1.055	1.192	137 - 13,0%
2022	985	1.107	122 - 12,4%
2021	980	1.080	102 - 10,2%
2020	930	975	45 - 4,8%

Á þessum fjórum árum hækkaði upphæð sóknargjalda um 29% (úr 925 árið 2019 í 1.192 árið 2023). Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar hefur ítrekað verið gert ráð fyrir því að dregið yrði úr útgjöldum í þessum málaflokki. Þessar hækkanir hafa gengið þvert á það markmið. Það er algerlega réttlætanlegt að taka þessar hækkanir, sem áttu að vera tímabundnar, til baka að einhverju leyti eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Auk þess viljum við benda á að raungildi sóknargjalda samkvæmt þessu frumvarpi er svipað því sem var árið 1988, þegar núverandi sóknargjaldakerfi var fyrst innleitt, samanber eftirfarandi súlurit:

Raunvirði sóknargjalda 1988-2024 í kr.



Í ljósi [ummæla](#) fjármálaráðherra í fyrstu umræðu þessa máls - um að það sé "orðið tímabært að við förum ofan í lögin og tökum almenna umræðu" í stað þess að vera að ákveða upphæðina ár eftir ár þá viljum við taka fram að Vantrú er almennt á móti sóknargjaldakerfinu og telur að réttast væri að afnema þessi framlög úr ríkissjóði alfarið. Á móti væri hægt að lækka tekjuskatt eða hækka persónuafslátt svo að breytingin hafi ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs og svo að þeir sem vilja styrkja trúfélög geti það.

Við hvetjum nefndarmenn til að skoða hvort ekki megi stefna á að taka þetta kerfi til víðtækari endurskoðunar og til dæmis lækka upphæð sóknargjaldsins verulega í skrefum og hækka um leið persónuafslátt eða lækka tekjuskatt. Eða að einfaldlega breyta þessum framlögum í valkvæðan nefskatt.

Fyrir hönd Vantrúar,
Hjalti Rúnar Ómarsson

Fjárlaganefnd
Þingskjal 1 – 1.mál

Hafnarfirði 18. október 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til breytingar á frumvarpi til fjárlaga – sóknargjöld

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2024, er lögð til lækkun sóknargjalda sem nemur rúmlega 220 milljónum. Sóknargjöld standa undir starfi sókna hér á landi.

Þjóðkirkjan er mikilvæg grunnstoð íslensks samfélags. Opin, lýðræðisleg almannahreyfing sem heldur uppi viðamikilli þjónustu og mannræktarstarfi um land allt. Sóknirnar og söfnuðir eru grunneining kirkjunnar og þar starfa þúsundir sjálfboðaliða sem sinna kirkjum og safnaðarstarfi í sínu nærsamfélagi.

Í kirkjum landsins er að finna fjölmörg ómetanleg menningarverðmæti og þar á meðal í Víðistaðakirkju í Hafnarfirði sem hýsir eitt merkasta kirkjulistaverk á Íslandi, freskumyndir Baltasar Samper. Víðistaðakirkja er einnig samveru og samkomustaður sóknarbarna og allra annarra sem þangað leita, óháð trú og trúfélagi hvort heldur er í sorg eða gleði. Fjöldi athafna, s.s. fundir, tónleikar, skólaútskriftir og fleiri viðburðir á vegum hinna ýmsu samtaka og félaga, fara einnig fram í Víðistaðakirkju á ári hverju.

Sóknarnefndir hafa sýnt ríkinu langlundargerð og gert allt sem í þeirra valdi hefur staðið til að hagræða og skera niður í rekstri og þjónustu og þannig leitast við að koma til móts við niðurskurð sóknargjalda. Nú er hins vegar svo nærri söfnuðunum gengið að þeir geta margir hverjir ekki lengur uppfyllt hlutverk sitt vegna erfiðrar fjárhagsstöðu.

Sóknarnefnd Víðistaðasóknar fer fram á leiðréttingu sóknargjalda í fjárlögum ársins 2024 og að þau verði hækkuð að lágmarki samkvæmt vísitölu í umfjöllun Alþingis.

Virðingarfyllst, f.h. sóknarnefndar Víðistaðakirkju


Hjörleifur Þórarinnsson
Formaður

Ýmsar upplýsingar vegna fjárlagafrumvaps 2024

Lög nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl. Lagt verður til að festa fjárhæð sóknargjalda við 1.107 kr. á einstakling á mánuði en samkvæmt því mun ákvörðuð um lækkun sóknargjaldsins nema um 7,1%.

10.20 Trúmál Undir málaflokkinn falla útgjöld til starfsemi Þjóðkirkjunnar, kirkjumálasjóðs og kirkjugarða. Þá fellur einnig undir trúmál úthlutun sóknargjalda til skráðra lífsskoðunar- og trúfélaga. Nánar er fjallað um málaflokkinn í fjármálaáætlun, þar á meðal ábyrgðarskiptingu, helstu áskoranir og tækifæri, markmið og mælikvarða um árangur o.fl. Heildarfjárheimild til málaflokksins fyrir árið 2024 er áætluð 8.947,6 m.kr. og lækkar um 471,2 m.kr. frá gildandi fjárlögum að frátöldum almennum launa- og verðlagsbreytingum en þær nema 653,4 m.kr. Helstu breytingum í málaflokki má skipta í tvennt. Annars vegar 383,5 m.kr. lækkun framlags vegna tímabundinnar hækkunar sóknargjalda sem fellur niður. Hins vegar hlutdeild málaflokksins í aðhaldskröfu málefnasviðsins sem nemur 99,9 m.kr. og skiptist hlutfallslega milli kirkjugarða og sóknargjalda.

	Fjárlög 2022	Fjárlög 1923	Frumvarp 1924
Þjóðkirkjan	4.048.800.000	4.078.800.000	4.342.800.000
Kirkjugarðar	1.322.600.000	1.343.300.000	1.482.200.000
Sóknargjöld	3.068.600.000	3.343.300.000	3.122.600.000
Sóknargj. pr. gjald. pr. mán.	1.107	1.192	1.107

Vísitala neysluverðs hefur hækkað uum 7,7% síðustu 12 mánuði.

Alls er því lækkun sóknargjalds að raunvirði miðað við verðlag í dag u.þ.b. 15%

Í lok næsta árs gæti „kaupmáttur“ sóknargjaldsins hafa lækkað um u.þ.b. 20% ef núverandi spár um verðbólgu ganga eftir.

Þróun sóknargjalds þjóðkirkjusafnaða á landinu

Ár:	Fjöldi gj.	Sóknargj. með skerðingu:		Sóknargj. skv. lögum:	
		Pr. gj. pr. má	Heildarupphæð:	Pr. gj. pr. má	Heildarupphæð:
2008	194544	872	2.035.708.416 kr	930,46	2.172.184.923 kr
2009	195576	833	1.954.977.696 kr	987,21	2.316.894.996 kr
2010	194903	767	1.793.887.212 kr	1004,18	2.348.612.334 kr
2011	191656	698	1.605.310.656 kr	991,67	2.280.714.066 kr
2012	190734	701	1.604.454.408 kr	1072,45	2.454.632.140 kr
2013	191258	728	1.670.829.888 kr	1131,78	2.597.543.751 kr
Eingr. 2013	191258	19,60702	45.000.000 kr		
2014	191455	750	1.723.095.000 kr	1194,24	2.743.718.630 kr
Eingr. 2014	191455	43,52633	100.000.000 kr		
2015	190878	824	1.887.401.664 kr	1260,09	2.886.281.508 kr
2016	187410	898	2.019.530.160 kr	1335,66	3.003.792.487 kr
2017	187092	920	2.065.495.680 kr	1456,64	3.270.308.291 kr
2018	186477	931	2.083.321.044 kr	1556,34	3.482.659.370 kr
2019	185081	925	2.054.399.100 kr	1649,72	3.663.981.928 kr
2020	184594	975	2.159.749.800 kr	1724	3.818.880.672 kr
2021	184451	1080	2.390.484.960 kr	1815	4.017.342.780 kr
2022	184884	1107	2.455.999.056 kr	1905	4.226.448.240 kr
2023	184527	1192	2.639.474.208 kr	2010	4.450.791.240 kr
2024	184400	1107	2.449.569.600 kr	2170	4.801.776.000 kr

Heildarskerðing 2009 til 2023 að teknu tilliti til eingreiðslu 2013og14:

Þróun sóknargjalds allra safnaða og lífskoðunarfé

Ár:	Fjöldi gj.	Sóknargj. með skerðingu:		Sóknargj. skv. lögum:	
		Pr. gj. pr. má	Heildarupphæð:	Pr. gj. pr. má	Heildarupphæð:
2008	218758	872	2.289.083.712 kr	930,46	2.442.546.824 kr
2009	221691	833	2.216.023.236 kr	987,21	2.626.266.865 kr
2010	221933	767	2.042.671.332 kr	1004,18	2.674.328.159 kr
2011	220351	698	1.845.659.976 kr	991,67	2.622.185.714 kr
2012	220482	701	1.854.694.584 kr	1072,45	2.837.471.051 kr
2013	221980	728	1.939.217.280 kr	1131,78	3.014.790.293 kr
Eingr. 2013	221980	19,60702	52.000.000 kr		
2014	223925	750	2.015.325.000 kr	1194,24	3.209.042.304 kr
Eingr. 2014	223925	43,52633	117.500.000 kr		
2015	224804	824	2.222.861.952 kr	1260,09	3.399.279.268 kr
2016	225507	898	2.430.063.432 kr	1335,66	3.614.408.155 kr
2017	226561	920	2.501.233.440 kr	1456,64	3.960.213.780 kr
2018	226953	931	2.535.518.916 kr	1556,34	4.238.592.384 kr
2019	227199	925	2.521.908.900 kr	1649,72	4.497.776.811 kr
2020	228351	975	2.671.706.700 kr	1724	4.724.125.488 kr
2021	229465	1080	2.973.866.400 kr	1825	5.025.283.500 kr
2022	231001	1107	3.068.617.284 kr	1915	5.308.402.980 kr
2023	232113	1192	3.320.144.352 kr	2010	5.598.565.560 kr
2024	233200	1107	3.097.828.800 kr	2170	6.072.528.000 kr

Heildarskerðing 2009 til 2024 að teknu tilliti til eingreiðslu 2013og14:

Þillu 2008-2024

Skærðing í kr.
136.476.507 kr.
361.917.300 kr.
554.725.122 kr.
675.403.410 kr.
850.177.732 kr.
926.713.863 kr.
881.713.863 kr.
1.020.623.630 kr.
920.623.630 kr.
998.879.844 kr.
984.262.327 kr.
1.204.812.611 kr.
1.399.338.326 kr.
1.609.582.828 kr.
1.659.130.872 kr.
1.626.857.820 kr.
1.770.449.184 kr.
1.811.317.032 kr.
2.352.206.400 kr.
19.661.398.301 kr.

Þlaga 2008-2024

Skærðing í kr.
153.463.112 kr.
410.243.629 kr.
631.656.827 kr.
776.525.738 kr.
982.776.467 kr.
1.075.573.013 kr.
1.023.573.013 kr.
1.193.717.304 kr.
1.076.217.304 kr.
1.176.417.316 kr.
1.184.344.723 kr.
1.458.980.340 kr.
1.703.073.468 kr.
1.975.867.911 kr.
2.052.418.788 kr.
2.051.417.100 kr.
2.239.785.696 kr.
2.278.421.208 kr.
2.974.699.200 kr.
23.996.418.730 kr.

Starfshópur um fjárhagsleg málefni þjóðkirkjunnar og safnaða hennar

Greinargerð og tillögur

**Innanríkisráðuneytið
Maí 2014**

Innanríkisráðuneytið
maí 2014

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	2
2	Samantekt.....	3
3	Nefnd frá 2011 – áfangaskýrsla og lokaskýrsla.....	4
4	Lög um sóknargjöld.....	5
5	Þróun sóknargjalda - hugmyndir um leiðréttingar.....	7
5.1	Tafla 1 - Leiðrétting á umframskerðingu.....	7
5.2	Tafla 2. Afnámskerðingar á sóknargjöldum.....	8
5.3	Línurit.....	10
6	Tillaga starfshópsins.....	11
7	Lokaorð.....	12
	Viðaukar.....	13
	Viðauki 1. Áfangaskýrsla nefndar 16. nóvember 2011.....	13
	Viðauki 2. Lokaskýrsla nefndar 30. apríl 2012.....	13
	Viðauki 3. Lög nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl.....	13
	Viðauki 4. Lög um sóknargjöld. Samantekt, Gísli Jónasson. Sjá enn fremur frv. til laga um sóknargjöld o.fl., lagt fram á 110. löggjafarþingi árið 1987: http://www.althingi.is/altext/110/s/pdf/0133.pdf	13

1 Inngangur

Hinn 17. desember 2013 skipaði Hanna Birna Kristjánsdóttir innanríkisráðherra starfshóp sem fékk það hlutverk að leggja drög að endurskoðun á fyrirkomulagi á fjárhagslegum samskiptum ríkisins og þjóðkirkjunnar og safnaða hennar hvað sóknargjöld varðar, sbr. lög nr. 91/1987, með síðari breytingum. Megintilgangurinn með skipan starfshópsins var að finna ásættanlega lausn á fjárhagsvanda kirkjunnar og safnaða hennar, sem rekja má til niðurskurðar á tekjustofnum hennar í kjölfar fjármálakreppunnar sem skall á haustið 2008.

Í starfshópnum eiga sæti Sigríður Anna Þórðardóttir, fyrrverandi ráðherra, tilnefnd af innanríkisráðherra sem formaður, Viðar Helgason sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðherra, Inga Rún Ólafsdóttir, sviðsstjóri hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og séra Gísli Jónasson, prófastur Reykjavíkurprófastsdæmis eystra, bæði tilnefnd af kirkjuráði. Tengiliður nefndarinnar er Hermann Sæmundsson skrifstofustjóri skrifstofu mannréttinda og sveitarfélaga. Þá hafa tveir sérfræðingar í innanríkisráðuneytinu, Oddur Einarsson og Þorleifur Óskarsson, starfað með nefndinni.

Í verkefnisáætlun sem lögð var fram í janúar 2014 er gerð nánari grein fyrir viðfangsefni starfshópsins og er því lýst svo:

Að tryggja samstöðu um fyrirkomulag og fjárhæðir sem renna í formi sóknargjalda til safnaða þjóðkirkjunnar (og þar með einnig annarra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga).

Starfshópnum er ætlað að fjalla um og eftir því sem við á koma með tillögur að breytingum á því fyrirkomulagi sem komið hefur verið á um sóknargjöld, sbr. lög nr. 91/1987, með síðari breytingum. Starfshópnum er enn fremur ætlað að setja sameiginlega fram tillögu um þær fjárhæðir sem árlega skuli renna til safnaða þjóðkirkjunnar á grundvelli laganna, eða þess fyrirkomulags sem starfshópurinn kann að leggja til að verði á greiðslu sóknargjalda.

Þá er tiltekið í verkefnisáætlun að starfshópurinn skuli hafa hliðsjón af skýrslu nefndar, dagsettri 30. apríl 2012, sem fyrrverandi innanríkisráðherra skipaði til að meta áhrif af niðurskurði fjárveitinga á starfsemi þjóðkirkjunnar frá 2009 að telja.

Starfshópurinn hefur haldið átta fundi. Farið hefur verið yfir vinnu ofangreindrar nefndar. Gildandi lög um sóknargjöld hafa verið skoðuð í sögulegu ljósi. Sátt er um aðferð og niðurstöður útreikninga á niðurskurði á sóknargjöldum sem birtir eru í þessari skýrslu. Þá er lögð fram tillaga um hvernig hækka megi sóknargjöld til kirkjunnar í áföngum á næstu árum uns farið verði að gildandi lögum.

2 Samantekt

Meginverkefni starfshópsins var að gera grein fyrir þeim skerðingum sem orðið hafa á sóknargjöldum til þjóðkirkjunnar allt frá fjárlagaárinu 2009 að telja og gera tillögu um um fyrirkomulag sóknargjalda til framtíðar.

Öllum sem þekkja til starfsemi þjóðkirkjunnar er kunnugt um þær afleiðingar sem niðurskurðurinn hefur haft á safnaðarstarfsemi hennar. Þegar árið 2011 var skipuð nefnd á vegum innanríkisráðuneytisins til að rannsaka áhrif þessa niðurskurðar á fjárhagsstöðu kirkjunnar. Niðurstöðurnar birtust í skýrslu árið 2012 og voru sláandi. Nefndin taldi óhætt að að draga þá ályktun að grunnstoðir í starfsemi safnaða kirkjunnar væru að hruni komnar.

Þá var starfshópnum falið að skoða í sögulegu ljósi núgildandi lög nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. sem tóku gildi 1. janúar 1988. Þar er sem ætíð áður litið á sóknargjöldin sem félagsgjöld til kirkjunnar og eru þau bundin breytingu á meðaltekjuskattstofni.

Þrátt fyrir gildandi lög hefur þjóðkirkjan aldrei litið svo á að hún ein skyldi ekki sæta skerðingum eftir bankahrunið haustið 2008 sem hafði gríðarlegar afleiðingar fyrir samfélagið allt og hefur enn á afkomu ríkissjóðs. Kirkjan hefur hins vegar orðið fyrir mikilli umframskerðingu borið saman við meðaltalsskerðingu gagnvart öðrum stofnunum sem undir innanríkisráðuneytið heyra - og svo er enn eins og sýnt er fram á í þessari skýrslu. Umframskerðingin í heild, árin 2009-2014, nemur samtals 4.100 m.kr. Þar af er umframskerðing á framlögum til þjóðkirkjunnar tæpar 3.658 m.kr.

Í skýrslunni er brugðið upp tveimur sviðsmyndum um mögulega leiðréttingu á sóknargjöldum. Sú tillaga sem starfshópurinn gerir felur í sér að afnema umframskerðinguna á þremur árum, árin 2015-2017.

Sé miðað við heildarfjárveitingu fjárlaga 2014 að teknu tilliti til tímabundins framlags er þörf á hækkunum til að jafna út umframskerðinguna samtals 663 m. kr. saman borið við fjárlög 2014. Miðað er við að þessar upphæðir hljóti almennar verðbætur fjárlaga hverju sinni. Lagt er til að innanríkisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra annars vegar og þjóðkirkjan hins vegar geri með sér samkomulag um þessar umræddu hækkanir.

Eigi síðar en árið 2016 verði síðan gerður samningur um að draga að fullu til baka skerðingu á sóknargjöldum á tilteknum tíma þannig að ákvæði gildandi laga um sóknargjöld – sem eru félagsgjöld til kirkjunnar - komi til framkvæmda á ný.

3 Nefnd frá 2011 – áfangaskýrsla og lokaskýrsla

Fyrirverandi innanríkisráðherra skipaði nefnd sumarið 2011 til að meta áhrif af niðurskurði fjárveitinga á starfsemi kirkjunnar frá og með fjárlagaárinu 2009. Nefndin skilaði áfangaskýrslu 16. nóvember 2011 og lokaskýrslu 30. apríl 2012.¹

Úrvinnsla á tölfræðigögnum leiddi í ljós að kirkjan hefði orðið fyrir mun meiri skerðingu á fjárlögum frá bankahruni haustið 2008 en aðrar stofnanir sem heyrðu undir innanríkisráðuneytið. Niðurstaðan var að sóknargjöld hefðu lækkað um nálægt 25% umfram framlög til reksturs annarra aðila sem sætt höfðu skerðingu til samræmis við almennan niðurskurð frá fjárlagaárinu 2009 að telja.

Auk þess að fara yfir úttekt ríkisendurskoðunar á ársreikningum allra sókna landsins fyrir árið 2010, sem sýndi að 67% þeirra voru reknar með halla, leitaði nefndin eftir upplýsingum frá nokkrum sóknum um viðbrögð þeirra við skertum tekjum. Svörin áttu það sammerkt að á öllum sviðum blasti samdráttur við og segir í lokaskýrslunni „að lýsingarnar bendi til þess að óhætt sé að draga þá ályktun að grunnstoðir í starfsemi safnaða þjóðkirkjunnar séu að hruni

¹ Viðauki 1 og 2.

komnar.“² Nefndin taldi að til að tryggja jafnræði þyrfti mikið átak og ljóst væri að leiðrétting á hlut kirkjunnar yrði ekki gerð í einum áfanga.

Eftir að áfangaskýrsla nefndarinnar frá nóvember 2011 hafði verið kynnt samþykkti Alþingi breytingartillögu við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2012 sem fól í sér 90 m.kr. hækkun á framlögum byggðum á innheimtu sóknargjalda.³ Árið 2013 kom 45 m.kr. viðbótarframlag úr ríkissjóði til sókna kirkjunnar og 100 m.kr. árið 2014.

Starfshópurinn er sammála um að í framangreindri skýrslu frá 2012 sé dregin upp raunsönn mynd af þeim vanda sem þjóðkirkjan stóð frammi fyrir - og á enn við að glíma eins og staðfest er í þessari skýrslu. Viðbótarframlög undanfarinna ára af fjárlögum hafa ekki dugað til að breyta stöðu mála svo neinu nemi heldur hefur áfram sigið á ógæfuhliðina.

Starfshópurinn er sammála um að leggja til grundvallar vísitölu meðaltekjuskattsstofns í öllum útreikningum sem í skýrslunni birtast, enda auðveldar það allan samanburð við fjárlög ríkisins.

4 Lög um sóknargjöld

Í núgildandi lögum um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987 sem tóku gildi 1. janúar 1988 er sem ætíð áður litið á sóknargjöldin sem félagsgjöld til kirkjunnar, markaðan tekjustofn, og eru þau bundin breytingum á meðaltekjuskattsstofni.⁴ Breyting frá áðurgildandi lögum fól ekki í sér eðlisbreytingu heldur tengdist hún þeim skattkerfisbreytingum sem urðu með innleiðingu staðgreiðslukerfisins árið 1988. Þau umskipti fólu m.a. í sér að lagður var á einn tekjuskattur til ríkisins sem kom í stað blandaðrar innheimtu tekjuskatts og ýmissa annarra lögbundinna gjalda, þ.á m. sóknargjalds.

² Viðauki 2.

³ Viðauki 2.

⁴ Viðauki nr. 3. Lög nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl.
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1987091.html>

Markmið löggjafans með setningu nýrra laga um sóknargjöld árið 1987 var að tryggja trúfélögum óbreyttar tekjur af sóknargjöldum við þær breytingar sem urðu á innheimtu opinberra gjalda með staðgreiðslukerfinu.⁵ Vísast þar m.a. til greinargerðar með frumvarpinu um sóknargjöld frá 1987⁶ en þar sagði m.a.:

Umrædd skattkerfisbreyting felur m.a. það í sér að lagður verður á einn tekjuskattur til ríkisins sem komi í stað núverandi tekjuskatts, sjúkratryggingagjalds, gjalds til Framkvæmdasjóðs aldraðra, sóknargjalds og kirkjugarðsgjalds.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, kemur skýrt fram að miðað er við að hlutdeild sókna- og kirkjugarða verði hin sama og verið hefur samkvæmt gildandi lögum.

Í fyrsta lagi þarf að ákveða hlut kirkjunnar í tekjuskattinum og í öðru lagi að ákveða hvernig sá hlutur skiptist milli einstakra sókna og trúfélaga og Háskólasjóðs vegna þeirra er standa utan trúfélaga.

Nefndin hefur haft það sem meginsjónarmið að kirkjan haldi tekjustofnum sínum óskertum, miðað við það sem hún hefur nú. Jafnframt er mikilvægt að reglur sem settar verði, tryggi stöðugleika á tekjustofnum sókna.⁷

Í umræðum á Alþingi 18. desember 1987 sagði þáverandi kirkjumálaráðherra m.a. um þetta atriði:

Ég vil af því tilefni taka alveg skýrt fram að söfnuðir þjóðkirkjunnar og önnur trúfélög hafa fram til þessa haft sjálfstæðan tekjuskatt og í frv. er einungis gert ráð fyrir að þau hafi hann áfram en með öðrum hætti en verið hefur vegna þeirrar einföldunar á skattakerfinu sem staðgreiðslan felur í sér.

Frumvarpið var samþykkt samhljóða athugasemdalaust.

Frá því að þessar breytingar komu til framkvæmda skiluðu sóknargjöldin sér jafnan óskert til þjóðkirkjunnar og allt fram til ársins 2009, ef frá er talið árið 2002.

⁵ Viðauki 3.

⁶ Viðauki 3. *Sjá enn fremur frv. til laga um sóknargjöld hér:*
<http://www.althingi.is/altext/110/s/pdf/0133.pdf>

⁷ Viðauki 3. <http://www.althingi.is/altext/110/s/pdf/0133.pdf>

5 Þróun sóknargjalda - hugmyndir um leiðréttingar

Starfshópurinn gerði úttekt á skerðingu sóknargjalda árin 2009–2014, með viðmiðunarárið 2008 til grundvallar, og útfærði hugmyndir um leiðréttingar á næstu árum. Úrvinnslan og sviðsmyndirnar sem stillt er upp eru sýndar hér á eftir í tveimur töflum og línuriti.

Í báðum töflunum er að finna sama talnagrunninn, raunverulegar tekjur þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga af fjárlögum, og fjáráukalögum ef um slíkt er að ræða. Viðmiðanir um leiðréttingar eru aftur á móti af ólíkum toga. Í **Töflu 1** er sýnd skerðing sóknargjalda umfram meðaltalsskerðingu stofnana innanríkisráðuneytisins árin 2009–2014 og hvernig draga megir úr skerðingunni til jafns við áður nefnt meðaltal á þremur eða fjórum árum, árin 2015–17/18. Í **Töflu 2** er á hinn bóginn sýnt hvernig dæmið liti út ef farið hefði verið að gildandi lögum um sóknargjöld og hvernig afnema megir til fulls skerðingu sóknargjalda á þremur eða fjórum árum.

Töflunum er skipt upp í fimm meginhluta. Í fyrsta hluta eru sóknargjöld til þjóðkirkjunnar. Í öðrum hluta eru framlög til Kirkjumálasjóðs og í þeim þriðja eru framlög til Jöfnunarsjóðs sókna sem eru í báðum tilvikum tengd fjárhæð sóknargjalda. Í fjórða hluta eru sóknargjöld til annarra trúfélaga. Í fimmta hluta er skerðingin tekin saman og tilgreind árleg þörf á hækkunum á umræddum þremur eða fjórum árum, frá 2015 að telja.

5.1 Tafla 1 - Leiðrétting á umframskerðingu

Útreikningar í **Töflu 1** eru byggðir á vísitölu sem sýnir meðaltalsþróun fjárveitinga til þeirra stofnana innanríkisráðuneytisins sem hlutu almennar verðbætur í fjárlögum. Sóknargjaldið sem skilað hefur sér til kirkjunnar og annarra trúfélaga er uppreiknað með þessari vísitölu og með þeim hætti sýnt fram á þann mismun sem hefur orðið.

Í fimmta hluta töflunnar, lokaliðnum, er annars vegar birtur samtals mismunur, þ.e. skerðing framlaga umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR á árinu 2014 og hins vegar uppsöfnuð skerðing frá árinu 2008. Þá er birt hækkunarþörf til að jafna út umframskerðinguna á þremur eða fjórum árum, árin 2015–2017/18. Þær tölur

eru á verðlagi fjárlaga 2014 og fram kemur að miðað sé við heildarframlag fjárlaga 2014 og að árleg framlög hljóti almennar verðbætur fjárlaga.

Heildarskerðing árána 2009-2014 nemur 4.100 m.kr. Þörf á hækkunum til að jafna út umframskerðinguna er samtals 663 m.kr. á verðlagi fjárlaga ársins 2014, eða sem nemur 221 m.kr. á ári ef miðað er við að greiðslum verði dreift á þrjú ár, árin 2015-2017.

Tafla 1 Sóknargjöld, skerðing þeirra og hugmyndir um hvernig má lækka hana til jafns við meðaltalsskerðingu stofnana IRR á þremur eða fjórum árum

Sóknargjöld til Þjóðkirkjunnar	ár	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til sókna Þjóðkirkjunnar (m.kr.)		2.041,3	1.903,3	1.793,8	1.605,5	1.603,0	1.725,0	1.833,4
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð er		872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	728,0	750,0
Vísitala meðaltalshækkana stofnana IRR		100,0	114,0	109,2	103,9	105,4	109,9	111,7
Sóknargjald ef það hefði fylgt meðaltalshækkunum stofnana IRR		872,0	994,0	952,6	906,2	919,5	958,4	974,2
Gjöldi gjaldanda í Þjóðkirkjunni (árið á undan, 194.544 árið 2007)		195.576	194.903	191.656	190.734	191.258	191.455	
Framlag til Þjóðkirkjunnar hefði átt að vera (m.kr.)		2.035,7	2.332,8	2.228,0	2.084,2	2.104,5	2.199,6	2.238,1
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.)		5,6	-429,5	-434,2	-478,7	-501,5	-474,6	-404,7
Framlög til Kirkjumálasjóðs sem tengd eru fjárhæð sóknargjalds		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til Kirkjumálasjóðs (m.kr.)		291,8	272,2	256,6	229,5	229,2	240,2	247,4
Framlag til Kirkjumálasjóðs hefði átt að vera (% af framl. til Þjóðkirkjunnar)		14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%
Framlag til Kirkjumálasjóðs hefði átt að vera (m.kr.)		291,1	333,6	318,6	298,0	300,9	314,5	320,1
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR		0,7	-61,4	-62,0	-68,5	-71,7	-74,3	-72,7
Framlög til Jöfnunarsjóðs sókna sem tengd eru fjárhæð sóknargjalds		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til Jöfnunarsjóðs sókna (m.kr.)		377,7	352,1	331,8	297,1	296,6	310,8	320,1
Framlag til Jöfnunarsjóðs sókna hefði átt að vera (% af framl. til Þjóðkirkjunnar)		18,50%	18,50%	18,50%	18,50%	18,50%	18,50%	18,50%
Framlag til Jöfnunarsjóðs sókna hefði átt að vera (m.kr.)		376,6	431,6	412,2	385,6	389,3	406,9	414,1
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.)		1,1	-79,5	-80,4	-88,5	-92,7	-96,1	-94,0
Sóknargjöld til annarra trúfélaga		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til annarra trúfélaga (m.kr.)		253,6	254,2	248,4	241,0	250,2	269,0	287,9
Gjöldi gjaldanda í öðrum trúfélögum (árið á undan, 24.214 árið 2007)		26.115	27.030	28.695	29.748	30.722	32.470	
Framlag til annarra trúfélaga hefði átt að vera (m.kr.)		253,4	311,5	309,0	312,0	328,2	353,3	379,6
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.)		0,2	-57,3	-60,6	-71,0	-78,0	-84,3	-91,7
Samtals mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.)		7,6	-627,7	-637,1	-706,7	-744,0	-729,4	-663,0
Uppsafnaður mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.)		7,6	-620,1	-1.257,2	-1.964,0	-2.707,9	-3.437,4	-4.100,4

Sóknargjöld, Kirkjumálasjóður og Jöfnunarsjóður sókna

	2014	2015	2016	2017	2018
Samtals mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.)	-663,0				
Árleg hækkunarbörf til að jafna út umframskerðinguna á þremur árum (m.kr.) *	221,0	221,0	221,0		
Árleg hækkunarbörf til að jafna út umframskerðinguna á fjórum árum (m.kr.) *	165,8	165,8	165,8	165,8	

*J Tölur eru á verðlagi fjárlaga 2014. Miðað er við að tímabundið viðbótarframlag fjárlaga 2014 verði gert að varanlegu framlagi og að sóknargjöldin og önnur framlög sem um er fjallað í töflunni hljóti almennar verðbætur fjárlaga.

5.2 Tafla 2. Afnámskerðingar á sóknargjöldum

Í Töflu 2 er sýndur munurinn á raunverulegum tekjum kirkjunnar og annarra trúfélaga og hvernig þær hefðu verið ef farið hefði verið að gildandi lögum um

sóknargjöld og upphæðir fylgt breytingum á meðaltekjuskattstofni eins og lögin um sóknargjöld kveða á um.

Í fimmta hluta töflunnar er annars vegar birtur samtals mismunur, þ.e. skerðing framlaga frá því sem verið hefði ef þau hefðu fylgt hækkunum samkvæmt lögum um sóknargjöld o.fl. á árinu 2014. Uppsöfnuð skerðing nemur 4.918 m.kr. frá árinu 2008. Hins vegar er sýnt fram á þörf á hækkunum til að jafna út skerðinguna á þremur eða fjórum árum en hún nemur samtals 1.037 m.kr. Fram kemur að ofanefnd tala miðast við framlag fjárlaga 2014 og að miðað sé við að framlögin hljóti almennar verðbætur fjárlaga.

Tafla 2 Sóknargjöld, skerðing þeirra og hugmyndir um hvernig má afnema þá skerðingu á þremur eða fjórum árum.

Sóknargjöld til Þjóðkirkjunnar	ár	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til sókna þjóðkirkjunnar (m.kr.).....		2.041,3	1.903,3	1.793,8	1.605,5	1.603,0	1.725,0	1.833,4
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð er.....		872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	728,0	750,0
Sóknargjald ef það hefði fylgt lögbundnum hækkunum (árið 2014 er áætlun fjármálaráðuneytis).....		872,0	925,2	941,1	929,4	1005,1	1060,7	1083,0
Fjöldi gjaldenda í Þjóðkirkjunni (árið á undan, 194.544 árið 2007).....		195.576	194.903	191.656	190.734	191.258	191.455	
Framlag til Þjóðkirkjunnar hefði átt að vera (m.kr.).....		2.035,7	2.171,4	2.201,1	2.137,4	2.300,4	2.434,4	2.488,0
Mismunur, skerðing frá lögbundnum framlögum skv. lögum um sóknargjöld o.fl.....		5,6	-268,1	-407,3	-531,9	-697,4	-709,4	-654,6
Framlög til Kirkjumálasjóðs sem tengd eru fjárhæð sóknargjalds		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til Kirkjumálasjóðs (m.kr.).....		291,8	272,2	256,6	229,5	229,2	240,2	247,4
Framlag til Kirkjumálasjóðs hefði átt að vera (% af framl. Til þjóðkirkjunnar).....		14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%
Framlag til Kirkjumálasjóðs hefði átt að vera (m.kr.).....		291,1	310,5	314,8	305,7	329,0	348,1	355,8
Mismunur, skerðing frá lögbundnum framlögum skv. lögum um sóknargjöld o.fl.....		0,7	-38,3	-58,2	-76,2	-99,8	-107,9	-108,4
Framlög til Jöfnunarsjóðs Sókna sem tengd eru fjárhæð sóknargjalds		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til Jöfnunarsjóðs sókna (m.kr.).....		377,7	352,1	331,8	297,1	296,6	310,8	320,1
Framlag til Jöfnunarsjóðs sókna hefði átt að vera (% af framl. Til þjóðkirkjunnar).....		18,50%	18,50%	18,50%	18,50%	18,50%	18,50%	18,50%
Framlag til Jöfnunarsjóðs sókna hefði átt að vera (m.kr.).....		376,6	401,7	407,2	395,4	425,6	450,4	460,3
Mismunur, skerðing frá lögbundnum framlögum skv. lögum um sóknargjöld o.fl.....		1,1	-49,6	-75,4	-98,3	-129,0	-139,6	-140,2
Sóknargjöld til annarra trúfélaga		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Framlag fjárlaga (og fjáráukalaga) til annarra trúfélaga (m.kr.).....		253,6	254,2	248,4	241,0	250,2	269,0	287,9
Fjöldi gjaldenda í öðrum trúfélögum (árið á undan, 24.214 árið 2007).....		26.115	27.030	28.695	29.748	30.722	32.470	
Framlag til annarra trúfélaga hefði átt að vera (m.kr.).....		253,4	289,9	305,3	320,0	358,8	391,0	422,0
Mismunur, skerðing frá lögbundnum framlögum skv. lögum um sóknargjöld o.fl.....		0,2	-35,7	-56,9	-79,0	-108,6	-122,0	-134,1
Samtals mismunur, skerðing frá lögbundnum framlögum skv. lögum um sóknargjöld o.fl.....		7,6	-391,7	-597,7	-785,4	-1.034,7	-1.078,9	-1.037,3
Alls uppsafnaður mismunur, skerðing frá lögbundnum framlögum skv. lögum um sóknargjöld o.fl.....		7,6	-384,1	-981,8	-1.767,2	-2.801,9	-3.880,8	-4.918,1

Sóknargjöld, Kirkjumálasjóður og Jöfnunarsjóður sókna

	2014	2015	2016	2017	2018
Samtals mismunur, skerðing á lögbundnum sóknargjöldum (m.kr.).....	-1.037,3				
Árleg hækkunarpörf til að jafna út skerðinguna á þremur árum (m.kr.) *).....		345,8	345,8	345,8	
Árleg hækkunarpörf til að jafna út skerðinguna á fjórum árum (m.kr.) *).....		259,3	259,3	259,3	259,3

*) Tölur eru á verðlagi fjárlaga 2014. Miðað er við að tímabundin viðbótarframlög fjárlaga 2014 verði gert að varanlegu framlagi og að öll framlög sem fjallað er um í töflunni hljóti almennar verðbætur fjárlaga þar til þau verða aftur í samræmi við lög um sóknargjöld o.fl.

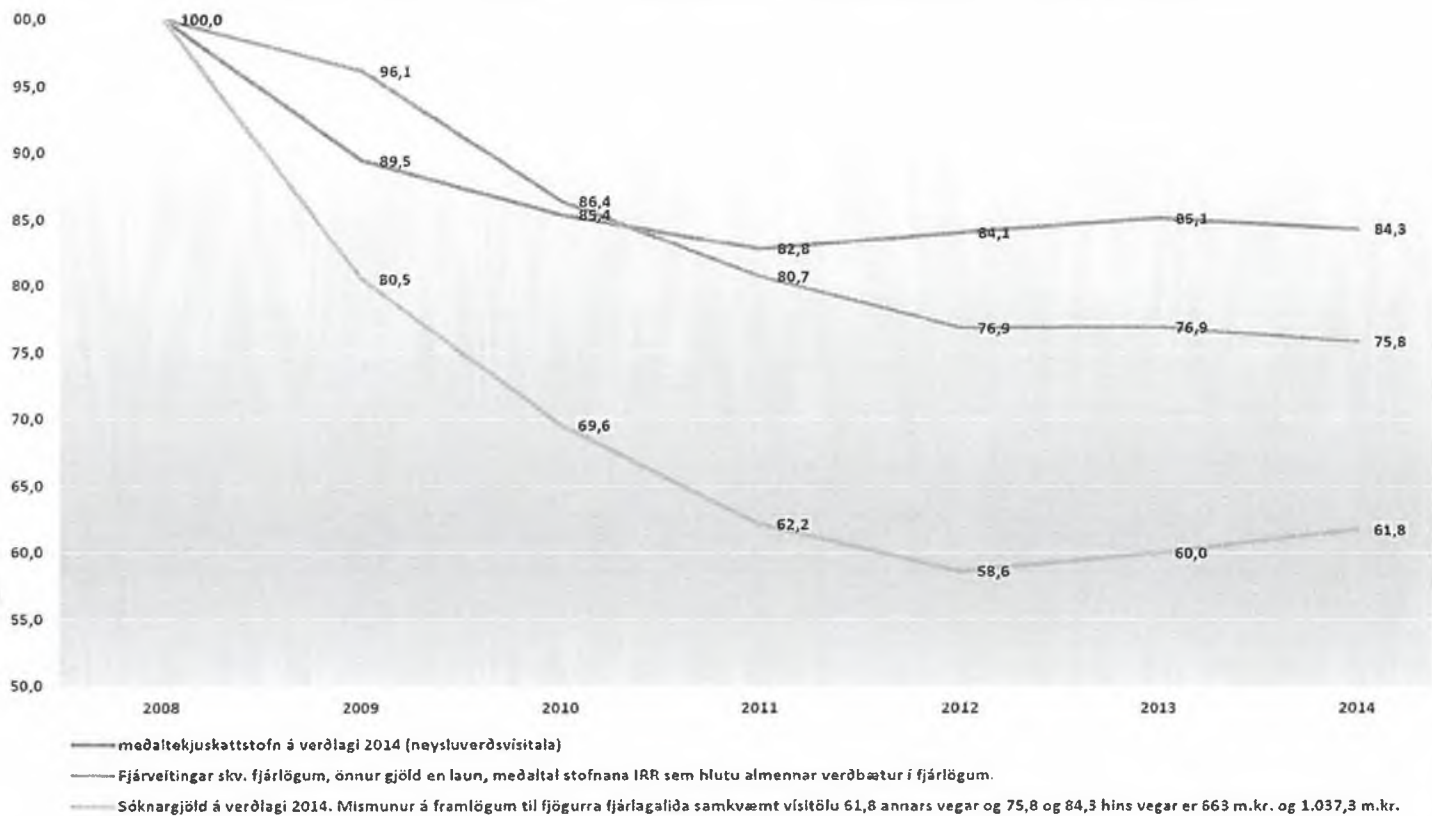
5.3 Línurit

Á eftirfarandi línuriti sem byggt er á töflunum að framan eru þrjár hagstærðir sýndar á verðlagi ársins 2014, stilltar á vísitöluna 100 árið 2008. Stuðst er við breytingar á vísitölu neysluverðs eins og Hagstofa Íslands birtir hana.

Bláa línan sýnir þróun meðaltekjuskattstofns frá árinu 2008 og til ársins 2014 en á því ári er byggt á áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Brúna línan lýsir þróun fjárveitinga skv. fjárlögum til þeirra stofnana innanríkisráðuneytisins sem hlutu almennar verðbætur í fjárlögum. Gráa línan sýnir þróun sóknargjalda á sama tímabili. Þar er reiknað með sérstöku tímabundnu framlagi fjárlaga ársins 2013, 45 m.kr og 2014, 100 m.kr.

Í skýringatexta um þróun sóknargjalda kemur fram, eins áður er getið, að mismunur á raunframlögum fjárlaga 2014 (vísitala 61,8) og framlögum ef þau hefðu fylgt meðaltalshækkunum hjá þeim stofnunum ráðuneytisins (vísitala 75,8) er 663 m.kr. en 1.037 m.kr. ef þau hefðu fylgt breytingum á meðaltekjuskattstofni (vísitala 84,3).

Vísitölusamanburður sóknargjalda, fjárveitinga og meðaltekjuskattstofns á verðlagi 2014



6 Tillaga starfshópsins

Tillaga starfshópsins um hækkun sóknargjalda byggir á niðurstöðum sem birtar eru í **Töflu 1**. Um hækkunina verði gert samkomulag. Eigi síðar en árið 2016 verði síðan gerður samningur um að draga að fullu til baka skerðingu á sóknargjöldum á tilteknum tíma þannig að ákvæði gildandi laga um sóknargjöld komi til framkvæmda á ný. Orðrétt hljóðar tillagan svo:

Starfshópurinn leggur til að gert verði samkomulag milli ríkisins og þjóðkirkjunnar um hækkun sóknargjalda til safnaða hennar um **134,9 m.kr. á ári 2015–2017**. Hækkunin verði frá heildarframlagi gildandi fjárlaga og taki ásamt því almennum verðlagsbreytingum fjárlaga hvers árs. Undir lög nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. heyra nokkur önnur verkefni sem nyttu samsvarandi hækkunar. Að því meðtöldu er árleg hækkun samtals 221 m.kr.

Eigi síðar en árið 2016 verði gerður samningur um að draga að fullu til baka skerðingu á sóknargjöldum á tilteknum tíma, og ákvæði gildandi laga nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. komi að fullu til framkvæmda á ný.

Starfshópnum var ætlað að tryggja samstöðu um fyrirkomulag og fjárhæðir sóknargjalds til þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga. Fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytis í starfshópnum áréttaði það sjónarmið að fjármögnun tillögunnar væri háð stöðu ríkisfjármála og ákvörðun Alþingis um fjárveitingar.

7 Lokaorð

Kirkjan hefur orðið fyrir mikilli umframskerðingu á undanförunum árum sem hefur haft mjög alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir safnaðarstarf hennar.

Uppsöfnuð skerðing fjárframlaga sem byggja á innheimtu sóknargjalda til þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga árin 2009-2014, umfram breytingu fjárveitinga til stofnana sem heyra undir innanríkisráðuneyti, nemur 4.100 m.kr. Telur starfshópurinn afar brýnt að við þessu verði brugðist og miðar tillaga hópsins að því. Liðin eru tæp sex ár frá hruni og gert er ráð fyrir að þessi leiðrétting verði gerð á næstu þremur árum, árin 2015–2017, en þá taki við samningur sem starfshópurinn leggur til að gerður verði árið 2016 þess efnis að á tilteknum tíma komi gildandi lög um sóknargjöld til framkvæmda á ný.

Reykjavík, 6. júní 2014

Sigríður A. Þórðardóttir

Sigríður Anna Þórðardóttir
formaður

Viðar Helgason

Inga Rún Ólafsdóttir

Gísli Jónasson

Viðar Helgason Inga Rún Ólafsdóttir Gísli Jónasson

Viðaukar

Viðauki 1. Áfangaskýrsla nefndar 16. nóvember 2011.

Viðauki 2. Lokaskýrsla nefndar 30. apríl 2012.

Viðauki 3. Lög nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl.

Viðauki 4. Lög um sóknargjöld. Samantekt, Gísli Jónasson. Sjá enn fremur frv. til laga um sóknargjöld o.fl., lagt fram á 110. löggjafarþingi árið 1987:
<http://www.althingi.is/altext/110/s/pdf/0133.pdf>

Viðauki 5. Frumvarp til laga um sóknargjöld o.fl.

Viðaukar

Viðauki 1.

Áfangaskýrsla nefndar 16. nóvember 2011

Nefnd innanríkisráðherra til að meta áhrif niðurskurðar fjárveitinga á starfsemi þjóðkirkjunnar og afleiðingar þess að haldið yrði áfram á þeirri braut.

ÁFANGASKÝRSLA TIL RÁÐHERRA

Eftir að biskup Íslands lýsti áhyggjum sínum af fjárhagsstöðu safnaða þjóðkirkjunnar vegna lækkunar á sóknargjöldum skipaði innanríkisráðherra starfshóp til að meta áhrif niðurskurðar fjárveitinga á starfsemi þjóðkirkjunnar og afleiðingar þess ef haldið yrði áfram á þeirri braut.

Starfshópurinn lét reikna út hver þessi niðurskurður hefði verið allt frá því hann hófst eftir bankahrunið og bera hann saman við þann niðurskurð sem almennt hefði verið á framlögum til reksturs hjá ríkisaðilum. Þá fór starfshópurinn fram á við Ríkisendurskoðun að fá aðgang að ársreikningum sókna þjóðkirkjunnar til að leggja mat á hvernig þær hefðu brugðist við niðurskurðinum og hvaða áhrif hann hefði haft á starfsemi þeirra.

Fjárveitingar á fjárlögum til þjóðkirkjunnar eru í meginatriðum af tvennum toga.

Í fyrsta lagi byggja þær á samkomulagi sem íslenska ríkið og þjóðkirkjan gerðu með sér árið 1997 um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna þjóðkirkjunnar. Í samkomulaginu segir (1. gr.) að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir sem þeim fylgja, að frátöldum prestssætum og því sem þeim fylgir séu eign íslenska ríkisins. Þá segir (2. gr.) að íslenska ríkið skuldbindi sig til þess, á þeim grundvelli sem að framan greini, að greiða laun presta þjóðkirkjunnar og starfsmanna biskupssembættisins. Í samkomulaginu er síðan tífundað hvað felist í framangreindri skuldbindingu ríkisins og hvað geti haft áhrif á hana.

Í öðru lagi byggja fjárveitingar fjárlaga á gildandi lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. Þau lög leystu af hólmi eldri lög um sama efni sem sett höfðu verið tveinur árum áður. Samkvæmt hinum eldri lögum lagði sóknarnefnd gjaldið á og ákvað fjárhæð þess innan tiltekins ramna. Ríkið tók að sér að annast um innheimtuna, gegn 1% þóknun sem rann í ríkissjóð, og skilaði gjaldinu til viðkomandi aðila. Í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. er til þess vísað að í greinargerð frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum komi skýrt fram að miðað sé við að hlutdeild sókna og kirkjugarða verði hin sama og verið hafi samkvæmt þágildandi lögum. Nefndin sem samdi frumvarpið hafi haft það sem meginsjónarmið að kirkjan haldi tekjustofnum sínum óskertum, miðað við það sem hún hafi haft. Jafnframt sé mikilvægt að reglur, sem settar verði, tryggi stöðugleika á tekjustofnum sókna. Þá segir í greinargerðinni að kostir þessarar leiðar, sem valin var við að reikna út og skipta umræddum gjöldum séu einkum þeir að hún sé einföld í framkvæmd, hún tryggi til frambúðar stöðugleika á umræddum tekjustofnum kirkjunnar og fylgi tekjubreytingum. Þetta auðveldi söfnuðum að áætla tekjur sínar og byggja fjárhagsáætlanir á þeim. Jafnframt falli innheimtukostnaður niður.

Af ofansögðu er því ljóst að megintekjustofnar þjóðkirkjunnar af fjárlögum eru annars vegar greiðsla fyrir eignir sem þjóðkirkjan afsalaði til ríkissjóðs, og hins vegar skil á félagsgjaldi sem ríkið tók að sér að innheimta og var árið 1987 umreiknað í tiltekið hlutfall tekjuskatts.

Frá og með fjárlögum 2009 hafa báðir ofangreindir tekjustofnar Þjóðkirkjunnar verið skertir. Fjárveitingarnar samkvæmt samkomulaginu frá 1997 hafa verið lækkaðar „.....til samræmis við almennan niðurskurð á flestum sviðum ríkisins“ eins og segir í árlegu viðbótarsamkomulagi þar sem tilgreint hefur verið hver lækkunin sé það árið og hver uppsöfnuð heildarlækkun sé orðin. Fjárveitingarnar sem byggja á sóknargjaldinu voru áður verðtryggðar með því að þær voru tiltekið hlutfall tekjuskattstofns. Því þurfti ekki að verðbæta þær sérstaklega í fjárlagafrumvarpinu. Í ákvæði frumvarps til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum um upphæð sóknargjalds hefur þess ekki verið gætt að nú þarf að verðbæta sóknargjaldið til að gætt sé jafnræðis við aðra aðila sem byggja rekstur sinn á framlögum fjárlaga. Vegna þessa hefur sóknargjald því **lækkað um nálægt 25%** umfram fjárveitingar til reksturs annarra aðila **sem sætt hafa skerðingu** til samræmis við almennan niðurskurð frá fjárlögum ársins 2008.

Athugun á áhrifum niðurskurðarins á starfsemi sókna og viðbrögðum þeirra leiddi í ljós að fjármunir til viðhalds kirkna hafa að meðaltali verið skornir niður um meira en 30% á tímabilinu svo og almennur rekstrarkostnaður kirkna eins og laun organista og annars starfsfólks. Með vitnisburði fyrir starfshópnum var leitt fram að víða væri svo komið að segja þyrfti organistum upp störfum og kórólki fækkaði, en ekki væri lengur unnt að greiða því neina þóknun eða leggja til fjármuni til hvatningar söngstarfi. Dæmi eru þess í minni sóknum á landsbyggðinni að helgihald er farið að líða fyrir fjárskort og í stærri sóknum í þéttbýli eru dæmi þess að **aukning aðsóknar**, eins og t.d. í barnastarfi er farin að valda vandræðum vegna þrenginga og niðurskurðar í mannahaldi. Einnig munu þess mörg dæmi að sóknir sem skuldsettar eru, t.d. vegna nýbygginga eða viðamikilla viðhaldsframkvæmda á síðustu árum séu mjög illa settar og sumar jafnvel þegar komnar í þrot. Samkvæmt gögnum frá Ríkisendurskoðun voru 92 sóknir sem ekki náðu endum saman í rekstri sínum á síðasta ári og hafði fjölgað um liðlega 50% á þremur árum. Það er því ljóst að með sama áframhaldi mun Þjóðkirkjunni á allra næstu árum verða nauðugur sá kostur að leggja niður mikilvægan hluta af kjarnastarfsemi sinni til að forða því að kerfið í heild komist í þrot.

Til skýringar er hjálögð mynd. Á henni hafa þrír hagvísar verið stilltir á 100 árið 2008 og síðan er fylgst með þróun þeirra. Af myndinni má lesa, að forstöðumönnum stofnana sem falla undir IRR er gert að glíma við þann vanda að reka stofnanir sínar á næsta ári fyrir fjárheimildir sem mælast 105,44 meðan kostnaðurinn sem fylgir þróun vísitölu neysluverðs er almennt kominn upp í 128,19. Söfnuðum Þjóðkirkjunnar er aftur á móti boðið upp á að reka sig fyrir 79,4 með sama kostnað, eða upp á 128,19. Niðurskurðurinn sem söfnuðirnir standa frammi fyrir að teknu tilliti til kostnaðarhækkana, (38,1%), er því í raun rúmlega tvöfaldur sá niðurskurður sem stofnanir ráðuneytisins hafa mátt sæta (17,7%).

Að óbreyttu munu á næsta ári renna í ríkissjóð um 530 m.kr. vegna skerðingar sóknargjalda umfram meðaltalsskerðingu þeirra stofnana IRR sem hljóta almennar verðbætur í fjárlögum.

Starfshópurinn stefnir að því að skila lokaskýrslu sinni svo fljótt sem auðið er.

Reykjavík, 16. nóvember 2011.

Virðingarfyllt,

(sign)

Ingibjörg Pálmadóttir formaður

Gísli Jónasson

Halldóra Þorvarðardóttir

Oddur Einarsson

Viðauki 2.

Lokaskýrsla nefndar 30. apríl 2012

Nefnd innanríkisráðherra til að meta áhrif niðurskurðar fjárveitinga á starfsemi þjóðkirkjunnar og afleiðingar þess að haldið yrði áfram á þeirri braut.

SKÝRSLA TIL RÁÐHERRA

INNGANGUR – UM ÁFANGASKÝRSLU NEFNDARINNAR

Svo sem fram kom í áfangaskýrslu nefndarinnar, sem gefin var út hinn 16. nóvember 2011 skipaði ráðherra starfshóp þennan eftir að biskup Íslands hafði lýst áhyggjum sínum af fjárhagsstöðu safnaða Þjóðkirkjunnar vegna lækkunar á sóknargjöldum. Starfshópurinn skyldi meta áhrif niðurskurðar fjárveitinga á starfsemi þjóðkirkjunnar og afleiðingar þess ef haldið yrði áfram á þeirri braut.

Starfshópurinn lét reikna út hver þessi niðurskurður hefði verið allt frá því hann hófst eftir bankahrunið og bera hann saman við þann niðurskurð sem almennt hefði verið á framlögum til reksturs hjá ríkisaðilum. Þá fékk starfshópurinn aðgang að ársreikningum sókna þjóðkirkjunnar hjá Ríkisendurskoðun til að leggja mat á hvernig þær hefðu brugðist við niðurskurðinum og hvaða áhrif hann hefði haft á starfsemi þeirra.

Í áfangaskýrslunni kom fram að framlög á fjárlögum til Þjóðkirkjunnar eru í meginatriðum af tvennum toga, þ.e. þau byggja í fyrsta lagi á samkomulagi ríkisins og þjóðkirkjunnar frá 1997 um kirkjujarðir og launagreiðslur presta og starfsmanna Þjóðkirkjunnar. Í öðru lagi byggja framlög fjárlaga á gildandi lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl. Megintekjustofnar Þjóðkirkjunnar af fjárlögum væru annars vegar greiðsla fyrir eignir sem Þjóðkirkjan afsalaði til ríkissjóðs, og hins vegar skil á félagsgjaldi sem ríkið tók að sér að innheimta og var árið 1987 umreiknað í tiltekið hlutfall tekjuskatts.

Þá kom fram að frá og með fjárlögum 2009 hafi báðir ofangreindir tekjustofnar Þjóðkirkjunnar verið skertir. Framlögin samkvæmt samkomulaginu frá 1997 hafi verið lækkuð „.....til samræmis við almennan niðurskurð á flestum sviðum ríkisins“ eins og segi í árlegu viðbótarsamkomulagi þar sem tilgreint hefur verið hver lækkunin sé það árið og hver uppsöfnuð heildarlækkun sé orðin. Einnig kom fram að framlögin sem byggja á sóknargjaldinu hafi áður verið verðtryggð með því að þau voru tiltekið hlutfall tekjuskattstofns. Því hafi ekki þurft að verðbæta þau sérstaklega í fjárlagafrumvarpinu. Í ákvæði frumvarps til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum um upphæð sóknargjalds hafi þess ekki verið gætt að verðbæta sóknargjaldið til að gætt væri jafnvægis við aðra aðila sem byggja rekstur sinn á framlögum fjárlaga. Vegna þessa hafi sóknargjald því lækkað um nálægt 25% umfram framlög til reksturs annarra aðila sem sætt hafi skerðingu til samræmis við almennan niðurskurð frá fjárlögum ársins 2008.

Í áfangaskýrslunni kom fram að athugun starfshópsins á áhrifum niðurskurðarins á starfsemi sókna og viðbrögðum þeirra hafi leitt í ljós að fjármunir til viðhalds kirkna hafi að meðaltali verið skornir niður um meira en 30% á tímabilinu svo og almennur rekstrarkostnaður kirkna eins og laun organista og annars starfsfólks. Með vitnisburði fyrir starfshópnum var leitt fram að víða væri svo komið að segja þyrfti organistum upp störfum og kórólki fækkaði, en ekki væri lengur unnt að greiða því neina þóknun eða leggja til fjármuni til hvatningar söngstarfi. Dæmi væru þess í minni sókn um landsbyggðinni að helgihald væri farið að líða fyrir fjárskort og í stærri sókn um þéttbýli væru dæmi þess að aukning aðsóknar, eins og t.d. í barnastarfi væri farin að valda vandræðum vegna þrenginga og niðurskurðar í mannahaldi. Þá væru þess mörg dæmi að sóknir sem skuldsettar eru, t.d. vegna nýbygginga eða viðamikilla viðhaldsframkvæmda á síðustu árum væru mjög illa settar og sumar jafnvel þegar komnar í þrot. Samkvæmt gögnum frá

Ríkisendurskoðun voru 92 sóknir sem ekki náðu endum saman í rekstri sínum á árinu 2010 og hafði fjölgað um liðlega 50% á þremur árum. Dregin var sú ályktun af gögnum Ríkisendurskoðunar og vitnisburði að með sama áframhaldi mundi Þjóðkirkjunni á allra næstu árum verða nauðugur sá kostur að leggja niður mikilvægan hluta af kjarnastarfsemi sinni til að forða því að kerfið í heild kæmist í þrot.

Með áfangaskýrslunni fylgdi mynd þar sem þrír hagvísar höfðu verið stilltir á 100 árið 2008, þróun þeirra sýnd til ársins 2011 og áætluð þróun til ársins 2012. Af myndinni mátti lesa, að forstöðumönnum stofnana sem falla undir IRR væri gert að glíma við þann vanda að reka stofnanir sínar á árinu 2012 fyrir fjárheimildir sem mældust 105,44 meðan kostnaðurinn, sem fylgdi þróun vísitölu neysluverðs væri almennt kominn upp í 128,19. Söfnuðum Þjóðkirkjunnar væri aftur á móti boðið upp á að reka sig fyrir 79,4 með sama kostnað, eða upp á 128,19. Niðurskurðurinn sem söfnuðirnir stæðu frammi fyrir að teknu tilliti til kostnaðarhækkana, (38,1%), væri því í raun rúmlega tvöfaldur sá niðurskurður sem stofnanir ráðuneytisins hefðu mátt sæta (17,7%). Áfangaskýrslu starfshópsins lauk síðan með því að fullýrt var að á árinu 2012 myndu að óbreyttu renna í ríkissjóð um 530 m.kr. vegna skerðingar sóknargjalda umfram meðaltalsskerðingu þeirra stofnana IRR sem hljóta almennar verðbætur í fjárlögum.

SKERÐING SÓKNARGJALDA Á ÁRINU 2010 OG VIÐBRÖGÐ SÓKNA VIÐ HENNI – VIÐBÓTAR-GÖGN FRÁ RÍKISENDURSKOÐUN OG GÖGN FRÁ SÓKNUM LANDSINS.

Í umfjöllun nefndarinnar um viðbrögð sókna á árinu 2010 við skerðingu sóknargjaldanna var byggt á gögnum frá Ríkisendurskoðun eins og fram kemur í áfangaskýrslu nefndarinnar. Þau gögn voru ekki tæmandi vegna þess að sóknirnar höfðu ekki allar skilað ársreikningum sínum til stofnunarinnar. Nefndin mat það engu að síður svo að gögnin væru nægjanleg til að byggja álit á. Eftir útgáfu áfangaskýrslunnar fékkst það sem upp á vantaði af gögnum frá Ríkisendurskoðun. Þau voru lesin inn í gagnagrunn nefndarinnar og við það varð sú breyting á niðurstöðunum að í stað þess sem áður hafði komið fram í áfangaskýrslunni, þ.e. að liðlega 50% aukning hefði orðið á fjölda þeirra sókna sem ekki náðu endum saman á árinu 2010 miðað við árið 2008 þá er nú ljóst að sú hlutallstala er 67%. Til viðbótar þessu óskaði nefndin eftir upplýsingum frá nokkrum sóknnum í öllum landsfjórðunum um rekstur þeirra á síðasta ári og viðbrögð við skertum tekjum. Svör bárust frá sjö sóknnum, fjórum á höfuðborgarsvæðinu, og einni í hverjum landshluta á Norðurlandi, Austurlandi og Suðurnesjum. Sammerkt er með þeim að alls staðar eru vandamálin orðin mjög alvarleg. Ljóst er að allar þessar sóknir verða gerðar upp með tapi fyrir árið 2011 þótt ársuppgjöri sé ekki alls staðar lokið. Lausleg samantekt á rekstraruppgjörum bendir til að samanlagt tap þessara níu sókna verði vel á annað hundrað milljónir króna og samanlagðar skuldir þeirra eru vel á sjöunda hundrað milljónir króna. Alls staðar eru sömu lýsingarnar á viðbrögðum, eignum er ekki haldið við, laun eru lækkuð og starfsmönnum sagt upp, helgiöld er dregið saman, æskulýðs- og eldri borgarastarfi er hætt, kórar eru leystir upp og allt menningarstarf ýmist skorið niður í nánast ekkert eða því beinlínis hætt. Kærleikspjónusta s.s. heimsóknir til aldraðra og sjúkra er dregin saman eða þeim hætt. Samandregið má segja að lýsingarnar bendi til þess að óhætt sé að draga þá ályktun að grunnskiðir í starfsemi safnaða þjóðkirkjunnar séu að hruni komnar. Hér að neðan er birtur útdráttur úr umsögnum forsvarsmanna sóknanna.

Norðurland

Ljóst að sóknin er rekin með tapi árið 2011. Hef séð 9 mánaða uppgjör og þar er töluvert tap. Við gripum strax árið 2009 til aðhaldsaðgerða, höfum frestað öllu viðhaldi sem hægt er fresta og þar sem húsmunir eða hlutir lágu ekki undir skemmdum. Við höfum dregið úr starfinu hjá okkur, sagt upp skrúfað fyrir snjóbræðslukerfið og mokum ekki snjó nema athafnir séu í kirkjunni. Samið upp á nýtt við kirkjuverði um aukið vinnuframlag fyrir sömu laun meira verður ekki gert á rekstrarsviði kirkjunnar nema þá að fara að loka henni einhverja daga í hverri viku sem er vandséð þar sem einhver starfsemi er þar alla daga. Enn höfum við ekki dregið nema óverulega úr safnaðarstarfi en það er ljóst að það fer næst undir hnífinn ef ekki fer að rætast eitthvað úr tekjum okkar. Sóknarbörnum hefur heldur fjölgað á þessum tíma frá 2009 -2011 ef það hefði ekki verið hefðum við orðið á draga saman í safnaðarstarfi

Höfuðborgarsvæðið (1):

Laun hafa verið lækkuð og vinnuframlag í framhaldi af því. Enginn hefur verið undanskilinn nema ræstingin, sem hefur reyndar verið í algjöru lágmarki undanfarin ár.

Skorið hefur verið niður í stjórnumarkostnaði, eins og unnt er, en meginhluti hans er framlag kirkjunnar í héraðssjóð, þ.e. 5% af sóknargjöldum.

Skorið hefur verið niður í húsnæðiskostnaði, allt að einni milljón með ýmis konar rekstrarsparnaði, rafmagns- og ljósanotkun o.þ.h. svo og í öryggisþjónustu, en án þess þó að minnka öryggið.

Skorið hefur verið niður í helgihaldi og kærleiksþjónustu, í helgihaldi fyrst og fremst í aðkeyptum flutningi, þ.m.t. kórsöng við guðsþjónustur og messur, blóm eru ekki lengur keypt til að hafa á altari og í kærleiksþjónustunni er niðurskurður í heimsóknarþjónustu til þurfandi sóknarbarna. Einnig hefur samvera með sóknarbörnum, einkum eldri borgurum og einstæðingum verið minnkuð frá samveru einu sinni í viku í að vera aðeins einu sinni á tveggja vikna fresti.

Við höfum orðið að fækka starfsfólki í barnastarfi og t.a.m. barnakórinn, sem byrjað var með fyrir nokkrum árum, hefur verið aflagður og tveimur kórstjórnendum sagt upp störfum. Fræðsluefni fyrir barnastarfið hefur verið skorið við nögl.

Skorið hefur verið niður í auglýsingum, höfum orðið að hætta við sameiginlega auglýsingu kirknanna á höfuðborgarsvæðinu um barnastarf kirkjunnar, auglýsum ekki lengur í hverfisblaðinu nema birtingin sé ókeypis og sama gildir um tilkynningar í útvarpi.

Afleiðingin er í fáum orðum sú að starfsemi kirkjunnar hefur verið skorin verulega niður, reynt er að viðhalda barna- og unglingastarfinu, meðan annað starf líður fyrir fjármagnsskort, t.a.m. er ekki unnt að viðhalda sama stigi af þjónustu við eldri borgara í sókninni með ýmis konar aðstoð og heimsóknum, og er það mjög bagalegt þar sem mikið er af eldri borgurum í sókninni.

Það er einnig ljóst að ekkert má út af bregða, t.a.m. í viðhaldi kirkjunnar, allar viðgerðir eru kostnaðarsamar og geta kostað mikla fjármuni eins og raunin hefur verið undanfarin ár.

Höfuðborgarsvæðið (2):

Öll laun lækkuð um 10% (kirkjuvörður og organisti í 90% starfi og djákni í 40%)

Starfsfólki í barna- og æskulýðsstarfi fækkað

Æskulýðsstarf fyrir unglinga lagt niður

Kórustarf yngri barna lagt niður, tveir kórar

Djákni í 40% starfi einn með barnastarf og öldrunarstarf (fyrir neðan öryggismörk)

Öllum viðhaldsframkvæmdum frestað

Mikil lekavandamál þannig að t.d. þarf að breiða plast yfir altari í rigningum

Dregið úr öllum innkaupum, endurnýtt og sparað sem kostur er

Engar veitingar.

Engin blóm eða jólatré

Ekkert efni keypt fyrir barnastarf

Enginn styrkur vegna fermingarbúða

Híti lækkaður

Auglýsinga- og póstkostnaður skorinn niður eins og hægt er

Sorphirðusamningi sagt upp

Öryggisgæsla minnkuð

Ekkert eftir nema að segja upp lykilstarfsfólki og leggja niður meira starf

Austurland:

Uppgjöri ekki lokið en ljóst að tap verður upp á ca. 1,8 m.kr.

Höfum reynt að halda í fullt safnaðarstarf auk þess sem við höfum frekar bætt í varðandi æskulýðsstarfið.

Það hefur þó gerst á kostnað fjárhags safnaðarins og síðustu 3 árin hefur söfuðnuðurinn verið rekinn með tapi. Tapið hefur verið fjármagnað með því að ganga á sjóði sem sóknin hefur safnað í og voru ætlaðir í aðra hluti eins og viðhald sem á móti hefur setið á hakanum.

Nú er staðan orðin þannig að við óbreytt ástand sjáum við okkur ekki annað fært en að draga úr safnaðarstarfi.

Höfuðborgarsvæðið (3):

Starfshlutföll starfsmanna hafa verið lækkuð og öðrum sagt upp.

Samtals fækkun um u.þ.b. 2 stöðugildi.

Launakostnaður lækkað frá 2008 um liðlega 40%.

Árið 2008 fóru 60,8% sóknargjalda í afborganir og vaxtagreiðslur lána. 2010 var þetta hlutfall 81,3% og 2011 86,5%.

Kostnaði við kirkjustarf haldið í algjöru lágmarki og engar endurbætur hafa átt sér stað á mannvirkjum og ekkert viðhald verið nema til að bjarga neyðarástandi.

Fyrir virðist liggja að óbreyttu, að leggja niður hluta kjarnastarfs og loka kirkjunni einhverja daga vikunnar.

Höfuðborgarsvæðið (4):

Starf æskulýðsfulltrúa í fullu starfi lagt niður um mitt ár 2011 og hálf starf prests verður lagt niður í sumar (2012). Starf meðhjálpara lagt niður. Skorið hefur verið niður í barna og æskulýðsstarfi og ýmsum öðrum þáttum kjarnastarfsins og ljóst að með sama áframhaldi neyðist söfnuðurinn til að leggja niður starfsþætti sem eru mikilvægir í samfélagi safnaðarins.

Söfnuðurinn greiddi upp allar langtíma byggingarskuldir fyrir 7 árum og stóð ágætlega, en nú er varasjóður að tæmast og þá mun halla hratt undan fæti.

Suðurland

Stefnir í tap upp á um 1,3 m.kr. á árinu 2011.

Sóknargjöld þyrftu að hækka 10 - 11% til að koma út á sléttu.

Óhjákvæmilegt viðhald kirkjunnar kostaði kr. 800.000.

Starfsflutfall organista var skorið niður um 20%.

Æskulýðsstarf í samstarfi við KFUM/K. hefur ekki verið skert en er að hluta fjármagnað með styrk sem fékkst frá hérðssjóði.

Suðurnes

Staða fjármála alvarleg. Stefnir í verulegt tap á árinu 2011.

Ekki til fjármagn í nauðsynlegt viðhald. Farið að bera á skemmdum vegna raka og annarra þátta á veggþiljum og í kringum lagnir í kirkjuhúsinu. Þá hefur orðið vart við leka á þaki kirkjunnar.

Orgel kirkjunnar er nánast ónýtt.

Safnaðarheimilið, sem vígt varíð árið 2000 krefst æ meira viðhalds. Þakið lekur á ýmsum stöðum sem hefur skemmt múrklæðingu á veggjum.

Söfnuðurinn hefur varið öllum kröftum sínum í að safna í velferðarsjóð vegna slæms atvinnuástands. Einn starfsmaður kirkjunnar haldið utan um hjálparstarf í samvinnu við Hjálparstarf kirkjunnar.

Æskulýðsprestur starfar við kirkjuna og hefur presturinn náð einstökum árangri við barna og ungmenningarstarf.

Tónlistar- og menningarstarfið hefur að sama skapi vaxið mjög undir stjórn organistans en kórinn telur 70 manns og hefur staðið fyrir margvíslegum viðburðum sem hafa dregið að sér fjölda gesta.

Allt þetta er í uppnámi nú vegna þess samdráttar sem söfnuðurinn hefur mátt taka á sig.

AFLEIÐINGAR ÞESS AÐ SKERÐING SÓKNARGJALDANNA VERÐI VIÐVARANDI

Í þessum kafla verður leitast við að greina hvaða starfsemi sókna Þjóðkirkjunnar telst til grunnþjónustu hennar. Þá verður jafnframt leitast við að meta afleiðingar skerðingar sóknargjaldanna á starfsemi sóknanna til skamms tíma og til lengri tíma. Að lokum verður síðan reynt að meta hvernig afleiðingarnar hafa áhrif á samfélagið til lengri tíma.

Kirkjubing samþykkti árið 2010 þingsályktun um heildarskipan þjónustu kirkjunnar. Í ályktuninni er grunnþjónusta kirkjunnar skipt í eftirtalda meginþætti:

- a) Helgihald,
- b) boðun og fræðslu,
- c) kærleiksþjónusta, sálgæslu og hjálparstarf,
- d) menningu og listir
- e) staðbundna þjónusta.

Þingsályktunin byggði á skýrslu nefndar sem lögð var fyrir kirkjuráð í september 2010. Í henni er grunnþjónusta kirkjunnar lýst og um hana fjallað ítarlega. Ljóst er af þeirri umfjöllun og skilgreiningunni sem að baki býr að ekki er margt í starfsemi kirkjunnar sem fellur utan grunnþjónustuhugtaksins, en ekki hefur verið unnin lýsing á þeirri starfsemi enda eðli máls samkvæmt afskaplega mismunandi eftir sóknum og eflaust víðast hvar engin s.s. í dreifbýli.

Öll starfsemi safnaða Þjóðkirkjunnar byggir á starfsmönnum hennar, vígðum sem leikum og launuðum sem sjálfbóðaliðum. Söfnuðirnir hafa allir starfandi vígðan prest og hinir stærstu fleiri en einn sem taka laun sín úr ríkissjóði og þeir þurfa því ekki að fjármagna af sóknargjöldum en allt annað mannahald þarf að greiða með þeim. Þá er sjálfbóðaliðastarf ekki án kostnaðar því margs konar kostnaður fellur til við það, sem sóknin þarf að greiða. Af lýsingu á fjárhagslegri stöðu

þeirra sem nefndin hefur aflað sér er fullkomlega ljóst að ef skerðing sóknargjaldanna verður viðvarandi munu mjög margir söfnuðir þurfa að segja upp starfssamningum allra starfsmanna sem launaðir eru með sóknargjöldum. Nefndin benti í áfangaskýrslu sinni á að vísbendingar væru um þetta og nú er ljóst að þessi staða blasir nú þegar víða við, og að óbreyttu má búast við fjöldauppsögnum starfsmanna næsta haust. Verði þessi staða uppi er ljóst að söfnuðirnir munu þurfa að draga starfsemi sína mjög verulega saman. Ekki hefur farið fram formleg könnun á því hvernig það verði gert og það er eflaust mismunandi eftir staðhættum en af sjálfu sér leiðir að í lengstu lög verður reynt að draga sem minnst úr beinu helgihaldi og boðun og fræðslu. Það merkir þá að lista- og menningarstarfsemi er sjálfhætt og næst mun kærleikspjónusta, sálgæsla sem ekki er beinlínis á vegum prestanna sjálfra og hjálparstarf á vegum safnaðanna leggjast af. Staðbundin þjónusta sem tilfærð er í skýrslunni er vegna sérstakra aðstæðna í söfnuði, svo sem vaxandi fjölda innflytjenda, breytinga á búsetu og þjónustu við ferðafólk og við fólk sem dvelst utan marka sóknarinnar s.s. í sumarhúsum. Reynt verður að lágmarka allan kostnað við slíka þjónustu sem merkir að henni verður ekki sinnt nema í algerum neyðartilvikum. Í mörgum tilvikum, einkum þar sem söfnuðir eru mjög skuldsettir mun þetta ekki duga og jafnvel ekki heldur þótt helgihald, og boðun og fræðsla yrðu dregin saman svo sem kostur er þannig að við slíkum söfnuðum blasir ekkert annað en gjaldþrot.

Langtímaafleiðingar á starfsemi kirkjunnar ef skerðing sóknargjalda verður viðvarandi hafa ekki verið rannsakaðar. Af ofangreindri lýsingu má þó draga þá ályktun að ef fjöldi sókna verður beinlínis gjaldþrota eða þarf að gera nauðasamninga sem bindur allar tekjur þeirra langt fram í tímann, annar hópur þeirra hefur enga fjármuni til annars en að greiða af skuldum sínum, þriðji hópurinn getur aðeins haldið úti lágmarkshelgihaldi og þeirri boðun og fræðslu sem prestarnir sjálfir geta komist yfir en engin sókn getur sinnt neinni annari af grunnþjónustu kirkjunnar þá eru meginstöðir kirkjustarfsins fallnar og kirkjan lömuð. Áhrif þessa fyrir samfélagið allt þarf ekki að fjölyrða um, jafnsamofin sem kirkjan er þjóð sinni og þjóðin kirkju sinni.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁFANGASKÝRSLU STARFSHÓPSINS – TILLÖGUR FJÁRLAGANEFNDAR OG SAMÞYKKT ALÞINGIS.

Eftir útkomu áfangaskýrslu nefndarinnar var hún kynnt fjölmörgum aðilum og þar á meðal fjármálaráðuneytinu og fjárlaganeftnd Alþingis. Fjárlaganeftnd brást við með því að gera breytingatillögu við 3. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir yfirstandandi ár. Tillagan fól í sér að samtals yrði 90 m.kr. hækkun á framlögum sem byggðu á innheimtu sóknargjalda og hún skiptist þannig að framlög til Kirkjumálasjóðs hækkuðu um 9 m.kr., framlög til sókna þjóðkirkjunnar hækkuðu um 61,2 m.kr., framlög til annarra trúfélaga hækkuðu um 8,3 m.kr. og framlög til Jöfnunarsjóðs sókna hækkuðu um 11,5 m.kr.

Greinargerð með tillögunni hljóðaði þannig:

„Þjóðkirkjan hefur vakið athygli fjárlaganeftndar á misræmi við útfærslu á niðurskurði framlaga undanfarinna ára. Þannig hafa framlög til sóknargjalda lækkað mun meira en sem nemur hagræðingarkröfu á almennan rekstur ríkisins. Innanríkisráðherra hefur skipað nefnd sem ætlað er að leggja mat á afleiðingar niðurskurðarins. Í kjölfar þess að nefndarálit verður kynnt ráðherra á Alþingi mun ráðuneytið bregðast við ábendingum með tillögum til Alþingis um breytingar á fjárlögum við undirbúning fjárlagafrumvarps fyrir árið 2013. Með þessari tillögu er komið til móts við athugasemdir þjóðkirkjunnar með því að hækka framlögin um 5% frá því sem var í frumvarpi til fjárlaga. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að önnur rekstrargjöld en laun yrðu hækkuð um 5,3% milli ára. Sú ákvörðun náði ekki til sóknargjalda og er bætt úr því með þessari tillögu.“

Alþingi samþykkti breytingartillöguna og framlögin til sókna þjóðkirkjunnar hækkuðu um 5% frá því sem áður hafði verið ákveðið.

LOKAORÐ STARFSHÓPSINS

Í áfangaskýrslu nefndarinnar kom eins og áður segir fram að afleiðing þess niðurskurðar sem þá hafði verið ákveðinn á sóknargjöldunum væri sú að söfnuðum þjóðkirkjunnar væri gert að reka sig fyrir fjárhæð sem næmi 79,4 miðað við 100 á árinu 2008 meðan aðrir ríkisaðilar sem féllu undir IRR fengju fjárheimildir sem næmu 105,44. Kostnaður, sem fylgdi þróun vísitölu neysluverðs væri hins vegar almennt kominn upp í 128,19. Breytingin sem gerð var við 3. umræðu um frumvarp til gildandi fjárlaga olli því að vísitala sóknargjaldatekna til þjóðkirkjusafnaða hækkaði úr 79,4 og upp í 82,2. Leiðréttingin var því fyrst og fremst mikilsverð viðurkenning á því að jafnræðis hefði ekki verið gætt og tekjur af sóknargjöldunum hefðu verið skertar langt umfram aðra sambærilega aðila sem byggja rekstur sinn á framlögum á fjárlögum. Til að tryggja þetta jafnræði þarf mikið

átak og nefndinni er ljóst að það verður ekki gert í einu skrefi. Nefndin hefur ekki beinar tillögur um hvernig þetta skuli gert, enda var henni ekki ætluð slík tillögugerð samkvæmt erindisbréfi. Nefndinni þykir hins vegar rétt að fram komi að með því að stíga nú það skref að hækka sóknargjöldin upp í 852 kr. á næsta ári úr 701 kr. mun vísitala sóknargjaldatekna þjóðkirkjusafnaða að öðru óbreyttu hækka úr 82,2 á þessu ári og í 100. Þar með væri náð þeim árangri að bæta sóknunum líðlega tvo þriðju hluta þeirrar skerðingar sem þær sættu umfram aðra og unnt ætti að vera að bæta þeim það sem þá vantaði á árinu 2014. Þegar þeim árangri væri náð, yrði þess síðan gætt að allar hugsanlegar hækkanir fjárheimilda í formi verðbóta eða annars sem aðrir ríkisaðilar nytu, kæmu einnig til hækkunar á sóknargjaldatekjum þannig að fulls jafnræðis væri gætt. Nefndin telur eðlilegt að þjóðkirkjan taki á sig skerðingu til jafns við aðrar stofnanir þjóðfélagsins, en telur réttlætismál að bæta kirkjunni þá umframskerðingu sem hún hefur orðið fyrir, því það hljóta að hafa verið mistök að hún var skert meira en aðrar stofnanir. Að lokum minnir nefndin á, eins og hún gerði í lokaorðum áfangaskýrslu sinnar að jafnvel þótt sóknargjaldatekjur þjóðkirkjusafnaðanna yrðu á næsta ári hækkaðar upp í 852 kr. liggur nærri að frá því skerðing þeirra hófst hafi runnið í ríkissjóð um tveir milljarðar króna af þessum tekjustofni safnaðanna vegna skerðingar umfram aðra.

Engin krafa er gerð um bætur vegna þessa en einungis sú réttlætiskrafa að söfuðirnir séu ekki því misrétti beittir að þurfa að sæta skerðingu umfram aðra.

Reykjavík, 30.apríl 2012

Ingibjörg Pálmadóttir formaður

Gísli Jónasson

Halldóra Þorvarðardóttir

Oddur Einarsson

Viðauki 3.

Lög nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl.

Lög um sóknargjöld o.fl. 1987 nr. 91 29. desember

Ferill málsins á Alþingi. Frumvarp til laga.

Tóku gildi 1. janúar 1988. Breytt með L. 124/1997 (tóku gildi 30. des. 1997), L. 148/2001 (tóku gildi 1. jan. 2002), L. 51/2002 (tóku gildi 1. júlí 2002), L. 95/2002 (tóku gildi 31. maí 2002), L. 129/2004 (tóku gildi 31. des. 2005), L. 173/2008 (tóku gildi 1. jan. 2009; komu til framkvæmda skv. fyrirætlum í 20. gr.), L. 70/2009 (tóku gildi 30. júní 2009 nema 1.–3. gr., 12.–26. gr. og brbákv. V og VI sem tóku gildi 1. júlí 2009, 4. gr. sem tók gildi 1. sept. 2009 og brbákv. IV sem tók gildi 16. júní 2009; komu til framkvæmda skv. fyrirætlum í 29. gr., sbr. og L. 97/2009 (tóku gildi 3. sept. 2009)), L. 162/2010 (tóku gildi 1. jan. 2011), L. 164/2010 (tóku gildi 1. jan. 2011 nema 2., 6., 22. og 26. gr. sem tóku gildi 31. des. 2010; komu til framkvæmda skv. fyrirætlum í 29. gr.), L. 126/2011 (tóku gildi 30. sept. 2011), L. 164/2011 (tóku gildi 30. des. 2011 nema 1.–2., 4.–5., 7., 15.–21., 24.–27., 29.–30. og 34.–39. gr. sem tóku gildi 1. jan. 2012; komu til framkvæmda skv. fyrirætlum í 40. gr.), L. 146/2012 (tóku gildi 1. jan. 2013 nema a- og d-liður 2. gr. sem tóku ekki gildi, sbr. L. 79/2013, 1. gr., og c-liður 2. gr. og 34. gr. sem tóku gildi 1. júlí 2013; komu til framkvæmda skv. fyrirætlum í 35. gr.), L. 6/2013 (tóku gildi 1. jan. 2013, birt í Stjtið. 13. febr. 2013) og L. 140/2013 (tóku gildi 31. des. 2013 nema 1.–2., 4.–12., 16.–18., 23.–29., 31.–32., 34.–38. og 40.–48. gr. sem tóku gildi 1. jan. 2014 og 21. gr. sem tekur gildi 1. jan. 2016; komu til framkvæmda skv. fyrirætlum í 49. gr.).

Ef í lögum þessum er getið um ráðherra eða ráðuneyti án þess að málefnasvið sé tilgreint sérstaklega eða til þess vísað, er átt við **innanríkisráðherra** eða **innanríkisráðuneyti** sem fer með lög þessi. Upplýsingar um málefnasvið ráðuneyta skv. forsetaúrskurði er að finna hér.

I. kafli. [Um hlutdeild þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga í tekjuskatti.]¹⁾

¹⁾L. 6/2013, 14. gr.

■ **1. gr.** [Þjóðkirkjusöfnuðir og skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög samkvæmt lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög skulu eiga ákveðna hlutdeild í tekjuskatti á löggðum samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt eftir því sem lög þessi ákveða.]¹⁾

¹⁾L. 6/2013, 14. gr.

■ **2. gr.** [Ríkissjóður skal skila 15. hvers mánaðar, af óskiptum tekjuskatti, fjárhæð er rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga [og lífsskoðunarfélaga].]¹⁾ Fjárhæð þessi reiknast þannig að fyrir hvern einstakling, sem er 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári, greiðist ákveðin upphæð sem ákvarðast þannig:

1. [Á árinu 1997 skal gjaldið vera 400,24 kr. á einstakling á mánuði.]³⁾

2. ...³⁾

3. Á árinu [1998]³⁾ og síðar ákvarðast gjaldið af endanlegri ákvörðun gjaldsins frá fyrra ári, að viðbætti hækkun er samsvarar þeirri hækkun er kann að verða á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli næstliðinna tekjuára á undan gjaldári.

□ Nú verða gerðar breytingar á útreikningi tekjuskattsstofns og skal þá taka tillit til þess við ákvörðun gjaldsins hverju sinni.

□ Hækkun á gjaldi samkvæmt þessari grein skal ákvarðast af [ráðherra]⁴⁾ í samræmi við upplýsingar frá ríkisskattstjóra ...⁵⁾ eigi síðar en 1. ágúst ár hvert. Þar til ákvörðun þessi liggur fyrir skal ráðherra ákveða uppgreiðslu gjaldsins fyrir mánuðina janúar til júlí ár hvert á grundvelli spár um tekjuþróun tveggja næstliðinna ára.

¹⁾L. 6/2013, 14. gr. ²⁾L. 70/2009, 23. gr. ³⁾L. 124/1997, 1. gr. ⁴⁾L. 126/2011, 121. gr. ⁵⁾L. 51/2002, 2. gr.

■3. gr. [Gjald skv. 2. gr. skiptist þannig:

1. Vegna einstaklings, sem skráður er í þjóðkirkjuna, greiðist til þess safnaðar sem hann tilheyrir og miðast við 1. desember næst á undan gjaldári.
2. Vegna einstaklings, sem tilheyrir skráðu trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi, samkvæmt lögum nr. 108/1999, greiðist gjaldið til hlutaðeigandi trúfélags eða lífsskoðunarfélags.
3. Vegna einstaklinga, sem eru í þjóðkirkjunni og eru óstaðsettir á landinu samkvæmt þjóðskrá, greiðist gjaldið til Jöfnunarsjóðs sókna, sbr. 5. gr.

☐ Skráning í trúfélag eða lífsskoðunarfélag miðast við 1. desember næst á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾ L. 6/2013, 14. gr.

■4. gr. [Fjársýsla ríkisins]¹⁾ annast skiptingu gjaldsins skv. 3. gr.

¹⁾ L. 95/2002, 7. gr.

II. kafli. Um Jöfnunarsjóð sókna.

■5. gr. Auk gjalds skv. 2. gr. ber ríkissjóði að skila af tekjuskatti gjaldi er nemur 18,5% af gjöldum er renna til þjóðkirkjusafnaða skv. 2. og 3. gr. í sjóð er nefnist Jöfnunarsjóður sókna. Gjald þetta greiðist mánaðarlega.

■6. gr. Hlutverk sjóðsins er:

- a. Að veita styrki til þeirra kirkna sem sérstöðu hafa umfram aðrar sóknarkirkjur.
- b. Að leitast við að jafna aðstöðu og styrkja sóknir þar sem lögmæltar tekjur skv. 2. gr. laga þessara nægja ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum að dómi sóknarnefndar og sóknarprests og að fenginni umsögn héraðsnefndar.
- c. Að auðvelda stofnun sókna í nýjum byggðahverfum.
- d. Að styrkja kirkjulega félags- og menningarstarfsemi.

☐ Heimilt er að veita héraðssjóðum styrki til verkefna er undir þá falla, sbr. 8. gr.

■7. gr. Kirkjuráð hinnar íslensku þjóðkirkju hefur á hendi umsjá og stjórn Jöfnunarsjóðs sókna og ber ábyrgð fyrir kirkjuþingi á stjórn hans. Kirkjuráð semur árlega fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn er kynnt skal [ráðuneytinu]¹⁾ fyrir lok maímánaðar ár hvert. Áætlun skal einnig kynnt kirkjuþingi.

☐ Reikningshald sjóðsins skal vera í höndum biskupsstofu og reikningsleg endurskoðun framkvæmd af Ríkisendurskoðun.

¹⁾ L. 162/2010, 114. gr.

III. kafli. Um héraðssjóði og framlög til þeirra.

■8. gr. Héraðsfundi er heimilt að ákveða að allt að 5% af innheimtum sóknargjöldum skv. I. kafla laga þessara renni í sérstakan sjóð, héraðssjóð, í vörslu prófasts. Sjóðnum er ætlað að standa undir kostnaði af sameiginlegum kirkjulegum verkefnum innan prófastsdæmisins eftir ákvörðun héraðsfundar og héraðsnefndar. Jafnframt er heimilt að veita styrki úr sjóðnum til einstakra sókna.

☐ Ríkissjóði ber að greiða héraðssjóði þá fjárhæð er héraðsfundur ákveður, skv. 1. mgr., áður en sóknargjaldi er skipt milli sókna í hlutaðeigandi prófastsdæmi.

☐ Stjórn héraðssjóðs er í höndum héraðsnefndar sem skipuð er þremur mönnum. Formaður hennar er prófastur, en héraðsfundur kys tvo nefndarmenn, leikmann og prest, til fjögurra ára í senn og varamenn með sama hætti. Héraðsfundur kys enn fremur tvo endurskoðendur reikninga sjóðsins til fjögurra ára í senn og tvo til vara.

☐ Héraðsnefnd ákveður úthlutanir úr sjóðnum á grundvelli samþykktar héraðsfunda og sér um reikningshald hans. Hún gerir grein fyrir starfsemi sjóðsins á héraðsfundi og leggur þar fram endurskoðaða reikninga til samþykktar.

IV. kafli. Stjórnvaldsreglur, gildistaka og brottfallin lög.

■9. gr. [Ráðherra]¹⁾ setur með reglugerð²⁾ nánari ákvæði um framkvæmd laganna að

fengnum tillögum biskups og kirkjuráðs og að höfðu samráði við [ráðuneyti er fer með tekjuöflun ríkisins].³⁾

¹⁾L. 162/2010, 114. gr. ²⁾Rg. 206/1991, sbr. 81/1999, 1130/2005 og 27/2010. Rg. 865/2001, sbr. 1129/2005 og 150/2010. ³⁾L. 126/2011, 121. gr.

■10. gr. Lög þessi öðlast gildi hinn 1. janúar 1988.

□...

[Ákvæði til bráðabirgða.

■I. Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 124/1997, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands vera 566 kr. á mánuði árið 2002 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾L. 148/2001, 7. gr.

■II. Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands vera 855 kr. á mánuði árið 2009 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾L. 173/2008, 1. gr.

■III. Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga vera 811 kr. á mánuði frá gildistöku laga þessara út árið 2009 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári. Fyrir árið 2010 skal gjaldið vera 767 kr. á mánuði fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾L. 70/2009, bráðkv. VI.

■IV. Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga vera 698 kr. á mánuði árið 2011 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾L. 164/2010, 25. gr.

■V. Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga vera 701 kr. á mánuði árið 2012 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾L. 164/2011, 30. gr.

■VI. Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga vera 728 kr. á mánuði árið 2013 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾L. 146/2012, 32. gr.

■VII. Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga vera 750 kr. á mánuði árið 2014 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.]¹⁾

¹⁾L. 140/2013, 32. gr.

Viðauki 4. Lög um sóknargjöld. Samantekt: Gísli Jónasson

(Sjá enn fremur frv. til laga um sóknargjöld o.fl., lagt fram á 110. löggjafarþingi árið 1987: <http://www.althingi.is/alttext/110/s/pdf/0133.pdf>)

Núgildandi lög um sóknargjöld o.fl. tóku gildi 1. janúar 1988 eftir að þau voru samþykkt samhljóða í neðri deild Alþingis 16. desember og síðan afgreidd samhljóða sem lög frá efri deild Alþingis 18. desember.

Það lagafrumvarp sem þá var samþykkt var samið af nefnd sem skipuð var af Jóni Helgasyni, þáverandi kirkjumálaráðherra, 3. júlí 1987. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. eftirfarandi um verkefni nefndarinnar:

„Hlutverk nefndarinnar var m.a. að gera tillögur um breytingar á reglum um álagningu og innheimtu sóknargjalda ef þörf krefur vegna nýrra laga um staðgreiðslu opinberra gjalda sem taka gildi um næstu áramót.

Nefndin hefur leitað upplýsinga hjá Þjóðhagsstofnun um breytingar á reglum um álagningu og innheimtu sóknargjalda ef þörf krefur vegna nýrra laga um staðgreiðslu opinberra gjalda sem taka gildi um næstu áramót.“

Umrædd skattkerfisbreyting felur m.a. það í sér að lagður verður á einn tekjuskattur til ríkisins sem komi í stað núverandi tekjuskatts, sjúkratryggingagjalds, gjalds til Framkvæmdasjóðs aldraðra, sóknargjalds og kirkjugarðsgjalds.

Í greinargerð með frumvarpi tillaga um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, kemur skýrt fram að miðað er við að hlutdeild sókna- og kirkjugarða verði hin sama og verið hefur samkvæmt gildandi lögum.

Í fyrsta lagi þarf að ákveða hlut kirkjunnar í tekjuskattinum og í öðru lagi að ákveða hvernig sá hlutur skiptist milli einstakra sókna og trúfélaga og Háskólasjóðs vegna þeirra er standa utan trúfélaga.

Nefndin hefur haft það sem meginsjónarmið að kirkjan haldi tekjustofnum sínum óskertum, miðað við það sem hún hefur nú. Jafnframt er mikilvægt að reglur, sem settar verði, tryggi stöðugleika á tekjustofnum sókna. Einnig er æskilegt að allar reglur verði þannig að framkvæmd verði sem einföldust.“

Ljóst er að nokkrar leiðir koma til greina, t.d. að ákvarða hlut sóknargjaldsins sem ákveðinn hundraðshluta af tekjuskattinum í heild eða tekjuskattsstofni. Jafnframt koma nokkrar leiðir til greina varðandi skiptingu sóknargjaldsins.

Í samræmi við þau meginsjónarmið, sem nefnd eru hér að framan, er valin eftirfarandi leið:

Ákveðin er hlutdeild kirkjunnar, trúfélaga og Háskólasjóðs í tekjuskattinum á grundvelli þess er núgildandi lög um sóknargjald gefa.

Þessari fjárhæð er deilt niður á alla sem hafa náð 16 ára aldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári miðað við 31. desember 1986 og síðan fundin út grunntala sem er mánaðarleg greiðsla sem ríkissjóði ber að skila fyrir hvern mann 16 ára og eldri. Grunntala þessi breytist einu sinni ári er samsvarar þeirri hækkun er verður á tekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli næstliðinna tekjuára á undan gjaldári.

Skipting milli þjóðkirkjusafnaða, trúfélaga og þeirra er standa utan trúfélaga er ákvörðuð á grundvelli fjölda þeirra sem eru 16 ára í lok næstliðins árs á undan gjaldári. Kostir þessarar aðferðar við að reikna út og skipta umræddum gjöldum eru einkum þessir: Hún er mjög einföld í framkvæmd. Hún tryggir til frambúðar stöðugleika á umræddum tekjustofnum kirkjunnar og fylgir tekjubreytingum. Jafnframt fylgir hún fólksfjölgun eða fækkun. Hún skapar möguleika á því að skipta gjaldinu jafnt og réttlátlega milli sókna. Þetta auðveldar söfnuðum að áætla tekjur sínar og byggja fjárhagsáætlanir á þeim. Innheimtukostnaður félli niður.“

Þessi lög leystu af hólmi eldri lög um sama efni sem sett höfðu verið tveimur árum áður. Samkvæmt hinum eldri lögum lagði sóknarnefnd gjaldið á og ákvað

fjárhæð þess innan tiltekins ramma. Ríkið tók að sér að annast um innheimtuna, gegn 1% þóknun sem rann í ríkissjóð, og skilaði gjaldinu til viðkomandi aðila. Í greinargerð frumvarpsins, sem varð að lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl., sem hér er til vitnað, er til þess vísað, að í greinargerð frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum komi skýrt fram, að miðað sé við það í frumvarpinu, að hlutdeild sökna og kirkjugarða verði hin sama og verið hafi samkvæmt þágildandi lögum. Nefndin sem samdi frumvarpið hafi haft það sem meginsjónarmið að kirkjan haldi tekjustofnum sínum óskertum, miðað við það sem hún hafi haft. Jafnframt sé mikilvægt að reglur, sem settar verði, tryggi stöðugleika á tekjustofnum sökna. Þá segir í greinargerðinni að kostir þessarar leiðar, sem valin var við að reikna út og skipta umræddum gjöldum séu einkum þeir að hún sé einföld í framkvæmd, hún tryggi til frambúðar stöðugleika á umræddum tekjustofnum kirkjunnar og fylgi tekjubreytingum. Þetta auðveldi söfnuðum að áætla tekjur sínar og byggja fjáhagsáætlanir á þeim. Jafnframt falli innheimtukostnaður niður.

Af þessu er augljóst, að markmið löggjafans með setningu þessara laga var það, fyrst og fremst, að tryggja óbreyttar sóknargjaldatekjur trúfélaganna við þær breytingar sem urðu á innheimtu opinberra gjalda með upptöku hins nýja staðgreiðslukerfis. Ríkisvaldið var m.ö.o. að taka að sér þá þjónustu, sem gjaldheimturnar sáu almennt áður um, með því að að sóknargjaldið yrði nú tiltekið hlutfall af innheimtum tekjuskatti svipað og gert yrði með innheimtu útsvars til sveitarfélaganna og sæi síðan um að skila þeim til réttra aðila. Með þessu fyrirkomulagi skyldi það tryggt, að sóknargjaldið héldi sínum eðlilega hlut, sem sjálfstæður tekjustofn eða félagsgjald trúfélaganna, þótt það væri nú að forminu til umreiknað í tiltekið hlutfall tekjuskatts og tekið af hinni sameiginlegu innheimtu.

Telur nefndin mikilvægt að þessu sjónarmiði sé haldið til haga, þar sem því hefur stundum verið haldið fram í umræðunni, að sóknargjaldið sé ekki félagsgjald heldur framlag úr ríkissjóði. Skal í þessu sambandi einnig bent á það, að þáverandi kirkjumálaráðherra, Jón Sigurðsson, vék einmitt sérstaklega að þessu atriði í framsöguræðum sínum í báðum deildum Alþingis. Þann 25/11 1987 sagði hann í framsöguræðu í neðri deild:

„Við umræður um þetta frv., eða drögin að því áður en það var lagt fram á þingi, hefur heyrst að með því sé verið að eyrnamarka kirkjunni hluta af tekjustofni ríkissjóðs sem sé andstætt hinni mörkuðu meginstefnu í fjármálastjórn sem er að hverfa frá fyrri aðferð. Ég vil af þessu tilefni taka skýrt fram að söfnuðirnir hafa reyndar haft sjálfstæðan tekjuskatt og í frv. er eingöngu fundin aðferð til þess að hann haldist áfram hjá þeim, en vegna einföldunar í skattakerfinu vegna staðgreiðslunnar var ekki fundin önnur aðferð betri en sú sem hér er gerð tillaga um og þess vegna verður að taka þetta fé af óskiptum tekjuskattinum.“

Og þann 18/12 sagði hann við sama tilefni í efri deild:

„Þær raddir hafa heyrst að með þessum tillögum sé verið að eyrnamarka kirkjunni hluta af tekjustofnum ríkissjóðs sem sé andstætt markaðri meginstefnu í fjármálastjórn ríkisins. Ég vil af því tilefni taka alveg skýrt fram að söfnuðir þjóðkirkjunnar og önnur trúfélög hafa fram til þessa haft sjálfstæðan tekjuskatt og í frv. er einungis gert ráð fyrir að þau hafi hann áfram en með öðrum hætti en verið hefur vegna þeirrar einföldunar á skattakerfinu sem staðgreiðslan felur í sér. Þess vegna er sú tillaga gerð sem hér er flutt.“

Það skal tekið fram að algjör einhugur var um þennan skilning ráðherrans á Alþingi og var frumvarpið, eins og áður er getið, samþykkt athugasemdalaust og samhljóða í báðum deildum. Telur nefndin það því engum vafa undirorpið, að tilgangurinn með þessari lagasetningu hafi verið sá einn, að tryggja stöðu trúfélaganna fjárhagslega, með því að finna einfallt og skilvirkt innheimtufyrirkomulag á sóknargjaldinu, sem alltaf hafði verið sjálfstæður tekjustofn eða félagsgjald þeirra. Það kemur með m.ö.o. skýrt fram, af umræðunni og öðrum gögnum málsins, að ætlunin var aldrei sú með þessari lagasetningu, að færa ætti umfjöllun um upphæð sóknargjaldsins hverju sinni til fjármálaráðuneytis eða fjálaganefndar, eins og verið hefur síðustu árin. Þvert á móti var það yfirlýst markmið laganna, að trúfélögin skyldu halda tekjustofnum sínum óskertum, miðað við það sem þau áður höfðu haft og að tryggja þeim til frambúðar stöðugleika á umræddum tekjustofnum með því að þeir fylgi tekjubreytingum almennings.

Viðauki 5.

Nd.

133. Frumvarp til laga

[128. mál]

um sóknargjöld o.fl.

(Lagt fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987.)

I. KAFLI

Um hlutdeild þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskólasjóðs í tekjuskatti.

1. gr.

Þjóðkirkjusöfnuðir, skráð trúfélög samkvæmt lögum um trúfélög, nr. 18/1975, og Háskólasjóður skulu eiga ákveðna hlutdeild í tekjuskatti á lögðum samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981, sbr. lög nr. 49/1987, eftir því sem lög þessi ákveða.

2. gr.

Ríkissjóður skal skila 15. hvers mánaðar, af óskiptum tekjuskatti, fjárhæð er rennur til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands. Fjárhæð þessi reiknast þannig að fyrir hvern einstakling, sem er 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári, greiðist ákveðin upphæð sem ákvarðast þannig:

1. Á árinu 1988 skal gjaldið vera 141 kr. á einstakling á mánuði að viðbætti fjárhæð er samsvarar þeirri hækkun er verður á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli tekjuáranna 1986 og 1987. Ríkissjóður skilar þessu gjaldi í fyrsta skipti 15. febrúar 1988.
2. Á árinu 1989 ákvarðast gjaldið á hvern einstakling á mánuði í samræmi við endanlega ákvörðun gjaldsins frá fyrra ári að viðbætti hækkun er samsvarar þeirri hækkun er kann að verða á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli tekjuáranna 1987 og 1988 þegar tekjuskattsstofn tekjuársins 1987 hefur verið reiknaður eftir sömu reglum og munu gilda við útreikning tekjuskattsstofns tekjuársins 1988.
3. Á árinu 1990 og síðar ákvarðast gjaldið af endanlegri ákvörðun gjaldsins frá fyrra ári að viðbætti hækkun er kann að verða á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu eins og hann breytist milli næstliðinna tekjuára á undan gjaldári.

Nú verða gerðar breytingar á útreikningi tekjuskattsstofns og skal þá taka tillit til þess við ákvörðun gjaldsins hverju sinni.

Hækkun á gjaldi samkvæmt þessari grein skal ákvarðast af kirkjumálaráðherra í samræmi við upplýsingar frá ríkisskattstjóra og Þjóðhagsstofnun eigi síðar en 1. ágúst ár hvert. Þar til ákvörðun þessi liggur fyrir skal ráðherra ákveða uppgreiðslu gjaldsins fyrir mánuðina janúar til júlí ár hvert á grundvelli spár um tekjuþróun tveggja næstliðinna ára.

3. gr.

Gjald skv. 2. gr. skiptist þannig:

Vegna einstaklings, sem er skráður í þjóðkirkjuna, greiðist gjaldið til þess safnaðar sem hann tilheyrir.

Vegna einstaklings, sem tilheyrir skráðu trúfélagi samkvæmt lögum nr. 18/1975, greiðist gjaldið til hlutaðeigandi trúfélags.

Vegna einstaklings, sem hvorki er í þjóðkirkjunni né skráðu trúfélagi samkvæmt lögum nr. 18/1975, greiðist gjaldið til Háskóla Íslands.

Vegna einstaklinga, sem eru í þjóðkirkjunni og eru óstaðsettir á landinu samkvæmt þjóðskrá, greiðist gjaldið til Jöfnunarsjóðs sókna, sbr. 5. gr.

Búsetu- og trúfélagsskráning miðast við 1. desember næst á undan gjaldári.

4. gr.
Ríkisbókhaldið annast skiptingu gjaldsins skv. 3. gr.

II. KAFLI

Um Jöfnunarsjóð sókna.

5. gr.
Auk gjalds skv. 2. gr. ber ríkissjóði að skila af tekjuskatti gjaldi er nemur 18,5% af gjöldum er renna til þjóðkirkjusafnaða skv. 2. og 3. gr. í sjóð er nefnist Jöfnunarsjóður sókna. Gjald þetta greiðist mánaðarlega.

6. gr.
Hlutverk sjóðsins er:
a. Að veita styrki til þeirra kirkna sem sérstöðu hafa umfram aðrar sóknarkirkjur.
b. Að leitast við að jafna aðstöðu og styrkja sóknir þar sem lögmæltar tekjur skv. 2. gr. laga þessara nægja ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum að dómi sóknarnefndar og sóknarprests og að fenginni umsögn héraðsnefndar.
c. Að auðvelda stofnun sókna í nýjum byggðahverfum.
d. Að styrkja kirkjulega félags- og menningarstarfsemi.
Heimilt er að veita héraðssjóðum styrki til verkefna er undir þá falla, sbr. 8. gr.

7. gr.
Kirkjuráð hinnar íslensku þjóðkirkju hefur á hendi umsjá og stjórn Jöfnunarsjóðs sókna og ber ábyrgð fyrir kirkjubingi á stjórn hans. Kirkjuráð semur árlega fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn er kynnt skal dóms- og kirkjumálaráðuneytinu fyrir lok maímánaðar ár hvert. Áætlun skal einnig kynnt kirkjubingi.

Reikningshald sjóðsins skal vera í höndum biskupsstofu og reikningsleg endurskoðun framkvæmd af Ríkisendurskoðun.

III. KAFLI

Um héraðssjóði og framlög til þeirra.

8. gr.
Héraðsfundi er heimilt að ákveða að allt að 5% af innheimtum sóknargjöldum skv. 1. kafla laga þessara renni í sérstakan sjóð, héraðssjóð, í vörslu prófasts. Sjóðnum er ætlað að standa undir kostnaði af sameiginlegum kirkjulegum verkefnum innan prófastsdæmisins eftir ákvörðun héraðsfundar og héraðsnefndar. Jafnframt er heimilt að veita styrki úr sjóðnum til einstakra sókna.

Ríkissjóði ber að greiða héraðssjóði þá fjárhæð er héraðsfundur ákveður, skv. 1. mgr., áður en sóknargjaldi er skipt milli sókna í hlutaðeigandi prófastsdæmi.

Stjórn héraðssjóðs er í höndum héraðsnefndar sem skipuð er þremur mönnum. Formaður hennar er prófastur, en héraðsfundur kýs tvo nefndarmenn, leikmann og prest, til fjögurra ára í senn og varamenn með sama hætti. Héraðsfundur kýs enn fremur tvo endurskoðendur reikninga sjóðsins til fjögurra ára í senn og tvo til vara.

Héraðsnefnd ákveður úthlutanir úr sjóðnum á grundvelli samþykktar héraðsfunda og sér um reikningshald hans. Hún gerir grein fyrir starfsemi sjóðsins á héraðsfundi og leggur þar fram endurskoðaða reikninga til samþykktar.

IV. KAFLI

Stjórnvaldsreglur, gildistaka og brottfallin lög.

9. gr.

Kirkjumálaráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna að fengnum tillögum biskups og kirkjuráðs og að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið.

10. gr.

Lög þessi öðlast gildi hinn 1. janúar 1988.

Með lögum þessum eru felld úr gildi lög nr. 80 2. júlí 1985, um sóknargjöld o.fl., svo og lög nr. 104 31. desember 1985, um breyting á þeim.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var samið af nefnd er skipuð var af kirkjumálaráðherra. Frumvarpið var lagt fyrir kirkjuþing 1987 er gerði á því óverulegar breytingar. Frumvarpinu fylgdi eftirfarandi greinargerð sem lítillaga hefur verið breytt til samræmis við breytingar er kirkjuþingið gerði á frumvarpinu.

Greinargerð.

Inngangur.

Frumvarp þetta er samið af nefnd sem skipuð var af Jóni Helgasyni, fyrrv. kirkjumálaráðherra, með bréfi dags. 3. júlí 1987. Í nefndina voru skipaðir eftirfarandi: Sr. Jón Einarsson prófastur og Kristján Þorgeirsson, tilnefndir af kirkjuráði, Snorri Olsen, fulltrúi í fjármálaráðuneytinu, og Þorleifur Pálsson, skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, sem er formaður nefndarinnar. Auk þess hefur Ólafur Kr. Ólafsson, deildarstjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, starfað með nefndinni.

Hlutverk nefndarinnar var m.a. að gera tillögur um breytingar á reglum um álagningu og innheimtu sóknargjalda ef þörf krefur vegna nýrra laga um staðgreiðslu opinberra gjalda sem taka gildi um næstu áramót.

Nefndin hefur leitað upplýsinga hjá Þjóðhagsstofnun og embætti ríkisskattstjóra varðandi ýmsa þætti er lúta að samningu þessa frumvarps.

Nokkur meginsjónarmið.

Umrædd skattkerfisbreyting felur m.a. það í sér að lagður verður á einn tekjuskattur til ríkisins sem komi í stað núverandi tekjuskatts, sjúkratryggingagjalds, gjalds til Framkvæmdasjóðs aldraðra, sóknargjalds og kirkjugarðsgjalds.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breyting á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, kemur skýrt fram að miðað er við að hlutdeild sókna- og kirkjugarða verði hin sama og verið hefur samkvæmt gildandi lögum.

Í fyrsta lagi þarf að ákveða hlut kirkjunnar í tekjuskattinum og í öðru lagi að ákveða hvernig sá hlutur skiptist milli einstakra sókna og trúfélaga og Háskólasjóðs vegna þeirra er standa utan trúfélaga.

Nefndin hefur haft það sem meginsjónarmið að kirkjan haldi tekjustofnum sínum óskertum, miðað við það sem hún hefur nú. Jafnframt er mikilvægt að reglur, sem settar verði, tryggji stöðugleika á tekjustofnum sókna. Einnig er æskilegt að allar reglur verði þannig að framkvæmd verði sem einföldust.

Leið sem valin er.

Ljóst er að nokkrar leiðir koma til greina, t.d. að ákvarða hlut sóknargjaldsins sem ákveðinn hundradshluta af tekjuskattinum í heild eða tekjuskattsstofni. Jafnframt koma nokkrar leiðir til greina varðandi skiptingu sóknargjaldsins.

Í samræmi við þau meginsjónarmið, sem nefnd eru hér að framan, er valin eftirfarandi leið:

Ákveðin er hlutdeild kirkjunnar, trúfélaga og Háskólasjóðs í tekjuskattinum á grundvelli þess er núgildandi lög um sóknargjald gefa.

Þessari fjárhæð er deilt niður á alla sem hafa náð 16 ára aldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári miðað við 31. desember 1986 og síðan fundin út grunntala sem er mánaðarleg greiðsla sem ríkissjóði ber að skila fyrir hvern mann 16 ára og eldri. Grunntala þessi breytist einu sinni ári er samsvarar þeirri hækkun er verður á tekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli næstliðinna tekjuára á undan gjaldári.

Skipting milli þjóðkirkjusafnaða, trúfélaga og þeirra er standa utan trúfélaga er ákvörðuð á grundvelli fjölda þeirra sem eru 16 ára í lok næstliðins árs á undan gjaldári.

Kostir þessarar aðferðar við að reikna út og skipta umræddum gjöldum eru einkum þessir: Hún er mjög einföld í framkvæmd. Hún tryggir til frambúðar stöðugleika á umræddum tekjustofnum kirkjunnar og fylgir tekjubreytingum. Jafnframt fylgir hún fólksfjölgun eða fækkun. Hún skapar möguleika á því að skipta gjaldinu jafnt og réttlátlega milli sókna. Þetta auðveldar söfnuðum að áætla tekjur sínar og byggja fjárhagsáætlanir á þeim. Innheimtukostnaður félli niður.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gengið er út frá því að þjóðkirkjusöfnuðir, trúfélög og Háskóli Íslands, Háskólasjóður, eigi hlutdeild í tekjuskattinum eins og hann verður eftir gildistöku staðgreiðslukerfisins. Styðst þetta m.a. við greinargerð með frumvarpi því til breytinga á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er lagt var fram á 109. löggjafarþingi og varð síðar að lögum, sbr. lög nr. 49/1987.

Um 2. gr.

Samkvæmt þessari grein ber ríkissjóði að skila ákveðinni fjárhæð af óskiptum tekjuskatti sem er gjald er rennur til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands. Umrædd fjárhæð er ákvörðuð þannig að ríkissjóður greiðir ákveðna grunntölu fyrir hvern mann sem náð hefur 16 ára aldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.

Langflestar sóknir nýta að fullu heimild skv. 2. gr. laga um sóknargjald og miða gjaldtökuna við 0,40% af útsvarsstofni. Aðeins í tveimur prófastsdæmum er þessi heimild ekki að fullu nýtt, þ.e. í Reykjavíkurprófastsdæmi þar sem miðað er við 0,39% af útsvarsstofni í flestum sóknum og í Kjalarnesprófastsdæmi þar sem í nokkrum sóknum er miðað við 0,35% af útsvarsstofni. Heildarfjárhæð sóknargjalda á öllu landinu á árinu 1987 nam 312 292 þús. kr. og þar af 12 561 þús. kr. sem er á lagt samkvæmt sérstakri hækkunarheimild í 3. gr. laga um sóknargjöld. Í 3. gr. eru ákvæði sem heimila sóknum með leyfi kirkjumálaráðherra að hækka gjaldið um allt að helming umfram 0,40% af útsvarsstofni. Gjald álagt á grundvelli 2. gr. laga um sóknargjöld er því 299 731 þús. kr. Umrædd fjárhæð er lögð til grundvallar við útreikning á grunntölu skv. 1. tölul. 1. mgr. frumvarpsins.

Heildarútsvarsstofn við álagningu á þessu ári, samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra, var 77 431 495 þús. kr. en útsvarsstofn sem sóknargjöld eru reiknuð af eru 77 000 686 þús. kr. Ef allar sóknir hefðu miðað gjaldtökuna við 0,40% af útsvarsstofni hefði sóknargjaldið samtals því orðið 308 002 þús. kr.

Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands var fjöldi þeirra sem voru 16 ára og eldri 31. desember 1986 á öllu landinu samtals 177.204.

Í samræmi við framangreinda forsendu er grunntalan þannig reiknuð út:

$$\frac{299.731}{177.204 \times 12} = 140.95$$

Grunntalan skv. 1. tölul. 1. mgr. er hér hækkuð í 141 kr.

Við útreikning á hækkun grunngjaldsins ber að taka tillit til þess þegar tekjuskattstofnar tveggja ára eru bornir saman að ákvæði 1. mgr. felur í sér breytingu á heildarfjárhæð í hlutfalli við fólksfjölgun eða fækkun er verður milli ára.

Gert er ráð fyrir að taka tillit til breytinga er kunna að verða á útreikningi tekjuskattstofnsins við ákvörðun gjaldsins.

Síðasta málsgrein gerir ráð fyrir að kirkjumálaráðherra ákveði uppgreiðslu frá janúar til júlí á grundvelli spár um tekjuþróun. Er þetta til hagræðis fyrir sóknir og trúfélög.

Um 3. gr.

Hér er kveðið á um hvernig umræddu gjaldi skuli skipt milli sókna, trúfélaga og Háskólasjóðs. Búsetu- og trúfélagaskráning miðast við 1. desember næst á undan gjaldári. Jafnan eru nokkrir einstaklingar óstaðfestir samkvæmt þjóðskrá. Er hér lagt til að gjald vegna þeirra greiðist í Jöfnunarsjóð sókna, sbr. 5. gr.

Um 4. gr.

Ríkisbókhaldið annast skiptingu gjaldsins. Einfaldar þetta alla framkvæmd.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að stofnaður verði sjóður er nefnist Jöfnunarsjóður sókna.

Ástæður fyrir stofnun hans eru einkum þessar:

1. Honum er ætlað að mæta fjárþörf þeirra sókna er annars mundu nota núverandi heimildir skv. 3. gr. laga um sóknargjöld um sérstaka hækkun sóknargjaldsins. Samkvæmt nefndri grein er heimilt að hækka sóknargjaldið fyrir hvert ár allt að helmingi og miða það við 0,80% af útsvarsstofni. Núgildandi lög voru sett á árinu 1985. Sóknargjöld fyrir 1986 og 1987 hafa verið á lögð samkvæmt þeim. Á árinu 1986 voru nær engar hækkunarheimildir veittar af sérstökum ástæðum. Á árinu 1987 voru veittar hækkunarheimildir í nokkrum tilfellum. Nokkur dæmi eru um það að sóknir sóttu ekki um hækkun nú í ár þar sem þær reiknuðu ekki með að ekki yrði leyfð hækkun í samræmi við afgreiðslu á árinu 1986. Því gefur sú fjárhæð, sem leyfð var umfram 0,40%, 12.561 þús. kr., ekki rétta mynd af eðlilegri fjárþörf safnaðanna.
2. Höfð er hliðsjón af ákvæðum 2. mgr. 8. gr. laga um sóknargjöld, þar sem segir: „Ríkissjóður leggur fram fé til héraðssjóðs eftir því sem mælt er fyrir um í fjárlögum og úthlutar kirkjuráð því fé til sjóðanna og undirbýr tillögur til ráðuneytisins um fjárframlög.“

Ef frumvarp þetta verður að lögum falla úr gildi núgildandi lög um sóknargjald og þar með ofangreint ákvæði. Því er gert ráð fyrir að Jöfnunarsjóður hafi möguleika á að styrkja héraðssjóðina, sbr. 6. gr.

3. Lagt er til að styrkur verði veittur til svokallaðra landskirkna, sbr. 6. gr., bæði til rekstrar þar sem þess er þörf og til viðhalds.
4. Jafnframt er lagt til að bein framlög á fjárlögum úr ríkissjóði til einstakra kirkna falli brott en þess í stað verði veitt framlög úr Jöfnunarsjóðnum. Stærsta fjárhæðin á undanförunum árum hefur verið framlag til Hallgrímskirkju í Reykjavík og Hóladómkirkju.

Til skýringar skal getið nokkurra fjárveitinga skv. fjárlögum 1987 er hér um ræðir (í þús. kr.).

Hallgrímskirkja	8 000
Hóladómkirkja	5 000
Skálholt	800
(Hluti af fjárv. er v/kirkjunnar)	
Hallgrímskirkja í Saurbæ	75
Hvammskirkja í Dölum	60
Reykholakirkja	60
Stóra-Áskirkja	60
Reykholtskirkja-Snorrastofa	300
Kirkjumiðstöð Austurlands	200
Dómprófastsembættið í Reykjavík	300
Samtals	14 855

Auk framantalinna verkefna má fella hér undir hluta framlaga til kirkjulegra verkefna á fjárlagalið 304. Samkvæmt fjárlögum 1987 námu fjárhæðir þessar um 1,5 millj. kr.

Með þessari tillögugerð er ekki ætlast til þess að niður falli stuðningur ríkissjóðs við sérstaklega fjárfrekar framkvæmdir. Hér er fyrst og fremst átt við framlög til Hallgrímskirkju í Reykjavík og til Hóladómkirkju.

Smíði Hallgrímskirkju er ekki að fullu lokið. Ljúka þarf m.a. skreytingu kirkjunnar. Nefnd er að störfum sem vinnur að tillögugerð hér að lútandi. Hugsanlegt er að hefja þurfi viðgerð á kirkjunni sem gæti orðið dýr.

Gera þarf við Hóladómkirkju. Einnig þarf að gera við altarisbrík kirkjunnar og ýmsa muni hennar. Kostnaður vegna þessa gæti numið milli 40 og 50 millj. kr.

Það er mat nefndarinnar, miðað við þær forsendur sem gefnar eru hér að framan og þau verkefni sem sjóðnum er ætlað að sinna, að eðlileg fjárþörf hans sé sem hér segir (í þús. kr.):

1. Það sem á vantar að heimild skv. 2. gr. laga nr. 80/1985, 0,40% af útsvarsstofni, sé nýtt	8 050
2. Fjárhæð sem kemur í stað hækkunarheimildar skv. 3. gr. laga 80/1985 og með hliðsjón af ákv. 8. gr. sömu laga um greiðslur úr ríkissjóði til héraðssjóðs	25 600
3. Lauslega áætlaður kostnaður v/landskirkna	15 000
4. Lauslega áætlaður kostnaður v/annarra kirkna og kirkjulegra verkefna	3 100
Samtals	51 750

Fjárhæðir þessar eru eingöngu vegna þjóðkirkjuverkefna. Umrædd tala er nálægt 18,5% af þeirri fjárhæð sem kemur í hlut þjóðkirkjusafnaðar á þessu ári samkvæmt ákvæðum um gjaldtöku í 2. gr. laga nr. 80/1985, en sú fjárhæð er 279 708 þús. kr.

Um 6. gr.

Hér er tilgreint hlutverk sjóðsins.

Samkvæmt a-lið má veita styrki til kirkna sem hafa sérstöðu umfram aðrar sóknar-kirkjur og geta talist landskirkjur. Hér er um að ræða Dómkirkjuna í Reykjavík, Hóladómkirkju, Hallgrímskirkju í Reykjavík og Skálholtskirkju. Einnig hefur Hallgrímskirkja í

Saurbæ vissa sérstöðu umfram aðrar kirkjur, enda hefur á undanförunum árum verið veittur styrkur til hennar.

Samkvæmt b-lið er hlutverk sjóðsins að jafna aðstöðu og styrkja fátækar sóknir. Orðalag er hér svipað og er í 3. gr. laga um sóknargjöld þar sem tilgreind er ástæða fyrir sérstakri hækkun sóknargjaldsins. Í reynd yrði styrkur veittur þar sem sóknir standa í fjárfrekum framkvæmdum, t.d. vegna nýbygginga eða fjárfrekra endurbóta.

Samkvæmt c-lið er heimilt að veita styrki vegna stofnunar nýrra sókna í nýjum byggðahverfum.

Samkvæmt d-lið er sjóðnum ætlað að styrkja kirkjulega félags- og menningarstarfsemi. Í athugasemdum við 8. gr. er vikið nánar að þessum þætti.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir að kirkjuráð hafi á hendi umsjá og stjórn Jöfnunarsjóðsins. Gert er ráð fyrir að áætlun um úthlutun og fjárhagsáætlun verði kynnt dóms- og kirkjumálaráðuneytinu fyrir lok maímánaðar, þannig að vitneskja um þetta liggi fyrir við fjárlagagerð. Einnig er gert ráð fyrir að úthlutun og fjárhagsáætlun verði kynnt kirkjuþingi.

Um 8. gr.

Ákvæði þessarar greinar er að mestu samhljóða 8. gr. laga nr. 80/1985, um sóknargjöld. Þó er það nýmáli í 1. mgr. að heimilað er að veita styrki til einstakra sókna og til ákveðinna kirkjulegra verkefna.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði héraðssjóði beint þá fjárhæð sem þeim ber að fá samkvæmt ákvörðun héraðsfundar.

Um 9. gr.

Ákvæði þessarar greinar er að mestu samhljóða 9. gr. laga nr. 80/1985, um sóknargjöld.

Fylgiskjal I.

Álögð sóknargjöld 1987.

Söfnuður	Útsvarstofn kr.	Sóknargjald kr.	Fjöldi gjaldenda
Þjóðkirkjan	71 830.483.571	292.268.770	142.017
Óháði söfnuðurinn	355.375.251	1.390.180	709
Frkirkjan í Reykjavík	1.835.258.972	7.163.100	3.631
Hvítasunnusöfnuður	196.283.684	763.710	438
Utan trúfélaga	1.120.487.259	4.359.900	1.904
Aðventistar	167.957.413	653.230	342
Kapólska kirkjan	489.568.716	1.917.360	982
Önnur trúfélög og ótilgreint	147.251.854	582.500	280
Vottar Jehóva	93.584.117	358.710	201
Mormónar	25.614.627	99.570	61
Baháísamfélag	77.149.708	301.040	167
Ásatrúarfélag	38.131.018	150.330	64
Sjónarhæðarsöfnuður	12.795.562	50.560	26
Krossinn	40.207.383	158.870	84
Frkirkjan í Hafnarfirði	570.537.129	2.075.880	1.156
Samtals	77.000.686.264	312.293.710	152.062

Fylgiskjal II.

Álögð sóknargjöld 1986 og 1987.

Prófastsdæmi:	1986				1987			
	Fjöldi gjaldenda	Fjárhæð í þús.	% af útsvarsst.	Gjald pr. gjaldanda	Fjöldi gjaldenda	Fjárhæð í þús.	% af útsvarsst.	Gjald pr. gjaldanda
Reykjavíkurborgarprófastsdæmi	68.379	105.090	0.39	1.537	56.740 12.702	113.796 33.939	0.39 0.50	2.006 2.672
					69.442	147.735		2.127
Kjalarnesprófastsdæmi	18.763 7.403	27.351 11.892	0.35 0.40	1.458 1.606	18.184 4.616 3.962	35.184 9.860 10.944	0.35 0.40 0.60	1.935 2.136 2.762
	26.166	39.242		1.500	26.762	55.988		2.092
Borgarfjarðarprófastsdæmi	5.621	8.141	0.40	1.448	5.673	10.950	0.40	1.930
Snæfellsness- og Dalaprófastsd.	3.342 144	5.024 184	0.40 0.55	1.503 1.271	2.666 835	5.391 2.681	0.40 0.60	2.022 3.211
	3.486	5.208		1.494	3.501	8.072		2.306
Barðastrandarprófastsdæmi	1.455	2.214	0.40	1.522	1.458	2.949	0.40	2.023
Ísafjarðarprófastsdæmi	4.283	7.153	0.40	1.670	4.174	9.790	0.40	2.345
Húnavatnsprófastsdæmi	3.326	4.452	0.40	1.339	2.141 1.172	3.426 3.567	0.40 0.60	1.600 3.044
					3.313	6.993		2.111
Skagafjarðarprófastsdæmi	2.811	3.606	0.40	1.283	2.729 66	4.549 125	0.40 0.60	1.667 1.894
					2.795	4.674		1.672
Eyjafjarðarprófastsdæmi	12.906	18.603	0.40	1.441	12.993	25.013	0.40	1.925
Þingeyjarprófastsdæmi	4.491	5.921	0.40	1.318	4.407	7.887	0.40	1.790
Múlaþingprófastsdæmi	3.209	4.150	0.40	1.293	3.143	5.468	0.40	1.740
Austfjarðarprófastsdæmi	3.751	5.848	0.40	1.559	3.736	7.525	0.40	2.014
Skautafellssprófastsdæmi	2.190	3.006	0.40	1.373	2.194	3.968	0.40	1.809
Rangárvallaprófastsdæmi	2.177	2.746	0.40	1.261	2.133	3.629	0.40	1.701
Árnesprófastsdæmi	6.244	8.706	0.40	1.394	6.338	11.651	0.40	1.838
Samtals	150.495	224.085		1.489	152.062	312.292		2.054

Fjárlagafrumvarp 2015

	2014	Frumvarp, 1. umr.	2015, óbr. fj. gjald.	2015, spá 1, Fjárl.skr.	2015, spá 2	Nákv. Fjárl.skr.spá	Viðbót 48 millj.	Viðbót, spá 2	Till. starfs. spá 1
Sóknargjöld	2.121.300.000 kr.	2.213.000.000 kr.	2.197.295.412 kr.	2.195.709.120 kr.	2.198.544.000 kr.	2.197.308.464 kr.	2.234.771.056 kr.	2.236.067.616 kr.	2.334.499.622 kr.
Kirkjumálasj. 14,3%	260.700.000 kr.	261.800.000 kr.	268.651.096 kr.	268.456.874 kr.	268.100.118 kr.	268.652.417 kr.	273.232.755 kr.	272.675.913 kr.	285.426.000 kr.
Jöfnunarsj. 18,5%	337.300.000 kr.	338.700.000 kr.	347.555.613 kr.	347.304.348 kr.	346.842.810 kr.	347.557.323 kr.	353.482.935 kr.	352.762.544 kr.	369.257.413 kr.
	2.719.300.000 kr.	2.813.500.000 kr.	2.813.502.121 kr.	2.811.470.342 kr.	2.813.486.928 kr.	2.813.518.204 kr.	2.861.486.747 kr.	2.861.506.073 kr.	2.989.183.036 kr.

	Þjóðkirkja	Önnur trúfélög	Gjaldendur alls	Sóknargjald	Þjóðkirkja	Önnur trúfélög	Sóknargjöld alls	Sjóðir	Fjárförf m.v.spá 2
2014	191455	32470	223925	793,53 kr.	1.823.103.434 kr.	309.191.029 kr.	2.132.294.463 kr.		
Frumvarp, 1. umræða	191455	32470	223925	823,56 kr.	1.892.106.353 kr.	320.893.647 kr.	2.213.000.000 kr.	600.500.000 kr.	
2015, óbr. fj. Gjald.	191455	32470	223925	817,72 kr.	1.878.678.991 kr.	318.616.421 kr.	2.197.295.412 kr.	616.206.709 kr.	159.473.268 kr.
2015, spá 1 Fjárl.skr.	193140	32756	225896	810,00 kr.	1.877.320.800 kr.	318.388.320 kr.	2.195.709.120 kr.	615.761.222 kr.	161.505.047 kr.
2015, spá 2	191700	33100	224800	815,00 kr.	1.874.826.000 kr.	323.718.000 kr.	2.198.544.000 kr.	614.942.928 kr.	159.488.461 kr.
Nákvæm Fjárl.skr.spá	193140	32756	225896	810,59 kr.	1.878.688.231 kr.	318.620.232 kr.	2.197.308.464 kr.	616.209.740 kr.	159.457.186 kr.
Viðbót, 48 milljónir	193140	32756	225896	824,41 kr.	1.913.718.569 kr.	324.052.488 kr.	2.234.771.056 kr.	626.715.691 kr.	111.488.643 kr.
Viðbót, spá 2	191700	33100	224800	828,91 kr.	1.905.824.564 kr.	329.243.052 kr.	2.236.067.616 kr.	625.438.457 kr.	111.469.316 kr.
Tillaga starfsh., spá 1	193140	32756	225896	861,20 kr.	1.995.986.016 kr.	338.513.606 kr.	2.334.499.622 kr.	654.683.413 kr. -	16.207.646 kr.
Tillaga starfsh., spá 2	191700	33100	224800	861,20 kr.	1.981.104.480 kr.	342.068.640 kr.	2.323.173.120 kr.	649.802.269 kr.	- kr.

Sóknargjaldið miðað við núverandi fjárveitingu yrði 825-830 kr. allt eftir endanlegum fjölda gjaldenda, sem er ofátælaður hjá Fjárlagaskrifstofunni. Til þess ná þessari upphæð yrði þó að tryggja, að endanleg tala sóknargjalds verði miðuð við rauntölu gjaldenda 1. des. en ekki áætlun Fjárlagaskrifstofu og að gjaldið verði ekki fest í 810 kr. eins og nú er. Þá myndi vanta u.þ.b. 70-74 milljónir til sóknargjalda til þjóðkirkjunnar til að ná markmiði leiðréttingar og alls um 111 milljónir í málaflokkinn af þeim 165 milljónum, umfram verðlagsbreytingar, sem koma áttu skv. leiðréttingunni. Breytan liggur í fjölda gjaldenda, en ég hef sett inn annarsvegar spá Fjárlagaskrifstofu og hinsvegar mína eigin. (Spá 1 og spá 2)

Framreiknuð upphæð sóknargjalds næstu fjögur árin

	2014	2015	2016	2017	2018
Meðaltal stofnanna	974,2	996,6	1019,5	1043	1067
Leiðréttingartillaga starfshóps	793,53	861,2	929,3	996,9	1064,6

Till. starfs. spá 2

2.323.173.120 kr.

283.297.941 kr.

366.504.329 kr.

2.972.975.389 kr.

Tafla 1 Sóknargjald, skerðing þess og hugmyndir um hvernig má lækka hana til jafns við meðaltalsskerðingu stofnana IRR á þremur eða fjórum árum . Oddur Einarsson gerði töflu - Sigríður Dögg setti inn breytingar								Frumvarp skv. samþ. IRR	Fjárlög 2015	Mism. á samþ. og 1. umr.	
Sóknargjöld til Þjóðkirkjunnar	ár	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
* Sóknargjöld Þjóðkirkjunnar (m.kr.).....		2.035,7	1.955,0	1.793,9	1.605,3	1.604,5	1.670,8	1.723,1	1.762,7	1.805,9	
Viðbótarframlag.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	45,0	100,0	102,3	4,1	
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	103,8	100,7	
Samtals greiðslur vegna sóknargjalda.....		2.035,7	1.955,0	1.793,9	1.605,3	1.604,5	1.715,8	1.823,1	1.968,8	1.910,7	-58,1
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð er.....		872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	728,0	750,0			
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð reiknað með viðbót.....		872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	747,6	793,5	849,1	824,0	
Visitala meðaltalshækkana stofnana IRR.....		100,0	114,0	109,2	103,9	105,4	109,9	111,7	114,3	114,3	
Sóknargjald ef það hefði fylgt meðaltalshækkunum stofnana IRR.....		872,0	994,0	952,6	906,2	919,5	958,4	974,2	996,6	996,6	
Mismunur á sóknargjaldi með viðbót og ef það hefði fylgt meðaltalshækkun IRR.....		0,0	-161,0	-185,6	-208,2	-218,5	-210,8	-180,7	-147,5	-172,6	
Mismunur á sóknargjaldi miðað fjölda gjaldenda á ársgrundvelli.....		0,0	-377,8	-434,1	-478,9	-500,0	-483,8	-415,0	-342,1	-400,2	
Fjöldi gjaldenda í Þjóðkirkjunni (1. des. árið á undan).....		194.544	195.576	194.903	191.656	190.734	191.258	191.455	193.234	193.234	
Sóknargjöld Þjóðkirkjunnar hefðu átt að vera (m.kr.).....		2.035,7	2.332,8	2.228,0	2.084,2	2.104,5	2.199,6	2.238,1	2.310,9	2.310,9	
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....		0,0	-377,8	-434,1	-478,9	-500,0	-483,8	-415,0	-445,9	-500,9	
Greiðslur til Kirkjumálasjóðs 14,3% af sóknargjöldum		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Samtals greiðslur til Kirkjumálasjóðs 14,3% af sóknargjöldum.....		291,1	279,6	256,5	229,6	229,4	245,4	260,7	266,7	273,2	
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,8		
Samtals greiðslur vegna Kirkjumálasjóðs.....		291,1	279,6	256,5	229,6	229,4	245,4	260,7	281,5	273,2	-8,3
Greiðslur til Kirkjumálasjóðs (% af greiddum sóknargjöldum).....		14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	
Greiðslur til Kirkjumálasjóðs 14,3% af sóknargjöldum sem hefðu átt að vera.....		291,1	333,6	318,6	298,0	300,9	314,5	320,1	330,5		
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR.....		0,0	-54,0	-62,1	-68,5	-71,5	-69,2	-59,4	-48,9		
Greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna 18,5% af sóknargjöldum		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Samtals greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna 18,5% af sóknargjöldum.....		376,6	361,7	331,9	297,0	296,8	317,4	337,3	345,0	353,5	
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,2		
Samtals greiðslur vegna Kirkjumálasjóðs.....		376,6	361,7	331,9	297,0	296,8	317,4	337,3	364,2	353,5	-10,7
Greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna (% af greiddum sóknargjöldum).....		18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	
Greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna 18,5% af sóknargjöldum sem hefðu átt að vera.....		376,6	431,6	412,2	385,6	389,3	406,9	414,1	427,5		
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....		0,0	-69,9	-80,3	-88,6	-92,5	-89,5	-76,8	-82,5		

Miðað við fjárhæð í fjárlaganumvarpi 2015 1. umræðu ætti sóknargjald að vera 830 kr. (miðað við fjölda gjaldenda 1. des. 2013) en í yfirliti um lagabreytingar er talað um að sóknargjaldið eigi að vera 810 kr. Sóknargjald miðað við samkomulag ætti að vera 857 kr.

Tafla 1 Sóknargjald, skerðing þess og hugmyndir um hvernig má lækka hana til jafns við meðaltalsskerðingu stofnana IRR á þremur eða fjórum árum . Oddur Einarsson gerði töflu - Sigríður Dögg setti inn breytingar								Frumvarp skv. samþ. IRR	Fjárlög 2015	Mism. á samþ. og 1. umr.
Sóknargjöld til annarra trúfélaga	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Greiðslur til annarra trúfélaga (m.kr.).....	253,4	261,0	248,8	240,3	250,2	268,4	292,2	299,0	306,4	
Viðbótarframlag.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	17,5	17,9		
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,5	22,8	
Samtals greiðslur vegna sóknargjalda.....	253,4	261,0	248,8	240,3	250,2	275,4	309,7	334,3	329,2	-5,1
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð er.....	872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	728,0	750,0			
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð reiknað með viðbót.....	872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	747,0	794,9	858,0		
Mismunur á sóknargjaldi með viðbót og ef það hefði fylgt meðaltalshækkun IRR.....	0,0	-161,0	-185,6	-208,2	-218,5	-211,4	-179,3	-138,6		
Mismunur á sóknargjaldi miðað fjölda gjaldenda á ársgrundvelli.....	0,0	-50,5	-60,2	-71,7	-78,0	-77,9	-69,8	-54,0		
Fjöldi gjaldenda í öðrum trúfélögum (1. des. árið á undan).....	24.214	26.115	27.030	28.695	29.748	30.722	32.470	32.470	32.470	
Framlag til annarra trúfélaga hefði átt að vera (m.kr.).....	253,4	311,5	309,0	312,0	328,2	353,3	379,6	388,3		
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	0,0	-50,5	-60,2	-71,7	-78,0	-77,9	-69,8	-71,5		
Samtals mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	0,0	-552,2	-636,7	-707,6	-742,0	-720,4	-621,0	155,3		
Uppsafnaður mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	0,0	-552,2	-1.188,9	-1.896,5	-2.638,6	-3.359,0	-3.980,0			

Mismunur fjárlaga og samnings - nauðsynleg viðbót **-82,3**

Sóknargjöld, Kirkjumálasjóður og Jöfnunarsjóður sókna	2014	2015	2016	2017	2018
Samtals mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	-621,0				
Árleg hækkunarpörf til að jafna út umframskerðinguna á þremur árum (m.kr.) *		207,0	207,0	207,0	
Árleg hækkunarpörf til að jafna út umframskerðinguna á fjórum árum (m.kr.) *		155,3	155,3	155,3	155,3

* Árlegar greiðslur vegna sóknargjalda eru reiknaðar sem sóknargjald x fjöldi gjaldenda 1. des. árið á undan x 12 mánuðir. Greiðslur í Kirkjumálasjóð og Jöfnunarsjóð sókna reiknast sem hlutfall af þeirri tölu.

Tafla 1 Sóknargjald, skerðing þess og hugmyndir um hvernig má lækka hana til jafns við meðaltalsskerðingu stofnana IRR á þremur eða fjórum árum . Oddur Einarsson gerði töflu - Sigríður Dögg setti inn breytingar									Frumvarp skv. samþ. IRR	Fjárlaga-frumv. 1. umræða	Mism. á samþ. og 1. umr.
Sóknargjöld til Þjóðkirkjunnar	ár	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
* Sóknargjöld Þjóðkirkjunnar (m.kr.).....		2.035,7	1.955,0	1.793,9	1.605,3	1.604,5	1.670,8	1.723,1	1.762,7	1.805,9	
Viðbótarframlag.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	45,0	100,0	102,3		
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	103,8	100,7	
Samtals greiðslur vegna sóknargjalda.....		2.035,7	1.955,0	1.793,9	1.605,3	1.604,5	1.715,8	1.823,1	1.968,8	1.906,6	-62,2
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð er.....		872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	728,0	750,0			
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð reiknað með viðbót.....		872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	747,6	793,5	856,9	829,9	
Vísitala meðaltalshækkana stofnana IRR.....		100,0	114,0	109,2	103,9	105,4	109,9	111,7	114,3	114,3	
Sóknargjald ef það hefði fylgt meðaltalshækkunum stofnana IRR.....		872,0	994,0	952,6	906,2	919,5	958,4	974,2	996,6	996,6	
Mismunur á sóknargjaldi með viðbót og ef það hefði fylgt meðaltalshækkun IRR.....		0,0	-161,0	-185,6	-208,2	-218,5	-210,8	-180,7	-139,6	-166,7	
Mismunur á sóknargjaldi miðað fjölda gjaldenda á ársgrundvelli.....		0,0	-377,8	-434,1	-478,9	-500,0	-483,8	-415,0	-320,8	-383,0	
Fjöldi gjaldenda í Þjóðkirkjunni (1. des. árið á undan).....		194.544	195.576	194.903	191.656	190.734	191.258	191.455	191.455	191.455	
Sóknargjöld Þjóðkirkjunnar hefðu átt að vera (m.kr.).....		2.035,7	2.332,8	2.228,0	2.084,2	2.104,5	2.199,6	2.238,1	2.289,6	2.289,6	
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....		0,0	-377,8	-434,1	-478,9	-500,0	-483,8	-415,0	-424,6	-483,7	
Greiðslur til Kirkjumálasjóðs 14,3% af sóknargjöldum		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Samtals greiðslur til Kirkjumálasjóðs 14,3% af sóknargjöldum.....		291,1	279,6	256,5	229,6	229,4	245,4	260,7	266,7	261,8	
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,8		
Samtals greiðslur vegna Kirkjumálasjóðs.....		291,1	279,6	256,5	229,6	229,4	245,4	260,7	281,5	261,8	-19,7
Greiðslur til Kirkjumálasjóðs (% af greiddum sóknargjöldum).....		14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	
Greiðslur til Kirkjumálasjóðs 14,3% af sóknargjöldum sem hefðu átt að vera.....		291,1	333,6	318,6	298,0	300,9	314,5	320,1	327,4		
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR.....		0,0	-54,0	-62,1	-68,5	-71,5	-69,2	-59,4	-45,9		
Greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna 18,5% af sóknargjöldum		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Samtals greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna 18,5% af sóknargjöldum.....		376,6	361,7	331,9	297,0	296,8	317,4	337,3	345,0	338,7	
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,2		
Samtals greiðslur vegna Kirkjumálasjóðs.....		376,6	361,7	331,9	297,0	296,8	317,4	337,3	364,2	338,7	-25,5
Greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna (% af greiddum sóknargjöldum).....		18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	18,5%	
Greiðslur til Jöfnunarsjóðs sókna 18,5% af sóknargjöldum sem hefðu átt að vera.....		376,6	431,6	412,2	385,6	389,3	406,9	414,1	423,6		
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....		0,0	-69,9	-80,3	-88,6	-92,5	-89,5	-76,8	-78,5		

Miðað við fjárhæð í fjárlagafrumvarpi 2015 1. umræðu ætti sóknargjald að vera 830 kr. (miðað við fjölda gjaldenda 1. des. 2013) en í yfirliti um lagabreytingar er talað um að sóknargjaldið eigi að vera 810 kr. Sóknargjald miðað við samkomulag ætti að vera 857 kr.

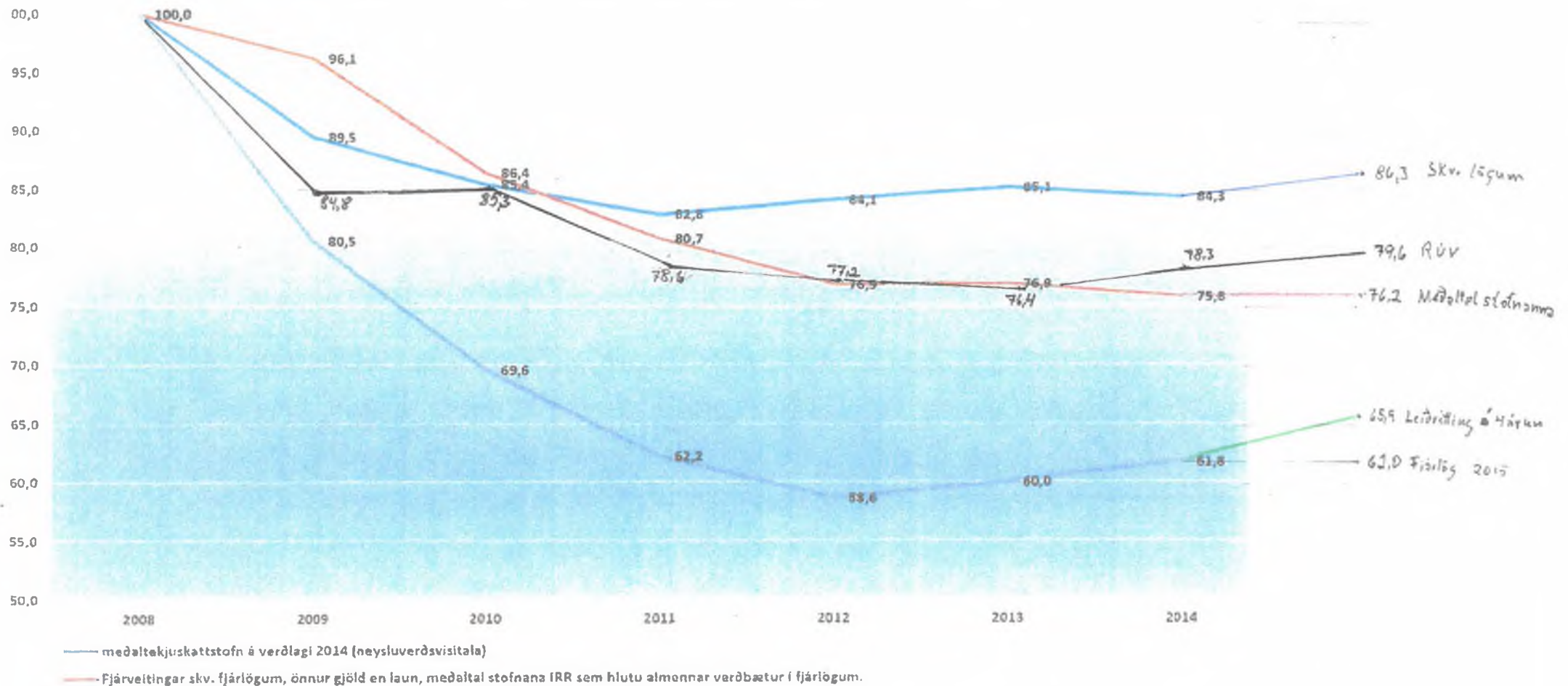
Tafla 1 Sóknargjald, skerðing þess og hugmyndir um hvernig má lækka hana til jafns við meðaltalsskerðingu stofnana IRR á þremur eða fjórum árum . Oddur Einarsson gerði töflu - Sigríður Dögg setti inn breytingar								Frumvarp skv. samþ. IRR	Fjárlaga- frumv. 1. umræða	Mism. á samþ. og 1. umr.
Sóknargjöld til annarra trúfélaga	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Greiðslur til annarra trúfélaga (m.kr.).....	253,4	261,0	248,8	240,3	250,2	268,4	292,2	299,0	306,4	
Viðbótarframlag.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	17,5	17,9		
Leiðrétt samkvæmt samkomulagi.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,5	22,8	
Samtals greiðslur vegna sóknargjalda.....	253,4	261,0	248,8	240,3	250,2	275,4	309,7	334,3	329,2	-5,1
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð er.....	872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	728,0	750,0			
Sóknargjald pr. gjaldanda pr. mánuð reiknað með viðbót.....	872,0	833,0	767,0	698,0	701,0	747,0	794,9	858,0		
Mismunur á sóknargjaldi með viðbót og ef það hefði fylgt meðaltalshækkun IRR.....	0,0	-161,0	-185,6	-208,2	-218,5	-211,4	-179,3	-138,6		
Mismunur á sóknargjaldi miðað fjölda gjaldenda á ársgrundvelli.....	0,0	-50,5	-60,2	-71,7	-78,0	-77,9	-69,8	-54,0		
Fjöldi gjaldenda í öðrum trúfélögum (1. des. árið á undan).....	24.214	26.115	27.030	28.695	29.748	30.722	32.470	32.470	32.470	
Framlag til annarra trúfélaga hefði átt að vera (m.kr.).....	253,4	311,5	309,0	312,0	328,2	353,3	379,6	388,3		
Mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	0,0	-50,5	-60,2	-71,7	-78,0	-77,9	-69,8	-71,5		
Samtals mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	0,0	-552,2	-636,7	-707,6	-742,0	-720,4	-621,0	155,3		
Uppsafnaður mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	0,0	-552,2	-1.188,9	-1.896,5	-2.638,6	-3.359,0	-3.980,0			

Mismunur fjárlaga og samnings - nauðsynleg viðbót **-112,6**

Sóknargjöld, Kirkjumálasjóður og Jöfnunarsjóður sókna	2014	2015	2016	2017	2018
Samtals mismunur, skerðing umfram meðaltalsskerðingu stofnana IRR (m.kr.).....	-621,0				
Árleg hækkunarpörf til að jafna út umframskerðinguna á þremur árum (m.kr.) *).....		207,0	207,0	207,0	
Árleg hækkunarpörf til að jafna út umframskerðinguna á fjórum árum (m.kr.) *).....		155,3	155,3	155,3	155,3

* Árlegar greiðslur vegna sóknargjalda eru reiknaðar sem sóknargjald x fjöldi gjaldenda 1. des. árið á undan x 12 mánuðir. Greiðslur í Kirkjumálasjóð og Jöfnunarsjóð sókna reiknast sem hlutfall af þeirri tölu.

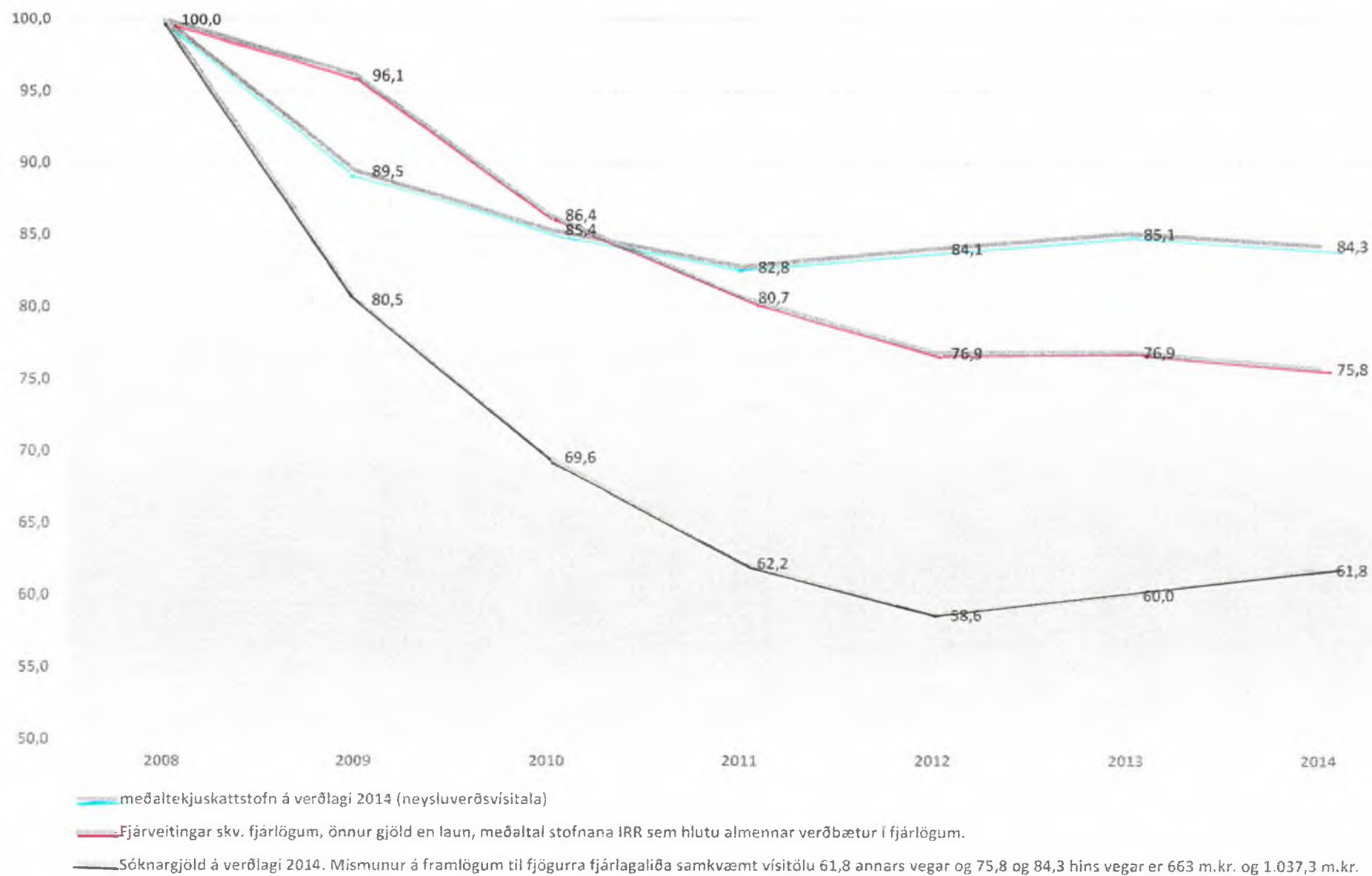
Vísitölusamanburður sóknargjalda, fjárveitinga og meðaltekjuskattstofns á verðlagi 2014



Sóknargjöld á verðlagi 2014. Mismunur á framlögum til fjögurra fjárlagaliða samkvæmt vísitölu 61,8 annars vegar og 75,8 og 84,3 hins vegar er 663 m.kr. og 1.037,3 m.kr.

6 Tillaga starfshópsins

Vísitölusamanburður sóknargjalda, fjárveitinga og meðaltekjuskattstofns á verðlagi 2014



Vísitölusamanburður sóknargjalda, fjárveitinga og meðaltekjuskattstofns á verðlagi 2014



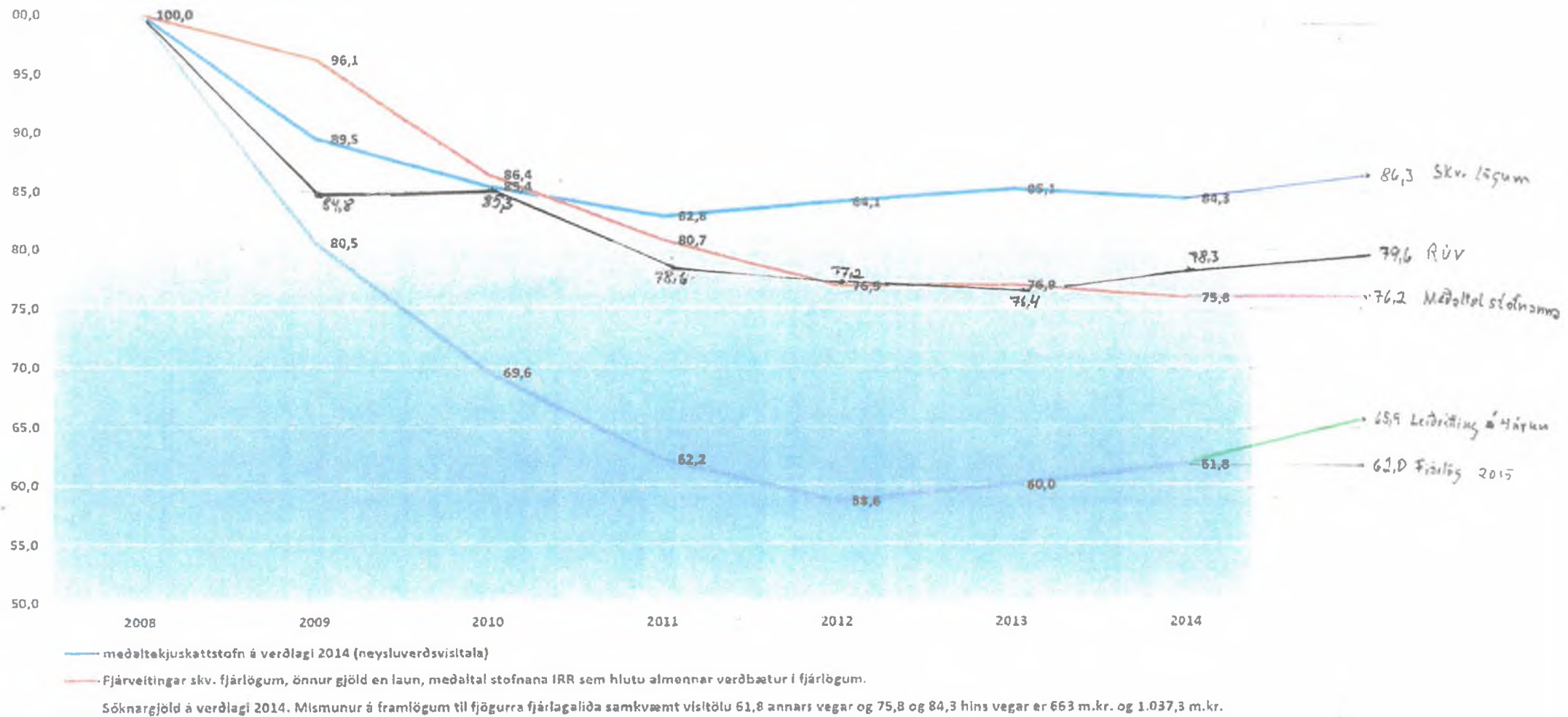
meðaltekjuskattstofn á verðlagi 2014 (neysluverðsvisitala)

Fjárveitingar skv. fjárlögum, önnur gjöld en laun, meðaltal stofnana IRR sem hlutu almennar verðbætur í fjárlögum.

Sóknargjöld á verðlagi 2014. Mismunur á framlögum til fjögurra fjárlagaliða samkvæmt vísitölu 61,8 annars vegar og 75,8 og 84,3 hins vegar er 663 m.kr. og 1.037,3 m.kr.

Framlög til RÚV

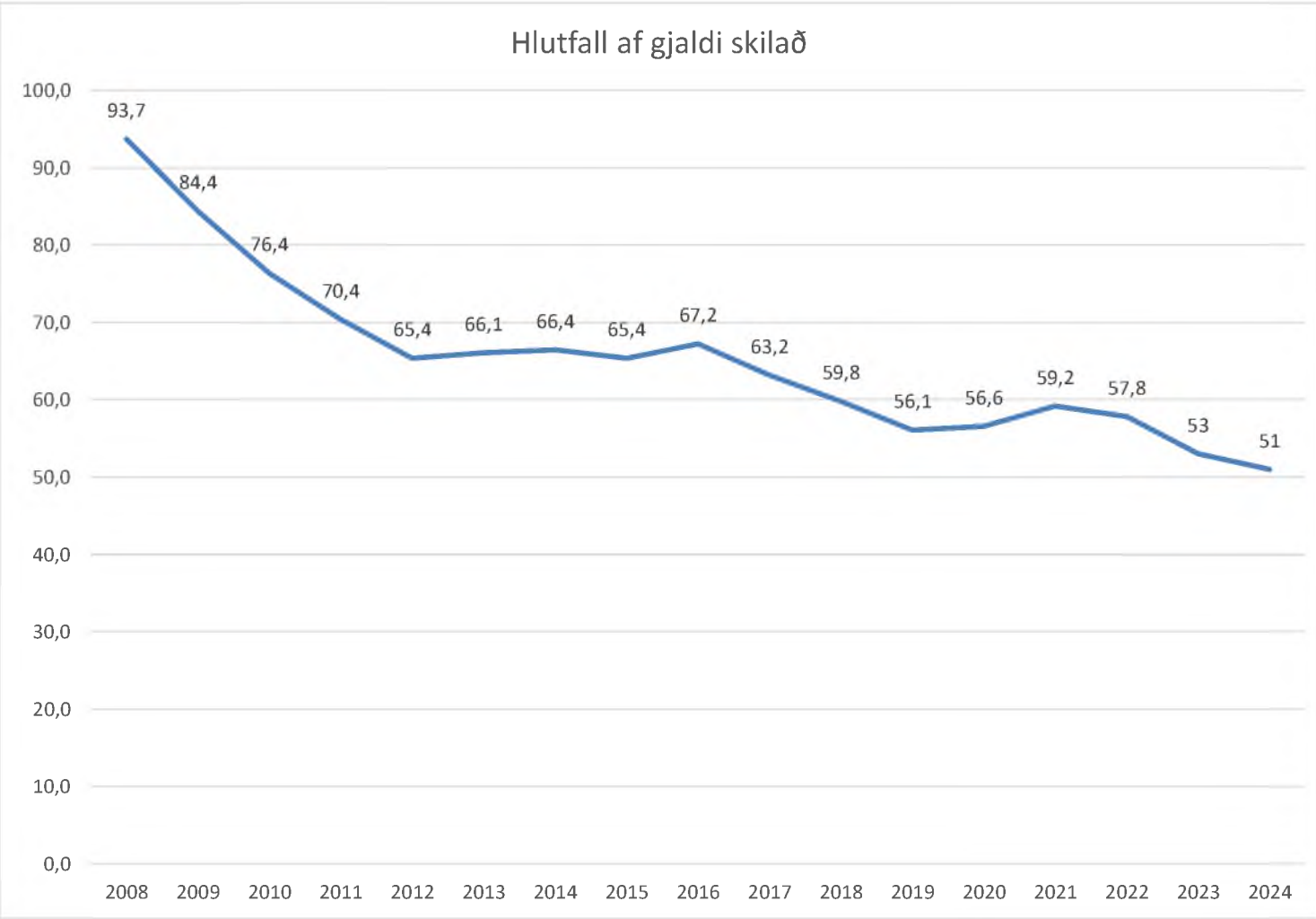
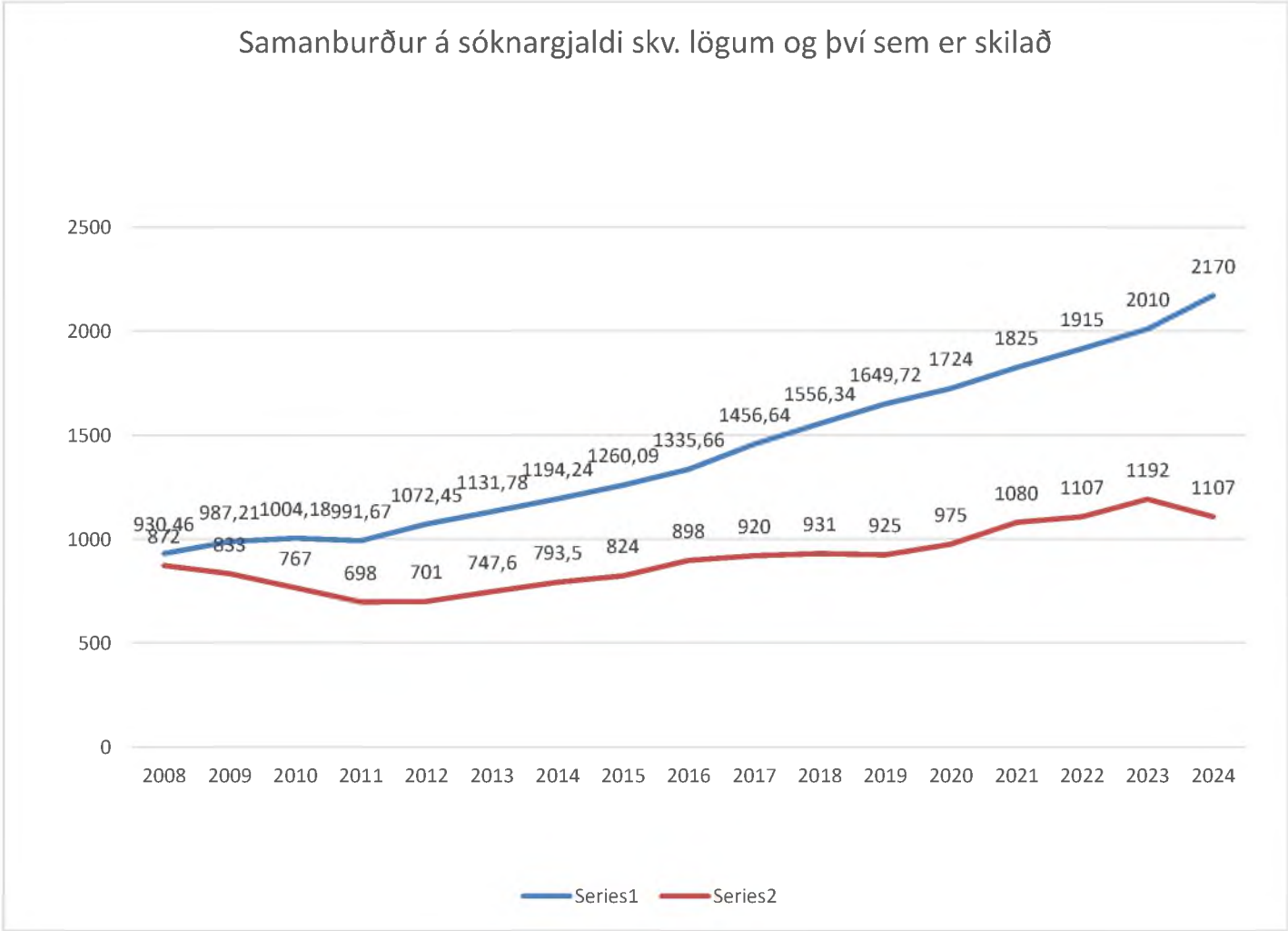
Vísitölusamánburður sóknargjalda, fjárveitinga og meðaltekjuskattstofns á verðlagi 2014



6 Tillaga starfshópsins

Yfirlit yfir skerðingu sóknargjaldsins 2008 - 2024 (Upphæðin fyrir árið 2024 er miðuð við fyrirliggjandi tillögu til fjárlaga)

Ár	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sóknargjaldið skv. lögum	930,46	987,21	1004,18	991,67	1072,45	1131,78	1194,24	1260,09	1335,66	1456,64	1556,34	1649,72	1724	1825	1915	2010	2170
Sóknargjald greitt	872	833	767	698	701	747,6	793,5	824	898	920	931	925	975	1080	1107	1192	1107
Mismunur	58,46	154,21	237,18	293,67	371,45	384,18	400,74	436,09	437,66	536,64	625,34	724,72	749	745	808	950	1063
Hlutfall skerðingar	6,3	15,6	23,6	29,6	34,6	33,9	33,6	34,6	32,8	36,8	40,2	43,9	43,4	40,8	42,2	47	49
Hlutfall af gjaldi skilað	93,7	84,4	76,4	70,4	65,4	66,1	66,4	65,4	67,2	63,2	59,8	56,1	56,6	59,2	57,8	53	51



Samantekt vegna skerðingar sóknargjalda 2009 - 2023.

I. Forsaga málsins.

Um innheimtu og skil sóknargjalda er mælt fyrir um í lögum um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987. Ríkissjóður skal, skv. 2. gr. laganna „*skila 15. hvers mánaðar, af óskiptum tekjuskatti, fjárhæð er rennur til þjóðkirkjusafnaða...*“ Síðan eru ákvæði um fjárhæð sóknargjalds og árlega uppfærslu hennar. Þjóðkirkjan telur að lögin mæli fyrir um innheimtuþjónustu ríkisins fyrir þjóðkirkjuna og önnur skráð trú- og lífsskoðunarfélög, en að ekki sé um að ræða einhliða ákvörðun í fjárlögum um árlega fjárhæð gjaldsins eins og framkvæmdin hefur verið sl. 14 ár.

Niðurskurður sóknargjalda hófst árið 2009. Síðan þá hefur hann verið viðvarandi. Skerðingin hefur almennt aukist ár frá ári. Einungis liðlega helmingi sóknargjalda verður skilað til safnaðanna á næsta ári m.v. fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarp, eða um 52% af því sem ætti að vera. Sjá línurit í meðfylgjandi skjölum.

Þær afleiðingar sem þessi niðurskurður hafði á starf sókna og eignaumsýslu leiddi til þess að strax árið 2011 var farið var í vinnu við að greina vandann og leggja fram tillögur til úrbóta. Skilað var áfangaskýrslu haustið 2011 og lokaskýrslu vorið 2012. Þá skipaði þáverandi innanríkisráðherra starfshóp í lok árs 2013 til „að leggja drög að endurskoðun á fyrirkomulagi á fjárhagslegum samskiptum ríkisins og þjóðkirkjunnar og safnaða hennar hvað sóknargjöld varðar, sbr. lög nr. 91/1987.“ Starfshópur þessi „um fjárhagsleg málefni þjóðkirkjunnar og safnaða hennar – greinargerð og tillögur“ skilaði ráðherra niðurstöðu sinni vorið 2014, auk þar til greindra fylgiskjala. Síðan þá hafa liðið rúmlega átta ár án þess að skerðingar hafi fengist leiðréttar.

II. Tölulegar upplýsingar.

Í fjárlagafrumvarpi 2023 er lögð til u.þ.b. 5% lækkun sóknargjaldsins í u.þ.b. 10% verðbólgu og að krónutalan verði þar með nokkru lægri en var árið 2021.

Samkvæmt tilvitnuðum lögum ætti gjaldið að vera u.þ.b. 2.010 kr. á næsta ári eða u.þ.b. 47,7% hærra en nú er lagt til. Það vantar m.ö.o. u.þ.b. 960 kr. á mánuði.

Skv. fjárhagsforsendum fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2023 ætti heildarframlag til sóknargjalda að vera kr. 3.275.100.000 miðað við óbreyttar forsendur frá fyrra ári.

Skv. þessu ætti uppfærð tala sóknargjaldsins pr. gjaldanda á næsta ári því að verða u.þ.b. 1.175 kr. á mánuði.

Frá þessu framlagi er hins vegar dregin aðhaldskrafa upp á 42 milljónir kr. eða u.þ.b. 15 kr. pr. gjaldanda á mánuði.

Einnig er dregin frá svokölluð „tímabundin“ hækkun frá því í fyrra upp á 272,4 milljónir kr. eða u.þ.b. 100 kr. á mánuði pr. gjaldanda.

Eftir þennan niðurskurð er heildar framlagið í frumvarpinu því kr. 2.960.700.000 og er sóknargjaldið þá komið í u.þ.b. 1.060 kr. pr. gjaldanda á mánuði.

Til samanburðar þá var sóknargjaldið 975 kr. pr. gjaldanda á mánuði árið 2020, 1080 kr. árið 2021 og 1107 kr. árið 2022.

Í meðfylgjandi skjölum eru tvær töflur með línuritum um þróun sóknargjaldsins frá árinu 2008 miðað við að mánaðarlegt gjald verði pr. gjaldanda á næsta ári annars vegar 1060 kr. og hins vegar 1052 kr.

III. Fjárhagsleg staða safnaðanna í dag.

Ekki hefur verið ráðrúm til að taka saman lykiltölur úr rekstri sókna undanfarin ár. Hvað varðar spurninguna um hve margar kirkjur ná ekki endum saman þá er það mat formanns úthlutunarnefndar Jöfnunarsjóðs sókna sr. Gísla Jónassonar, fyrrv. prófasts og formanns fjárhagsnefndar kirkjupings á kjörtímabilinu 2018 – 2022, byggt á umsóknum í Jöfnunarsjóðinn, að það séu a.m.k. 30 söfnuðir sem geta talist vera ógjaldfærir sakir skertra sóknargjalda og mætti þá segja að þeir væru tæknilega gjaldþrota. Tilfinningin er sú að miklu fleiri söfnuðir séu í fjárhagsvanda en að einhverju leyti sé vandanum ýtt á undan með því að draga úr þjónustu og starfi og fresta viðhaldi fasteigna. Jöfnunarsjóður hefur í ákveðnum tilvikum haldið safnaðarstarfi á lífi með árlegum styrkjum en það er ekki hlutverk sjóðsins til lengri tíma litið.

Það segir sig sjálft að enginn rekstur getur þolað tekjufall á bilinu 40 – 50% árum saman án þess að það hafi alvarleg áhrif. Því til viðbótar hefur verðbólga undanfarna mánuði og miklar vaxtahækkanir gert stöðuna enn verri.

Kirkjustjórnin hefur ekki heildstætt yfirlit yfir ástand fasteigna safnaðanna, kirkjubyggingar og safnaðarheimili.

Þjóðkirkjan mun skila umsögn til fjárlaganefndar um fjárlagafrumvarp 2023 vegna áforma um skerðingu sóknargjalda á næsta ári.

Fylgiskjöl

Skerðing sóknargjalda 2008 – 2023 tvö yfirlit frá sr. Gísla Jónassyni.

Skýrsla starfshóps frá árinu 2014 um fjárhagsleg málefni þjóðkirkjunnar og safnaða hennar – greinargerð og tillögur.

Guðmundur Þór Guðmundsson
Lögfræðingur kirkjupings

Nefndarsvið Alþingi
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 3.10.2023

Umsögn ÖBÍ réttindasamtaka um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024, þingskjal 2, 2. mál

Hækkun krónutöluskatta um 3,5%

Krónutöluskattar hækkuðu við síðustu fjárlög um 7,7%. Jákvætt er að ekki eigi aftur að fara í verðlagsuppfærslu sem myndi þýða 7,4% hækkun miðað við áætlaða tólf mánaða breytingu á vísitölu neysluverðs yfir árið 2023 samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofunnar auk þess sem hækkunar á ákveðnum krónutölusköttum auka verðbólgu. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu undir mat á jafnréttisáhrifum að hækkun krónutöluskatta og annarra gjalda kemur verr niður á þeim sem eru með lægri tekjur. Tekjulægsta fólkið greiðir hærra hlutfall af sínum ráðstöfunartekjum í slíka skatta og ver hæstu hlutfalli tekna sinna til nauðsynja.

Barnabætur

Lagt er til að fjárhæðir og skerðingarmörk verði hækkuð í samræmi við verðlags- þróun.

Barnabætur fjölskyldna rýrna að raunvirði, þar sem fjárhæðir og tekjuviðmið halda ekki í við verðlagsþróun. Fatlaðir foreldrar eru að stórum hluti í hópi tekjulægri foreldra sem treysta á barnabætur. Skerðingarmörkin eru þó enn of lág og undir lágmarkslaunum.

Neðri mörk skerðingar fyrir einstætt foreldri voru árið 2022 á ársgrundvelli 4.549.000 kr. Ef sú upphæð er framreiknuð frá janúar 2022 þá var sú upphæð miðað við verðlagsreiknivél Hagstofunnar 5.001.296 kr. í janúar 2023. Eftir breytingunni sem tók gildi í janúar 2023 eru skerðingarmörk einstæðs foreldris kr. 4.750.000 og gert er ráð fyrir að þessi skerðingarmörk fari í 4.893.000 kr. í janúar 2024. Ljóst er því að um raunlækkun er að ræða á skerðingarmörkum vegna barnabóta. Samkvæmt þessu munu mánaðarlaun einstæðs foreldris sem eru umfram 407.750 kr. skerða barnabætur í janúar 2024. Á sama tíma eru uppreiknuð lágmarkslaun í landinu á verðlagi dagsins í dag um 425.000 kr. (voru 368.000 kr. í janúar 2022).

Vaxtabætur

Lagt er til að útgjöld vegna vaxtabóta hækki um 8% að lágmarki til að mæta fyrirhugðum verðlagsbreytingum.

Óbreytt fjárframlög leiða til raunlækkunar vaxtabóta sem bitnar verst á tekjulægstu hópum samfélagsins. Samkvæmt verðlagsreiknivél Hagstofu Íslands myndu 2,8 milljarðar í september 2022 samsvara u.þ.b. 3 milljörðum í september 2023 eða 8%. Snarpar stýrivaxtahækkunar og hátt verðlag bitnar mest á þeim sem verst standa. Sérstaklega á þetta við um fólk með fötlun á örorkulífeyri, sem hefur lítil sem engin tækifæri til að vænka hag sinn. Því þurfa stjórnvöld að hækka útgjöld vegna vaxtabóta um að lágmarki 8% til að styðja við húsnæðisöryggi lágtekjufólks og örorkulífeyristaka.

Lagt er til að hækka eignamörk vaxtabóta um 12% að lágmarki til að halda í við áhrif af hækkun fasteignamats fyrir árið 2024.

Á heimasíðu Skattsins kemur fram að hafi einstaklingur að mestu sömu tekjur og afborganir og árið áður, þá sé hækkun fasteignamats eigna ein algengasta skýring lækkunar vaxtabóta á milli ára. Miklar sviptingar hafa verið á íslenskum fasteignamarkaði á síðastliðnum tveimur árum. Árið 2023 hækkaði heildarmat fasteigna á Íslandi um 19,9% frá árinu áður og fasteignamat fyrir árið 2024 gerir ráð fyrir 11,7% hækkun. Sú hækkun samsvarar 31,6% hækkun á tveimur árum. Hækkun fasteignamats felur hvorki í sér lægri afborganir af húsnæðislánum né auknar mánaðarlegar tekjur. Mikilvægt er að eignamörk séu í takt við breyttar forsendur svo einstaklingar sem búa í eigin fasteign en standa höllum fæti fjárhagslega fái ekki skertar vaxtabætur sökum þenslu á húsnæðismarkaði.

Bifreiðagjöld og styrkir

Lagt er til að:

- bifreiðastyrkir til hreyfihamlaðra einstaklinga verði hækkaðir þannig að endurspegli breytingar á verðlagi frá árinu 2009. Virðisaukaskattur af rafbílum falli niður hjá fólki með hreyfihömlun.
- eða hið opinbera (Tryggingastofnun eða Sjúkratryggingar) eigi og reki bifreiðarnar.

Fyrirhuguð hækkun bifreiðagjalda, sem og gjaldtaka á akstur raf- og tvinnbíla, mun koma harðast niður á lífeyristökum.

ÖBÍ réttindasamtök hafa bent á að þrátt fyrir mikla hækkun kostnaðar við kaup á bíl, eldsneyti og gjalda hafa styrkir og uppbætur til hreyfihamlaðra einstaklinga nánast staðið í stað frá árinu 2009 og hækkað án nokkurrar reglu á sex ára fresti að jafnaði. Staðan er orðin sú að styrkirnir nýtast varla til annars en kaupa á úr sér gengnum hræjum, mengandi og óruggum. Það er tómmt mál að tala um orkuskipti undir þessum formerkjum.

Enn bólar ekki á hækkun bifreiðastyrkja en í staðinn er boðuð hækkun á bifreiðagjöldum úr 15.080 kr. í 20.000 kr., sem á að greiða tvisvar á ári. Eins og FÍB bendir á er um að ræða 163 prósentu hækkun bifreiðagjalda á tveim árum, eða úr 7.590 kr. fyrir eitt tímabil árið 2022. Jafnframt munu rafbílur hækka mikið í verði frá næstu áramótum þegar virðisaukaskattsívilnun fellur niður. Rafbílur eru þegar talsvert dýrari en sambærilegir bílar sem knúnir eru af jarðefnaeldsneyti. Ljóst er að möguleikar fatlaðs fólks, sem lifir á lífeyri og hefur þurft að reiða sig á sífellt gagnsminni styrki, til að kaupa sér sparneytinn og vistvænan bíl eru nánast að engu orðnar.

Hækkun frítekjumarka fyrir örorkulífeyristaka

Bráðabirgðaákvæði um hækkun á frítekjumarki örorkulífeyristaka vegna atvinnutekna hefur verið endurnýjað óbreytt árlega frá árinu 2009. **Æskilegra væri að færa frítekjumarkið úr bráðabirgðaákvæðinu yfir í varanlegt ákvæði. Það myndi engin áhrif hafa á kostnað ríkissjóðs vegna almannatrygginga.**

Frítekjumörk vegna lífeyrissjóðs- og fjármagnstekna hafa verið óbreytt frá árinu 2009. Frítekjumark vegna atvinnutekna var einnig óbreytt frá árinu 2009 þar til bráðabirgðaákvæðið þar um var hækkað úr 109.600 kr. í 200.000 kr. á mánuði í byrjun árs 2023. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 130/1997 og innihélt meðal annars ákvæði um árlega breytingu lífeyris almannatrygginga er ljóst að vilji löggjafans var að fjárhæðir frítekjumarka verði samhliða bótafjárhæð ákveðnar árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni.

Víxlverkun örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða

Lagt er til að Alþingi setji lög til að koma í veg fyrir að lífeyrissjóðir skerði greiðslur til örorkulífeyrisþega með hliðsjón af tekjum frá TR.

Í frumvarpinu er lagt til að framlengja bráðabirgðaákvæði til að koma í veg fyrir víxlverkun milli örorkugreiðslna frá almannatryggingum annars vegar og frá lífeyrissjóðum hins vegar. Bráðabirgðaákvæði þetta hefur verið í gildi frá 1. janúar 2014.

Á meðan ekki hefur verið fundin framtíðarlausn í málinu, er slíkt bráðabirgðaákvæði nauðsynlegt til að koma í veg fyrir að lífeyrissjóðsgreiðslur til örorkulífeyristaka lækki enn frekar eða falli jafnvel niður. Allt frá árinu 2009 hefur ÖBÍ lagt áherslu á að fundin verði framtíðarlausn sem ver hagsmuni allra örorkulífeyristaka.

Ekkert um okkur, án okkar.



Þuríður Harpa Sigurðardóttir,
formaður ÖBÍ réttindasamtaka.



Sigríður Hanna Ingólfssdóttir
félagsráðgjafi ÖBÍ réttindasamtaka



Stefán Vilbergsson
Verkefnastjóri ÖBÍ réttindasamtaka

Minnisblað

Titill: Bílastyrkir fyrir hreyfihamlaða.

Dags: 17. maí 2023

Unnið af: Bergi Þorra Benjamínssyni fyrir ÖBÍ réttindasamtök.

Tillögur.

- **Eignatengingar** við húsnæðisstuðning verði **aflagðar (Innviðaráðherra)**.
 - **500.000 kr.** sem uppbót á lífeyri.
 - Uppbót fyrir þá sem kaupa bíl í fyrsta skipti verði lögð af.
 - **3.000.000 kr.** fyrir þá sem nota hjólastól, göngugrind eða önnur hjálpartæki og tryggt að fatlað fólk geti farið í orkuskipti.
 - **8.500.000 kr.** verði hámarksstyrkur fyrir þá sem þurfa sendibifreið eða aðra sambærilega bifreið, styrkurinn verði því **60-70%** af kaupverði. Tryggt verði að 1. Kaup verði gerð auðveldari.
 - Afsláttur á vörugjaldi verði aflagður á móti, í samræmi við stefnu stjórnvalda.
 - Bílalán TR verði **aflögð**.
 - **Fagteymi** TR. og SÍ. annist alfarið móttöku og afgreiðslu umsókna um bílabreytingar og styrki. **Upphæðir** verði færðar inn í **lög um félagslega aðstoð** eða endurskoðaðar með reglubundnum hætti.
-

Yfirlit.

Upphæðir til kaupa á fólksbifreiðum fyrir hreyfihamlað fólk hafa ekki hækkað síðan árið 2015. Hækkanir á upphæðum hafa í gegnum tíðina verið mjög stopular og stundum liðið meira en 9 ár milli þess að upphæðir hafa verið hækkaðar. Upphæðir verði hækkaðar verulega svo og verði upphæðir styrkja og uppbóta, festir í lög þannig að Alþingi hafi tækifæri til að breyta upphæð þeirra ár hvert. Kaup fatlaðs einstaklings, á dýrri og sérútbúinni bifreið getur haft áhrif á húsnæðisstuðning bæði frá ríki og sveitarfélagi viðkomandi. Það er á málavíði Innviðaráðherra.

Eignatenging við húsnæðisbætur.

Samkvæmt upplýsingum frá Húsnæðis og mannvirkjastofnun (HMS), ber stofnunni „að fara eftir eignarstöðu á skattframtali sama í hvaða formi það er“. Þetta þýðir að sérútbúin bifreið sem kosta sannarlega meira en 8 milljónir hefur í för með sér skerðingu á húsnæðisstuðningi. Það verður að teljast stórundarlegt að ein stofnun- TR veiti fólki styrk upp á 6.000.000 kr. til kaupa á sérútbúinni bifreið að þá sé annarri stofnun HMS fyrirskipað að klípa af húsnæðis stuðningi sama einstaklings.

Sagan.

Bílastyrkir fyrir hreyfihamlaða hafa í gegnum tíðina nær eingöngu hækkað fyrir tilstuðlan baráttu fatlaðs fólks. Fyrir mörgum árum síðan (1990 ca.) var það meira segja þannig að kvóti var á fjölda þeirra sem fengu þessa styrki. Til allra hamingju var þessu verklagi hætt fyrir síðustu aldamót.

Styrkir til bifreiðakaupa þeirra sem nota hækjur, hjólastól eða önnur hjálpartæki sambærileg hafa hækkað eftirfarandi frá aldamótum.

- Árið 2000 fór styrkurinn í 1.000.000 kr. úr 750.000 kr. en jafnframt var tími milli styrkveitinga hækkaður úr 3. árum í 4.
Raun hækkun var því enginn en segja má að það hafi orðið meira úr styrknum sérstaklega fyrir þá sem voru að fá hann í fyrsta skipti.
- Subaru Legacy kostaði árið 2000 krónur 2.198.000 svo dæmi sé tekið samkvæmt bifreiðaskrá Skattsins¹.
- 9 árum seinna var styrkurinn hækkaður um 20% í 1.200.000 í kjölfar bankahruns. Sama tegund af bifreið kostaði 3.840.000 kr. ² **Hækkun upp á 1.814.000 meðan styrkurinn hafði hækkað um 200.000 kr.**
Ára fjöldi milli styrkja er hins vegar orðin 5 ár.
- Styrkþegi þarf sem sagt eiga kr **2.640.000** krónur árið 2009 en kr. 1.115.000 árið 2000. til að geta keypt sér sömu tegund af bifreið.

Þessi saga rekur sig síðan áfram.

Fjárhæðir hækkuðu aftur árið 2015 með reglugerð nr. 997/2015 um 20%, eða í 1.440.000 kr. þrátt fyrir að verðlag hafði hækkað umtalsvert á 6 ára tímabili. Aftur voru fjárhæðir hækkaðar árið 2021, en í þetta sinn aðeins á sér útbúnum og dýrum bifreiðum, með reglugerð nr. 905/2021 eða úr 5.000.000 kr. í 6.000.000 kr.

Það er engan veginn ásættanlegt að fjárhæðir í reglugerð hækki á sex til níu ára fresti að jafnaði.

Fatlað fólk á að njóta sömu mannréttinda og aðrir. Lög og reglur eiga að tryggja þau mannréttindi. Hreyfihamlað fólk á að njóta ferðafrelsis til jafns við aðra. Lög um félagslega aðstoð hafa að geyma ákvæði sem fjalla um styrki til bifreiðakaupa fyrir hreyfihamlaða. Þau ákvæði fela ráðherra nánari útfærslu á nánast öllum skilyrðum fyrir veitingu slíkra styrkja. Á grundvelli 10. gr. laga um félagslega aðstoð er í gildi reglugerð, nr. 905/2021, sem fjallar nánar um bifreiðastyrki og skilyrði fyrir veitingu þeirra.

Á grundvelli reglugerðarinnar er hægt að sækja um uppbót til bifreiðakaupa vegna hreyfihömlunar, að fjárhæð 360.000 kr., eða styrk til kaupa á bifreið vegna verulegrar hreyfihömlunar, að fjárhæð 1.440.000 kr., eða styrk til kaupa á sér útbúnum bifreiðum sem getur numið allt að 6.000.000 kr.

Dæmi eru um að Tryggingastofnun hafi þá kafið fólk um endurgreiðslu þegar bifreið er seld innan fimm ára jafnvel þó að umrædd bifreið hafi verið seld vegna þess að hún hafi eyðilagst (sjá úrskurð úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 24/2018)³.

Þá er það skilyrði samkvæmt reglugerðinni að ganga verður frá kaupum áður en styrkur er veittur. Þetta skilyrði er óþarfi og verulega íþyngjandi, enda sækja styrkþegar eðlilega um styrk til þess að fá næga peninga til að ganga frá kaupum.

¹ https://www.skatturinn.is/media/baeklingar/rsk_0603_2000.is.pdf

² https://www.skatturinn.is/media/baeklingar/rsk_0603_2009.is.pdf

³ <https://www.stjornarradid.is/gogn/urskurdir-og-alit/-stakur-urskurdur/?newsid=c1c76c28-7932-11e8-9429-005056bc4d74>

Bílalán

Það verður að teljast sérstakt að TR stundi lánastarfsemi. Upphæðir þeirra eru líka lágar. Með því að gera átak og hækka upphæðir bæði uppbóta og styrkja er ekki talin þörf á að veita sérstaklega bílalán.

Uppbætur

Uppbætur á lífeyri eru nákvæmlega það sem þær heita. Nokkurskonar tvöföldun á lífeyri. Þær eru nú 360.000 kr. en 720.000 kr. fyrir fyrstu kaupendur að bifreið.. Sú hugmynd að veita tvöfalda uppbót er í sjálfu sér ágæt. Hins vegar fá sárafaír þessa uppbót vegna strangra skilyrða. Árið 2022 fékk til að mynda enginn slíka uppbót.

Því er lagt til að uppbót hækki í 600.000 kr. en verði ekki sérstaklega hærri til þeirra sem kaupa bifreið í fyrsta skipti á sinni ævi enda eru þeir afar fáir sem ekki hafa átt bifreið áður en þeir verða fyrir slysi eða veikindum

Það er þó ljóst að þessar fjárhæðir duga mjög skammt í því að kaupa góða bifreið, hvað þá nýja bifreið. Hins vegar, meðan lífeyrir er jafn lágur og raun ber vitni, skipta þessar uppbætur öllu máli til að gera þeim sem eru jafnvel aðeins á lífeyri kleift að kaupa bifreið vegna hreyfihömlunar.

Fjárhæðir styrkja.

Fjárhæðir eru bundnar í reglugerð um uppbætur og styrki til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiða, nr. 905/2021. Áður hefur verið lagt til í umsögn að þau réttindi séu bundin í lög, „enda hefur reynslan sýnt fram á að ráðherrar geta með litlum fyrirvara skert réttindi með því að breyta reglugerðum“ eins og segir í 2. mgr. greinargerðar.

Eins og áður hefur verið rakið hafa fjárhæðir hækkað afskaplega stopult og án nokkurrar reglu frá árinu 2009. Í reglugerð um styrki og uppbætur til hreyfihamlaðra einstaklinga vegna bifreiða, nr. 170/2009 voru uppbætur vegna kaupa á bifreiðum 300.000 kr. en 600.000 kr. fyrir fyrstu kaupendur. Bifreiðakaupastyrkur var 1.200.000 kr. en 5.000.000 kr. fyrir sér útbúnar og dýrar bifreiðar. Fjárhæðir hækkuðu eins og áður segir árið 2015 með reglugerð nr. 997/2015 um 20% þrátt fyrir að verðlag hafði hækkað umtalsvert á 6 ára tímabili frá síðustu hækkun. Aftur voru fjárhæðir hækkaðar árið 2021, en í þetta sinn aðeins á sér útbúnum og dýrum bifreiðum, með reglugerð nr. 905/2021.

Það er engan veginn ásætthanlegt að fjárhæðir í reglugerð hækki á sex-nú ára fresti að jafnaði. Frá árinu 2009 „hefur orðið 52,5% hækkun á verðlagi. Bíll sem kostaði 6.000.000 kr. í febrúar 2009 kostar í dag 10.347.000 kr.

Miðað við verðlagsþróun ættu hærri bifreiðakaupastyrkirnir að vera um 2.069.000 kr. og 8.622.000 kr. ef þeir hefðu fylgt verðlagi en eru 1.440.000 kr. og 6.000.000 kr. Erfitt er fyrir fatlað fólk að kaupa sér bíl þar sem það ræður ekki við kaupin sem sést á því að árið 2020 var heimild á fjárlögum ekki fullnýtt.“ (Úr umsögn ÖBÍ um fjárlagafrumvarp 2022.)

Einnig má bæta við að nú þegar orkuskipti í samgöngum standa fyrir dyrum er enn mikilvægara en ella að taka þessi mál til endurskoðunar. Því þarf þessi styrkur að fara í 3.000.000 kr. Nánari rökstuðning má finna neðar í þessu minnisblaði.

Niðurfelling á vörugjaldi.

Vörugjöld eru nú felld niður á sendibifreiðum en aðeins þeim sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti eða eins og segir í skýrslu Félagsmálaráðuneytis frá 2014.

„Vörugjöld af nýjum sér útbúnum bifreiðum sem eru sérstaklega búnar til flutnings á fötluðum, þ.m.t. búnar hjólastólalyftu og samþykktar af Hjálpartækjamiðstöð sjúkratryggingastofnunar, eru felld niður, sbr. m-lið 4. gr. laga nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl.“ Það munar verulega um þessa niðurfellingu enda myndi styrkur sá sem nú er 6 milljónir kr. ekki standa undir nema litlum hluta af kaupverði sendibifreiðar ef niðurfelling kæmi ekki til eins og nú er. Stefna stjórnvalda er að allir greiði lámarksvörugjald en „undanþágur slökkvibifreiða og sjúkrabifreiða í eigu ríkis, sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum, sérsníðaðra keppnisbifreiða og keppnisbifhjóla, sérútbúinna bifreiða fyrir fatlað fólk og ökutækja fyrir starfsemi björgunarsveita verði felldar brott“.⁴

Enginn vörugjöld eru nú á rafbílum .

Því er lagt til að hámarksstyrkur verði 8,5 milljónir til að styrkur standi undir 60%-70% af kaupverði sendibifreiðar.

Afgreiðsla styrkja.

Kaup á bíl fyrir fatlaðan einstakling er of flókin og of margir aðilar sem koma að því ferli.

1. Kaupandinn.
2. TR með styrk.
3. Sjúkratryggingar með hjálpartæki.
4. Söluaðili hjálpartækja.
5. Fagaðilar (löju- og/eða Sjúkrabjálfarar).
6. Breytingaraðili á bílnum.
7. Söluaðili bifreiðar

Það er afar mikilvægt að þessum aðilum verði fækkað niður í 3. Þeir verði þessir.

1. Kaupandinn
2. Fagteymi TR og SÍ.
3. Söluaðili bifreiðar

Innan fagteymis komi saman löjubjálfarar (eða Sjúkrabjálfarar) bæði innan Sjúkratrygginga, endurhæfingastofnanna, söluaðilar hjálpartækja, breytingaðilar á bílunum sjálfum og síðast en ekki síst fulltrúi Tryggingastofnunar sem heldur utan um styrki til kaupa bílunum.

⁴ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e301833f-a486-11e8-942c-005056bc530c>

Orkuskipti.

Skattaávilnanir til þeirra sem keypt hafa rafbíla hafa ekki verið sérstaklega beint að fötluðu fólki. Rafbílar eru enn þá dýrari en sambærilegur bensín bílar. Því er enn mikilvægara að styrkir hækki. Eins og sá má af þessum dæmum eru sambærilegur rafbíll 800.000 kr.-1.900.000 kr. dýrari en sambærilegur bensín bíll.

Bensín Hybrid  Hyundai Kona Verð frá: 5.590.000 kr. Eyðsla frá 4.3 l/100km	100% Rafbíll  Hyundai Kona EV Verð frá: 6.390.000 kr. Drægni 289 km Rafhlaða 39 kWh
Bensín Hybrid  Renault Clio V Verð frá: 4.090.000 kr. Eyðsla frá 4.3 l/100km	100% Rafbíll  Renault ZOE Verð frá: 5.990.000 kr. Drægni 383 km Rafhlaða 52 kWh

Næstu skref.

Markmið.

Það fyrirkomulag þarf að komast á til framtíðar að ekki þurfi að fara í reglulega leiðangra til að hækka styrki til bifreiðakaupa fólks sem nýtur réttar innan almannatrygginga. Það þarf að gerast árlega. Miðgildi árafjölda er fljótt á litið um 6 ár en hefur farið upp í nærri 10 ár þegar lengst hefur liðið á milli breytinga.

Samvinna með Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

Samvinna í starfshópum sem Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið hefur sett á fót hefur gengið ágætlega en helsta vandamálið hefur samt verið að ekki hefur verið farið í stórum atriðum eftir þeim tillögum sem fram hafa komið. Árið 2014⁵ var síðast farið í slíka vinnu með þeim árangri þó að styrkir

⁵ <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/Skyrsla-starfshops-um-studningskerfi-vegna-hreyfihamladra---lokaeintak-17.12.2014.pdf>

hækkuðu í flestum styrkjaflokkum um 20%. Hæstu styrkir til kaupa á lyftubílum hækkuðu ekki. Ekki var heldur farið í að breyta öðrum atriðum eins og búa til samgöngustyrk í staðinn fyrir svokallaða „uppbót til reksturs bifreiðar“ né heldur að lengja tímann milli styrkveitinga eins og lagt er til í fyrirnefndri skýrslu, sem betur fer.

Eins og áður hefur verið tiltekið er það fyrirkomulag að ráðherra hafi þetta málið einn í hendi sér sennilega fullreynt. Selja þarf ráðuneytinu þessa hugmynd að þetta verkefni sé fært í lög um félagslega aðstoð sem farið sé yfir árlega.

Að öðru leyti er vísað til umsagnar ÖBÍ⁶ á 152. löggjafarþingi við frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007 (bifreiðastyrkir). Þingskjal 61 - 61. mál.

⁶ <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-1239.pdf>