

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda v/Sturlugötu

Sími: 525-4500/525-4553

Fax: 525-4096

Heimasíða: www.ioes.hi.is

Tölvufang: ioes@hag.hi.is

Skýrsla nr. C01:05

Fjárstreymi í samgöngum

Skýrsla til Vegagerðarinnar, Siglingastofnunar og
Flugmálastjórnar

Október 2001

Formáli

Skýrsla þessi lýsir fjárstreymi í samgöngum. Hún er afrakstur af þriðja áfanga verkefnisins *Samgöngulíkan fyrir Ísland* sem Hagfræðistofnun vinnur að fyrir Flugmálastjórn, Siglingastofnun Íslands og Vegagerðina. Í verkefnisstjórn sitja Þorgeir Pálsson fyrir Flugmálastjórn, Hermann Guðjónsson fyrir Siglingastofnun Íslands og Hreinn Haraldsson fyrir Vegagerðina. Umsjónarmaður verkefnisins fyrir hönd Hagfræðistofnunar er Snjólfur Ólafsson. Í stuttu máli er markmið verkefnisins að byggja upp gagnagrunn um samgöngur á Íslandi og líkön til að svara ýmsum spurningum varðandi þann málaflokk.

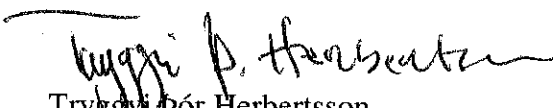
Í fyrsta áfanganum, sem hófst í maí 1998, var megináhersla lögð á þrennt. Í fyrsta lagi var rannsakað hvaða upplýsingar sem tengjast viðfangsefni verkefnisins er unnt að nálgast hér á landi en fyrir þessu var gerð grein í sérstakri skýrslu sem kom út í ágúst 1998 (C98:08). Í öðru lagi var unnið að uppbyggingu gagnagrunns með upplýsingum um samgöngukerfin á Íslandi og notkun þeirra og er gerð grein fyrir grunninum í skýrslu sem kom út í júní 1999 (C99:05). Í þriðja lagi var unnið með Siglingastofnun að því að þróa líkön í Excel til að meta tillögur um framkvæmdir við hafnir og forgangsöröðun þeirra og skýrsla um það kom út í mars 1999 (C99:01).

Í öðrum áfanganum var haldið áfram að safna gögnum og unnið að því að draga upp mynd af samgöngum á Íslandi. Því verki lauk með skýrslunni *Samgöngulíkan fyrir Ísland: Samgöngur á Íslandi í lok 20. aldar* (C00:03). Megináhersla var lögð á að lýsa samgöngum á síðustu árum en þó var farin hraðferð yfir samgöngur alla öldina.

Í þriðja áfanga, sem lýkur með þessari skýrslu, er áhersla á fjármagn en ekki magn eins og hingað til. Fjárstreymi í samgöngum er lýst á annan hátt en áður hefur verið gert. Miklar upplýsingar hafa verið dregnar úr ólíkum áttum og safnað á einn stað. Auk þess er fjárstreymið sýnt með myndum sem auðvelda til muna að fá yfirsýn yfir fjárstreymið.

Skýrsluna skrifuðu Snjólfur Ólafsson og Guðrún Mjöll Sigurðardóttir.

Hagfræðistofnun í október 2001,


Tryggvi Þór Herbertsson,
forstöðumaður.

Efnisyfirlit

0	Ágrip.....	7
1	Inngangur	13
2	Heildarmynd af fjárstreymi í samgöngum 1999	15
	2.1 Skattar og gjöld	15
	2.1.1 Skattar.....	15
	2.1.2 Gjöld.....	16
	2.2 Yfirlit	16
3	Nánnar um flugsamgöngur	19
	3.1 Flugmálastjórn	21
	3.1.1 Verkefni Flugmálastjórnar.....	21
	3.1.2 Tekjur og kostnaður Flugmálastjórnar.....	24
	3.2 Keflavíkurflugvöllur	27
	3.3 Samræmi tekna og kostnaðar í flugsamgöngum	29
4	Nánnar um sjósamgöngur	31
	4.1 Siglingastofnun	31
	4.2 Hafnarsjóðir	34
	4.2.1 Tekjur hafna.....	34
	4.2.2 Útgjöld hafna.....	37
	4.3 Hafnabótasjóður og hafnarframkvæmdir	37
	4.4 Samræmi tekna og kostnaðar í sjósamgöngum.....	40
	4.4.1 Nefnd um framtíðarskipan hafnarmála.....	40
	4.4.2 Sérstaða Reykjavíkurhafnar.....	42
	4.4.3 Breytingar sem vert er að íhuga	43
5	Nánnar um samgöngur á vegum.....	45
	5.1 Tekjur vegna samgangna á vegum og götum.....	45
	5.1.1 Tekjur ríkissjóðs af bifreiðum.....	45
	5.1.2 Markaður tekjustofn Vegagerðarinnar.....	49
	5.1.3 Tekjur sveitarfélaga til gatnagerðar.....	51
	5.1.4 Notendagjöld í Hvalfjarðargöngum.....	51
	5.2 Kostnaður vegna samgangna á vegum og götum.....	53
	5.2.1 Útgjöld Vegagerðarinnar – Vegáætlun	53
	5.2.2 Útgjöld sveitarfélaga til gatnagerðar	54
	5.2.3 Heildarútgjöld til vega- og gatnagerðar.....	54
	5.3 Samræmi tekna og kostnaðar í samgöngum á vegum	55
	5.3.1 Heildartekjur bornar saman við heildargjöld.....	55
	5.3.2 Þrjú ólík kerfi: bensínjald og tvenns konar þungaskattur.....	56
	5.3.3 Þjóðvegir og þéttbýli.....	57
	5.3.4 Landshlutar og einstakir þjóðvegir.....	57
	5.3.5 Þungir bílar og léttir.....	57
6	Hagræn sjónarmið við rekstur samgöngumannvirkja	59
	6.1 Helstu rök fyrir opinberum rekstri	59
	6.2 Áhrif stjórnskipulags á starfsemi	62
	6.3 Afleiðingar af tilfærslu frá ríki til sveitarfélaga.....	65
	6.4 Hagræn sjónarmið notendagjalda og skatta	67
	6.5 Reynsla OECD við álagningu notendagjalda	70
7	Viðauki – Áhrif mismunandi styrkja.....	75
8	Heimildaskrá	79

Töflulisti

Tafla 0.1. Tekjur Flugmálastjórnar.....	7
Tafla 0.2. Útgjöld Flugmálastjórnar eftir verkefnum	8
Tafla 0.3. Áætlaðar tekjur allra hafna landsins 1996	9
Tafla 0.4. Skattar og gjöld á bifreiðaeigendur	9
Tafla 0.5. Tekjur sveitarfélaga til rekstrar og fjárfestingar.....	10
Tafla 0.6. Útgjöld til vega- og gatnagerðar	10
Tafla 0.7. Heildarútgjöld samkvæmt vegáætlun	10
Tafla 2.1. Ríkisútgjöld til samgöngumála árið 1998	16
Tafla 3.1. Tekjur Flugmálastjórnar.....	24
Tafla 3.2. Útgjöld Flugmálastjórnar eftir verkefnum	25
Tafla 3.3. Útgjöld Flugmálastjórnar eftir bókhaldsreikningum.....	25
Tafla 3.4. Útgjöld Flugmálastjórnar án alþjóðaflugþjónustunnar og flugmálaáætlunar	26
Tafla 3.5. Útgjöld Alþjóðaflugþjónustunnar vegna flugumferðarstjórnar	26
Tafla 3.6. Útgjöld Flugmálaáætlunar	27
Tafla 3.7. Skipting rekstrarútgjalda innanlandsflugvalla 1999	27
Tafla 3.8. Tekjur Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvallar.....	28
Tafla 3.9. Tekjur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar	29
Tafla 4.1. „Markaðir tekjustofnar“ Siglingastofnunar.....	33
Tafla 4.2. Tekjur og verkefni Siglingastofnunar 1999	33
Tafla 4.3. Útgjöld sem Siglingastofnun fer með skv. fjárlögum 1998–1999.....	34
Tafla 4.4. Gjaldskrá fyrir hafnir	35
Tafla 4.5. Tekjur um þriðjungs hafnarsjóða landsins	36
Tafla 4.6. Áætlaðar tekjur allra hafna landsins 1996	36
Tafla 4.7. Áætluð rekstrargjöld fyrir allar hafnir landsins árið 1996	37
Tafla 4.8. Tekjur Hafnabótasjóðs 1996–1999.....	38
Tafla 4.9. Útgjöld Hafnabótasjóðs 1996–1999	38
Tafla 4.10. Úthlutanir Hafnabótasjóðs 1996–1999.....	39
Tafla 4.11. Hafnarframkvæmdir 1995–1999	39
Tafla 4.12. Hækkun tekna hafnarsjóða í nýju kerfi (í þús.kr.)	41
Tafla 5.1. Gjaldskrá ríkissjóðs vegna bifreiðakaupa og -notkunar árið 1999	47
Tafla 5.2. Tekjur ríkissjóðs af bifreiðakaupum og -notkun.....	48
Tafla 5.3. Tekjur ríkissjóðs af bifreiðakaupum og -notkun án VSK.....	49
Tafla 5.4. Markaðir tekjustofnar Vegagerðarinnar.....	50
Tafla 5.5. Tekjur sveitarfélaga til rekstrar og fjárfestingar.....	51
Tafla 5.6. Gjaldskrá í Hvalfjarðargöngin	52
Tafla 5.7. Hvalfjarðargöng – umferð og tekjur frá 20. júlí 1998 til 31. október 2000.....	52
Tafla 5.8. Heildarútgjöld samkvæmt Vegáætlun.....	53
Tafla 5.9. Gjöld sveitarfélaga til gatnagerðar	54
Tafla 5.10. Útgjöld hins opinbera til landsamgangna 1995–1998	54
Tafla 5.11. Útgjöld til vega- og gatnagerðar	55

Myndalisti

Mynd 2.1. Yfirlitsmynd af fjárstreymi í flugsamgöngum	17
Mynd 3.1. Yfirlitsmynd af fjárstreymi í flugsamgöngum	20
Mynd 4.1. Yfirlitsmynd af fjárstreymi í sjósamgöngum	32
Mynd 4.2. Skipting tekna hjá Reykjavíkurhöfn og öðrum höfnum árið 1999	43
Mynd 5.1. Yfirlitsmynd af fjárstreymi í vegsamgöngum	46
Mynd 7.1. Skilyrtur hlutfallsstyrkur	75
Mynd 7.2. Fastur skilvirkur styrkur	76

0 Ágrip

Í þessari skýrslu, *Fjárstreymi í samgöngum*, er gefið heildaryfirlit yfir fjárstreymi í samgöngum eins og það var árið 1999. Tölur fyrir eitt ár gefa ófullkomna mynd af ástandi og því er fimm ára tímabil skoðað. Þannig fæst einnig nokkur mynd af þróun mála. Vegna örra þjóðfélags- og kerfisbreytinga bæta tölur frá því fyrir 1995 litlu við þekkingu á ástandi nú og líklegri þróun næstu ára. Í sumum tilvikum eru aðeins birtar upplýsingar fyrir hluta tímabilsins 1995–1999, en þá hefur verið ómögulegt eða erfitt að nálgast upplýsingar fyrir hin árin.

Þetta ágrip er óvenju ítarlegt og sýnir með töflum fjárstreymi í samgöngum í lofti, á sjó og á landi. Skýrslan veitir mun meiri upplýsingar, með tölum og lýsingu á starfsemi stofnana og sjóða og annarri umfjöllun. Í henni eru einnig myndir sem auðvelda leasandanum að sjá heildarmynd af fjárstreyminu.

Flugmálastjórn hefur umsjón með flugmálum á Íslandi að langstærstum hluta. Flugmálastjórn rekur flugstöðvar en rekstraraðilar leigja aðstöðu í þeim fyrir rekstur. Tekjur Flugmálastjórnar eru gefnar í töflu 0.1.

Tafla 0.1. Tekjur Flugmálastjórnar

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
Farþegask.innanlands	54,9	60,4	62,3	69,5	73,4
Farþegask.utanlands	353,0	439,8	436,0	495,4	545,2
Eldsneytissk.	43,0	52,8	51,8	16,9	-
Samt.	450,9	553,0	550,1	581,8	618,6
ICAO - tekjur (ATC)	289,4	356,6	381,8	579,5	656,6
ICAO - tekjur (annað)	63,2	73,8	74,2	138,6	272,0
Samt.	352,6	430,5	456,0	718,2	928,7
Eftirlitsgjöld	24,6	32,0	34,9	46,8	43,7
Aðrar tekjur flugöryggissv.	16,8	14,5	14,9	20,9	35,5
ATS - skólagjöld	15,3	18,1	20,1	51,9	57,5
Lendingargjöld	70,8	68,0	74,2	80,9	94,2
Leigutekjur	30,4	31,6	42,6	65,2	51,4
Framlag vegna 12% stjórn.k.	35,5	44,5	47,7	69,8	78,7
Aðrar tekjur	109,0	154,8	171,3	200,4	170,5
Samt.	302,4	363,5	405,7	535,8	531,5
Framlag ríkisins	552,1	405,2	416,7	509,5	587,7
Samtals alls:	1.658,0	1.752,1	1.828,5	2.345,3	2.666,4

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

Fyrsti hluti töflunnar eru farþegaskattar (flugvallagjald), en þeir eru jafnframt tekjur flugmálaáætlunar. Þá koma tekjur vegna alþjóðaflugþjónustunnar, en hún er á hendi

Flugmálastjórnar, eins og flugmálaáætlunin. Síðan eru sex liðir sem eru gjöld sem stofnunin innheimtir og að síðustu framlag ríkisins til stofnunarinnar.

Aðrar tekur vegna flugs, en þær sem eru í töflunni, eru tekjur vegna alþjóðaflugþjónustunnar sem renna til veðurþjónustu (Veðurstofu Íslands, 104 m.kr. 1999) og fjarskipta (Landssíminn, 339 m.kr. 1999), tekjur Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvallar (460 m.kr. 1999) og tekjur Leifsstöðvar.

Við skoðun á samræmi milli tekna og útgjalda er áberandi að flugvallagjöld sem lögð eru á farþega í millilandaflugi (545 m.kr. 1999) renna fyrst og fremst til innanlandsflugs (nýframkvæmda flugvalla). Einnig er ljóst að framlag ríkissjóðs til flugmála af almennu skattfé er umtalsvert.

Í töflu 0.2 eru útgjöld Flugmálastjórnar flokkuð eftir verkefnum, en þessi verkefni eru nánar útskýrð í skýrslunni.

Tafla 0.2. Útgjöld Flugmálastjórnar eftir verkefnum

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
1. Yfirstjórn	122,2	122,1	119,9	152,2	122,8
2. Flugöryggismál	40,6	49,1	54,5	62,3	75,4
5. Nýframkvæmdir flugvalla	350,3	426,9	278,8	296,4	457,1
3. Rekstur innanlandsflugvalla	433,7	575,3	541,0	581,7	619,0
4. Flugumferðarstjórn innanlands	221,7	246,2	265,8	321,7	345,7
6. Alþjóðaflugþjónustan	349,5	426,7	452,3	711,2	915
7. Annað	53,1	19,0	80,1	149,5	132,9
Gjöld alls	1571,1	1865,2	1792,4	2275	2667,9

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

Helstu verkefni *Siglingastofnunar Íslands* eru að hafa umsjón með ríkisstyrktum sjóvarnar- og hafnarframkvæmdum, stunda rannsóknir og vinna að áætlunargerð fyrir uppbyggingu sjóvarna og hafna. Stofnunin rekur vita og leiðsögukerfi, hefur eftirlit með skipum og búnaði þeirra, merkingum og skráningu og sér um daglegan rekstur *Hafnabótasjóðs*.

Siglingastofnun fær tekjur úr tveimur áttum til að standa undir almennum rekstri. Útseld þjónusta stendur undir u.þ.b. 30% (142 m.kr. 1999) og framlag ríkisins undir rest (315 m.kr. 1999). Segja má að framlag ríkisins sé að hluta til innheimt vita- og skipagjöld (128 m.kr. 1999).

Ríkissjóður styrkir nýframkvæmdir hafna og sjóvarnargarða að meðaltali um u.þ.b. 70% (u.þ.b. 750 m.kr. 1999). Þessir styrkir renna að hluta til í gegnum Hafnabótasjóð sem fær tekjur af sérstöku vörugjaldi (188 m.kr. 1999) sem leggst á vöruflutninga.

Hafnasjóðir landsins eru reknir af viðkomandi sveitarfélögum. Áætlaðar tekjur þeirra árið 1996 eru gefnar í töflu 0.3. Þar eru einnig sýndar tekjur Reykjavíkurhafnar sem hefur mikla sérstöðu. Útgjöld þeirra eru fyrst og fremst rekstrargjöld (áætlað 2035 m.kr. 1996) en þeirra hluti í nýframkvæmdum nemur u.þ.b. 250 m.kr. á ári.

Við skoðun á samræmi milli tekna og útgjalda vekur athygli að sérstakt vörugjald, sem er 25% ofan á vörugjald annað en aflagjald, á að stórum hluta upptök sín hjá Reykjavíkurhöfn en er alfarið notað til að byggja upp hafnir á landsbyggðinni. Einnig er ljóst að framlag ríkissjóðs til hafnarmála af almennu skattfé er umtalsvert.

Tafla 0.3. Áætlaðar tekjur allra hafna landsins 1996*Á verðlagi hvers árs í m.kr*

	Allar hafnir	Hlutfall hvers flokks	Reykjavík- höfn	Umfang hvers flokks
Lesta-, bryggju- og smábátagjöld	249,7	12,3%	58,5	7,9%
Vörugjöld	634,7	31,2%	326,7	44,0%
Aflagjöld	456,9	22,5%	46,5	6,3%
Þjónustutekjur	372,1	18,3%	96,7	13,0%
Eignaleiga	305,5	15,0%	214,0	28,8%
Annað	15,6	0,8%	0	0%
Samtals	2034,5	100,0%	742,4	100,0%

Heimild: Útreikningar Gylfa Ísakssonar, Fjarhitun verkfræðistofu

Í töflu 0.4 eru sýndar tekjur ríkissjóðs af bifreiðaeigendum. Bensíngjald og þungaskattur mynda markaða tekjustofna Vegagerðarinnar og eru í mjög góðu samræmi við það fjármagn sem notað er til vegamála. Eins og sést af töflunni eru markaðir tekjustofnar aðeins rúmlega helmingur þess sem bifreiðaeigendur greiða í ríkissjóð að undanskildum virðisaukaskatti, en mun lægra hlutfall ef virðisaukaskattur er tekinn með í reikninginn.

Tafla 0.4. Skattar og gjöld á bifreiðaeigendum*Á verðlagi hvers árs í m.kr.*

	1995	1996	1997	1998	1999
Sérstakt vörugjald af bensíni	4.264	4.420	4.751	5.089	5.345
Þungaskattur, fast árgjald	659	714	958	1.205	1.665
Þungaskattur, km-gjald	1.609	1.863	2.187	2.225	2.287
Samtals markaðir tekjustofnar	6.532	6.997	7.896	8.519	9.297
Skattar af bifreiðum alls með VSK	16.028	18.409	20.730	22.972	26.049
þar af markaðir tekjustofnar	41%	38%	38%	37%	36%
Skattar af bifreiðum alls án VSK	12.073	13.567	14.830	16.197	18.124
þar af markaðir tekjustofnar	54%	52%	53%	53%	51%

Heimild: Vegagerðin og Fjármálaráðuneytið

Sveitarfélög sjá um götur í þéttbýli og standa gatnagerðargjöld í grófum dráttum undir kostnaði við uppbyggingu gatna í þéttbýli og útsvar undir viðhaldi þeirra. Þessi gjöld hafa vaxið hratt á því tímabili sem er til skoðunar eins og sést í töflu 0.5.

Tafla 0.5. Tekjur sveitarfélaga til rekstrar og fjárfestingar*Á verðlagi hvers árs í m.kr.*

	1995	1996	1997	1998
Gatnagerð og umferðarmál	1.893	2.034	3.131	4.446
Þjónustutekjur vegna rekstrar	314	397	950	1.236
Innkomin framlög til fjárfestingar	1.579	1.637	2.181	3.209

Heimild: Sveitarsjóðareikningar

Heildarútgjöld má sjá í töflu 0.6 en nánari greining á útgjöldum Vegagerðarinnar eftir verkefnum í töflu 0.7.

Tafla 0.6. Útgjöld til vega- og gatnagerðar*Á verðlagi hvers árs í m.kr.*

	1995	1996	1997	1998	1999
Vegagerðin	7.060	6.448	6.367	7.133	8.173
Sveitarfélög	4.371	4.567	5.181	5.992	6.014
Stjórn og undirbúningur	580	633	583	705	768
Viðhald og rekstur	4.958	4.736	4.846	5.497	5.990
Nýframkvæmdir	5.893	5.646	6.119	6.923	7.429
Samtals	11.431	11.015	11.548	13.125	14.187

*Heimild: Vegagerðin***Tafla 0.7. Heildarútgjöld samkvæmt vegáætlun***Á verðlagi hvers árs í m.kr.*

	1995	1996	1997	1998	1999
Stjórn og undirbúningur	252	284	312	321	389
Almenn þjónusta	803	805	875	890	1.001
Vetrarþjónusta	810	660	650	660	733
Viðhald þjóðvega	1.172	1.381	1.282	1.300	1.618
Þéttbýlisvegir	267	310	330	340	382
Til nýrra þjóðvega	3.501	2.852	3.082	3.078	4.557
Til flóabáta	469	466	540	450	464
Ýmislegt	338	319	336	345	393
Samtals	7.612	7.077	7.407	7.384	9.537

Heimild: Vegáætlun

Vegfarendur greiða almennt ekki fyrir notkun vegakerfisins í tengslum við notkun. Eina undantekningin er gjald fyrir að aka um Hvalfjarðargöng.

English summary

This report analysis the financial flow in the public part of transport in Iceland in 1995–1999 with the main emphasis on the year 1999. The systems is described and numbers given.

The financial flow is described by text, many tables and some figures. The origin of the flow is basically different taxes and fees. The Public Roads Administration, the Icelandic Maritime Administration and the Icelandic Civil Aviation Administration are responsible for the spending of most of the money and these administrations are the sponsors of this research project.

Another objective was to analyse possible inconsistencies between income (taxes and fees) and costs. This is done to some extent but mainly the report can serve as a basis for further study of that kind.

1 Inngangur

Meginmarkmiðið með gerð þessarar skýrslu er að gefa yfirsýn yfir fjárstreymi í samgöngum sem tengist afskiptum hins opinbera.

Vissulega hefur lengi verið unnt að nálgast miklar tölulegar upplýsingar á mörgum stöðum sem snerta fjárstreymi í samgöngum. Í þessari skýrslu er fjárstreymi í samgöngum sýnt á annan hátt en gert hefur verið hingað til og ýmsar nýjar upplýsingar dregnar fram. Skýrslan á þannig að geta gert það mun auðveldara en hingað til að fá yfirsýn yfir fjárstreymið, hvaðan fjármagnið kemur, hvaða leiðir það fer um kerfið og hvernig það er notað. Þannig er kerfið greint og útskýrt í skýrslunni og upphæðir sýndar. Í ágrip og í kafla 2 er lögð áhersla á að draga fram heildarmyndina (grófu línurnar) en í köflum 3, 4 og 5 er hver samgöngumáti skoðaður nánar. Auk þess er í skýrslunni gerð grein fyrir þeim tölum og forsendum sem þessar yfirlitsmyndir byggja á.

Skýrslan tengist vinnu við gerð samgönguáætlunar sem samgönguráðherra ýtti úr vör í maí 2000 á tvennan hátt. Annars vegar var skýrslan unnin í nánu samstarfi við svokallaðan lög- og hagfræðihóp, sem var einn af fjórum undirhópum yfirnefndarinnar og nýtti hópurinn efni skýrslunnar jafnóðum og það varð til. Hins vegar þá getur skýrslan auðveldað öðrum að fá á fljótlegan hátt yfirlit yfir fjárstreymi í samgöngum.

Gagnsemi skýrslunnar er þó langt frá því bundin við gerð samgönguáætlunar. Hún dregur t.d. fram ýmsa veikleika í kerfinu. Einn veikleikinn er sá að erfitt er að fá gagnsæjar og réttar upplýsingar um margt. Sem dæmi má nefna að litlar upplýsingar eru til um kostnað hafna vegna ólíkra hópa viðskiptavina. Annar veikleiki felst í margs konar millifærslum, en ætla má að þær séu einungis að nokkru leyti vegna meðvitaðra pólitískra ákvarðana en að umtalsverðu leyti vegna þess að málin hafa einhvern veginn æxlast þannig.

Eitt af markmiðum vinnunnar við skýrsluna var að bera saman kostnað við veitta þjónustu og skatta og gjöld sem ætlað er að standa undir henni. Reyndist það torveldara en ætlað var. Í skýrslunni er nokkuð um beinar niðurstöður af þessu tagi og hún ætti að auðvelda vinnu við frekari rannsóknir á þessu sviði.

Margt torveldaði það verk að fá yfirsýn yfir fjárstreymið. Stundum er misræmi í merkingu orða, t.d. hvað átt er við með „flugmálaáætlun“ og „alþjóðaflugþjónustan“. Oft er ósamræmi í því hvernig upplýsingar eru settar fram og í sumum tilvikum eru tölur sem eiga að segja það sama ólíkar, eftir því hvaðan upplýsingarnar koma. Oft var erfitt eða ómögulegt að fá upphæðir greindar á þann hátt að þær gæfu þær upplýsingar sem sóst var eftir. Auk þessa hefur lögum, reglum, skipulagi og bókhaldsaðferðum verið breytt margfalt á síðustu árum.

Þær tölur og aðrar upplýsingar sem koma fram í skýrslunni hafa verið unnar í nánu samstarfi við þá sem best þekkja til málanna en engu að síður kom í ljós alls kyns ósamræmi og vafamál. Því eru einhverjar tölur „ranger“ og einhverjar lýsingar ekki í fullu samræmi við þann raunveruleika sem sumir þekkja. Engu að síður má ganga út frá því sem vísu að lýsing skýrslunnar á fjárstreymi í samgöngum gefi góða mynd af raunverulegu ástandi í lok 20. aldarinnar.

Skýrslan er þannig upp byggð að hér fyrir framan er nokkuð ýtarlegt ágrip af efni hennar, í 2. kafla er gefið heildaryfirlit um fjárstreymi samgangna auk þess sem fjallað er um skatta og gjöld en í 3., 4. og 5. kafla er fjárstreymi samgangna í lofti, á sjó og á landi skoðað nánar. Í þeim köflum

er gerð grein fyrir skipulagi í þessum geirum samgangna. Í 6. kafla er að lokum fjallað um ýmis hagræn sjónarmið við rekstur samgöngumannvirkja.

Skýrslan er eitt skref af mörgum í stöðugri viðleitni manna til að skilja þjóðfélagið betur. Eins og við mátti búast þá svarar skýrslan mörgum spurningum en vekur líka nýjar spurningar. Má þar nefna að mörgum spurningum um samræmi milli gjalda og kostnaðar er ósvarað. Til dæmis er áhugavert að skoða nánar samræmi gjalda sem tilteknir hópar bifreiðaeigenda greiða og þess kostnaðar sem þeir valda við uppbyggingu og viðhald vegakerfisins. Sama má segja um ólíka flokka skipa, t.d. smábáta, togara og flutningaskip. Einnig má spyrja hvort það sé í samræmi við vilja stjórnvalda að gjöld þau sem farþegar í millilandaflugi greiði renni til innanlandsflugs og að sérstakt vörugjald sem lagt er á flutningaskip í Reykjavíkurböfn fari í að byggja upp aðrar hafnir.

Lagt er til að áfram verði þróaðar myndir og töflur sem veita miklar upplýsingar á hnitmiðaðan og skýran hátt. Í skýrslunni eru nokkrar slíkar myndir og töflur sem nota má sem útgangspunkt við þá vinnu.

2 Heildarmynd af fjárstreymi í samgöngum 1999

Í þessum kafla er gefin heildarmynd af fjárstreymi í samgöngum á einfaldan hátt. Á mynd 2.1 er streyminu lýst með örvum á grófan hátt. Nánari útfærslu er svo að finna á myndum í köflum 3, 4 og 5. Þar sem fjárstreymið hefst (almennt) með gjöldum og sköttum er fyrst fjallað stuttlega um það efni.

2.1 Skattar og gjöld

Munur á sköttum og gjöldum er nokkuð ljós samkvæmt skilgreiningu en í praxís að mörgu leyti afar óljós. Kannski er eftirfarandi textabútur tekinn af vefi Ríkisskattstjóra lýsandi um það: „Hvað er þungaskattur? Þungaskattur er gjald sem leggst á eigendur díselbifreiða. Eigendur bensínbifreiða greiða samsvarandi skatt í bensínverðinu meðan eigendur díselbifreiða þurfa að standa skil á skattinum í gegnum þungaskattskerfið.“ Samkvæmt þessu virðist enginn munur á skatti og gjaldi. Í skýrslunni ber því að líta á flokkun í skatta og gjöld með umburðarlyndi. En hvernig ætti að skilgreina skatta og gjöld?

2.1.1 Skattar

Skattur er greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að greiða til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera. Skattahugtakið hefur eftirtalin megin Einkenni:

- (1) Peningagreiðsla.
- (2) Skattheimtu er beint að ótilteknum einstaklingum eða samtökum/fyrirtækjum.
- (3) Skattur er lagður á samkvæmt almennum, efnislegum mælikvarða þannig að gætt sé jafnræðis, þ.e. skattaðilum skal ekki mismunað óeðlilega.
- (4) Skattheimta er lögð á samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvalds.
- (5) Skattgreiðslur renna til hins opinbera.
- (6) Ekkert sérgreint endurgjald kemur fyrir skattgreiðslur. Þó getur tilgangur skattheimtu verið að standa undir tilteknum þörfum hins opinbera, t.d. rekstri flugmannvirkja. Þá eru í skattalögum víða markaðir tekjustofnar til ákveðinna verkefna, t.d. í flugmálaáætlun og vegáætlun.

Í 77. gr. stjórnarskrárinnar segir svo; „Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.“

Lagaskyldureglan gerir þá kröfu til löggjafarvaldsins að skattalög séu skýr og ótvíræð svo að skattaðili sé ekki í vafa um skattskyldu sína. Ennfremur er henni ætlað að tryggja hlutleysi og réttaröryggi skattaðila. Samkvæmt 15. gr. stjkskr. skal kveðið skýrlega á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti.

Samkvæmt 40. gr. stjkskr. má engan skatt leggja á né breyta nema með lögum. Almennt hafa 40. gr. og 77. gr. verið taldar takmarka heimild Alþingis til framsals á lagasetningarvaldi sínu.

Nefskattar eru fólgnir í lögmæltum álögum oftast jafnhárri peningagreiðslu á hvern einstakan í hópi einstaklinga eða lögaðila, sem fullnægja tilteknum skilyrðum, t.d. um aldur. Fjárhagsleg verðmæti liggja ekki til grundvallar sem skattstofn við ákvörðun skatts. Gjaldskyldan er mismunandi viðtæk. Hún getur tekið til allra sem eru innan tiltekinna aldursmarka og aðstæðna. Flugvallargjald er því skattur, nánar tiltekið nefskattur, svo dæmi sé tekið.

2.1.2 Gjöld

Megin Einkenni gjalda (í samanburði við skatta) er að ráðuneyti og stofnanir (framkvæmdavaldið) geta ákvarðað gjöld (en ekki skatta). Fyrir gjaldinu þarf þó að vera lagastofn.

Meginreglan er sú að gjald sé endurgjald fyrir veitta þjónustu og það á að vera í samræmi við þann kostnað sem að baki liggur.

Gjald á ýmislegt sammerkt með skattlagningu að því leyti til að um peningagreiðslu er að ræða, gjaldtakan beinist gegn ótilteknum einstaklingum eða samtökum og skal lagt á samkvæmt almennum, efnislegum mælikvarða, svo gætt sé jafnræðis.

Gjöld sem framkvæmdarvald leggur á eru af ýmsum toga og í mörgum tilvikum er ekki ljóst hvort um gjald eða skatt er að ræða. Heitið er oft villandi og ýmsir skattar kallast gjald og ýmis gjöld kallast skattar, ef miðað er við skilgreiningarnar hér.

2.2 Yfirlit

Á ári hverju er um 5–6% af ríkisútgjöldum varið til samgöngumála. Meginflokkarnir innan samgöngugeirans eru vegamál, flugmál og siglingamál. Tafla 2.1 sýnir ríkisútgjöld til samgöngumála, skiptingu milli samgöngumáta og hlutfall af ríkisútgjöldum. Nánari greiningu er síðan að finna í næstu köflum.

Tafla 2.1. Ríkisútgjöld til samgöngumála árið 1998

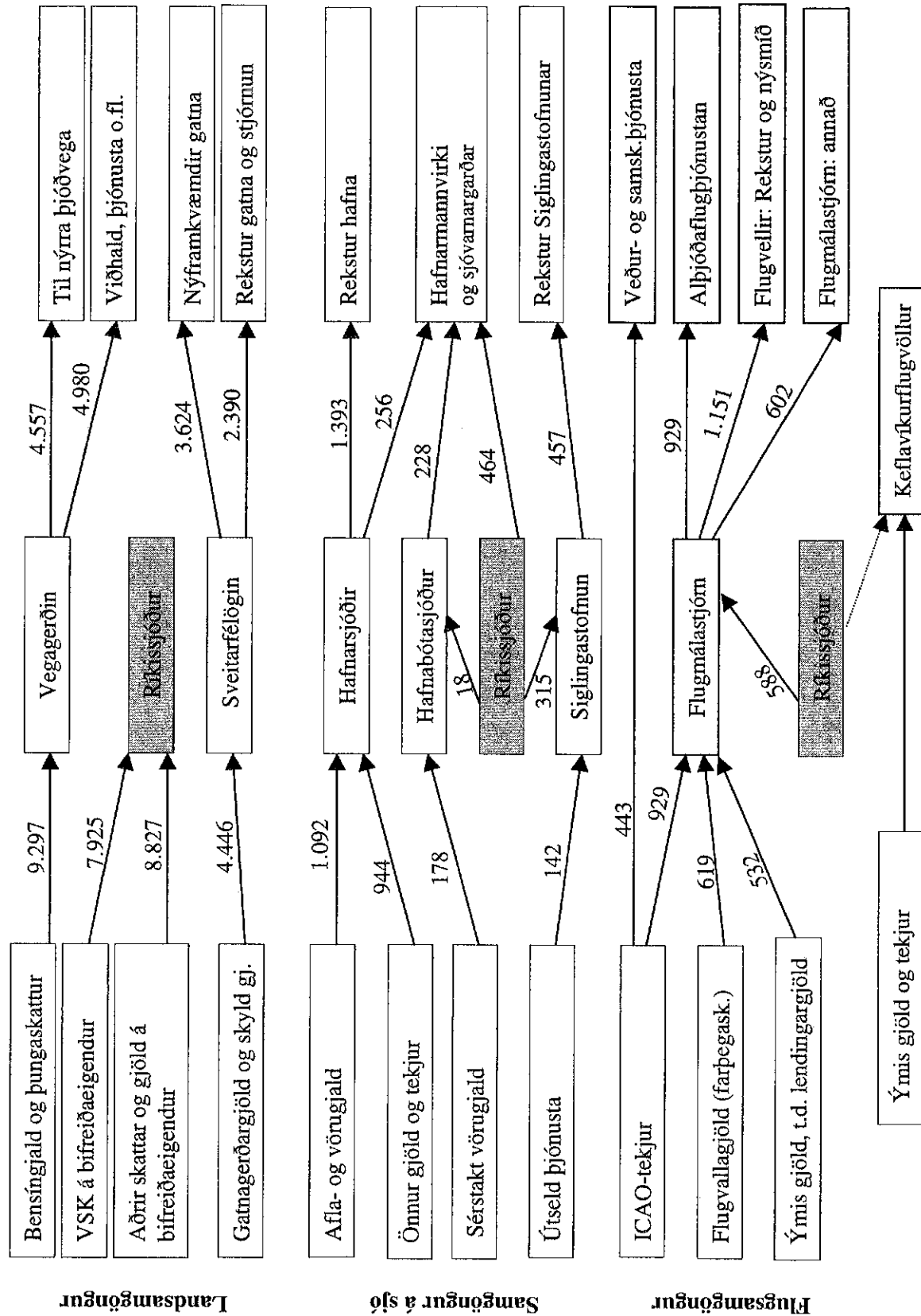
Málefnaflokkur	Upphæð (m.kr.)	Hlutfall af útgjöldum til samgöngumála	Hlutfall af ríkisútgjöldum
Vegamál	7.695	74%	4,6%
Flugmál	1.226	12%	0,7%
Siglingamál	799	9%	0,5%
Annað	512	5%	0,3%
Samtals	10.337	100%	6,0%

Heimild: Fjárlagavefur: <http://hamar.stjr.is/>

Mynd 2.1 sýnir heildarfjárstreymi í samgöngum. Þar sést hvaðan tekjurnar koma og hvert þær renna. Myndir 3.1, 4.1 og 5.1 eru sambærilegar þar sem hver samgöngumáti fyrir sig er greindur nánar.

Mynd 2.1. Yfirlitsmynd yfir fjárstreymi í samgöngum

Upphæðir í m.kr. tölur fyrir 1999 þar sem það var mögulegt.



3 Nánar um flugsamgöngur

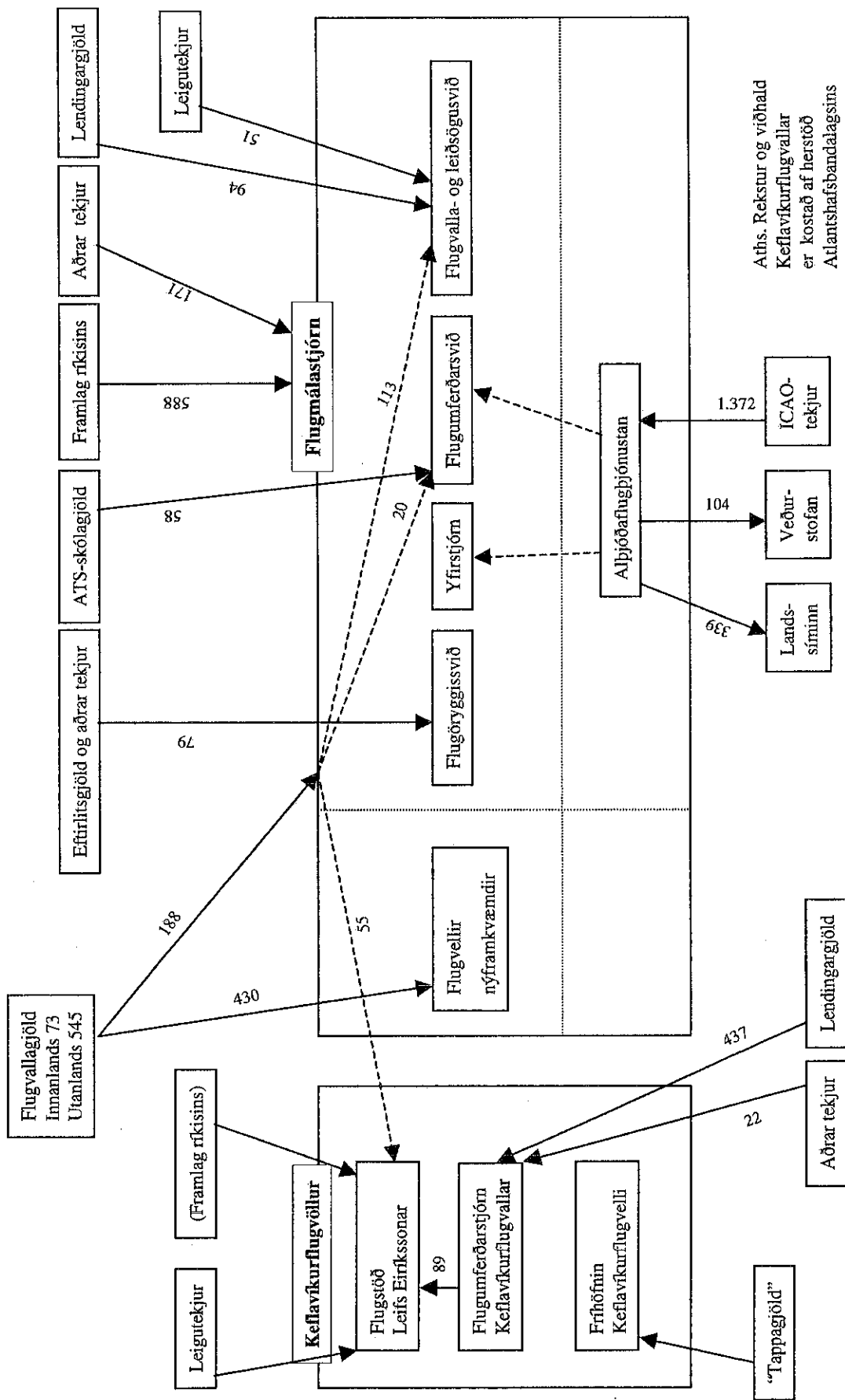
Skipulag er snertir fjárstreymi í flugsamgöngum er nokkuð flókið og nokkurs misræmis gætir í notkun orða. Í „Þingsályktun um flugmálaáætlun“ er t.d. „Áætlun um fjáröflun og gjöld“ skipt í þrjá liði sem heita: flugmálaáætlun, Flugmálastjórn og alþjóðaflugþjónustan. Í raun er allt ofangreint á hendi Flugmálastjórnar.

- Undir *flugmálaáætlun* falla í grófum dráttum allar nýfjárfestingar og meiriháttar viðhald við rekstur flugvalla sem heyra undir Flugmálastjórn og flugvallagjald stendur í grófum dráttum undir kostnaði við þessa þætti.
- Með *Flugmálastjórn* í þröngri merkingu er átt við yfirstjórn og flugumferðarstjórn innanlands (og svolítið fleira). Eðlilegra er að nota orðið einfaldlega yfir alla þá starfsemi sem er á hendi Flugmálastjórnar (sem hún ber ábyrgð á) og er það gert í þessari skýrslu.
- *Alþjóðaflugþjónustan* er að mestu leyti kostuð af þeim sem þiggja þjónustuna (yfirflugsgjöld). Hluti gjaldanna rennur til Landssímans og Veðurstofunnar og er misjafnt hvort þær upphæðir eru taldar með eða ekki þegar talað er um alþjóðaflugþjónustuna. Hér verða þessar upphæðir taldar með þegar fjallað er um flugsamgöngur í heild en ekki þegar gerð er grein fyrir fjármálum Flugmálastjórnar.

Þessi skýrsla einskorðast við þann þátt samgangna sem hið opinbera hefur með að gera, en ekki starfsemi einkaaðila, t.d. flugrekstraraðila. Fjárstreymi í flugsamgöngum má greina í þrennt, það sem heyrir undir Flugmálastjórn, aðra þætti alþjóðaflugþjónustunnar og starfsemi á Keflavíkurflugvelli. Þeirri starfsemi má aftur skipta í þrennt, flugumferðarstjórn Keflavíkurflugvallar, rekstur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og rekstur friðhafnar í Leifsstöð. Í kafla 2.1 er fjallað um Flugmálastjórn og aðra þætti alþjóðaflugþjónustunnar. Í kafla 2.2 er svo fjallað um starfsemina á Keflavíkurflugvelli.

Á yfirlitsmyndinni, á næstu blaðsíðu, sýna örvarnar tekjustreymi í flugsamgöngum. Upphæðir sem eru við örvarnar miðast við árið 1999.

Mynd 3.1. Yfirlitsmynd yfir fjárstreymi í flugsamgöngum



Vert er að geta þess að á síðustu árum hafa orðið margvíslegar breytingar í skipulagi flugmála. Má meðal annars nefna eftirfarandi, sem er þó langt því frá tæmandi:

- Á miðju ári 1997 var frelsi í flugrekstri stóraukið sem leiddi til fjölgunar ferða í áætlunarflugi innanlands og lækkaðs verðs. Breytingar á fjölda ferða og verði reyndust skammvinnar og á árinu 2000 hætti Íslandsflug áætlunarflugi á ýmsum flugleiðum.
- Sérstakt gjald á eldsneyti var afnumið árið 1998 og landingargjald hækkað til þess að vega upp tekjutapið.
- Um mitt ár 2000 var lagt á flugleiðsögugjald í innanlandsflugi og það síðan aflagt í júlí 2001.
- Á árinu 2000 voru gerðar skipulagsbreytingar hjá Flugmálastjórn. Reyndar hafa af og til verið gerðar breytingar þar, bæði á skipulagi og bókhaldi.
- Frá og með áramótum 2000–2001 féllu niður þær tekjur sem Flugstöð Leifs Eiríkssonar hafði af landingargjöldum frá Flugmálastjórn Keflavíkur og af framlagi ríkisins (Flugmálastjórnar) af flugmálaáætlun.
- Á árinu 2001 var tekið upp ríkisstyrkt innanlandsflug til afskekktara svæða.

Til þess að fá gleggri mynd af fjárstreymi í flugsamgöngum verður nú litið á rekstur Flugmálastjórnar annars vegar og Keflavíkurflugvallar hins vegar. Fjallað er um allan rekstur alþjóðaflugþjónustunnar í kaflanum um Flugmálastjórn.

3.1 Flugmálastjórn

Flugmálastjórn var stofnuð 1945 og hefur stofnunin, eins og komið hefur fram, umsjón með flugmálum á Íslandi að langstærstum hluta. Undanskilinn er rekstur Keflavíkurflugvallar sem heyrir undir utanríkisráðuneytið. Flugmálastjórn rekur flugstöðvar en rekstraraðilar leigja aðstöðu í þeim fyrir rekstur.

Á Íslandi eru 43 flugvællir, þar af 5 alþjóðlegir flugvællir að Keflavíkurflugvælli meðtöldum. Áætlanaflygvöllum hefur fækkað jafnt og þétt síðustu áratugi og voru 16 talsins um aldamótin. Hinir 27 flugvællirnir þjóna ýmiss konar annarri umferð. Til viðbótar þessum 43 flugvöllum eru 33 flugbrautir sem notaðar eru við sjúkraflug og einkaflug.

Áður en umfjöllun um fjárstreymi hefst verður farið yfir verkefni Flugmálastjórnar.

3.1.1 Verkefni Flugmálastjórnar

Flugmálastjórn gegnir víðtæku hlutverki. Hér eru verkefnin greind í 6 flokka sem byggja að miklu leyti á sviðaskiptingu Flugmálastjórnar. Skiptingin miðast einnig við að auðvelda skoðun á samræmi milli kostnaðar og tekna (gjalda).

Flokkar:

1. Yfirstjórn
2. Flugöryggismál
3. Nýframkvæmdir flugvælla og viðhald (flugmálaáætlun)
4. Rekstur innanlandsflugvælla
5. Flugumferðarstjórn innanlands
6. Alþjóðaflugþjónustan (ICAO)

Lítum nánar á hvern flokk fyrir sig.

1. flokkur: Yfirstjórn

Yfirstjórn innifelur skrifstofu flugmálastjóra, þróunarstofu, fjármálasvið og rekstur flugvéla.

Skrifstofa flugmálastjóra. Hlutverk skrifstofu flugmálastjóra er að vinna að hvers konar verkefnum, sem varða stefnumótun Flugmálastjórnar og samhæfingu á starfsemi stofnunarinnar, kynningar og upplýsingamiðlun, lögfræðimálefni, samskipti við alþjóðastofnanir og ýmiss konar stjórnsýslumál sem ekki heyra undir einstök svið.

Þróunarstofa. Þróunarstofa sér um undirbúning og skipulagningu á gerð flugmálaáætlunar og framkvæmdaáætlunar alþjóðaflugsins og hefur yfirumsjón með framkvæmd þessara áætlana.

Fjármálasvið. Fjármálasvið sér um fjárreiður Flugmálastjórnar, áætlanagerð, bókhald og eftirlit. Starfsmannahald heyrir undir sviðið sem felur í sér starfsþróunarmál, túlkun kjarasamninga og launaafgreiðslur. Með skipulagsbreytingu 1. september 2000 voru kerfisþjónusta og hagdeild færð undir fjármálasvið.

2. flokkur: Flugöryggismál

Flugöryggissvið sér í meginatriðum um það annars vegar að hafa eftirlit með og gera úttekt á starfsemi flugrekenda, viðhaldsstöðva, flugskóla og loftfara og hins vegar um útgáfu ýmiss konar skírteina eða leyfa, auk þess að halda utan um lög og reglur sem snerta flugöryggi. Flugöryggissvið sér ekki um rannsókn flugslysa. Rannsóknir eru í höndum sérstakrar nefndar sem heyrir beint undir samgönguráðuneyti og er óháð Flugmálastjórn.

Flugöryggissvið innheimtir þjónustugjöld hjá flugrekendum, eigendum loftfara og skírteinishöfum. Þá greiða þessir aðilar skatta sem markaðir eru flugöryggissviði en þeir eru greiddir af skráningu loftfara, eigendaskiptum og umskráningum, útgáfu, endurnýjun, áritun, fullgildingu skírteina og vottunar og staðfestingargjaldi.

3. flokkur: Nýframkvæmdir flugvalla og viðhald (flugmálaáætlun)

Skráðir flugvelli og landingarstaðir á Íslandi eru um 80 talsins. Í nýrri flokkun Flugmálastjórnar er innanlandsflugvöllum skipt í sex flokka til að stuðla að markvissri forgangsriðun verkefna og eru skilgreindar kröfur fyrir hvern flokk, meðal annars um lengd flugbrauta, tækjabúnað og aðstöðu, hvort flugvallarstjórn er á viðkomandi flugvelli og hvort hann er mannaður og þá hvernig. Flugvöllum er síðan skipað í flokka með hliðsjón af þáttum eins og umferðarþunga og byggðarlegri stöðu þeirra.

4. flokkur: Rekstur innanlandsflugvalla (flugvalla- og leiðsögusvið)

Flugvallasvið annars vegar og flugleiðsögusvið hins vegar voru sameinuð með skipulagsbreytingum 1. september 2000. Breytingarnar koma fram í bókhaldi á árinu 2001. Flugvallasviðið bar fram að þeim tíma ábyrgð á rekstri flugvalla, þar með talið kostnaði vegna reksturs flugstöðva, flugvélastæða, bílastæða, flugbrauta, öryggissvæða, slökkvi- og björgunarbúnaðar og snjóhreinsibúnaðar og hafði tekjur af landingargjöldum, leigu og seldri þjónustu. Flugleiðsögusviðið bar hins vegar ábyrgð á rekstri og viðhaldi flugumferðarstjórnstöðva, flugleiðsögukerfa og flugvallarlýsingar. Flugleiðsögusvið rekur einnig flugprófanadeild til eftirlits með flugleiðsögubúnaði og flugleiðsögukorta- og upplýsingadeild. Nú hafa þessi svið verið sameinuð og rekstur kerfa í flugstjórnarmiðstöð hefur verið færður undir flugumferðarsvið,

tölvudeild hefur verið færð undir flugumferðarsvið og fjármálasvið og rekstur flugvélar undir yfirstjórn. Rekstur turna á flugvöllum hefur hins vegar verið færður undir Flugvalla- og leiðsögu svið. Sviðið selur einnig Alþjóðaflugþjónustu ýmiss konar þjónustu og koma tekjur þess vegna fram sem sértekjur.

5. flokkur: Flugumferðarstjórn innanlands

Meginstarfssvið flugumferðarsviðs er að veita öllu flugi innan íslenska flugstjórnarsvæðisins örugga og hagnýta flugumferðar- og flugupplýsingaþjónustu. Kostnaði vegna flugstjórnarmiðstöðvar er skipt á milli Alþjóðaflugþjónustunnar (vegna yfirflugs) og flugumferðarstjórnunar innanlands. Laun skiptast í hlutföllunum 84% vegna yfirflugs og 16% vegna innanlandsþjónustu og önnur gjöld skiptast í 82% vegna yfirflugs og 18% vegna innanlandsþjónustu.

Flugumferðarsviðið ber ábyrgð á og ber kostnað af rekstri flugturna í Reykjavík, Akureyri og Vestmannaeyjum, sem eru með flugumferðarstjórn, og flugradíós á Ísafirði og Egilsstöðum. Þann 1. september 2000 var skipuriti Flugmálastjórnar breytt þannig að flugvalla- og leiðsögu svið tók yfir rekstur á öllum turnum landsins en fagleg ábyrgð er þó áfram á sviði flugumferðarsviðs. Kostnaðarbókhaldi var breytt til samræmis við skipulagsbreytingarnar frá og með 1. janúar 2001. Í töflu 3.2 í kafla 3.1.2 er kostnaður vegna turna látinn koma fram hjá flugvalla- og leiðsögu sviði.

Flugumferðarsvið starfrækir skóla sem hefur það markmið að miðla þekkingu og þjálfun til starfslíðs í því skyni að þjónustan verði veitt með sem bestum árangri og sem mestri hagkvæmni. Skólinn sér um þjálfun flugumferðarstjórnarnema og fer þá kennslan ýmist fram í skólanum hér á landi eða erlendis undir eftirliti skólans. Kostnaði við skólann er skipt á Alþjóðaflugþjónustuna, flugstjórnarmiðstöð innanlands, flugturna og Keflavíkurflugvöll eftir magni þeirrar kennslu sem hver þjónustueining fær.

Flugumferðarsvið hefur umjón með leitar- og björgunarþjónustu og stjórnar leitar- og björgunarmiðstöð.

Flugumferðarsvið sér um tæknilegan rekstur flugumferðarþjónustu í Keflavík en þar undir heyra vinnuáðferðir og reglur, eftirlit með framkvæmd þjónustunnar, ásamt námi og þjálfun starfslíðs. Beinn kostnaður af rekstri flugturns í Keflavík kemur ekki fram hjá flugumferðarsviði heldur hjá Flugmálastjórn í Keflavík sem heyrir undir utanríkisráðuneytið.

6. flokkur: Alþjóðaflugþjónustan (ICAO)

Alþjóðaflugþjónustan hefur verið veitt samkvæmt samningi sem gerður var að tilstuðlan Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) árið 1948. Í upphafi greiddu aðildarríki samningsins, sem voru 13, allan kostnað af starfseminni, en hann skiptist í hlutfalli við flugumferð hvers ríkis yfir Norður-Atlantshaf. Á fyrri hluta áttunda áratugarins var hins vegar gerð sú breyting að farið var að innheimta gjöld af notendunum, þ.e. flugfélögum sem fljúga yfir hafið. Hlutdeild flugfélaganna jókst með tíð og tíma og nú er stærsti hluti kostnaðarins við þjónustuna hér á landi greiddur af notendum, en Ísland greiðir 5% vegna óbeins ávinnings af starfseminni. Sama gjald er greitt fyrir allar flugvélar sem fljúga norðan 45. breiddargráðu yfir hafið, óháð þyngd og vegalengd. Aðeins um 30% allra þeirra flugvéla sem greiða yfirflugsgjaldið koma inn í íslenska flugstjórnarsvæðið. Þetta veldur því að kostnaðurinn fyrir þær flugvélar sem fara um íslenska svæðið er mun lægri en hann væri ef aðeins væri innheimt fyrir þær flugvélar sem þjónustunnar njóta.

Ísland stjórnar einnig flugumferð yfir Grænlandi (yfir 19.500 feta flughæð) samkvæmt samkomulagi milli landanna.

3.1.2 Tekjur og kostnaður Flugmálastjórnar

Heildartekjur Flugmálastjórnar eru sýndar í töflu 3.1. Sá hluti ICAO-tekna sem rennur til Landssímans og Veðurstofunnar er ekki talinn með. Í töflunni eru tekjurnar árin 1995–1999 sundurliðaðar. Fyrst eru sýndar þær tekjur sem falla undir flugmálaáætlun, þá tekjur alþjóðaflugþjónustunnar, síðan ýmis gjöld og að lokum framlag ríkisins.

Tafla 3.1. Tekjur Flugmálastjórnar

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
Farþegask.innanlands	54,9	60,4	62,3	69,5	73,4
Farþegask.utanlands	353,0	439,8	436,0	495,4	545,2
Eldsneytissk.	43,0	52,8	51,8	16,9	-
Samt.	450,9	553,0	550,1	581,8	618,6
ICAO - tekjur (ATC)	289,4	356,6	381,8	579,5	656,6
ICAO - tekjur (annað)	63,2	73,8	74,2	138,6	272,0
Samt.	352,6	430,5	456,0	718,2	928,7
Eftirlitsgjöld	24,6	32,0	34,9	46,8	43,7
Aðrar tekjur flugöryggissv.	16,8	14,5	14,9	20,9	35,5
ATS - skólagjöld	15,3	18,1	20,1	51,9	57,5
Lendingargjöld	70,8	68,0	74,2	80,9	94,2
Leigutekjur	30,4	31,6	42,6	65,2	51,4
Framlag vegna 12% stjórn.k.	35,5	44,5	47,7	69,8	78,7
Aðrar tekjur	109,0	154,8	171,3	200,4	170,5
Samt.	302,4	363,5	405,7	535,8	531,5
Framlag ríkisins	552,1	405,2	416,7	509,5	587,7
Samtals alls:	1.658,0	1.752,1	1.828,5	2.345,3	2.666,4

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

Tekjur flugmálaáætlunar eru nú farþegaskattar (flugvallagjald), fyrst og fremst af farþegum í millilandaflugi, en eldsneytisskattur var lagður af á árinu 1998. Tekjurnar renna engu að síður fyrst og fremst til uppbyggingar flugvalla fyrir innanlandsflug og reksturs.

Flugvallagjald á Íslandi er mismunandi, annars vegar eftir því hvort um er að ræða farþega í millilandaflugi eða innanlandsflugi, og hins vegar eftir aldri farþega. Börn innan 12 ára aldurs greiða hálf t gjald, áningarfarþegar og börn innan tveggja ára aldurs greiða ekkert. Fullt gjald innanlands er 165 krónur og fyrir millilandaferða er gjaldið 1250 krónur (des. 2000). Auk þessa var til skamms tíma lagt sérstakt gjald á eldsneyti en það var afnumið árið 1998, landingargjald var þá hækkað til þess að vega upp tekjutapið.

Tekjur alþjóðaflugþjónustunnar eru yfirflugs gjald vegna alls yfirflugs norðan 45. breiddargráðu. Þær eiga að standa undir 95% af kostnaði vegna íslenska flugstjórnarsvæðisins.

Þær má greina í tvennt, annars vegar ICAO-tekjur (ATC), sem eru sá hluti sem ætlað er að standa undir beinum kostnaði vegna Flugumferðarstjórnar, og hins vegar „ICAO-tekjur (annað)“.

Flugmálastjórn innheimtir ýmis gjöld til að standa undir rekstri sínum. Aðrar tekjur flugöryggissviðs eru m.a. próf- og skoðunargjöld. Þá eru innheimt lendingargjöld á flugvöllum þar sem flugupplýsingaþjónusta er veitt. Innanlands renna þau til flugvalla- og leiðsögusviðs en á Keflavíkurflugvelli til flugumferðarstjórnar Keflavíkurflugvallar. Lendingargjald er háð þyngd flugvélar. Vélar léttari en 2000 kg greiða ekki lendingargjald í innanlandsflugi.

Á mynd 3.1 má sjá að nokkru leyti til hvaða útgjalda tiltekna tekjur renna. Hér verða útgjöldin greind nánar í nokkrum töflum. Athygli vekur að svölítið ósamræmi er í heildarútgjöldum og heildartekjum Flugmálastjórnar. Skýring þess er fyrst og fremst að í sumum tilvikum falla gjöld og tekjur á sitt hvort árið.

Í töflu 3.2 er útgjöldum skipt eftir starfssviðum stofnunarinnar eins og þeim var lýst í kafla 3.1.1 og byggir hún á upplýsingum úr bókhaldi Flugmálastjórnar.

Tafla 3.2. Útgjöld Flugmálastjórnar eftir verkefnum

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
1. Yfirstjórn	122,2	122,1	119,9	152,2	122,8
2. Flugöryggismál	40,6	49,1	54,5	62,3	75,4
3. Nýframkvæmdir flugvalla	350,3	426,9	342,8	393,4	532,1
4. Rekstur innanlandsflugvalla	433,7	575,3	541,0	581,7	619,0
5. Flugumferðarstjórn innanlands	221,7	246,2	265,8	321,7	345,7
6. Alþjóðaflugþjónustan	352,7	430,4	456,0	718,1	928,6
7. Annað	53,1	18,9	16,1	52,5	57,9
Gjöld alls	1.574,3	1.868,9	1.796,1	2.281,9	2.681,5

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

Í töflu 3.3 eru útgjöld Flugmálastjórnar flokkuð á annan hátt. Þessi flokkun er fyrst og fremst byggð á hefðbundinni aðgreiningu í bókhaldi Flugmálastjórnar.

Tafla 3.3. Útgjöld Flugmálastjórnar eftir bókhaldsreikningum

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
Flugmálastjórn	818,2	892,2	950,0	1.117,9	1.162,9
Alþjóðaflugþjónustan - ATC	289,4	356,6	381,8	579,5	656,6
Alþjóðaflugþjónustan - annað	63,3	73,8	74,2	138,6	272,0
Flugmálaáætlun	390,3	527,3	370,0	393,4	532,1
5% hlutdeild v. Alþj.flugþj.	13,1	19,0	20,1	52,5	57,9
Samtals:	1.574,3	1.868,9	1.796,1	2.281,9	2.681,5

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

5% hlutdeild 1998 og 1999 er með framlagi vegna Veðurstofu og Landssíma en ekki 1995 – 1997. Þetta er ekki viðbót því áður hafði framlagið runnið beint til Veðurstofu og Pósts og síma. Í næstu töflum eru útgjöld greind eftir hagrænum þáttum.

Tafla 3.4. Útgjöld Flugmálastjórnar án alþjóðaflugþjónustunnar og flugmálaáætlunar

<i>Á verðlagi ársins í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Laun og launatengd gjöld	490,2	557,8	596	700,9	742,1
Vörukaup	98	108,6	103,7	112,9	110,8
Sérfr.þjón / fundir og ferðir	80,5	86,3	95	111,4	127,6
Verkkaup	110,7	104,8	108,4	132,8	128,2
Fj.kostn.trygg.og opinber gj.	35,2	26,7	32,8	36,4	38,2
Eignakaup	3,7	8,1	14,2	13,8	15,9
Tilfærslur v. eldsn.sk.				9,7	
Samtals:	818,2	892,2	950	1.117,90	1.162,90

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

Tafla 3.5. Útgjöld Alþjóðaflugþjónustunnar vegna flugumferðarstjórnar

<i>Á verðlagi ársins í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Laun og launatengd gjöld	165,8	195,2	189,1	295,7	310,5
Vörukaup	22,7	23,2	20,6	27,5	36,5
Sérfr.þjón.fundir og ferðir	66,6	58,3	77,3	118,2	193,6
Verkkaup	29,2	60,7	71,7	107,2	59
Fj.kostn.trygg.og opinber gj.	4,2	5,8	4,5	19,8	19,4
Eignakaup	0,9	13,4	18,6	11,1	37,7
Samtals:	289,4	356,6	381,8	579,5	656,6

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

Flugmálaáætlun. Um flugmálaáætlun gilda lög nr. 31 27/3 1987 með síðari breytingum. Undir flugmálaáætlun falla allar nýfjárfestingar og meiriháttar viðhald við rekstur flugvalla sem heyra undir flugmálastjórn. Fram til ársins 1995 var tekjum flugmálaáætlunar einungis varið til fjárfestinga en eftir það var tekjum einnig varið til reksturs og framlag af fjárlögum lækkað að sama skapi. Tekjum flugmálaáætlunar hefur einnig verið varið til fjárfestingar í Leifsstöð á Keflavíkurflugvelli. Flugmálaáætlun er fjármögnuð með sérstökum skatti á innanlands- og millilandafarþega, og fyrir þeim er gerð grein í efstu þremur línunum töflunnar yfir tekjur Flugmálastjórnar.

Tvær næstu töflur gefa gleggri mynd af útgjöldum flugmálaáætlunar.

Tafla 3.6. Útgjöld Flugmálaáætlunar

<i>Á verðlagi ársins í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Laun og launatengd gjöld	4,4	6,1	5	1,9	
Vörukaup	42	53,2	48,1	44,4	42,5
Sérfr.þjón / fundir og ferðir	34,6	57,8	26,4	33,3	68,8
Verkkaup	216,8	246	228,4	164,9	274,1
Fj.kostn.trygg.og opinber gj.	2,4	0,9	0,01	0,07	1,2
Eignakaup	50,2	163,3	2,1	51,8	70,6
Tilfærslur	40		60	97	75
Samtals:	390,3	527,3	370,0	393,4	532,1

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

Í flugmálaáætlun er að finna væntanleg útgjöld til nýframkvæmda og viðhalds flugvalla og tækjabúnaðar til þeirra til fjögurra ára í senn. Flugmálastjórn stendur straum af rekstrarkostnaði flugvalla og hennar helsti tekjustofn er framlag af fjárlögum. Skiptingu rekstrarútgjalda fyrir árið 1998 er að finna í töflu 3.7.

Tafla 3.7. Skipting rekstrarútgjalda innanlandsflugvalla 1999

<i>Í m.kr.</i>		
Reykjavík	222,6	23%
Akureyri	88,7	9%
Egilsstaðir	54,3	6%
Vestmannaeyjar	50,6	5%
Ísafjörður	42,8	4%
Hornafjörður	14,5	1%
Húsavík	18,5	2%
Sauðárkrókur	12,9	1%
Aðrir flugvellir	88,1	9%
Stjórnunarkostnaður	376,7	39%
Samtals	969,7	100,0%

Heimild: Flugmálastjórn, fjármálasvið

3.2 Keflavíkurflugvöllur

Að rekstri Keflavíkurflugvallar koma tveir rekstraraðilar; Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar og Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.

Rekstur flugbrauta og viðhald á þeim er kostað af herstöð Atlantshafsbandalagsins í samræmi við tvíhliða varnarsamning Íslands og Bandaríkjanna. Ekki verður fjallað um þann kostnað hér.

Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar

Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar heyrir undir utanríkisráðuneytið og er því aðgreind frá Flugmálastjórn Íslands. Helstu tekjur hennar eru lendingargjöld á við þau sem lýst var í kafla 3.1.2.

Tafla 3.8. Tekjur Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvallar

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1996	1997	1998	1999
Lendingargjöld	291,2	337,9	394,2	437,1
Aðrar tekjur	26,0	26,4	27,7	22,9
Samtals:	317,2	364,3	421,9	460,0

Heimild: Ársreikningar Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvallar 1997 og 1999

Flugstöð Leifs Eiríkssonar og Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli

Stofnað var hlutafélag um rekstur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Fríhafnarinnar á Keflavíkurflugvelli 30. ágúst 2000. Áður heyrðu þær undir utanríkisráðuneytið. Ríkissjóður er eftir sem áður eini eigandi Flugstöðvarinnar en handhafi hlutabréfsins fyrir hönd ríkissjóðs er utanríkisráðherra. Reikningar þeirra koma því fram í E-hluta ríkisreiknings í stað B-hluta áður.

Miklar framkvæmdir voru hafnar við Flugstöð Leifs Eiríkssonar á vegum Framkvæmdarsýslu ríkisins þegar hlutafélagsvæðingin fór fram. Hlutafélagið mun bera allan kostnað og undirgangast allar skuldbindingar vegna þessara framkvæmda. Heildarkostnaður við framkvæmdirnar sem stóðu hæst 1999 er áætlaður um 4 milljarðar króna. Þar af er áætlað að 700–800 milljónir séu tilkomnar vegna endurbóta sem gera þurfti vegna Schengen–samningsins sem tók gildi 25. mars 2001. Annar kostnaður vegna Schengen–samningsins, meðal annars uppsetning Schengen–upplýsingakerfisins, er áætlaður 465 m.kr. fyrir tímabilið 1997–2001 en hann er reikningsfærður hjá dómsmálaráðuneytinu. Landamæraeftirlitið heyrir undir Sýslumannsembættið á Keflavíkurflugvelli.

Nýstofnað hlutafélag um rekstur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar yfirtekur öll lán sem ríkissjóður tók vegna stöðvarinnar og gerir þau upp við ríkissjóð, sem síðan gerir upp erlend lán sem þar eru á bakvið. Alls gjaldfalla um 8 milljarða króna lán erlendis vegna þessa á næsta ári. Með lagabreytingunum um Flugstöðina verður hún því sjálfstæður lántakandi og gerir upp lánin við ríkissjóð.

Flugstöð Leifs Eiríkssonar átti um skeið í rekstrarörðugleikum sem birtust í því að tekjur nægðu ekki til að standa undir afborgunum lána og vaxta af byggingarkostnaði flugstöðvarinnar. Árið 1997 voru gerðar viðamiklar breytingar á rekstri verslunar og þjónustu í flugstöðinni, m.a. með því að bjóða út verslunar- og þjónusturekstur og afnema um leið einokun ríkisins á verslunarrekstri í Flugstöðinni. Verslanirnar greiða 10% af veltu til flugstöðvarinnar auk ákveðinnar hlutdeildar í kostnaði sem að þeim snýr.

Tekjur Flugstöðvarinnar má sjá í töflu 3.9. Helsti tekjustofninn eru leigutekjur. Fram að áramótum fékk hún tekjur af lendingargjöldum frá Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar en frá og með áramótum 2000–2001 féllu þær niður í kjölfar hlutfélagsvæðingarinnar. Það sama á við um framlög ríkisins/flugmálastjórnar af flugmálaáætlun til flugstöðvarinnar. Þess á geta að tekjur flugmálaáætlunar eru að stærstum hluta fengnar af farþegaskatti millilandafarþega í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Ríkið fær því tekjur af millilandafarþegum til að greiða fyrir uppbyggingu

innanlandsflugsins en flugstöðin fær engar tekjur frá ríkinu. Hins vegar eru rekstur og viðhald flugbrauta í höndum Atlantshafsbandalagsins samkvæmt varnarsamningnum frá 1951.

Tafla 3.9. Tekjur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1996	1997	1998	1999
Húsaleiga í flugstöð	312,5	348,4	653,4	744,8
Framlag Flugmálastj. Keflavíkurfl.v. af landingargj.	29	67,9	57,7	149,5*
Ríkissjóður/farþegaskattur	0	120,9	42	
Samtals:				

Heimild: Ársreikningar Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar 1996–1999

** 149.5 m.kr þetta árið eru hlutdeild í landingargjöldum og farþegaskatti*

Fríföfnin fær tekjur sínar af vörusölu og auglýsingum.

3.3 Samræmi tekna og kostnaðar í flugsamgöngum

Ef vilji væri fyrir því að notendur flugþjónustu greiddu í samræmi við kostnað sem þeir valda þá væri afar erfitt, af ýmsum ástæðum, að meta þær upphæðir með mikilli nákvæmni. Í fyrsta lagi er jaðarkostnaður mun minni en meðalkostnaður (sjá umfjöllun í kafla 6.4). Í öðru lagi er kostnaður vegna endurnýjunar og uppbyggingar mjög breytilegur milli ára. Í þriðja lagi eru mörg útgjöld þess eðlis að erfitt er að segja nákvæmlega til um fyrir hverja þau eru.

Hlutverk þessarar skýrslu er ekki að koma með tillögur um breytingar á gjöldum eða fjármögnun. Hér má þó benda á að Flugmálastjórn og Hagfræðistofnun hafa unnið mikið verk er miðar meðal annars að því að greina hvað gætu talist eðlileg gjöld. Í grófum dráttum má segja að farþegagjald fyrir hvern fullorðinn farþega í innanlandsflugi þyrfti að hækka úr 165 kr. í um 900 kr.

Athygli vekur að flugvallagjöld eru að mestu notuð til að kosta innanlandsflug en millilandafarþegar greiða stærsta hluta þeirra. Breyting milli árána 2000 og 2001 felst í því að enn stærri hluti gjaldanna kemur frá millilandafarþegum og enn stærri hluti útgjaldanna er vegna innanlandsflugs. Þetta stafar annars vegar af þeirri breytingu að greiðslur af flugvallagjöldum til Leifsstöðvar lögðust af um áramótin 2000/2001 og hins vegar af því að millilandafarþegum fjölgar meðan innanlandsfarþegum fækkar samkvæmt spá sem byggir á sterkum rökum. (Atburðirnir 11. september hafa þó sett strik í reikninginn og hér er ekki reynt að meta stöðuna í nýju ljósi.)

Hér má einnig benda á að forsendur fyrir rekstri nýrrar Leifsstöðvar virðast hæpnar, en það telst þó vera fyrir utan viðfangsefni þessarar skýrslu.

Kostnaður vegna flugleiðsögu er hluti af útgjöldum Flugmálastjórnar. Hingað til hefur ekki tíðkast að innheimta flugleiðsögugjöld í innanlandsflugi en frá miðju ári 2000 hafa flugfélögin greitt hluta af flugleiðsögukostnaðinum. Gjaldið er háð þyngd vélar og vegalengd flugleiðar. Í fyrstu var miðað við að innheimtar heildartekjur af flugleiðsögu næmu 30 milljónum króna sem er u.þ.b. 17% af þeim kostnaði sem fellur til vegna þessa málaflokks. Í reynd varð upphæðin lægri og gjaldið var síðan afnumið í júlí 2001.

Hluti af fjárveitingum ríkissjóðs til flugmálastjórnar er fenginn af flugvallagjöldum og öðrum mörkuðum sköttum. Hreint framlag ríkissjóðs til flugmála nam 588 m.kr. árið 1999 eins og kemur fram á mynd 3.1 og í töflu 3.1. Annað framlag samkvæmt bókhaldi á upptök sín í gjöldum og sköttum sem eru markaðir Flugmálastjórn og í skýrslunni er látið sem þetta fé renni beint til hennar, en ekki inn í ríkissjóð og úr honum aftur.

4 Nánar um sjósamgöngur

Hér er fjallað um fjárstreymi vegna uppbyggingar og rekstrar þess hluta samgöngukerfis landsins sem er forsenda siglinga, en það eru einkum hafnir. Fjárstreymi í samgöngum er fyrst og fremst um Siglingastofnun, hafnarsjóði og Hafnabótasjóð. Hafnarsjóðir eru reknir sjálfstætt undir umsjón sveitarfélaganna og eru um 50 talsins. Í flestum tilvikum er um vöru- og fiskihafnir að ræða, að Grundartanga og Straumsvík undanskildum sem teljast til iðnaðarhafna.

Af ýmsum ástæðum er erfiðara að nálgast upplýsingar um fjárstreymi í sjósamgöngum en land- og flugsamgöngum. Meginskýringin er sú að fjárstreymið fer um fjölmarga hafnarsjóði og ársreikningar þeirra eru hver með sínu sniði. Af þessum sökum eru upplýsingar í töflum ekki almennt fyrir öll árin 1995–1999 og upphæðir á mynd 4.1 eru sumar fyrir árið 1996, aðrar fyrir 1999 og enn aðrar meðaltal nokkurra ára.

Á næstu blaðsíðu er yfirlitsmynd yfir fjárstreymi í sjósamgöngum. Með hliðsjón af þeirri mynd verður fyrst fjallað um Siglingastofnun Íslands, síðan um hafnarsjóði landsins og þar á eftir um Hafnabótasjóð og hafnarframkvæmdir saman. Í kafla 4.4 verður rýnt nokkuð í samræmi tekna og gjalda.

4.1 Siglingastofnun

Siglingastofnun Íslands hefur það meginhlutverk að vinna að öryggi sjófarenda og skapa hagkvæmar og öruggar aðstæður til siglinga og fiskveiða umhverfis landið.

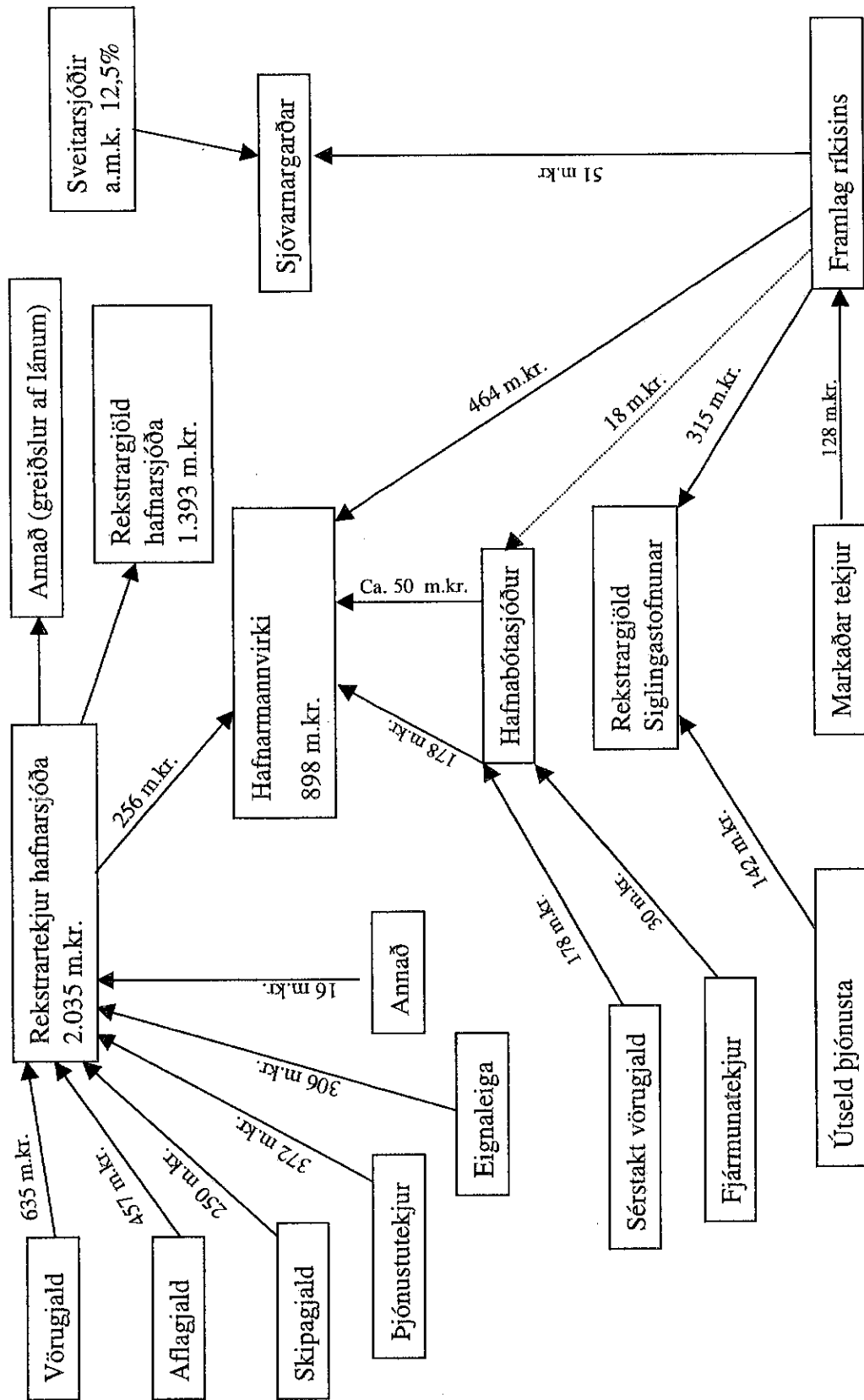
Helstu verkefni Siglingastofnunar í hafnarmálum eru að hafa umsjón með ríkisstyrktum sjóvarnar- og hafnarframkvæmdum, stunda rannsóknir og vinna að áætlunargerð fyrir uppbyggingu sjóvarna og hafna. Við áætlunargerðina er lagt til grundvallar mat á þörf fyrir framkvæmdir í einstökum höfnum, landshlutum og landinu í heild. Í þeim tilgangi hefur Siglingastofnun ásamt Hagfræðistofnun þróað líkan sem raðar framkvæmdum upp í forgangs röð, en það byggir á þarfragreiningu. Önnur verkefni Siglingastofnunar Íslands en þau sem lúta að hafnamálum eru rekstur víta og leiðsögukerfa, eftirlit með skipum og búnaði þeirra, mælingum og skráningu svo eitthvað sé nefnt. Þá sér Siglingastofnun um vörslu og daglegan rekstur Hafnabótasjóðs.

Siglingastofnun fær meirihluta tekna sinna úr ríkissjóði, að hluta til af almennum skatttekjum og að hluta til samkvæmt vitagjaldi og skipagjaldi, sem mætti kalla *markaða tekjustofna*. Um þessar upphæðir er kveðið á í fjárlögum og eru þær sýndar í töflu 4.1. Vitagjald er lagt á öll skip og báta sem skráð eru í íslenska skipaskrá. Þessu gjaldi er ætlað að standa undir kostnaði af víta- og leiðsögukerfi auk upplýsingakerfis um veður og sjólag fyrir sjófarendur. Ekki nægir það til að standa undir kostnaði og er það sem á vantar því greitt af almennu skattfé. Skipagjald er lagt á eigendur skipa og báta til þess að standa straum af kostnaði við skoðun og verkefni stjórnvalda í öryggismálum.

Siglingastofnun hefur ýmsar aðrar sértekjur sem sýndar eru í töflu 4.2. Það sem á vantar samkvæmt fjárlögum er fjármagnað úr ríkissjóði, eins og áður sagði.

Mynd 4.1. Yfirlitsmynd yfir fjárstreymi í sjósamgöngum

Tölur eru ýmist fyrir 1999, 1996 eða meðaltal '96-'99. Óvissa er töluverð í mörgum talnanna.



Tafla 4.1. „Markaðir tekjustofnar“ Siglingastofnunar*Á verðlagi hvers árs í m.kr*

	1995	1996	1997	1998	1999
Vitagjald	58,0	74,0	62,0	65,0	65,0
Skipagjald		58,0	58,0	59,8	60,0
Samtals		132,0	120,0	124,8	125,0

Heimild: Samgönguráðuneytið

Í töflu 4.2 má sjá hvaðan Siglingastofnun Íslands fær rekstrartekjur sínar og hvernig þeim er varið. Af henni má sjá að um 31%, eða 142 m.kr., innheimtast af almennum viðskiptavinum en hin 69% fást úr ríkissjóði. En mörkuðu skattstofnarnir eru um 40% af þeim 315 m.kr. sem ríkissjóður greiðir til stofnunarinnar.

Tafla 4.2. Tekjur og verkefni Siglingastofnunar 1999*Fjárhæðir í m.kr*

	Útseld þjónusta	Af fjárlögum	Tekjur samtals
Ýmsar tekjur, bókhaldsþjónusta, þóknun, vaxtatekjur	13	4	17
Vitar og leiðsögukerfi, rekstur og stofnkostnaður	13	114	127
Rannsóknir		41	41
Hafnasvið, framkvæmdir og áætlanir	66	17	83
Skipaverkefni	6	46	52
Skoðunarsvið	33	80	113
Hafnaríkiseftirlit		13	13
Tækjaleiga og vörusala	11		11
Tekjur samtals	142	315	457

Heimild: Skýrsla samgönguráðherra um hafnarframkvæmdir 1999

Eins og fyrir segir þá hefur Siglingastofnun Íslands margþætt hlutverk, meðal annars yfirstjórn með öllum samgöngum á sjó, þ.e. þeim er nýta sér hafnir landsins. Í töflu 4.3 eru sýnd útgjöld samkvæmt fjárlögum, þar sem markaðar tekjur stofnunarinnar, þ.e. vita- og skipagjald, hafa verið áætlaðar. Siglingastofnun fær fjárveitingar frá ríkinu eins og ráð er fyrir gert í fjárlögum hvort sem mörkuðu tekjurnar sem innheimtast svara þeirri upphæð eða ekki.

Tafla 4.3. Útgjöld sem Siglingastofnun fer með skv. fjárlögum 1998–1999

	1998	1999
<i>Almennur rekstur</i>		
Yfirstjórn	363,4	394,7
<i>Stofnkostnaður</i>		
Tæki og búnaður	20,7	20,7
Vitabyggingar	11,5	11,5
Hafnarmannvirki	421,5	554,1
Hafnarmannvirki (Sandgerði)	6,0	6,0
Lendingarbætur	2,5	2,5
Ferjubryggjur við Ísafjarðardjúp	5,0	5,0
Sjóvarnargarðar	51,0	51,0
<i>Stofnkostnaður samtals</i>	518,2	650,8
Gjöld samtals	881,6	1.045,5
Sértekjur	-81,4	-110,4
Greitt úr ríkissjóði	762,9	1.199,7
Innheimt af ríkistekjum	310,8	1,0
Viðskiptahreyfingar	-255,4	-238,9

4.2 Hafnarsjóðir

Hafnir eru alfarið í eigu sveitarfélaga en eru reknar af sjálfstæðum hafnarsjóðum. Á landinu öllu eru tæplega 50 hafnarsjóðir og hefur þeim fækkað nokkuð hin síðari ár í kjölfar sameiningar sveitarfélaga og stofnunar hafnarsamlaga.

Þar sem hafnarlög eru sértæk lög standa þau framar ýmsum öðrum lögum er gilda almennt um atvinnustarfsemi í landinu. Má nefna að hafnir greiða ekki tekjuskatt en á móti gilda sértækar reglur sem kveða á um að hafnir megi ekki leggja fjármuni í óskylda starfsemi né geta þær greitt eigendum sínum arð.

Í hafnarlögum segir til um hvaða gjöld hafnir megi taka en árlega er gefin út af samgönguráðuneytinu sameiginleg gjaldskrá allra hafna. Þessi gjöld eiga að standa undir rekstri hafnanna. Þau nægja þó í fæstum tilvikum til að standa undir kostnaði við nýframkvæmdir og endurbætur og því veitir ríkið sveitarfélögunum stuðning í hafnarmálum með því að veita fjárstuðning til nýframkvæmda. Þá geta hafnir fengið styrk frá Hafnabótasjóði. Auk þessa annast Siglingastofnun og kostar frumrannsóknir að fullu.

Tekjur sínar til reksturs og fjárfestinga fá hafnir því á þrennan hátt, með gjalddöku (að hluta samkvæmt sameiginlegri gjaldskrá hafna), sem framlag úr ríkissjóði og úr Hafnabótarsjóði. Lítum nánar á þessa þætti.

4.2.1 Tekjur hafna

Í hafnarlögum eru ákvæði um hvaða gjöld megi taka í höfnum. Samgönguráðuneytið gefur út gjaldskrá fyrir allar hafnir sem undir lögin falla. Í gjaldskránni er fjárhæð hafnargjalda ákveðin.

Greiða skal hafnargjöld til hafnarsjóðs af öllum skipum sem koma inn fyrir takmörk hafnarinnar og njóta þjónustu hennar. Hver höfn um sig ákveður hins vegar verð fyrir aðra þjónustu hafnarinnar.

Hafnargjöldin, þ.e. skipa- og vörugjöldin, eiga að standa undir rekstri hafnanna, skrifstofu og stjórnunarkostnaði, fjármagnskostnaði vegna bryggja (mannvirkja) og afskrifta þeirra, skjólgerðar, snjóruðnings, dýpkunar, leiðsögumerkja, lýsingar, vaxtagjalda og svo mætti lengi telja.

Skipagjöld miðast við stærð skipa, dvalartíma á hafnarsvæðinu og veitta aðstöðu í viðkomandi höfn. Í gjaldskránni er sagt til um gjald tveggja stærstu flokkanna innan skipagjalda, þ.e. lestagjöld og bryggjugjöld.

a) *Lestagjald* skal greiða af öllum skipum sem koma inn fyrir takmörk hafnarinnar. Af innlendum fiskiskipum þarf þó ekki að greiða oftast en tvisvar í mánuði. Herskip, varðskip, skip gerð út til rannsókna svo og skip sem leita hafnar vegna sjóskaða eða til að láta í land sjúka menn eða látna eru undanþegin greiðslu svo fremi þau hljóti ekki aðra þjónustu.

b) *Bryggjugjöld* skal greiða af öllum skipum sem leggjast við bryggju eða hafnarbakka fyrir hverja byrjaða 24 tíma sem skipið liggur bundið. Fiskiskip greiða þetta gjald ekki oftast en 13 sinnum í mánuði.

Heimilt er að taka mánaðargjald í stað lesta- og bryggjugjalds.

c) Meðal annarra skipagjalda má nefna fastagjöld fiskiskips í heimahöfn, hafnsögugjöld og vigtagjöld af öllum sjávarafla.

Vörugjöld skal greiða af öllum vörum sem fara um höfn. Vörugjald er í fimm gjaldflokkum. Fyrstu fjórir gjaldflokkarnir mynda það sem kallast almennt vörugjald og er föst krónutala fyrir hvert tonn. Fimmti gjaldflokkurinn er fyrir sjávarafla og kallast í daglegu tali aflaggjöld, hann er lagður á sem mismunandi hlutfall af verðmæti en þó aldrei hærri en 1.660 kr. fyrir tonnið og eru sérreglur um frystan fisk, eldisfisk, saltfisk og gámafisk.

Tafla 4.4. Gjaldskrá fyrir hafnir

Gjaldtegund	Gjaldeining	20.2.96	1.2.98	11.1.00
Lestagjald	kr./bt	4,5	4,85	5,2
Bryggjugjald	kr./bt/dag	2,2	2,35	2,52
Lesta+bryggjugjald	ef undir 20 bt: kr./mán	2.030	2.250	2.460
(þ.e. mánaðargjald)	ef yfir 20 bt: kr./bt/mán	29	32,15	34,4
	þó lágmark: kr./mán	3.105	3.445	3.760
Vörugjald	1.fl. kr./t	111	119	123,5
	2.fl. kr./t	213	228,5	237,5
	3.fl. kr./t	230,5	247	256,5
	4.fl. kr./t	635,5	681	707
	5.fl. % af verðmæti afla	1	1	1
	5.fl. Hámarksgjald kr./t	1.420	1.521	1.660
	Lágmarksgjald kr./t	59	63,25	69

Heimild: Fjárhagur og gjaldskrá hafna

Þar sem hafnarsjóðirnir eru reknir sjálfstætt og því með sjálfstæðan fjárhag skila þeir allir sérstökum ársreikningum sem eru jafnvel gerðir með mismunandi reikningsskilavenjum. Gylfi

Ísaksson hjá Fjarhitun hefur tekið saman ársreikninga u.þ.b. 16 hafnarsjóða á ári hverju fyrir Hafnasamband sveitarfélaga og gefur það góða vísbendingu um hver skipting þessara tekna er.

Tafla 4.5. Tekjur um þriðjungs hafnarsjóða landsins

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Lesta-, bryggju- og smábátagjöld	175,6	194,1	197,6	212,2	198,2
Vörugjöld	480,3	545,1	550,7	615,5	637,0
Aflagjöld	292,2	303,9	307,8	353,5	353,3
Þjónusta	252,9	292,0	306,3	316,8	297,1
Eignaleiga	256,2	278,9	306,6	322,1	378,5
Annað	8,8	11,1	7,6	19,3	-
Samtals	1.465,9	1.625,0	1.676,5	1.839,3	1.864,2

Heimild: Fjárhagur og gjaldskrá hafna

Á meðal þessara hafna er Reykjavíkurhöfn, en hún hefur ákveðna sérstöðu sem felst í því að hún fær um helming tekna sinna af vörugjaldi en einungis um 5% af aflagjaldi. Þá eru eignarleiga og aðrar tekjur um þriðjungur tekna hennar. Í öðrum höfnum gegna aflagjöld og þjónustugjöld stærra hlutverki í öflun tekna.

Gylfi Ísaksson áætlaði heildartekjur allra hafna landsins fyrir árið 1996 en það ár gefur nokkuð rétta mynd af skiptingu teknanna um þessar mundir og eru þær eftirfarandi:

Tafla 4.6. Áætlaðar tekjur allra hafna landsins 1996

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr</i>				
	Allar hafnir	Hlutfall hvers flokks	Reykjavíkurhöfn	Umfang hvers flokks
Lesta-, bryggju- og smábátagjöld	249,7	12,3%	58,5	7,9%
Vörugjöld	634,7	31,2%	326,7	44,0%
Aflagjöld	456,9	22,5%	46,5	6,3%
Þjónustutekjur	372,1	18,3%	96,7	13,0%
Eignaleiga	305,5	15,0%	214,0	28,8%
Annað	15,6	0,8%	0	0%
Samtals	2.034,5	100,0%	742,4	100,0%

Heimild: Útreikningar Gylfa Ísakssonar, Fjarhitun verkfræðistofu

Af þessu má sjá að vörugjöldin, önnur en aflagjaldið, eru rétt um tæpur þriðjungur tekna allra hafnanna, aflagjaldið aflar um fimmtings en aðrir þættir minna. Ef Reykjavíkurhöfn, sem er mikil vöruflutningshöfn, er tekin út þá eru 31,8% af tekjum hafnanna af aflagjöldum.

Þjónustutekjurnar eru ekki ákveðnar með lögum og er höfnunum frjálst að ákveða þær þannig að þær standi undir kostnaði. Dæmi um þjónustutekjur eru selt rafmagn og vatn, vogargjöld,

hafnsöggjöld, smábátagjald, festargjöld, gjald fyrir notkun á hafnarvog, sorphirðu- og eyðingargjöld og þar fram eftir götunum.

Ekki er til nánari greining á þessum þjónustutekjum fyrir allar hafnir landsins. Hver hafnarsjóður er rekinn sjálfstætt og í ársreikningum þeirra eru þjónustutekjur flokkaðar á ólíkan hátt.

4.2.2 Útgjöld hafna

Mjög erfitt er að taka saman kostnaðarliði fyrir allar hafnir landsins þar sem hafnarsjóðir eru reknir sjálfstætt af sveitarfélagi þess og ársreikningar þeirra ekki á sama formi, aðferðir við afskriftir breytilegar og þar fram eftir götunum.

Þótt ársreikningar hafnarsjóðanna 16 gefi nokkuð góða mynd af rekstri hafnanna þá gefa þeir ekki miklar upplýsingar um einstaka kostnaðarliði. Gylfi Ísaksson hefur gert ítarlegri kostnaðargreiningu 17 hafnarsjóða fyrir árið 1996 og áætlað út frá því heildarkostnað allra hafnarsjóðanna það ár.

Tafla 4.7. Áætluð rekstrargjöld fyrir allar hafnir landsins árið 1996

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

Skrifstofu- og annar kostnaður	452,9	32,5%
Hafnarmannvirki	371,7	26,7%
Þjónusta	260,3	18,7%
Fasteignir og annað	307,9	22,1%
Samtals	1.392,8	100,0%

Heimild: Útreikningar Gylfa Ísakssonar, Fjarhitun verkfræðistofa

Vörugjöldin, skipagjöldin og þjónustutekjurnar eiga að standa undir kostnaði við rekstur hafnanna. Vöru- og skipagjöldin eru innheimt eftir sérstakri gjaldskrá sem gefin er út af hafnarráði og lögð undir samgönguráðherra. Þjónustutekjurnar eru hins vegar ekki ákveðnar með lögum og er höfnunum frjálst að ákveða gjaldskrá þannig að þær standi undir kostnaði.

4.3 Hafnabótasjóður og hafnarframkvæmdir

Hafnabótarsjóður er sérstakur fjárfestinga- og tryggingarsjóður hafna. Verkefni hans eru að bæta tjón á hafnarmannvirkjum, styrkja framkvæmdir í höfnum sem eiga í erfiðleikum vegna lítills markaðar eða dýrrar mannvirkjagerðar og veita lán til hafnarframkvæmda. Styrkirnir geta numið allt að 15% af heildarframkvæmdarkostnaði en þó má heildarstyrkur við framkvæmdirnar (frá hinu opinbera) ekki vera meiri en 90%. Samgönguráðherra ráðstafar fjármunum sjóðsins að fengnum tillögum Siglingastofnunar og hafnarráðs og með samþykki fjárlaganefndar Alþingis. Rekstur Hafnabótasjóðs er í höndum Siglingastofnunar en hann hefur sérstakan rekstrargrundvöll og er með eigin rekstrar- og efnahagsreikning.

Sjóðurinn hefur tekjur sínar af sérstöku vörugjaldi sem er 25% álag á vörugjöld eins og þau eru ákveðin í hinni almennu gjaldskrá, önnur en aflagjöld. Sjávarútvegurinn er því undanþeginn þessum skatti. Sérstaka vörugjaldið rennur í ríkissjóð að þeirri upphæð sem tilgreind er í

fjárlögum og þaðan til Siglingastofnunar Íslands. Mismunurinn milli sérstaka vörugjaldsins sem er innheimt og þess sem kveðið er á um í fjárlögum verður eftir í Hafnabótasjóði annaðhvort sem tekjur eða gjöld. Með sérstökum ráðstöfunum hefur þetta sérstaka vörugjald verið látið renna til almennrar hafnargerðar en ekki í Hafnabótarsjóð.

Auk þessa sérstaka vörugjalds sem allt fer í hafnarframkvæmdir samkvæmt Hafnaráætlun fær Hafnabótarsjóður ákveðið framlag af fjárlögum og vaxtatekjur sem hann notar við rekstur sinn og til sérstakra úthlutana.

Tafla 4.8. Tekjur Hafnabótasjóðs 1996–1999

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr</i>				
	1996	1997	1998	1999
Hreinar fjármunatekjur	40,0	40,3	33,1	30,5
Aðrar tekjur alls	172,3	211,2	194,7	214,7
Sérstakt vörugjald	154,3	164,4*	176,7	187,7
Framlag ríkissjóðs	18,0	18,0	18,0	27,0
Afskriftir viðskiptakrafna og skulda	0	1,4	0	0
Samtals	212,2	251,5	227,8	245,2

Heimild: Úr ársreikningum Hafnabótasjóðs 1996–1999

* Þetta ár innheimtust 191,8 m.kr en 1/7 tekinn frá þar sem innheimt var fyrir 14 mánuði þetta ár þegar breytt var af greiðslugrunni yfir á rekstrargrunn.

Óhætt er að segja að upplýsingar um greiðsluflæði sem tengist Hafnabótasjóði séu flóknar og misvísandi. Næstu tvær töflur gefa nokkrar upplýsingar um flæði úr sjóðnum.

Tafla 4.9. Útgjöld Hafnabótasjóðs 1996–1999

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr.</i>				
	1996	1997	1998	1999
Rekstrarkostnaður	1,5	1,3	1,8	2,4
Vörugjald til Siglingastofnunar	145,0	147,9	160,0	168,7
Styrkveitingar	64,3	43,6	52,8	61,4
Afskriftir viðskiptakrafna og -skulda	0	0	0	8,9
Samtals	210,8	192,8	214,6	239,1

Heimild: Úr ársreikningum Hafnabótasjóðs 1996–1999

Vörugjald til Siglingastofnunar er sérstaka vörugjaldið sem rennur til Hafnabótasjóðs.

Tafla 4.10. Úthlutanir Hafnabótarsjóðs 1996–1999*Á verðlagi hvers árs í m.kr.*

	1996	1997	1998	1999
Styrkir	16,7	43,6	52,8	61,5
Styrkir til nýframkvæmda	15,1	12,9	34,3	57,9
Tjónastyrkir	1,6	30,7	18,5	3,6
Lán	56,9	8,6	7,5	35,1
Lán v/ heimahluta í nýframkvæmdum	34,4	8,6	7,5	25,1
Bráðabirgðalán	22,5	0	0	10,0
Samtals lán og styrkir	73,6	52,2	60,3	96,6

Heimild: Skýrsla samgönguráðherra um hafnarframkvæmdir

Ríkið veitir styrk til nýframkvæmda og endurbyggingar hafnarmannvirkja eins og kveðið er á um í hafnarlögnum. Styrkurinn getur verið allt að 60% af framkvæmdarkostnaði innri hafnarmannvirkja eins og viðlegukanta og allt að 90% af framkvæmdarkostnaði ytri mannvirkja, þ.e. dýpkana og varnargarða. Sérstaka vörugjaldið fer alfarið í að fjármagna þessa ríkisstyrki en þar sem það er ekki nægjanlegt er einnig veitt úr ríkissjóði og þar með af almennu skattfé. Rétt er að minna á að Hafnabótarsjóður getur í ákveðnum tilvikum veitt 15% styrk til viðbótar. Samræmdu gjaldskránni er ætlað að tryggja höfnum nægar tekjur til þess að standa undir heimahluta.

Tafla 4.11. Hafnarframkvæmdir 1995–1999*Á verðlagi hvers árs í m.kr.*

	1996	1997	1998	1999
Heimahluti hafna	266,0	143,4	144,4	294,1
Hluti ríkissjóðs af heildarkostnaði	627,9	667,9	431,3	841,0
Styrkur Hafnabótarsjóðs	16,7	43,6	52,8	61,5
Heildarkostnaður við hafnarframkvæmdir og ferjubryggjur	910,6	854,9	628,5	1.196,6
Framlag ríkissjóðs	627,9	667,9	431,3	841,0
Styrkur Hafnabótarsjóðs	16,7	43,6	52,8	61,5
Fráðregið innheimt sérstakt vörugjald**	(154,3)	(164,4)*	(176,7)	(187,7)
Framlag úr ríkissjóði af almennu skattfé	490,3	492,3	307,4	714,8

Heimild: Skýrsla samgönguráðherra um hafnarframkvæmdir, ársreikningar Hafnabótarsjóðs

* Þetta ár innheimtust 191,8 m.kr en 1/7 tekinn frá þar sem innheimt var fyrir 14 mánuði þetta ár þegar breytt var af greiðslugrunni yfir á rekstrargrunn.

** Sérstaka vörugjaldið eru einu skatttekjur ríkissjóðs til hafnarframkvæmda, þær eru því dregnar frá til að fá út framlag ríkissjóðs af almennu skattfé.

4.4 Samræmi tekna og kostnaðar í sjósamgöngum

Þegar þetta er skrifað er líklegt að stutt sé í lagabreytingar sem hafa veruleg áhrif á fjárstreymi í sjósamgöngum. Líkur eru á því að ríkið hætti að mestu að styrkja hafnarframkvæmdir. Einnig má reikna með að samræmd gjaldskrá hafna verði felld niður og sjóðirnir fái frelsi til að ákveða gjöldin. Þar sem þessi mál voru krufin af nefnd sem var skipuð árið 1999 þá er uppistaðan í þessum undirkafla stuttur útdráttur úr áfangaskýrslu sem sú nefnd skilaði. Þar fyrir aftan er örstutt greining á sérstöðu Reykjavíkurhafnar og nefndar nokkrar breytingar sem vert er að íhuga.

4.4.1 Nefnd um framtíðarskipan hafnarmála

Nefnd skipuð af samgönguráðherra 1. febrúar 1999 hafði það hlutverk að fjalla um framtíðarskipan hafnamála. Hún skilaði áfangaskýrslu í september 1999. Hér verða dregin fram nokkur atriði úr þessari skýrslu.

Á síðustu árum 20. aldarinnar voru um 50 hafnarsjóðir. Rekstrarafkoma um 75% þeirra hefur verið jákvæð og yfirleitt verst hjá minni sjóðunum. Þegar tekið er tillit til greiðslu af lánum þá versnar afkoma margra hafnarsjóða en sums staðar hefur verið fjárfest mikið í hafnarmannvirkjum og tekjur nægja ekki til að standa undir fjármagnskostnaði vegna þessa. Ef tekið er tillit til greiðslubyrði lána, sem eðlilegt er að gera ef skoða á afkomu, þá voru 23 hafnarsjóðir reknir með tapi árið 1999.

Nefndin þróaði reiknilíkan í þeim tilgangi að leggja samræmt mat á rekstrarmöguleika hafnarsjóðanna. Með því fékkst sú niðurstaða að fimm hafnarsjóðir væru nægilega sterkir til þess að standa alfarið undir sér miðað við núverandi fjárfestingar og endurnýjun þeirra á 40 ára fresti. Fjórir aðrir hafnarsjóðir eru nægilega sterkir til að standa undir sér ef ríkið tekur að sér ytri mannvirki og dýpkanir. Aðrir hafnarsjóðir þurfa aðstoð.

Þá er það skoðun nefndarinnar að fjölga þurfi þeim höfnum sem geta staðið undir sér sjálfar. Eina færa leiðin til þess er að auka tekjur hafna og það verður varla gert nema auka gjalddökuna af sjávarútveginum, sem ekki greiðir réttan kostnað í dag að mati nefndarinnar. Þetta má sjá í samanburði við gjalddöku hafna í nágrannalöndunum sem hafa litla sem enga ríkisstyrki.¹ Að mati nefndarinnar þurfa hafnir 650 m.kr. í auknar tekjur til þess að stærri hafnir geti staðið undir sér sjálfar. Vissulega er þó erfitt að meta þessa tölu nákvæmt.

Flestar hafnir í þeim flokki sem ríkið gæti dregið sig úr eru fiskihafnir. Vænlegast væri þar að hækka almennt aflagjald og um leið hækka aflahámarksgjald um samsvarandi tölu. Tafla 4.12 sýnir tvær hugsanlegar útfærslur á nauðsynlegum hækkunum til þess að hækka gjaldskrá um samsvarandi upphæð og ríkið hættir að leggja til hafna. Fyrri útfærsla töflunnar gerir ráð fyrir að skipagjöldin hækki um 30% og aflagjaldið hækki í 1,55%, sérstaka vörugjaldið renni til hafnanna sjálfra og loks muni hækkun aflagjalds á frystan fisk færa höfnunum tæpar 138,6 m.kr. Líklega er veikasti hlekkurinn í þessari útfærslu hækkun aflagjalds á frystan fisk og sérstaka vörugjaldið. Stærri hluti sérstaka vörugjaldsins er innheimtur á höfuðborgarsvæðinu en fer í minna mæli til þeirra hafna sem nú njóta ríkisstyrkja. Markmiðinu yrði betur náð með því að hækka aflagjaldið

¹ Sé það haft í huga að stefna ríkisstjórnarinnar er að sjávarútvegurinn greiði fyrir þá þjónustu sem hann fær, má reikna með að hann greiði fullt verð fyrir þá þjónustu sem hafnirnar veita honum.

meira og hækka bryggjugjöld eða t.d. að hækka aflagjaldið í 2,2% í stað 1,0% og bryggjugjöldin hækkuð um 30% eins og sjá má í útfærslu tvö. Þetta samsvarar 2,3% aflagjaldi eða tekjuaukningu hafna að upphæð 665 m.kr. Rétt er að benda á að niðurfelling sérstaka vörugjaldsins vegur á móti hækkunum en ekki endilega til sömu aðila.

Tafla 4.12. Hækkun tekna hafnarsjóða í nýju kerfi (í þús.kr.)

Útfærsla 1.		
Hækkun aflagjalds af frystum fiski frá 0,5% í 1,0%	66.000	
Hækkun aflagjalds af frystum fiski frá 1,0% í 1,55%	72.600	1,55%
Sérstakt vörugjald færist frá ríki til hafnarsjóða	176.600	
Þrjátíu prósentu hækkan lesta- og bryggjugjalda	78.522	30,0%
Hækkun aflagjalds úr 1,0% í 1,55%	268.607	1,55%
Samtals:	662.429	
Útfærsla 2.		
Gert er ráð fyrir að sérstakt vörugjald verði fellt niður		
Þrjátíu prósentu hækkan lesta- og bryggjugjalda	78.522	30,0%
Hækkun aflagjalds úr 1,0% í 2,2%	586.052	2,2%
Samtals:	664.574	

Heimild: Framtíðarskipan hafnamála áfangaskýrsla september 1999

Eitt af skilyrðum hafnalaga er að hafnir séu í eigu sveitarfélaga. Við það verða hafnir opinber fyrirtæki og þurfa að hlíta þeim ramma sem settur er fyrir gjaldtöku opinberra fyrirtækja. Þau verða að miða gjaldtökuna við kostnaðinn við að veita þjónustuna og að neytandinn greiði fyrir þá þjónustu sem hann fær.

Einn galli þess að gefa út sameiginlega gjaldskrá er að höfnum sem eru með sterka fjárhagslega stöðu og er ekki heimilt að taka fé út úr rekstri hafnanna, hættir til að fara út í enn meiri mannvirkjagerð en arðbært gæti talist. Þá gaumgæfa hafnarsjóðir arðsemi hafnarframkvæmda miðað við heimahluta sinn sem oft er einungis 10–40% af heildarfjárfestingarkostnaði. Engin trygging liggur hins vegar fyrir um að arðsemi ríkishluta sé skoðuð af sömu natni og er þá hér bæði átt við sveitarfélög og ríkissjóði. Því má ætla að framkvæmdarvilji muni minnka ef ekki verður lengur kostur á styrkjum.

Nefndin telur að skoða eigi þann kost að gjaldskrá hafna verði gefin frjáls á þremur árum. Í upphafi tímabilsins verði undanþáguákvæði gjaldskrár afnumin með öllu. Gjaldskrá verði gefin út sem viðmiðunargjaldskrá en þó þannig að höfnum verði óheimilt að hækka gjöld umfram 20% yfir viðmiðun. Eftir þrjú ár verði gjaldskráin gefin algjörlega frjáls.

Samkvæmt mati nefndarinnar mun niðurfelling á undanþágum frá gjaldskránni færa höfnum um 82 m.kr. Margar þessar undanþágur hafa náðst í gegnum pólitískan þrýsting hagsmunaaðila og hafa því ekkert með kostnaðarmyndun hafna að gera. Verði gjaldskrá gefin frjáls mun ákveðið jafnvægi myndast.

Það hefur reynst nefndinni erfitt að finna rök fyrir því að hin samræmda gjaldskrá skuli enn vera í gildi. Ljóst er að núverandi kerfi getur hæglega leitt menn út í offjárfestingar því ólöglegt er að lækka gjaldskrá þótt höfn standi undir því.

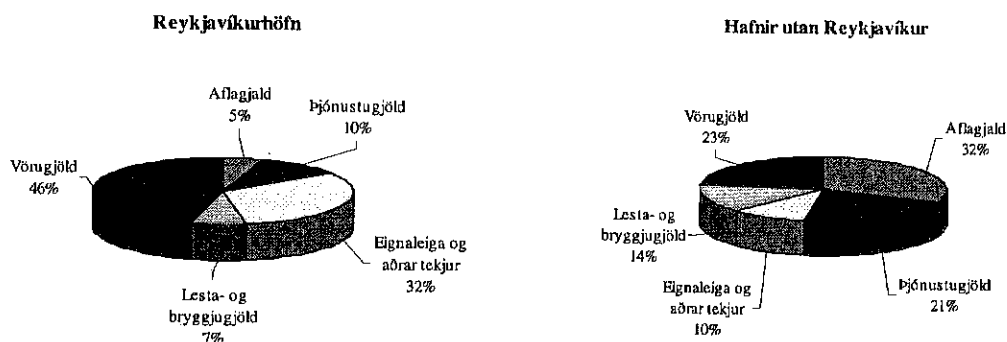
Hafa ber í huga að hafnir verðleggja sjálfar þjónustu við skip og vörur, aðra en afnot af sjálfri höfninni. Oftúlkun á formkröfum til þjónustugjalda opinberra aðila geta hæglega gert sveitarfélögum nánast ókleift að reka hafnir og getur það verið mjög skaðlegt atvinnulífi landsmanna. Nefndin er m.a. ósammála þeirri skoðun sem heyrst hefur að skipagjöld séu skattar í merkingu stjórnarskrárinnar. Eftir því sem skipið er stærra því mun meira dýpi þarf það og lengri viðlegukant. Því hlýtur stærð að vera eðlileg mælieining á þjónustu hafna við skip. Sömuleiðis telur nefndin eðlilegt að miða gjalddöku vörugjalda við það vörumagn sem fer um höfnina. Því meira magn þeim mun meira slit á bryggjum og þeim mun stærra uppland eða athafnasvæði þarf fyrir upp- eða útskipunina eða umferðina. Hins vegar leikur meiri vafi á hvort hægt sé að rökstyðja eftir fræðisetningum að rétt sé að gjald fyrir þjónustu hafna sé tekið sem hlutfall af verðmæti þeirrar vöru sem um hana fer eins og tilfellið er með aflagjald af sjávarafli. Þó er þessi háttur hafður á í mörgum nágrannalöndum okkar, t.d. Bretlandi og Danmörku, og ekki hefur heyrst að standi til að banna hann þar. Sömu kröfur eru þó gerðar til þjónustugjalda í þessum löndum og á Íslandi, en kröfur til lagaumgjörðar skatta eru þó taldar meiri hér. Nefndin telur hins vegar óhjákvæmilegt annað en að viðhalda verðmætaviðmiðun í gjalddöku hafna af lönduðum sjávarafli. Aðrar betri leiðir eru því miður ekki til. Ýmis álitamál liggja í hinum 4 gjaldflokkum. Auðvelt er að rökstyðja eitt og annað í því sambandi. Nefndin telur þó að í hugmyndum sínum um viðmiðunargjaldskrá og síðan frjálsa verðlagningu felist lausn á vandanum sem ekki ætti að þurfa að útskýra frekar.

4.4.2 Sérstaða Reykjavíkurhafnar

Áhugavert væri að reyna að tengja tekjur og kostnað í sjósamgöngum við notendurna. Til dæmis væri lærdómsríkt að vita hver kostnaður er við affermingu vöruflutningaskipa og fiskiskipa miðað við þau gjöld sem þau greiða. Þar sem upplýsingar um veitta þjónustu, t.d. fjölda gáma og stærð og tegund skipa sem koma inn fyrir hafnirnar, liggja ekki fyrir á samræmdu formi væri slík rannsókn afar erfið. Þó er víst að tekjur og gjöld eru mismunandi eftir því hvaða starfsemi fer fram í viðkomandi höfn.

Í þessu sambandi er fróðlegt að bera saman skiptingu tekna hjá Reykjavíkurhöfn annars vegar og 16 hafnarsjóðum² á landsbyggðinni hins vegar. Á þeim samanburði sést glögglega grundvallarmunur í tekjum hjá höfnum úti á landi og Reykjavíkurhöfn sem er stærsta vöruflutningahöfn landsins. Á mynd 4.2 sést að tekjur Reykjavíkurhafnar eru fyrst og fremst vegna vöruflutninga og eigna. Tekjur utan Reykjavíkur eru aðallega vegna fiskiskipa.

² Þessir 16 hafnarsjóðir eru með 72% af tekjum allra hafnarsjóða utan Reykjavíkur. Þetta eru Akranes, Snæfellsbær, Grundarfjörður, Bolungarvík, Ísafjarðarbær, Skagafjörður, Hafnasamlag Eyjafjarðar, Hafnasamlag Norðurlands, Húsavík, Vopnafjörður, Fjarðabyggð, Hornafjörður, Vestmannaeyjar, Sandgerði, Hafnasamlag Suðurnesja og Hafnarfjörður.



Mynd 4.2. Skipting tekna hjá Reykjavíkurhöfn og öðrum höfnum árið 1999

4.4.3 Breytingar sem vert er að íhuga

Mikið ósamræmi er í heildargreiðslum sem notendur hafna greiða og heildarkostnaði vegna þeirra. Kostnaðurinn er mun meiri en tekurnar og auðvelt er að færa hagfræðileg rök fyrir því að minnka þennan mun. Sama niðurstaða fæst ef vilji er til að auka samræmi milli samgangna á sjó og landi, en bifreiðaeigendur greiða mun meira í ríkissjóð en sem nemur kostnaði vegna vega. Eðlilegast virðist að minnka framlög ríkissjóðs til hafna og auka frelsi þeirra til að afla tekna. Segja má að það sé ekki í takt við tímann að ríkissjóður ákveði gjaldskrá fyrir alla hafnarsjóði.

Sterk vísbending er um að fiskiskip greiði mun minna en sem nemur þeim kostnaði sem þau valda. Þar sem það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að sjávarútvegur greiði fyrir þá þjónustu sem samfélagið veitir honum þá blasir við að hækka þarf gjöld, t.d. aflagjöld eða bryggjugjöld.

Sérstakt vörugjald er lagt á vöruf lutninga. Gjald þetta leggst þyngst á viðskiptavinum Reykjavíkurhafnar en það rennur síðan til að byggja upp aðrar hafnir. Ákaflega erfitt er að færa rök fyrir þessu gjaldi og er hér lagt til að það verði lagt niður.

5 Nánar um samgöngur á vegum

Skipta má vegum landsins í þrennt: þjóðvegi, götur í þéttbýli og einkavegi. Einkavegir eru fáir og stuttir og eru utan viðfangsefnis skýrslunnar. Megináhersla er lögð á fjárstreymi er tengist þjóðvegum, en til að gefa fyllri mynd eru einnig dregnar fram nokkrar upplýsingar varðandi götur í þéttbýli.

Vegagerðin er veghaldari þjóðvega sem merkir að hún hefur forræði yfir þjóðvegum. Vegagerðin hefur sett sér eftirfarandi markmið: A. Greið umferð um vegi landsins; B. Mikið umferðaröryggi; C. Góð þjónusta; D. Góð sambúð við umhverfi og íbúa. Í stjórnskipulagi Vegagerðarinnar eru tæknisvið, stjórnsýslusvið og þróunarsvið og sjö umdæmi. Fjárveitingar til Vegagerðarinnar miðast við markaða tekjustofna hennar sem eru bensíngjald og þungaskattur.

Sveitarfélög sjá um uppbyggingu og viðhald gatna í þéttbýli, en Vegagerðin um þjóðvegi í byggð. Gatnagerðargjöldum er ætlað að standa undir nýframkvæmdum við gatnagerð, auk annarra tengdra framkvæmda. Sveitarfélög innheimta ekki sérstakt gjald vegna viðhalds gatna og segja má að útsvar (og fasteignagjald) standi undir kostnaði við það.

Mynd 5.1 gefur yfirlit yfir fjárstreymi vegna veggangna en ýmsar útskýringar á myndinni er að finna í kaflanum. Eins og þar sést er uppspretta fjármagnsins hjá bifreiðaeigendum og húseigendum. Það fé sem rennur til vega- og gatnamála fer um Vegagerðina og sveitarfélögin og síðan er það greint á myndinni í nýframkvæmdir, viðhald og rekstur og annað. Nánari flokkun er svo að finna í kaflanum.

Í kafla 5.1 er fjallað um tekjur sem tengjast samgöngum á vegum, í 5.2 um kostnað og í 5.3 er samræmi tekna og kostnaðar skoðað nokkuð.

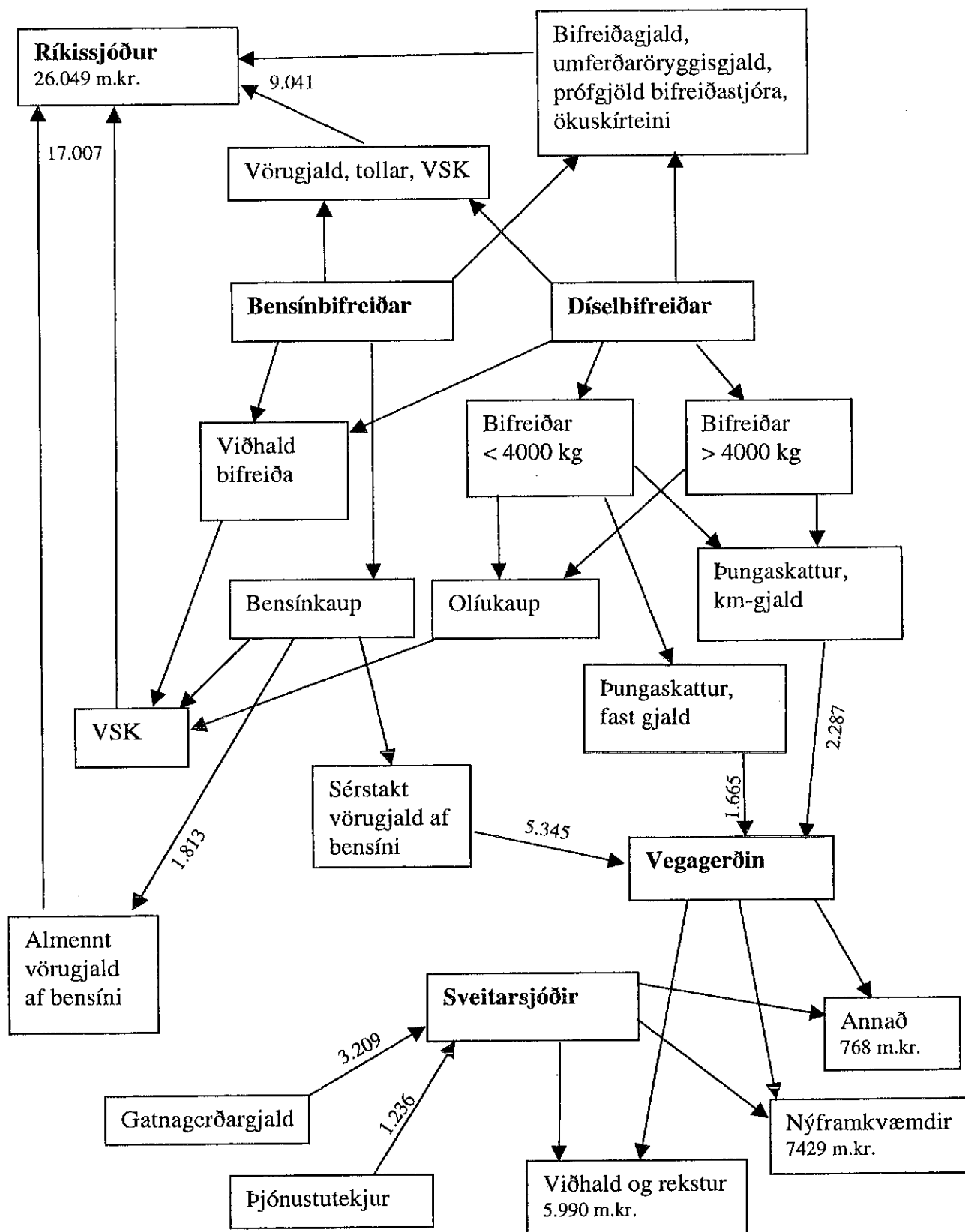
5.1 Tekjur vegna samgangna á vegum og götum

Hér verða tekjurnar greindar á nokkra vegu, yfirléitt fyrir árin 1995–1999. Fyrst verður gerð grein fyrir tekjum þeim sem ríkissjóður hefur af bifreiðaeign og -notkun, en aðeins hluti af þeim tekjum rennur til vegamála. Síðan verða markaðir tekjustofnar Vegagerðarinnar kannaðir. Þá verða tekjur sveitarfélaga til gatnagerðar skoðaðar og að lokum notendagjöld í Hvalfjarðargöngum.

5.1.1 Tekjur ríkissjóðs af bifreiðum

Tekjum ríkissjóðs af bifreiðum má skipta í tekjur af bifreiðakaupum og tekjur af notkun ökutækja (þ.m.t. af bifreiðaeign). Í töflu 5.1 er gerð grein fyrir þeim gjöldum sem eigendur og notendur bifreiða þurfa að greiða og einingaverð þeirra (gjaldskrá) árið 1999. Einungis hluti tekna, samkvæmt þessari gjaldtöku, rennur til samgangna á vegum, í grófum dráttum markaðir tekjustofnar Vegagerðarinnar, þ.e. bensíngjöld og þungaskattur.

Upphæðir í m.kr. fyrir árið 1999, í mörgum tilvikum áætlaðar.



Tafla 5.1. Gjaldskrá ríkissjóðs vegna bifreiðakaupa og -notkunar árið 1999

a) Tekjur af bifreiðakaupum

Vörugjald á bifreiðar		
Vélarstærð, cm ³		
Bensín	Dísel	Vörugjaldsflokkur
0–1600	0–2100	30%
1601–2500	2101–3000	40%
>2500	>3000	65%
Fólksflutningsbifreiðar 10–17 farþegar		30%
Fólksflutningsbifreiðar 18+ farþegar		0%
Vöruflutningabíll		7,5%
Önnur ökutæki		10–70%

Vörugjald á framleiðslu og innflutning á varahlutum: 15%

Vörugjald á framleiðslu og innflutning á dekkjum: 20 kr. per kg

Tollar á innflutning annars staðar en frá EES–löndum: 7,5–10%

Virðisaukaskattur á nær öll farartæki, varahluti og dekk: 24,5%

b) Tekjur af bifreiðanotkun

Bifreiðagjald

Fyrir öll skráð farartæki, byggt á eigin þyngd bifreiðar

Álagning er 2 sinnum á ári:

Þyngd í kg	Gjald greitt hálfárslega
<1000	6 kr. per kg
1000–3000	8,10 kr. per kg umfram 1000
> 3000	2.000 kr. fyrir hvert byrjað tn umfram 3 tn
Lágmarksgjald	3.000 kr.
Hámarksgjald	36.200 kr.

Pungaskattur – km–gjald (markað Vegagerðinni)

Byggir á þyngd bifreiðar. Fyrir díselbifreiðar, 4 tonn og yfir, og tengivagna sem eru 6 tonn og yfir að þyngd. Breytilegt frá 7,11 kr. (4–4,9 tonn) hvern ekinn km upp að 31,94 kr. per ekinn km (31 tonn og yfir).

Pungaskattur – árgjald (markað Vegagerðinni)

Af díselbifreiðum sem eru undir 4 tonnum að þyngd og greiða ekki km–gjald skal greiða fast gjald pungaskatts.

Þyngd í kg:	Árgjald
Allt að 999	94.273 kr.
1000–1499	113.163 kr.
1500–1999	139.409 kr.

Síðan hækkar gjaldið um 7.819 kr. fyrir hver 200 kg upp að 4000 kg

Af bifreiðum sem ekið er gegn gjaldi, skal árgjaldið vera 25% hærri en að framan greinir.

Bensíngjald (sérstakt vörugjald af bensíni) (markað Vegagerðinni)

Blýlaust 28,60 kr. á lítra

Almennt vörugjald af bensíni 10,50 kr á lítra

Gjald fyrir bifreiðaeftirlit 3.950 kr.

Ökuskírteini: 3.500 kr.

Virðisaukaskattur er lagður á þjónustu og rekstur bifreiða, m.a. á smásöluverð bensíns og díselolíu.

Athugasemdir við töflu 5.1:

- VSK er greiddur af öllum ökutækjum nema ökutækjum sem ætluð eru fyrir starfsemi björgunarsveita. Tímabundið (2000–2003) er VSK einnig endurgreiddur af flestum hópbifreiðum.
- VSK er ekki greiddur af fargjaldi í almenningssamgöngum. Almennt er VSK greiddur af flutningum á vegum, nema í þeim tilvikum sem þeir flutningar eru hluti af flutningum milli landa.
- Bifreiðagjald er skattur sem leggst á öll vélknúin ökutæki sem skráð eru hér á landi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Ekki skiptir máli hvort um bensín-, dísel- eða rafmagnsknúin ökutæki er að ræða.
- Bensíngjaldið (sérstaka vörugjaldið af bensíni) og þungaskatturinn mynda markaðan tekjustofn Vegagerðarinnar. Þeim verður lýst nánar í kafla um markaðan tekjustofn Vegagerðarinnar síðar í þessum kafla en markaðar tekjur til vegamála eru 35–40% af heildartekjum ríkissjóðs af ökutækjum en 50–55% ef VSK er undanskilinn.
- Í október 1999 var ákveðið að almenna vörugjaldið á bensín skyldi lagt á sem ákveðin krónutala en ekki sem prósentu (97%).

Í töflum 5.2 og 5.3 eru sýndar tekjur ríkissjóðs af bifreiðakaupum og -notkun árin 1995–1999. Í töflu 5.2 er virðisaukaskatturinn af eldsneytis- og bifreiðakaupum innifalinn en í töflu 5.3 hefur hann hins vegar verið dreginn frá. Heildarskatttekjur ríkissjóðs af bifreiðum að fráskildum virðisaukaskattinum er um 25–30% lægri en ef hann er tekinn með. Vert er að benda á að Þjóðhagsstofnun hefur lagt mat á tekjur ríkissjóðs af bifreiðum og samkvæmt því eru tekjur af bifreiðakaupum u.þ.b. milljarði hærri en í töflunni.

Tafla 5.2. Tekjur ríkissjóðs af bifreiðakaupum og -notkun

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Skattar af bifreiðakaupum	3.407	4.706	6.075	7.429	9.041
Skattar af notkun bifreiða	12.621	13.702	14.655	15.543	17.007
Skattar af bifreiðum alls	16.028	18.409	20.730	22.972	26.049
VLF	451.495	486.428	529.945	586.749	637.702
þar af skattar af bifreiðum	3,5%	3,8%	3,9%	3,9%	4,1%
Heildartekjur ríkissjóðs	130.458	143.648	150.085	169.038	186.333
þar af skattar af bifreiðum	12,3%	12,8%	13,8%	13,6%	14,0%

Heimild: Unnið af Vegagerðinni fyrir skýrslu IRF, byggt á gögnum frá fjármálaráðuneyti og Þjóðhagsstofnun.

Tafla 5.3. Tekjur ríkissjóðs af bifreiðakaupum og -notkun án VSK

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Skattar af bifreiðakaupum	1.719	2.289	2.867	3.500	4.260
Skattar af notkun bifreiða	10.354	11.277	11.963	12.698	13.864
Skattar af bifreiðum alls	12.073	13.567	14.830	16.197	18.124
VLF	451.495	486.428	529.945	586.749	637.702
þar af skattar af bifreiðum	2,7%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%
Heildartekjur ríkissjóðs	130.458	143.648	150.085	169.038	186.333
þar af skattur af bifreiðum	9,3%	9,4%	9,9%	9,6%	9,7%

Heimild: Útreikningar höfunda útfrá gögnum Vegagerðarinnar og fjármálaráðuneytisins

Samanlagðar tekjur af bílum hafa verið að vaxa árlega undanfarin ár og jukust, á föstu verðlagi ársins 1999, úr 17,4 milljörðum kr. árið 1995 í 26,0 milljarða kr. árið 1999 eða um 33%. Hlutfallslega var mestur vöxtur í tekjum af bifreiðakaupum, enda mikill vöxtur í þeim lið á tímabilinu. Ljóst er að þessi vöxtur hefur ekki haldið áfram eftir 1999 vegna mikils samdráttar í innflutningi bifreiða.

5.1.2 Markaður tekjustofn Vegagerðarinnar

Eins og komið hefur fram miðast fjárveitingar til Vegagerðarinnar við markaða tekjustofna hennar, þ.e. bensíngjald og þungaskatt.

Í raun er um nokkrar upphæðir að ræða fyrir hvert ár. Í fyrsta lagi er það sú upphæð sem innheimtist í ríkissjóð það árið í bensíngjaldi og þungaskatti. Í öðru lagi er það sú upphæð sem Vegagerðin fær samkvæmt fjárlögum (og fjáráukalögum). Í þriðja lagi er það sú upphæð sem Vegagerðin gjaldfærir á árinu, sem getur innifalið greiðslur af lánum. Í fjórða lagi er það rekstrarkostnaður (og fjárfestingarkostnaður) Vegagerðarinnar. Til að einfalda þessa hluti sem mest verður aðeins gefin upp ein upphæð fyrir hvert ár. Sú upphæð tekur mið af fjárlögum.

Á undanfórnum árum hafa verið nokkur frávik sem vert er að nefna. Sérstakt átak í framkvæmdum, einkum árin 1993 til 1995, leiddi til þess að auknu fé var varið til vegamála. Árin 1996–1999 runnu markaðar tekjur hins vegar í nokkrum mæli til ríkissjóðs og má segja að um endurgreiðslu hafi verið að ræða.

Í töflu 5.4 er sýnd þróun þeirra upphæða sem markaðir tekjustofnar Vegagerðarinnar hafa skilað. Sést þar stöðugur og mikill vöxtur í öllum þremur stofnunum, en mestur er hann þó í þungaskatti – fast árgjald. Skýrist það af mikilli fjölgun jeppa á tímabilinu. Vert er að ítreka að þróunin eftir 1999 er ekki á sömu nótum.

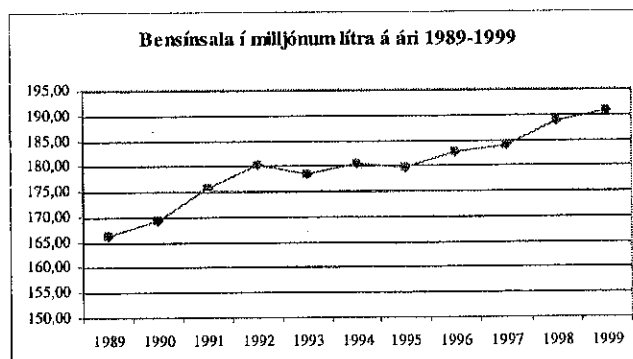
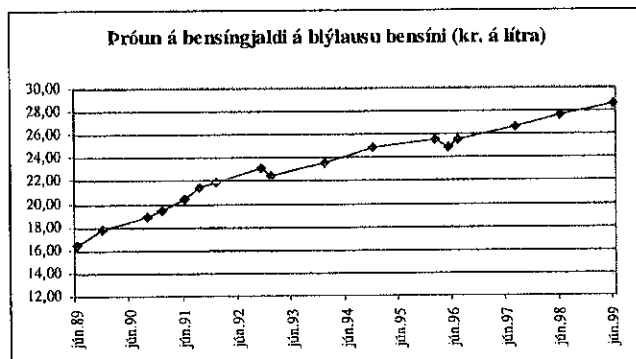
Tafla 5.4. Markaðir tekjustofnar Vegagerðarinnar

Á verðlagi hvers árs í m.kr.

	1995	1996	1997	1998	1999
Sérstakt vörugjald af bensíni	4.264	4.420	4.751	5.089	5.345
Þungaskattur, fast árgjald	659	714	958	1.205	1.665
Þungaskattur, km-gjald	1.609	1.863	2.187	2.225	2.287
Samtals markaðir tekjustofnar	6.532	6.997	7.896	8.519	9.297
Skattar af bifreiðum alls með VSK	16.028	18.409	20.730	22.972	26.049
þar af markaðir tekjustofnar	41%	38%	38%	37%	36%
Skattar af bifreiðum alls án VSK	12.073	13.567	14.830	16.197	18.124
þar af markaðir tekjustofnar	54%	52%	53%	53%	51%

Heimild: Vegagerðin og fjármálaráðuneytið

Skoðum nú þróun bensíngjalds (sérstakt vörugjald af bensíni) nánar. Heildarupphæðin sem fæst er margfeldi af einingaverði (bensíngjaldinu) og seldu magni af bensíni. Hækkun hefur verið í hvorutveggja á tímabilinu og á tveimur línuritum er þróunin sýnd frá árinu 1989. Bensíngjald er ákveðið í lögum sem fast krónugjald á hvern bensínlítra. Frá 1. júlí 1999 hefur bensíngjaldið verið 28,60 kr. á lítrann. Árið 1999 seldust 190,7 milljónir lítra af bensíni.



Aukning hefur verið í bifreiðaeign landsmanna undanfarin ár og fjölgaði þeim um 21% á árunum 1995–1999. Þessi fjölgun hefur þó ekki skilað sér nema að hluta í aukinni bensínsölu. Nýjar bifreiðar eru með sparneytnari vélar en þær eldri og líklega fer meðalakstur á bifreið minnkandi með aukinni bifreiðaeign. Aðalástæðan er þó sú að díselbifreiðum, einkum díselfólksbifreiðum, fjölgar hlutfallslega meira en bensínbifreiðum og hefur sú þróun verið undanfarin ár. Bensínbifreiðar eru þó enn í miklum meirihluta á landinu.

Þungaskattur er gjald sem leggst á eigendur díselbifreiða. Eigendur bensínbifreiða greiða samsvarandi skatt í bensínverðinu meðan eigendur díselbifreiða þurfa að standa skil á skattinum í gegnum þungaskattskerfið. Það eru ekki bara bifreiðar sem eru þungaskattskyldar heldur þurfa eigendur eftirvagna, 6 tonn eða meira að heildarþyngd, einnig að greiða þungaskatt.

Þungaskattur er tvískiptur eins og kemur fram í töflu 5.1. Af díselbílum sem eru þyngri en 4.000 kg skal greiða km-gjald, þ.e. þungaskatt fyrir hvern ekinn km samkvæmt ökumæli. Eigendur bíla, sem eru allt að 4.000 kg geta valið á milli þess að greiða km-gjald eða fast árgjald.

Aukningin í þungaskatti stafar af miklum bifreiðainnflutningi og því að hlutdeild díselbifreiða í bifreiðaeign landsmanna fer vaxandi. Einkum er þar um að ræða stærri fólksbifreiðar, svo sem jeppa, en minni díselfólksbifreiðar eru enn ekki vænlegur kostur fyrir bifreiðaeigendur á Íslandi.

5.1.3 Tekjur sveitarfélaga til gatnagerðar

Eins og fyrr hefur verið sagt þá sjá sveitarsjóðir um gatnagerð innan síns sveitarfélags sem ekki telst til þjóðvega. Tekna til þessa gjaldflokks afla sveitafélögin með gatnagerðargjöldum, almennu útsvari og fasteignagjöldum. Gatnagerðargjöldin eiga að ná að dekkja kostnað við nýframkvæmdir en viðhald vega er fengið af útsvari og fasteignagjöldum. Gatnagerðargjaldi skal varið til gatnagerðar í sveitarfélaginu, svo sem til að undirbyggja götur með tilheyrandi lögnum, m.a. vegna götulýsingar, og leggja bundið slitlag, gangstéttir, umferðareyjar og þess háttar þar sem gert er ráð fyrir því í skipulagi.

Sveitarstjórn er heimilt að innheimta gatnagerðargjald af öllum lóðum í sveitarfélaginu og/eða mannvirkjum á þeim. Gatnagerðargjald er fyrst gjaldkræft við úthlutun lóðar, sem er í eigu sveitarfélagsins eða sveitarfélagið hefur ráðstöfunarrétt á og við útgáfu byggingarleyfis á öðrum lóðum.

Í töflu 5.5 má sjá tekjur sveitarsjóða til gatnagerðar og umferðarmála. Nánari skiptingu er erfitt að nálgast og hafa verður í huga að í þessum tölum er ekki einungis gatnagerð heldur einnig holræsagerð, umferðarmál o.fl.

Tafla 5.5. Tekjur sveitarfélaga til rekstrar og fjárfestingar

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr.</i>				
	1995	1996	1997	1998
Gatnagerð og umferðarmál	1.893	2.034	3.131	4.446
Þjónustutekjur vegna rekstrar	314	397	950	1.236
Innkomin framlög til fjárfestingar	1.579	1.637	2.181	3.209

Heimild: Sveitarsjóðareikningar

Þjónustutekjur eru skilgreindar hér sem eigin tekjur sveitarfélaga af veittri þjónustu að viðbættum framlögum frá öðrum. Er þar bæði um að ræða framlög frá ríkissjóði og á milli sveitarfélaga til að standa straum af kostnaði vegna sameiginlegs rekstrar. Hins vegar taka tekjur til fjárfestingar einkum til fjárframlaga frá öðrum vegna sameiginlegra framkvæmda og til sölu sveitarfélaga á eignum og eignarhlutum.

5.1.4 Notendagjöld í Hvalfjarðargöngum

Almennt greiða vegfarendur ekki fyrir notkun vegakerfisins í tengslum við notkun á því. Eina undantekningin er gjald fyrir að aka Hvalfjarðargöngin.

Fjármagn til framkvæmda við Hvalfjarðargöngin kom ekki úr ríkissjóði eins og venja er um samgöngumannvirki í landinu. Þessir fjármunir voru teknir að láni, mestmegnis erlendis en að hluta innanlands, þar á meðal úr ríkissjóði fyrir kostnað við rannsóknir og undirbúning.

Lántakandinn var Spölur ehf. sem byggði og rekur Hvalfjarðargöngin. Ekkert lán sem Spölur tók var með ríkisábyrgð. Ríkið var reiðubúið að kaupa skuldabréf af Speli ehf. fyrir allt að 300 milljónir kr. ef í ljós hefði komið að bergstyrkingar eða bergþétting þyrftu að vera yfir ákveðnum mörkum eða til að ljúka samningum við verktaka, en til þess kom þó ekki.

Gert var ráð fyrir að lán yrðu öll greidd upp af vegfarendum sjálfum á tveimur áratugum frá því göngin voru tekin í notkun. Að þeim tíma liðnum yrðu göngin afhent íslenska ríkinu til eignar án endurgjalds og þá hefði ríkissjóður að auki fengið tvo milljarða króna í skatttekjur af fyrirtækinu á verðlagi ársins 1996.

Veggjald í Hvalfjarðargöngum er í þremur flokkum eftir lengd ökutækja og að auki er sérstakur gjaldflokkur fyrir vélhjól. Í ríkissjóð rennur 14% virðisaukaskattur af veggjaldinu. Ljóst er að lán verða greidd upp hraðar en áætlað var í upphafi og skatttekjur ríkissjóðs af umferðinni um göngin verða meiri en ráð var fyrir gert (sjá töflu 5.6).

Tafla 5.6. Gjaldskrá í Hvalfjarðargöngin

	Stærð ökutækis	Veggjald fyrir staka ferð	10 ferðir – afsláttarkort	40 ferðir – áskrift
1. Gjaldflokkur	< 6 m	1.000 kr.	700 kr.	500 kr.
2. Gjaldflokkur	6 – 12 m	3.000 kr.		1.950 kr.
3. Gjaldflokkur	> 12 m	3.800 kr.		2.470 kr.
4. Gjaldflokkur	Vélhjól	400 kr.		

Heimild: Spölur ehf., febrúar 2001

Í töflu 5.7 má sjá heildartekjur af innheimtum gjöldum fyrir að keyra göngin síðan þau voru opnuð í júlí 1998.

Tafla 5.7. Hvalfjarðargöng – umferð og tekjur frá 20. júlí 1998 til 31. október 2000

<i>Þús. ferða og m.kr.</i>					
	Litlir bílar	Bílar 6–12m	Bílar lengri en 12 m	Vélhjól	Samtals
Ferðir	2.074,0	64,3	56,3	3,2	2.170,8
Tekjur	1.571,0	141,7	150,9	1,6	1.865,3

Heimild: Spölur ehf.

5.2 Kostnaður vegna samgangna á vegum og götum

Vert er að athuga útgjöld sveitarfélaganna annars vegar og Vegagerðarinnar hins vegar til þessa málaflokka, þar sem báðir þessir aðilar sjá um gerð gatna- og vegakerfisins.

5.2.1 Útgjöld Vegagerðarinnar – Vegáætlun

Alþingi ákveður skiptingu útgjalda Vegagerðarinnar í vegáætlun. Þar sem viðhaldsþörf veganna er í forgangi koma sveiflur í fjárveitingum fyrst og fremst fram í nýbyggingum. Vegagerðin fyrir hönd ríkisins annast veghald þjóðvega (12.681 km), þar með talið vegagerð, þjónustu og viðhald þeirra. Þjóðvegum er ætlað að mynda eðlilegt og samfellt vegakerfi til tengingar byggða landsins. Þeir eru flokkaðir í stofnvegi, tengivegi, safnvegi og landsvegi.

Tafla 5.8. Heildarútgjöld samkvæmt Vegáætlun

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Stjórn og undirbúningur	252	284	312	321	389
Almenn þjónusta	803	805	875	890	1.001
Vetrarþjónusta	810	660	650	660	733
Viðhald þjóðvega	1.172	1.381	1.282	1.300	1.618
Þéttbýlisvegir	267	310	330	340	382
Til nýrra þjóðvega	3.501	2.852	3.082	3.078	4.557
Til flóabáta	469	466	540	450	464
Ýmislegt	338	319	336	345	393
Samtals	7.612	7.077	7.407	7.384	9.537

Heimild: Skýrslur samgönguráðherra um framkvæmd vegáætlunar 1995, '96, '97, '98 og '99

Undir stjórn og undirbúning fellur starfsmannahald, skrifstofukostnaður og tæknilegur undirbúningur í Reykjavík.

Almennri þjónustu er skipt í fjóra meginflokka í fjárveitingum, þ.e. fé rennur til sameiginlegrar þjónustu, til vega og vegayfirborðs, til brúa og annarra vegamannvirkja og til vegamerkinga og vegbúnaðar. *Vetrarþjónusta* felst einkum í snjómokstri. *Viðhald þjóðvega* miðar að því að varðveita verðmæti vegarins og hæfni hans til að bera umferðarpunga sem honum er ætlaður. Fjárveitingu af vegáætlun til viðhalds vega var skipt í sex meginflokka sem eru endurnýjun bundins slitlags, endurnýjun malarslitlags, styrkingar og endurbætur, viðhald brúa og varnargarða, öryggisaðgerðir og vatnsskemmdir.

Til nýrra þjóðvega fellur gerð stofnvega, tengivega, brúa, ferðamannaleiða og girðinga. Undir flokkinn *ýmislegt* falla safnvegir, landsvegir, styrkvegir, reiðvegir og tilraunir en samkvæmt vegalögum er það fjármagn sem verja skal til rannsókna og tilrauna 1% af mörkuðum tekjum sem renna til vegagerðar.

5.2.2 Útgjöld sveitarfélaga til gatnagerðar

Sveitarfélög annast veghald almennra vega (gatna) innan síns sveitarfélags, þar með talið gatnagerð, þjónustu og viðhald. Í sveitarsjóðareikningum Hagstofunnar er að finna útgjöld sveitarfélaga til gatnagerðar og umferðarmála en til þessa gjaldflokks fellur einnig holræsagerð o.fl. Ekki er til nánari skipting þessa útgjaldaflokks fyrir árin 1995–1998.

Tafla 5.9. Gjöld sveitarfélaga til gatnagerðar

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr.</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Stjórnun og undirbúningur	219	228	259	300	301
Viðhald og rekstur	1.596	1.596	1.702	2.090	2.089
Nýframkvæmdir	2.556	2.743	3.220	3.602	3.624
Samtals	4.370	4.567	5.182	5.992	6.013

Heimild: Unnið af Vegagerðinni upp úr sveitarsjóðareikningum Hagstofunnar. Tölur fyrir 1999 eru áætlaðar.

5.2.3 Heildarútgjöld til vega- og gatnagerðar

Í búskapi hins opinbera sem Þjóðhagsstofnun gefur út er að finna heildarútgjöld til vega og gatnagerðar. Þar eru útgjöldin flokkuð á nokkuð annan hátt eins og sést í töflu 4.10.

Tafla 5.10. Útgjöld hins opinbera til landsamgangna 1995–1998

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr.</i>				
	1995	1996	1997	1998
Landsamgöngur	11.560	11.435	12.254	13.458
Vega- og gatnagerð	11.002	10.562	11.355	12.532
Vegsamgöngur	558	873	899	926

Heimild: Þjóðhagsstofnun

Þrátt fyrir að samanlögð útgjöld Vegagerðarinnar í vegáætlun og gjöld sveitarfélaganna, samkvæmt sveitarsjóðareikningum, gefi ekki alveg sömu niðurstöðu, gefur það góða mynd af því hversu miklum fjármunum er varið til gatnagerðar á Íslandi þar sem mörkuðu tekjunum er jafnað milli ára. Því er farin sú leið að nota hér að framan útgjöld Vegagerðarinnar samkvæmt vegáætlun í stað útgjalda samkvæmt Ríkisreikningum.

Vegagerðin útbýr árlega gagnagrunn um vega- og gatnagerð og umferð á Íslandi fyrir International Road Federation. Þar á meðal er að finna skiptingu útgjalda til gatnagerðar eftir því hvort um viðhald, nýbyggingu eða stjórnunarkostnað er að ræða, en þær tölur eru í töflu 5.11.

Tafla 5.11. Útgjöld til vega- og gatnagerðar

<i>Á verðlagi hvers árs í m.kr</i>					
	1995	1996	1997	1998	1999
Vegagerðin	7.060	6.448	6.367	7.133	8.173
Sveitarfélög	4.371	4.567	5.181	5.992	6.014
<i>Stjórn og undirbúningur</i>	580	633	583	705	768
<i>Viðhald og rekstur</i>	4.958	4.736	4.846	5.497	5.990
<i>Nýframkvæmdir</i>	5.893	5.646	6.119	6.923	7.429
Samtals	11.431	11.015	11.548	13.125	14.187

Heimild: Vegagerðin

Nokkurt misræmi er í þessum áætlunum um heildarútgjöld. Mat Þjóðhagsstofnunar gefur enn aðrar tölur. Skýringanna er helst að leita í því að tölurnar frá sveitarfélögunum voru fengnar til bráðbirgða, byggðar á úrtaki, því lengst af voru sveitarsjóðareikningar Hagstofunnar ekki tilbúnir fyrr en löngu eftir að viðkomandi ári lauk. Þá eru í þessum tölum teknir út þættir sem snúa ekki beint að gatnagerð, svo sem holræsagerð og umferðarmál (gatnagerðin var áætluð 83% af heildarútgjöldum málaflokksins), því er ekki að undra að heildarútgjöldin, samkvæmt töflu 5.11, séu lægri en í töflu Þjóðhagsstofnunar.

5.3 Samræmi tekna og kostnaðar í samgöngum á vegum

Fjöldmörg atriði eru þess verð að um þau sé fjallað hér. Reynt verður að draga fram þau helstu, en ekki fjallað ítarlega um neitt þeirra. Sum bera mest einkenni staðreynda, önnur pólitískra ákvarðana og enn önnur er erfitt að fjalla mikið um vegna lítilla upplýsinga. Þeir þættir sem verða skoðaðir hér eru þessir:

- Heildartekjur bornar saman við heildargjöld
- Þrjú ólík kerfi: bensíngjald og tvenns konar þungaskattur
- Þjóðvegir og þéttbýli
- Landshlutar og einstakir þjóðvegir
- Þungir bílar og léttir

5.3.1 Heildartekjur bornar saman við heildargjöld

Fjárstreymið er í grófum dráttum tvískipt, annars vegar um ríkissjóð og hins vegar um sveitarsjóði. Hér verður fyrst og fremst (eingöngu) fjallað um fjárstreymi um ríkissjóð.

Í töflu 5.4 sjást heildartekjur ríkissjóðs – með og án VSK – og markaðir tekjustofnar Vegagerðarinnar, þ.e. framlag úr ríkissjóði til vegamála. Þar blasir við mikið ósamræmi. Að VSK slepptum þá rennur um helmingur tekna ríkissjóðs af bifreiðum til vegamála og lægra hlutfall ef VSK er talinn með. (Kannski er eðlilegast að taka aðeins VSK af sérstökum gjöldum með í þessum samanburði.) Þessu er öfugt farið með samgöngur á sjó og í lofti þar sem tekjur ríkissjóðs vegna þeirra eru mun lægri en útgjöld ríkissjóðs.

Almennt er gott samræmi í útgjöldum til vegamála og þeim tekjum sem er aflað sérstaklega vegna þeirra, þ.e. mörkuðum tekjustofnum Vegagerðarinnar. Undantekningar eru fyrst og fremst

tilfærslur milli ára en í einhverjum mæli hafa fjárframlög verið aukin, t.d. vegna jarðgangnagerðar.

Ætti að minnka ósamræmi milli heildartekna og heildargjalda? Þeirri spurningu verður fyrst og fremst svarað af stjórnámálamönnum því að þetta er fyrst og fremst pólitískt viðfangsefni. Þó má benda á að útgjöld til vegamála hafa verið og eru of lág ef miðað er við hve háar upphæðir bifreiðaeigendur eru reiðubúnir til að greiða. Hér þarf þó að taka kostnað sveitarfélaga vegna gatna með í reikninginn. Þær upphæðir eru einnig of lágar ef samanburður er gerður á uppbyggingarhraða hinna þriggja samgöngukerfa landsmanna, en vangaveltur um það eru fyrir utan viðfangsefni þessarar skýrslu.

5.3.2 Þrjú ólík kerfi: bensíngjald og tvenns konar þungaskattur

Þau þrjú kerfi sem nú er stuðst við hafa ólíka eiginleika.

- Bensíngjald er föst krónutala á hvern lítra bensíns og því er kostnaður bifreiðaeigandans í réttu hlutfalli við bensínnotkun. Bensínnotkun er í nokkuð góðu samræmi við ekna km en þó er munur milli einstakra bifreiða og auk þess er eyðslan háð því hve hratt er ekið. Bensínnotkun er einnig í nokkuð góðu samræmi við mengun og má líta á hluta bensíngjalds sem umhverfisskatt ef menn vilja. Mengunin er þó mjög mismunandi eftir því hvert ökutækið er.
- Þungaskattur – km – gjald fer eftir þyngd bíls og er í beinu sambandi við ekna km.
- Þungaskattur – árgjald fer eftir þyngd ökutækja en er óháð eignum km.

Þungaskattur – árgjald stendur einungis til boða ef bifreiðar eru léttari en 4 tonn. Því er hér fyrst og fremst um jeppa að ræða en þó einnig sendiferðabíla og léttu vöruflutningabíla. Segja má að þessi möguleiki gefi þeim sem aka mikið (meira en u.þ.b. 16 þ.km á ári, mismunandi eftir þyngd) kost á afslætti frá þungaskatti. Margt mælir með því að afnema þetta gjald, þ.e. að greitt verði km-gjald af öllum díselbifreiðum. Það sem mælir helst gegn því er að árgjaldið er einfaldara og ódýrara í framkvæmd.

Síðustu áratugi hefur af og til verið rætt um hvort taka skuli upp olúgjald (sambærilegt við bensíngjald) í stað þungaskattsins. Reyndar ákvað Alþingi árið 1995 að það skyldi gert en því hefur sífellt verið frestað. Ein af ástæðum þess að reyna átti að taka upp olúgjald var að mikið var um undanskot í þungaskattskerfinu, þeim skilvísu í óhag. Árið 1996 voru gerðar viðamiklar breytingar á þungaskattskerfinu sem leiddu til þess að stórlega dró úr undanskotum og jukust tekjur Vegagerðarinnar verulega við það. Eftir það hægði á umræðunni um upptöku olúgjalds.

Leiða má að því líkum að kerfi sem tæki sams konar gjald (eldsneytisgjald) af díselolífu og bensíni gæti verið ódýrara í rekstri en þau tvö kerfi sem nú eru rekin. Þar sem ganga má að því vísu að ýmsir fengju undanþágu frá því að greiða eldsneytisgjald (t.d. vinnuvélar sem slíta ekki vegum landsins) þyrfti einhvers konar eftirlit sem gæti orðið dýrt. Litun á gjaldfrjálsri díselolífu gæti verið hluti af slíku eftirlitskerfi.

Leidd hafa verið rök að því að ef olúgjald kæmi í stað þungaskatts myndu tekjur Vegagerðarinnar minnka. Það fer að sjálfsögðu eftir því hve hátt olúgjaldið yrði, en það er pólitísk ákvörðun. Algeng eyðsla fólksbifreiðar með díselvél er 5–7 lítrar á 100 kílómetra (skv. Auto Motor und Sport). Þessar bifreiðar eru allar undir 4.000 kg og bera því lægsta þungaskatt

sem er 7,11 krónur á hvern ekinn kílómetra. Þannig er gjaldið sambærilegt við 102–142 króna gjald á hvern lítra eldsneytis.

Ýmislegt mælir með því að díselbílum fjölgi. Efst á blaði eru umhverfissjónarmið, en díselvélar eru sparneytnari og útblástur frá þeim er ekki eins skaðlegur og útblástur bensínvéla. Ef vilji er fyrir því að fjölga dísel-fólksbifreiðum án þess að breyta kerfinu mætti búa til nýjan gjaldflokk fyrir fólksbifreiðar. Hér er hlutfall díselbifreiða mun lægra en í flestum Evrópulöndum og er það vísbending um þetta ójafnvægi. Að lokum má benda á að við upptöku olíugjalds mun ríkissjóður fá tekjur af virðisaukaskatti vegna olíukaupa aðila sem ekki eru í virðisaukaskattskerfinu.

5.3.3 Þjóðvegir og þéttbýli

Sveitarfélögin sjá um gerð og viðhald gatna innan sinna sveitarfélaga nema þeirra sem teljast til þjóðvega. Nýir lóðareigendur greiða gatnagerðargjald sem rennur til uppbyggingar gatna, gangstíga, holræsa og uppsetningar lýsinga. Heyrst hefur að hækka þurfi þetta gjald umtalsvert í sumum sveitarfélögum til að það nái að standa undir þeim kostnaði sem það á að gera. Hluti útsvarsins fer til viðhalds veganna og því er ekki reynt að láta notendur greiða í samræmi við notkun.

Sum ökutæki eru að mestu eða öllu leyti notuð í þéttbýli og valda því sveitarfélögum mestum kostnaði en Vegagerðinni litlum. Strætisvagnar og margir fólksbílar eru í þeim flokki. Vert er að nefna hér að almenningssamgöngur njóta styrkja, t.d. fá strætisvagnar 70% afslátt af þungaskatti. Önnur eru að mestu leyti notuð á þjóðvegum, t.d. sumar vöru- og fólksflutningabifreiðar. Því er í mörgum tilvikum mikið ósamræmi á milli þeirrar upphæðar sem einstaka notendur greiða sem bensíngjald eða þungaskatt og þess kostnaðar sem þeir valda Vegagerðinni.

5.3.4 Landshlutar og einstakir þjóðvegir

Ef litið er á ólíka landshluta þá er mikið ósamræmi milli kostnaðar og notkunar. Í skýrslunni „Samgöngur á Íslandi í lok 20. aldar“ (töflu 4 bls. 24) eru upplýsingar varðandi þetta. Meðal annars er sýnt hvernig fjárveiting til vegamála 1998, umferð (mæld í eknum km á þjóðvegum) og mannfjöldi skiptast á landshluta. Kemur þar fram að í Reykjavík og Reykjanesi samtals er fjárveitingin 26% af heild, umferðin 38% og mannfjöldinn 66%. Á hinn bóginn ef Vestfirðir og Austurland eru tekin saman þá er fjárveiting til þeirra 28% af heild, umferðin 12% og mannfjöldinn 8%.

Af ofansögðu má ætla að íbúar á höfuðborgarsvæðinu greiði meira – og íbúar í strjálbýlustu landshlutunum minna – en sem nemur þeim kostnaði sem þeir valda. Ef ráðamenn telja æskilegt að auka samræmið í þessu þá væri æskilegt að rannsaka þetta mun nánar.

5.3.5 Þungir bílar og léttir

Þungir bílar slíta vegum meira en léttir bílar en sambandið er ólínulegt. Slitið vex hraðar en þyngdin. Sem dæmi þá slítur 10 tonna bifreið vegum margfalt meira en fjórar 2,5 tonna bifreiðar, miðað við að öllum sé ekið sömu vegalengd. Þungaskattur er hærri af þungum bílum en léttum en

sá munur er miklu minni en sem nemur muninum á sliti. Hér er því um greinilegt ósamræmi að ræða.

Ljóst er að greiðslur í ríkissjóð vegna léttra bifreiða (sem að hluta til renna til Vegagerðarinnar) er miklu meiri en sem nemur þeirri upphæð sem veitt er úr ríkissjóði til vegamála vegna þeirra. Því er auðvelt að rökstyðja að annað hvort verði gjöld á léttar bifreiðar lækkuð eða að fjárveitingar til vegamála verði auknar.

Greiðslur vegna þungra bílar eru væntanlega lægri en sem nemur þeim kostnaði sem þeir valda. Þó ber að hafa í huga að í heild greiða bifreiðaeigendur mun hærri upphæð til ríkissins en ríkið ver til vegamála, og því kann að vera að kostnaður stórra bíla sé í samræmi við þann kostnað sem þær valda þegar allt er tekið með í reikninginn.

6 Hagræn sjónarmið við rekstur samgöngumannvirkja

Þessi kafli er að hluta til byggður á skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands til Flugmálastjórnar um þjónustugjöld í flugi og B.S. – ritgerð Kára Sigurðssonar í hagfræðiskor við Háskóla Íslands (maí 1999) sem ber heitið *Hafnarframkvæmdir á Íslandi. Stjórnskipulag, ákvarðanataka og reiknilíkan við forgangsroðun*.

Þegar markaðsbrestir³ eiga sér stað getur verið að ríkisafskipti auki hagkvæmni og séu því réttlæt看leg. Þó ber að hafa í huga að þó markaðshagkerfi leiði ekki til fullkominnar hagkvæmni er ekki víst að ríkisafskipti leiði til betri niðurstöðu. Það að auka hagkvæmni markaðarins krefst umtalsverðra upplýsinga og þær liggja sjaldnast fyrir, hvað þá ókeypis. Almannafræðin bendir jafnframt á að stjórnmálamarkaðurinn sé ófullkominn og því sé þess ekki alltaf að vænta að hann skili hagkvæmri niðurstöðu.

Til að meta áhrif kerfisbundinna ríkisafskipta er vert að spyrja þriggja grundvallarspurninga:

- Mun aðgerðin auka skilvirkni hagkerfisins?
- Er hægt að ná aðgerðinni fram svo kostnaður verði lægri en ábati?
- Mun aðgerðin hafa í för með sér æskileg áhrif á tekjudreifinguna?

Það er eðli ríkisrekstrar að fjölmörg verkefni kalla á útgjöld, raunar alltaf fleiri en hægt er að anna í ljósi þess að tekjustofnar eru takmarkaðir. Því þarf engan að undra að leitað hefur verið leiða á Íslandi til að láta sum verkefni hins opinbera standa undir sér sjálf. Til að ná þessu marki þarf að láta þá sem njóta góðs af verkefnunum greiða fyrir þau, með öðrum orðum leggja á notendagjöld.

6.1 Helstu rök fyrir opinberum rekstri

Samgæði

Sum verkefni hins opinbera eru þess eðlis að því verður vart við komið með góðu móti að taka umtalsverð gjöld af þeim sem njóta þeirra. Eru slík verkefni því alla jafna greidd að öllu eða a.m.k. verulegu leyti með almennum skatttekjum. Undir þetta fellur t.d. löggæsla og kostnaður við almenna stjórn ríkisins. Vandinn við að taka gjöld fyrir slíka þjónustu er líka helsta röksemdin fyrir því að ríkisvaldið veiti hana frekar en einkaaðilar.

Samgæði eru þess eðlis að kostnaður við að framfylgja eignarrétti hvers og eins á þeim eða útiloka fólk frá því að njóta þeirra er mjög mikill og það jafnvel tæknilega ómögulegt. Samgæði einkennast líka af engri samkeppni í neyslu, þ.e. ef þau eru boðin fram á annað borð þá er enginn viðbótarkostnaður fólgin í því að fleiri njóti þeirra.

Til að hagkvæmt sé að framleiða samgæði þarf að leggja saman hvað hver og einn er tilbúinn til að greiða mikið fyrir viðkomandi gæði. Þar sem neysla eins hefur ekki áhrif á neyslu annars er nóg að samanlagt séu allir reiðubúnir að greiða meira en samgæðin kosta. Fræðilega á hver og

³ Markaðsbrestir eiga sér stað þegar markaðurinn leiðir ekki til hagkvæmustu ráðstöfunar gæða.

einn að greiða það sem hann metur gæðin á en einmitt þá vandast málið. Fólk freistast til að greina ekki rétt frá því hvernig það metur samgæði til að þurfa ekki að greiða hátt verð.

Tekju- og réttlætissjónarmið

Önnur verkefni hins opinbera eru þess eðlis að auðvelt væri í framkvæmd að krefjast greiðslu af þeim sem þiggja þjónustuna en teknar hafa verið ákvarðanir á vettvangi stjórnmála um að gera það ekki eða einungis til að standa undir hluta kostnaðar. Undir þetta falla t.d. verkefni á sviði menntunar og heilsugæslu. Ýmsar ástæður geta verið fyrir þessu. Stundum er vilji fyrir hendi til að hafa áhrif á tekjuskiptingu í þjóðfélaginu með því að skattleggja ákveðna hópa og nota afraksturinn öðrum til hagsbóta.

Ytri áhrif

Í öðrum tilfellum er rökstuðningurinn fyrir niðurgreiðslu á ákveðinni þjónustu á þá leið að það hafi jákvæð áhrif á hag annarra en þeirra sem þiggja þjónustuna að hún sé veitt og því sé eðlilegt að kostnaðinum sé dreift á fleiri. Færa má rök fyrir því að dreifbýli myndi jákvæð ytri áhrif, t.d. mætti segja að sjávarþorp á Íslandi veiti, vegna menningarhefða, fleirum notagildi en íbúum þorpsins. Ef þetta er rétt eru komin gild rök fyrir byggðastefnu stjórnvalda, þ.e. þau styrkja sveitirnar og sjávarþorpin á ýmsa vegu til þess að leiðrétta fyrir þessum jákvæðu ytri áhrifum.

Rökin fyrir því að ríkið veiti slíka þjónustu (eða niðurgreiði þjónustu sem einkaaðilar veita) frekar en að þjónustan sé verðlögð á frjálsum markaði eru byggð annaðhvort á því að menn telja áhrif þess á tekjuskiptingu æskileg eða að of lítið yrði framleitt af þjónustunni á frjálsum markaði vegna þess að verð endurspegladi ekki óbeinan hag annarra en þeirra sem þiggja þjónustuna.

Stærðarhagkvæmni

Vel þekkt niðurstaða úr hagfræði segir að alla jafna sé hagkvæmt fyrir þjóðfélag að framleiða það mikið af vöru eða þjónustu að það verð sem neytendur eru reiðubúnir að greiða, markaðsverðið, sé jafnt jaðarkostnaði við framleiðslu, þ.e. kostnaði við að fullnægja þörfum eins neytanda í viðbót. Eitt lykileinkenni fjárfestingar í flutningssamgöngum er að stofnkostnaður er mjög hár en rekstrarkostnaður mjög lítill í samanburði. Af þessu leiðir að viðbótarkostnaður vegna fleiri notenda, þ.e.a.s. jaðarkostnaður, er óverulegur. Því væri verð þjónustunnar mjög lágt ef ofangreindri reglu væri fylgt. Verðlagning sem er skilvirk í hagrænum skilningi leiðir því til þess að tekjur nægja ekki fyrir öllum kostnaði.

Vandamálið er því að samræma markmið um skilvirkni annars vegar og það markmið að nægar tekjur náist hins vegar. Greining hagfræðinnar getur varpað nokkru ljósi á kosti og galla þeirra leiða sem hugsanlegar eru.

Rekstur samgöngumannvirkja

Gerð og rekstur samgöngumannvirkja er í flestum löndum að mestu eða öllu leyti á hendi hins opinbera þótt einnig þekkist að einkaaðilar reki slík mannvirki og taki gjald af notendum.

Röksemdir með og á móti slíkum ríkisrekstri eða niðurgreiðslum eru margvíslegar og verða ekki raktar hér í smáatriðum. Þó verður ekki hjá því komist að skoða stuttlega ástæður þess að opinberir aðilar sjá um rekstur samgöngumannvirkja hérlandis.

Sé tekin ákvörðun um að notendur samgöngumannvirkja greiði fyrir þjónustu þarf vitaskuld að ákveða hvaða verð er sett upp. Margar mismunandi leiðir eru færar. Sérhver hefur sína kosti og galla og því er mikilvægt að skoða alla möguleika ítarlega.

Flugsamgöngur

Röksemdirnar fyrir því að hið opinbera annist flugumferðarþjónustu felast meðal annars í því að setja reglur um hegðan manna og leggja við því refsingar að fylgja ekki reglunum. Einkaaðili sem annaðist flugumferðarþjónustu hefði ekki sama vald til að setja reglur, eða a.m.k. ekki vald til að refsa mönnum fyrir að hlíta ekki reglunum - nema ef einkaaðilinn hefði slíkt refsivald í umboði ríkisins eða að ríkið tæki að sér þann hluta verksins. Af þessari ástæðu er erfitt að hugsa sér að einkaaðilar annist flugumferðarþjónustu nema þá aðeins að þeir hafi stuðning ríkisins við að þvinga menn til að fylgja reglum. Það er vissulega vel hugsanlegt. Eftir stæðu þó vandamál við að fá tekjur til að standa undir kostnaði við flugumferðarþjónustuna og hugsanlega þyrfti þvingun ríkisins einnig að koma þar til, þ.e. mönnum yrði gert skylt að greiða einkaaðilanum fyrir þjónustuna og hann gæti leitað liðsinnis hins opinbera við að innheimta. Þetta er einnig hugsanlegt en eftir stæði einkafyrirtæki sem hefði mörg einkenni ríkisfyrirtækis, raunar nær öll önnur en það að hagnaður af rekstri rynni til einkaaðila fremur en til ríkisins.

Hvort heldur einkaaðili annast flugumferðarþjónustuna í umboði ríkisins eða ríkið gerir það sjálf þarf að afla fjár til að standa undir flugumferðarþjónustunni. Í grundvallaratriðum má skipta hugsanlegum greiðendum í þrjá hópa. Í fyrsta lagi almenna skattgreiðendur, í öðru lagi farþega og í þriðja lagi fyrirtæki í flugrekstri.⁴ Þá er hugsanlegt að tekna sé aflað með álögum á tvo eða fleiri þessara hópa. Vert er að hafa í huga að álogur á fyrirtæki í flugrekstri munu væntanlega á endanum leggjast að miklu eða öllu leyti á viðskiptavinum þeirra, þ.e. farþega. Í ljósi þess skiptir litlu hvort gjöld væru að nafninu til lögð á fyrirtæki fremur en beint á viðskiptavinum þeirra.

Flugumferðarþjónusta hefur sum einkenni *samgæða* (e. public good) en þó ekki öll. Hægt er t.d. að útiloka einstakar flugvélar og þar með farþega frá því að njóta flugumferðarþjónustu og kostnaður við hana vex eftir því sem umsvif eru meiri. Hvort tveggja eru einkenni *einkagæða* (e. private good) og má því nota til að rökstyðja að þjónustan sé seld.

Sjósamgöngur

Ríkistyrktar hafnarframkvæmdir má fyrst og fremst rökstyðja með tekjudreifingar- og réttlætissjónarmiðum.

Rökin fyrir byggðarstefnu eru m.a. hagstæð ytri áhrif, sem dreifð byggð skapar, en vegna skorts á eignarrétti þá væri of lítil búseta í dreifbýli á frjálsum markaði miðað við það sem væri þjóðhagslega hagkvæmt. Í könnun sem Kári Sigurðsson gerði meðal útgerðarmanna sögðust 79% þeirra ekki vilja fara eingöngu eftir hagkvæmissjónarmiðum við úthlutun ríkisstyrkja, heldur láta byggðarsjónarmið ráða að einhverju leyti. Þetta rennir stoðum undir að dreifbýli hafi þjóðhagslegt notagildi. Gera má ráð fyrir því að þjóðhagslegt notagildi af dreifbýli minnki eftir því sem kynslóðum fjölgar sem alast upp á mölinni. Ef horft er til framtíðar er ólíklegt að styrkir til hafnarframkvæmda hafi róttæk áhrif á byggðarmynstur.

Hafnir flokkast undir klúbbgæði þar sem minnstu klúbbarnir takmarkast kannski við 10 skip, en stórhafnir við 100 skip. Fjöldi meðlima ræðst af því hvenær samkeppni í neyslu hefst. Í stórrí

⁴ Í skýrslunni er einkum einblínt á farþegaflug og tekjur af því en flugfélög hafa einnig nokkrar tekjur af vöruflutningum.

höfn hafa nokkrir bátar engin áhrif hver á annan, það er því engin samkeppni í neyslu. Þegar skipum við höfnina fjölgar þá byrja þau að flækjast hvert fyrir öðru og að lokum komast ekki fleiri skip fyrir við höfnina. Þar sem einfalt er að útiloka ákveðin skip frá því að nota tiltekna höfn og samkeppni í neyslu er engin, svo lengi sem höfnin annar þeim skipum sem mega nota hana, þá flokkast hafnir undir klúbbgæði líkt og sundlaugar eða kvikmyndahús. Samgæði eru því ekki rök fyrir ríkisstyrkjum. Hins vegar má telja vita, sem nauðsynlegir eru til öryggis sjófarendum, til samgæða þar sem erfitt er að innheimta gjöld af þeim sem njóta þeirra.

Vegsamgöngur

Veigamestu rökin fyrir því að opinberir aðilar sjái um vega- og gatnagerð eru þau að í flestum tilvikum er hægt að tala um vegi sem samgæði, erfitt er að koma því við að útiloka fólk frá því að keyra á vegum landsins þar sem kostnaður við að fylgjast með öllum afleggjurum yrði afar hár. Sá viðbótarkostnaður sem hlýst af einum aukavegfaranda er ekki mikill. Í vissum tilvikum væri þó réttara að tala um vegakerfið sem klúbbgæði, en með því er átt við samgæði í neyslu, þar sem útilokun er ekki viðhöfð, en hver aukabíll sem keyrir inn á ákveðinn veg hefur áhrif á umferðarhraða hinna og þar af leiðandi hversu auðveldlega þeir komast á áfangastað. Því er e.t.v. rétt að tala um klúbbgæði á vegum í þéttbýli og á þjóðvegahátíðum á landsbyggðarvegum eins og um verslunarmannahelgar og þjóðhátíðardaga. Þá gætir töluverðrar stærðarhagkvæmni við gerð vega þar sem stofnkostnaður er hár en rekstrarkostnaður lítill í samanburði. Erfitt yrði fyrir einkaaðila að afla tekna sem nægja fyrir kostnaði.

Færa mætti rök fyrir því, eins og á við um sjósamgöngur, að dreifbýli myndi jákvæð ytri áhrif og ríkið sjái um gerð vega til að leiðrétta fyrir þessum ytri áhrifum

6.2 Áhrif stjórnskipulags á starfsemi

Atvinnustarfsemi mótast af mörgum ólíkum þáttum. Einn þessara þátta er stjórnskipulag en opinbert stjórnskipulag hefur mikil áhrif á hvata í tiltekinni atvinnustarfsemi. Það er því mjög vandasamt að ákveða opinberar reglur þannig að þær hafi æskileg áhrif á rekstrarumhverfi.

Til að taka ákvörðun um stjórnskipulag er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir áhrifum umhverfisins á atferli þeirra sem starfa á viðkomandi sviði og áhrifum þess á heildarárangur starfseminnar. Þessum þætti er ekki hægt að gera tæmandi skil en ein leið til að glöggva sig á honum er að skoða starfsemina út frá hagfræðilegu sjónarhorni þar sem markmiðið er að hámarka heildarvelferð. Í þessum kafla verður reynt að gera grein fyrir áhrifum stjórnskipulags á atferli þeirra sem reka og nota samgöngukerfin.

Rentusókn við ríkisstyrki

Rentusókn⁵ er það nefnt þegar einstaklingur⁶ notar ekki framleiðsluþætti í að framleiða gæði heldur notar hann þá í að hafa áhrif á stjórnvöld svo þau breyti reglunum honum í hag. Raunverulegum fjármunum er eytt í að reyna að komast yfir mögulegan arð/rentu, til dæmis mögulegan hagnað sem hlýst af því að innflutningstollar verði settir á og innlent fyrirtæki komist þar með í betri stöðu en erlendu keppinautarnir. Þetta fyrirbæri er soun á framleiðsluþáttum út frá

⁵ Rentusókn er skilgreind sem tilraunir einstaklinga til að auka persónuleg auðæfi samtímis og þeir valda því að heildarauðæfi samfélagsins minnka.

⁶ Hér er hugtakið einstaklingur notað sem samheiti yfir einstaklinga, fyrirtæki og aðrar hageindir.

þjóðhagslegu sjónarmiði og þess vegna talin vera þjóðhagslega óhagkvæm.⁷ Í kerfi ríkisstyrktra hafnarframkvæmda gæti rentusókn átt sér stað á þremur stigum. Í fyrsta lagi gætu útgerðarfyrirtæki eytt tíma og fjármunum í að hafa áhrif á sveitarfélag og reynt þannig að fá höfn sem þjónar best hagsmunum þeirra. Með því gæti útgerðin fengið hafnaraðstöðu sem myndi skapa henni sterkari samkeppnisaðstöðu gagnvart öðrum útgerðarfyrirtækjum í landinu. Í öðru lagi gætu sveitarfélög haft áhrif á alþingismenn og reynt þannig að fá meiri opinbera styrki til hafnarframkvæmda. Í þriðja lagi gæti alþingismaður reynt að auka fjárstreymi til síns kjördæmis til að tryggja setu sína á Alþingi.

Sú skipan mála að greiða fyrir vegakerfið úr sameiginlegum sjóðum allra landsmanna býður upp á ýmsa stjórnvaldsbresti, þeirra á meðal rentusókn. Ýmsir telja að höfuðborgarsvæðið beri skarðan hlut frá borði þegar ákvarðanir eru teknar um framkvæmdir og að landsbyggðin njóti forréttinda vegna hás hlutfalls landsbyggðarþingmanna á Alþingi. Það vinnur þó líklega á móti kostnaði af rentusókn að vegaframkvæmdir eru auðskiptanlegar. Það má til dæmis byggja vegakerfið upp bút fyrir bút í öllum landshlutum og því er líklegra að fulltrúar hinna ýmsu kjördæma geti komist að samkomulagi um skiptingu kökunnar. Þetta er aftur á móti flóknara þegar kemur að stórum framkvæmdum sem ekki eru skiptanlegar. Dæmi um þetta eru jarðgöng og stærri brýr, enda virðast almennt hafa verið meiri deilur um slíkar framkvæmdir heldur en hefðbundna uppbyggingu vega, jafnvel þótt meirihluti útgjaldanna sem til skiptanna var hafi farið til byggingar þeirra.

Lýðræði og nefndarstörf gera það að verkum að það er erfitt fyrir stjórnmalamenn að vera með rentusókn á háu stigi. Stundum eykst svigrúm til pólitískra bitlinga þegar sömu alþingismenn hafa setið lengi við völd.

Umboðsvandi

Umboðsvandi (e. principal-agent problem) fjallar um vandamál vegna mismunandi markmiða stjórnenda (e. principal) annars vegar og umboðsaðila (e. agent) hins vegar. Sem dæmi um þetta má nefna atvinnurekanda og launþega. Markmið atvinnurekanda gæti verið að hámarka hagnað en markmið launþega að hámarka frítíma. Umboðskenningar fjalla um þetta vandamál aðallega út frá þremur sjónarmiðum. Í fyrsta lagi er skoðað hvaða hagsmuna hvor hópur hefur að gæta, þ.e. nytsemisfall beggja aðila. Í öðru lagi óvissu, þ.e. stjórnendur hafa ekki upplýsingar um allar gjörðir umboðsaðila. Í þriðja lagi hvaða upplýsingar liggja fyrir, t.d. afkastamælingar.

Umboðskenningar fjalla sérstaklega um mismunandi samningagerðir milli stjórnanda og umboðsaðila og velferðaráhrif þeirra. Reynt er að skoða áhrif mismunandi tegunda samninga og upplýsinga um framleiðni. Með mikilli einföldun má segja að stjórnandinn hætti að afla sér frekari upplýsinga um umboðsaðilann þegar væntur jaðarábati af auknum upplýsingum er jafn

⁷ Dæmi um rentusókn gæti verið ef fyrirtæki ræður einstakling eingöngu til að hafa áhrif á stjórnmalamenn. Kraftar einstaklingsins nýtast eingöngu í að hafa áhrif á stjórnmalamenn, þeim er því sóað í þjóðhagslegum skilningi. Það er algengt að atvinnugreinar ráði fólk til að gæta hagsmuna sinna og stundum til að vernda óeðlilega samkeppnisaðstöðu út frá hagfræðilegu sjónarmiði. Þess skal jafnframt geta að einstaklingur sem vinnur við að hafa áhrif á stjórnmalamenn getur gegnt lykilhlutverki við miðlun upplýsinga og því alls ekki víst að allt hans starf sé soun.

Stundum, en ekki alltaf, er bætt við skilgreininguna á rentusókn að reglurnar sem reynt er að innleiða leiði ekki til aukningar á þjóðarframleiðslu heldur jafnvel til lækkunar þeirra. Ef þessu skilyrði er bætt við skilgreininguna þá flokkast baráttan fyrir afnámi sovétskipulags ekki undir rentusókn.

jaðarkostnaði við öflun þeirra. Með svipaðri einföldun má fullyrða að það samningsform sem hefur lægstan kostnað við öflun upplýsinga muni ýta öðrum samningsformum út af markaðnum.⁸ Stundum er hægt að ná hreinni lækkun upplýsingakostnaðar með því að hanna samning þar sem hagsmunir beggja aðila fara saman. Dæmi um slíka samninga eru ágóðaskiptasamningar.

Í kerfi ríkisstyrktra framkvæmda getur orðið umtalverður umboðsvandi en hann eykst að öllu jöfnu eftir því sem fleiri hlekkir umboðsaðila og stjórnenda bætast við kerfið. Umboðsvandi getur myndast milli Alþingis og sveitarfélaga eða fjárveitingavalds og eigenda. Ákvarðanir sem teknar eru á Alþingi eiga að endurspeglar vilja þegnanna og hljóta að miða að því að hámarka þjóðfélagslega velferð.⁹

Erfitt er að skilgreina hve mikill umboðsvandi er til staðar í núverandi kerfi því aðilar kerfisins eru margir og hafa fjölbreytta hagsmuni. Það má þó fullyrða að nýverandi kerfi getur haft umtalsverðan umboðsvanda í för með sér þar sem boðleiðir eru langar og talsverðar tafir eru á upplýsingum.

Viðskipta- og upplýsingakostnaður við ákvörðunartöku

Framleiðslugeta hagkerfis ræðst af efnahagsskipulagi og framleiðsluþáttum. Hægt er að færa rök fyrir því að án viðskiptakostnaðar muni kerfi þar sem rekstrarumhverfi og skipulagsatriði hámarka þjóðhagslega velferð, að gefnum framleiðsluþáttum, ríkja að lokum. Sem fyrr er raunveruleikinn flóknari en svo því að breyting á rekstrarumhverfi leiðir af sér tekjutilfærslu, sumir hagnast á breytingunum á meðan aðrir tapa. Hreinn ábati af þjóðhagslega hagkvæmum breytingum er jákvæður og því er möguleiki til að bæta þeim sem töpuðu á breytingunum upp tjónið og standa samt betur á eftir. Þetta er hins vegar ólíklegt í raunveruleikanum.

Það er sennilegt að samkeppni um skipulag, innan þeirra marka sem rekstrarumhverfi setur, geri það að verkum að það skipulag sem er með lægstan viðskiptakostnað verði ríkjandi. Nýju skipulagi, sem lækkar viðskiptakostnað, má líkja við tækniframfarir því þær auka framleiðslumöguleika hagkerfisins.

Undir almennum skilyrðum er hægt að ganga út frá því að viðskiptakerfi sem lágmarkar þennan viðskipta- og upplýsingakostnað verða ofaná í samkeppni við önnur kerfi. Dæmi um viðskiptakostnað eru gæðamælingar. Markaðsskipulag leiðir yfirleitt til þess að vörur eru gæðamældar á því framleiðslustigi þar sem kostnaður við að mæla gæði er í lágmarki.¹⁰ Sennilega lágmarka opinberir staðlar við hafnarframkvæmdir viðskiptakostnað við gæðamælingar og því hefur það kerfi orðið ofaná hér á landi.

Lýðræði og félagsleg velmegun fela það yfirleitt í sér að margir aðilar standa að ákvörðunum. Ákvörðunartaka er stundum í höndum annarra en eiginlegra notenda og það getur haft í för með

⁸ Dæmi um samningaform sem lágmarkar upplýsingakostnað stjórnanda (e. principal) er útboð. Vegna þess hvað það er vel til þess fallið að lágmarka upplýsingakostnað hefur það orðið ríkjandi samningsform í ýmsum atvinnugreinum. Vegagerðin býður út framkvæmdir sínar.

⁹ Velferð er hugtak, sem er erfitt að henda reiður á, þegar fengist er við raunverulegar hagstærðir. Ákvarðanir sem auka samanlagða heildarvelferð breyta oft tekjudreifingu og það getur orðið til þess að sumir séu verr settir á eftir. Þetta veldur því að oft berjast hópar á móti aðgerðum sem auka heildarvelferð því þeirra eigin velferð kemur til með að skerðast við aðgerðina. Eins og áður hefur komið fram er stuðst við Hick Kaldor viðmið í skilgreiningu á heildarvelferð í þessari ritgerð.

¹⁰ Ábyrgð er dæmi um viðskiptakerfi sem lágmarkar kostnað við gæðaeftirlit. Frá sjónarhóli fyrirtækisins er ódýrara að láta neytendur gæðamæla vörurnar og gefa nýja vöru í staðinn fyrir gallaða.

sér mikinn viðskipta- og upplýsingakostnað. Í kerfi ríkisstyrktra hafnarframkvæmda eru ákvarðanir um hafnarframkvæmdir teknar af öðrum en útgerðarfyrirtækjunum sjálfum, sem eru notendur. Núverandi ákvörðunartaka felur í sér töluverðan viðskiptakostnað, vegna þess hve margir koma að henni, og upplýsingakostnað, vegna þess hvað hún er langt frá notendum. Í könnuninni gagnrýndu útgerðarfyrirtæki kerfið vegna þess að það væri þungt í vöfum og menn brygðust því seint við breyttum aðstæðum.

Til að minnka viðskipta- og upplýsingakostnað við framkvæmdir er að öllum líkindum hagkvæmara að færa ákvörðunartöku nær notendum. Með því myndi tvennt ávinnast. Annars vegar myndi viðskiptakostnaður við ákvörðunartöku lækka vegna þess að færri kæmu að henni. Hins vegar myndi kerfið bregðast fyrr við breytingum því að notendur hafa að öllu jöfnu bestu upplýsingar um framtíðarþróun.

Breytingar á ákvörðunarkerfi

Einstaklingar hafa lítinn hvata til að berjast fyrir kerfisbreytingum vegna þess að kostnaður leggst eingöngu á þann sem berst fyrir breytingum en ábatinn dreifist jafnt á alla. Þegar reynt er að samræma baráttuaðferðir fyrir kerfisbreytingum er það töluverð freisting fyrir einstakling að sleppa því að vera með. Þetta heitir að vera laumufarþegi því að hann sleppur við kostnaðinn en nýtur ábatans til jafns við aðra.

6.3 Afleiðingar af tilfærslu frá ríki til sveitarfélaga

Þegar hafa nokkrar ástæður fyrir því að opinberir aðilar sjái um rekstur verið nefndar og ýmis áhrif stjórnskipulagsins verið rædd, t.d. viðskipta- og upplýsingakostnaður. Undanfarin ár hafa sveitarfélög hér á landi fengið sífellt fleiri verkefni á sína könnu frá ríkinu, rétt er því að líta á kosti mismunandi verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga við uppbyggingu samgöngumannvirkja.

Ytri áhrif dreifbýlis. Ef hvert sveitarfélag fyrir sig hefur það að markmiði að hámarka velferð íbúa þá taka þau að öllu jöfnu ekki tillit til ytri áhrifa. Ytri áhrif eiga sér stað þegar hegðun eins einstaklings hefur áhrif á velferð annars. Áhrifin geta verið neikvæð, eins og ef eitt sveitarfélag mengar loftið og mengunin berst til nágrannasveitarfélaga, eða jákvæð, eins og á sér stað ef dreifbýli veitir þjóðfélaginu notagildi. Þar sem eignarréttur er ekki skilgreindur yfir þessum hagstæðu ytri áhrifum fær framleiðandinn ekkert greitt fyrir þau. Þetta er ástæðan fyrir því að á frjálsum markaði er framleitt of lítið af þessum gæðum miðað við hvað væri þjóðhagslega hagkvæmast.

Stærðarhagkvæmni við framboð á samgæðum eða klúbbgæðum. Sum gæði eru þannig að kostnaður við hvern notanda lækkar eftir því sem notendur eru fleiri. Þetta gæti verið reyndin með vegaframkvæmdir og hafnaraðstöðu. Það er að öllum líkindum ódýrara að byggja eina stóra höfn þar sem aðstæður eru góðar frá náttúrunnar hendi, heldur en nokkrar litlar hafnir þar sem skilyrði eru misjöfn. Ef uppbygging hafna er eingöngu í verkahring sveitarfélaga þá er sennilegt að stærðarhagkvæmni verði ekki gætt.

Tekjudreifing og réttlætisjónarmið. Ef öll verkefni eru færð til sveitarfélaga er hætt við að þau geti ekki sinnt tekjudreifingarhlutverki. Það er vegna þess að ef eitt sveitarfélag býði upp á meiri félagslega aðstoð heldur en annað þá yrði það að innheimta hærra útsvar. Þetta myndi hafa í för með sér að fólk, sem þyrfti á félagslegri aðstoð að halda, myndi flytja í viðkomandi sveitarfélag. Fólk sem þyrfti ekki á félagslegri aðstoð að halda myndi þess í stað flytja burt vegna

þess að útsvarið væri hærra en annars staðar.¹¹ Því er eðlilegt að ríkið sjái að miklu leyti um að greiða kostnað af félagsþjónustu.

Sértilvik fyrir hafnir

Hér að framan var greint frá almennum kostum og göllum þess að ríki, sveitarfélög eða einkaaðilar sjái um rekstur samgöngumannvirkja. Allir eiga þeir við um hafnarrekstur en auk þess má nefna önnur sjónarmið.

Hafnaraðstaða er sniðin eftir þörfum notenda. Smábátaútgerð þarf litla hafnaraðstöðu en togaraútgerð eða flutningaskip þurfa djúpar hafnir og mikið viðlegurými. Ef ríkið stjórnar rekstri og uppbyggingu hafna berast upplýsingar um þörf á hafnaraðstöðu seint til framkvæmdaraðila vegna þess hversu langt ríkið er frá notendum. Þetta gerir það að verkum að hafnaraðstaða verður ekki í samræmi við þarfir notenda og hámarkar þar af leiðandi ekki þjóðarhag. Siglingastofnun Íslands hefur unnið að greiningu hafnarþarfa á öllu landinu. Þrátt fyrir vandað greiningarstarf er alltaf töf á upplýsingum, svo miðstýrð áætlun þjónar þörfum notenda ekki jafnvel og ákvarðanataka sem er nær notendum. Þarfir fyrir hafnaraðstöðu eru ólíkar og þess vegna er sennilega skilvirkara að láta sveitarfélög, sem eru nær notendum, um að byggja og reka sínar hafnir.

Samkeppni milli sveitarfélaga um þjónustu við skip. Ef uppbygging og rekstur hafna er hjá sveitarfélögum munu þau keppast um að laða til sín skip til þess að halda uppi blómlegu atvinnulífi. Þetta leiðir til þess að sveitarfélög lágmarka kostnað við rekstur hafna til að geta veitt sem besta þjónustu miðað við ákveðinn útgjaldaramma. Þetta getur jafnframt orðið hvatning til þess að sveitarfélög sameinist um höfn, þar sem skilyrði eru hagstæð, til að halda kostnaði vegna hafnarreksturs niðri.

Tilraunir og nýjungar. Samfélagsleg stefnumörkun er flókin og þess vegna er ekki til neitt eitt svar við því hvaða stefnu skal beita í ýmsum málaflokkum. Til að komast að því hvaða stefna sé best er reynt að styðjast við fyrri reynslu. Ein aðferð til að prófa mismunandi stefnur er að láta sveitarfélögin ákveða sína stefnu sjálf. Samkeppni sveitarfélaga um íbúa og atvinnulíf mun svo leiða til þess að sú stefna sem reynist best mun verða ofaná. Góður rekstur hjá einu sveitarfélagi eða sameiginlegum hafnarsjóði verður þannig hvatning fyrir önnur sveitarfélög til að reka höfnina af ráðdeild og hagkvæmni.

Sértilvik fyrir vegi

Áhugavert er að velta því fyrir sér hvernig ákvarðanir um framkvæmdir í vega- og gatnamálum eru teknar og hvernig fyrirkomulag þess gæti hugsanlega haft áhrif á samgöngukerfið. Dæmi um þetta er verkaskipting ríkis og sveitarfélaga. Sveitarfélög sjá í dag um byggingu og viðhald gatna í þéttbýli en ákvarðanir um þjóðvegi utan byggðar og innan eru teknar af Alþingi þegar vegáætlun er gerð. Nokkuð auðvelt er að sjá hagkvæmni þess að ákvarðanir um gatnagerð séu teknar á mörgum dreifðum stöðum þar sem notendur gatnakerfa eru að miklum meirihluta íbúar viðkomandi byggðar. Málin verða flóknari þegar kemur að þjóðvegum. Þeir sem keyra framhjá Búðardal geta til dæmis hvort sem er verið Reykvíkingar á leið til Ísafjarðar eða Dalabændur á ferð milli bæja. Þannig eru hagsmunir vegna þjóðvega dreifðir vítt og breitt um landið.

¹¹ Þessi fullyrðing er byggð á líkani Tiebouts en þar er gert ráð fyrir að fólk kjósi um opinbera þjónustu með því að flytja sig milli sveitarfélaga.

Á tuttugustu öldinni hefur hlutfall framleiðsluþátta, sem ráðstafað er af opinberum stofnunum og fyrirtækjum, aukist til muna á Vesturlöndum. Markmið opinberra stofnana eru oft og tíðum ekki jafnskýr og markmið einkafyrirtækja, sem reyna flest að hámarka núvirði efnahagslegs hagnaðar.

Ýmsir álíta að opinberar stofnanir framleiði gæði á óhagkvæman hátt. Ef það er rétt, hvers vegna kjósa menn þá að hafa opinberar stofnanir? Hagfræðilegar ástæður eru einkum taldar vera þrjár. Í fyrsta lagi hefur þjóðin notagildi af opinberum stofnunum. Í öðru lagi liggja ekki fyrir kjósendum eða fulltrúum þeirra áreiðanlegar upplýsingar um hagkvæmni eða óhagkvæmni opinberra stofnana þegar tekin er ákvörðun um hvort fela eigi opinberum stofnunum ákveðið verkefni. Í þriðja lagi er hlutverk opinberra stofnana að flytja tekjur á milli einstaklinga.

6.4 Hagræn sjónarmið notendagjalda og skatta

Hagræn skilvirkni og önnur markmið

Ráðstöfun verðmæta er skilvirk þegar ekki er hægt að bæta hag eins aðila án þess að skerða hag annars.¹² Eðlilegt er að gera þá kröfu til ráðstöfunar verðmæta að hún uppfylli þetta skilyrði.

Náist ekki að endurheimta allan kostnað vegna ráðstöfunar verðmæta með því að láta þá sem njóta verðmætanna greiða fyrir þau þarf að velta hluta kostnaðar yfir á enn aðra aðila. Afla þarf fjár til þess í flestum tilfellum með skattlagningu sem getur haft óæskileg áhrif á öðrum mörkuðum. Þá þarf einnig að huga að réttlætissjónarmiðum við álagningu gjalda. Á meðan skilvirkni fæst við að hámarka stærð kökunnar felst réttlæti í því að tryggja að kökunni sé skipt á sanngjarnan hátt. Að lokum þarf að hafa í huga að verðlagning reksturs á vegum stjórnvalda þarf að vera einföld og gagnsæ. Gjald eða skattkerfi sem uppfyllir hagræna skilvirkni getur verið svo flókið að kostnaður við innheimtu og við að framfylgja reglunni verði meiri en ávinningurinn. Þannig verður að vega saman markmið um hagræna skilvirkni og einfaldleika við verðlagningu notendagjalda.

Hagræn skilvirkni og hlutverk verðs

Í markaðshagkerfi þjónar verð þremur lykilhlutverkum. Verðið hvetur menn til að stuðla að hagkvæmri ráðstöfun efnislegra verðmæta. Verðið þjónar sem tæki til að endurheimta kostnað við framleiðsluna og verðið gefur merki um hvort viðbótarafkastagetu sé þörf. Ef verð vöru eða þjónustu er jafnt virði þeirra auðlinda sem nota þarf við framleiðsluna, þá er auðlindum í flestum tilfellum ráðstafað til hagkvæmustu nota. Ef vara er látin í té gjaldfrjálst eða mjög niðurgreidd þá hneigist fólk til að nota of mikið af vörunni og jafnvel sóa henni. Ríkisvaldið getur stuðlað að skilvirkri og framleiðinni notkun vöru og þjónustu sem það lætur í té og stjórnar með notendagjöldum sem endurspegla þann kostnað sem liggur að baki vörunni eða þjónustunni.

Álagning notendagjalda væri auðveldari ef til væri einföld verðstefna eða reikniregla sem gæti uppfyllt öll þau markmið sem ofan greinir, þ.e.a.s. endurheimt kostnaðar, sanngirnismarkmið og hagræna skilvirkni. Því miður uppfyllir engin verðstefna öll þessi skilyrði. Sérhvert kerfi gengur yfirleitt gegn a.m.k. einu ofangreindra skilyrða. Þetta ætti ekki að koma á óvart. Ein

¹² Ráðstöfun verðmæta sem uppfyllir þetta skilyrði er á fræðimáli sögð *Pareto-hagkvæm*. Í skilgreiningunni felst meðal annars að ef verðmætum er ráðstafað á annan veg, þ.e. á *Pareto-óhagkvæman* hátt, þá er hægt með breyttu fyrirkomulagi að bæta hag eins eða fleiri aðila án þess að skerða hag neins annars.

algengasta ástæða þess að ríkisvaldið lætur vörur í té er einmitt að einkageirinn gæti ekki endurheimt kostnað vegna framleiðslu með tekjum af sölu vörunnar. Sé talið að ávinningur af því að neyta slíkrar vöru eða þjónustu sé nægur til að réttlæta kostnað við framleiðslu þessara gæða er hægt að rökstyðja að hið opinbera eigi að stuðla að framleiðslunni. Það er þó vitaskuld mjög umdeilt hve langt er rétt að ganga í þessa átt.

Jaðarkostnaðarverðsreglan

Sé ákveðið að setja upp verð sem er jafnt jaðarkostnaði næst markmiðið um skilvirkni. Jaðarkostnaður er sem fyrr segir virði þeirra framleiðsluþátta sem nota þyrfti til að framleiða eina einingu í viðbót af vöru. Sé verðið hærri en ávinningur hugsanlegs kaupanda, neytanda, kaupir hann ekki, sé verðið lægra lætur hann verða af kaupunum.

Í þessu tilfelli taka neytendur ákvörðun sem er rétt í hagrænum skilningi svo framarlega sem ávinningur einstaklings af kaupunum er jafn ávinningi þjóðfélagsins af þeim. Síðastnefnda skilyrðið er uppfyllt ef neysla einstaklings á ákveðinni vöru hefur ekki áhrif á hag annarra – neyslan hefur engin ytri áhrif. Ef neytendur borga minna en sem nemur jaðarkostnaði vöru og engra ytri áhrifa gætir er hins vegar hætt við að þeir noti of mikið af vörunni og það leiðir til sóunar. Rétt er að taka fram að sumar vörur eru þess eðlis að verð hefur lítil áhrif á það hve mikið er keypt og notað af vörunum. Verðlagning á slíkum vörum hefur lítil áhrif á skilvirkni notkunar framleiðsluþátta.

Skattar, notendagjöld og jaðarkostnaður

Algengt er að notendur samgöngumannvirkja þurfi að greiða, beint eða óbeint, fyrir notkun mannvirkjanna. Sem dæmi um skatta eða gjöld sem eru a.m.k. að hluta tengd notkun samgöngumannvirkja má nefna skatta á orkugjafa bifreiða, þungaskatta, bifreiðagjöld, eldsneytisgjöld í flugi og gjöld á farþega í flugi. Ekki er alltaf augljóst hvaða álögur eiga að teljast skattar og hver notendagjöld og í augum greiðenda er væntanlega lítill munur. Almenna reglan er þó sú að notendagjöld eiga einungis að greiða kostnað vegna ákveðinnar vöru eða þjónustu og mega ekki vera hærri en raunverulegur kostnaður við að veita þjónustuna eða framleiða vöruna. Skatta er einnig hægt að leggja á notendur ákveðinnar vöru eða þjónustu en þeir bætast ofan á kostnað við að framleiða vöruna. Þannig eru vegatollar notendagjöld en eldsneytisgjald skattur. Greiðendur skatta fá því alla jafna ekki notið þeirra viðfangsefna sem greiðslur þeirra renna til nema að litlu leyti. Sem dæmi má nefna að gjöld á bílnotendur eru að hluta notuð til að greiða fyrir vegaframkvæmdir en útgjöld sem greidd eru með framlagi ákveðins ökumanns nýtast öllum ökumönnum jafnt, það eru því litlar líkur á því að þessi einstaki ökumaður njóti nema afar lítils hluta þeirra framkvæmda sem hans skattar standa undir.¹³

Ef skattar eða notendagjöld verða til þess að heildarkostnaður neytanda vegna notkunar, t.d. samgöngumannvirkis, verður jafn jaðarkostnaði þjóðfélagsins af notkun mannvirkisins þá leiða álögunar alla jafna til hagkvæmrar notkunar mannvirkjanna. Algengt er þó að slíkir skattar eða notendagjöld endurspegli ekki jaðarkostnað og séu að því leyti óhagkvæmir.

¹³ Þar fyrir utan liggur nánast í hlutarins eðli að í framkvæmd er oftast ómögulegt að fullyrða að skattgreiðslur ákveðins einstaklings hafi verið nýttar til að greiða ákveðin útgjöld hins opinbera öðrum fremur.

Skattarnir eða gjöldin afla tekna en senda ekki endilega rétt skilaboð til notenda þjónustunnar – búa ekki til rétta hvata – til þess að hún sé notuð á hagkvæman hátt. Vegna þess að notendagjöld eiga að endurspegla kostnað við að framleiða vöru eða þjónustu eru þau líklegri til að leiða til skilvirkni en skattar. Þetta er þó ekki einhlítt. Skatta má hanna þannig að þeir séu skilvirkir og notendagjöld geta verið þannig að þau séu óskilvirk.

Endurheimt kostnaðar og stærðarhagkvæmni

Rekstur og uppbygging samgöngumannvirkja einkennist oft og tíðum af stærðarhagkvæmni. Stærðarhagkvæmni felur í sér að kostnaður á einingu lækkar eftir því sem meira er framleitt, í þessu tilfelli að kostnaður á hvern notanda mannvirkis lækkar eftir því sem notendum fjölgar. Þetta þýðir að jaðarkostnaður er lægri en meðalkostnaður. Sé verð jafnt jaðarkostnaði hlýtur það því að verða lægra en meðalkostnaður ef stærðarhagkvæmni gætir. Þá dugar verð ekki til að endurheimta heildarkostnað við framleiðsluna. Algengasta skýring þessa er að fastur kostnaður er mjög hár samanborið við breytilegan kostnað.

Ákvörðun um *fórnarskipti* (e. tradeoff) milli skilvirkni og endurheimtar kostnaðar þegar stærðarhagkvæmni gætir er í raun ekki hagfræðilegs eðlis heldur tilheyrir heimi stjórnmálanna. Þó hefur hagfræðin ýmislegt að segja um þær leiðir sem eru færar. Þær helstu eru eftirfarandi:

- Almenn niðurgreiðsla – ríkisstyrkir
- Verðaðgreining
- Meðalkostnaðarverðsreglan

Almenn niðurgreiðsla – ríkisstyrkir. Ein leið til að endurheimta kostnað er að setja verð jafnt jaðarkostnaði og bæta það sem vantar upp á með almennri niðurgreiðslu frá ríkinu. Þessi leið notar einfalda verðlagningu til að hvetja til hagkvæmrar notkunar. Helsti gallinn er nokkuð augljós, niðurgreiðsluna þarf að fjármagna með sköttum. Innheimta hefðbundinna skatta leiðir til kostnaðar, bæði beins kostnaðar og óbeins, vegna þess að skattar skekkja verðhlutföll og leiða þannig til þess að einstaklingar og fyrirtæki taka ákvarðanir sem hámarka ekki þjóðarhag. Þetta vandamál er nefnt umframbyrði skatta. Það á rót sína að rekja til þess að álögur ríkisins reka fleyg á milli ávinnings einstaklings af athöfnum hans annars vegar og ávinnings þjóðfélagsins af sömu athöfnum hins vegar. Sem dæmi má nefna að tekjuskattar hafa þau áhrif að einstaklingar njóta ekki alls afraksturs vinnu sinnar, hluti rennur til annarra. Það getur dregið úr vinnuvilja eða hvatt fólk til að vinna störf sem ekki skila skattskyldum tekjum, svo sem vinnu innan veggja heimilis eða á svörtum markaði.

Annar ókostur niðurgreiðslna er að hætt er við að þeir sem ekki nota vöruna eða þjónustuna telji óréttmætt að greiðslur frá þeim renni til að fjármagna þjónustuna.

Ríkisstyrkir geta einnig valdið offjárfestingum þar sem núvirtur, væntur jaðarábati af framkvæmd tekur ekki mið af kostnaði ríkisins og rentusókn getur orðið veruleg þegar aðilar keppast um að eiga tilkall til styrksins, um þetta er fjallað nánar í viðauka.

Verðaðgreining. Ein leið til að endurheimta kostnað er að skipta notendum upp í hópa og leggja mismunandi gjöld á mismunandi hópa. Hugmyndin er þá að leggja tiltölulega hátt gjald á þá hópa fólks sem ólíklegt er talið að muni draga úr neyslu sinni þótt verð til þeirra hækki. Að sama skapi er lagt lágt gjald á þá hópa fólks sem líklegt er talið að myndu ekki kaupa ef verð til þeirra væri hátt. Sagt er að spurn fólks í fyrri hópnum eftir vörunni sé óteygjin og hinna teygjin.

Hugsanlegt er að skipta fólki í marga hópa með mishárri gjaldtöku. Með slíkri verðaðgreiningu er hugsanlega hægt að afla töluverðra tekna en koma samt ekki í veg fyrir að þeir neyti vörunnar sem meta hana meira en það kostar þjóðfélagið að framleiða hana. Vandí þessarar aðferðar er einkum fólgin í því að erfitt er að skipta notendum í aðgreinanlega hópa sem gerir alla útfærslu mjög erfiða. Annar vandí er að unnt þarf að vera að koma í veg fyrir að fólk í hópum sem greiða lágt gjald selji vöruna fólki í hópum sem eiga að greiða hærri gjald. Þá er það ókostur við þessa leið að hætt er við að fólk sem greiða á hátt gjald sé ósátt við mismununina.

Meðalkostnaðarverðsreglan. Annar valkostur er svokölluð meðalkostnaðarverðsregla. Eins og nafnið gefur til kynna felur þessi regla það í sér að setja verð jafnt meðalkostnaði. Það liggur því í hlutarins eðli að notendagjöld duga til að endurheimta að fullu kostnað við vöruna eða þjónustuna sem veitt er. Í ljósi þess að æskilegt er að verð sé jafnt jaðarkostnaði tapast ákveðin hagkvæmni ef meðalkostnaður er annar en jaðarkostnaður. Algengt er að jaðarkostnaður sé lægri en meðalkostnaður. Í því tilfelli munu einstaklingar sem virða gæðin meira en sem nemur jaðarkostnaðinum en minna en sem nemur meðalkostnaðinum ekki kaupa og of lítið verður notað af vörunni eða þjónustunni.

Meginkostir meðalkostnaðarreglunnar eru að með henni næst full endurheimt kostnaðar. Einnig er líklegt að reglan verði álitin sanngjörn af greiðendum þar sem allir borga sama gjald.

6.5 Reynsla OECD við álagningu notendagjalda

Það eru engar einfaldar þumalputtareglur um hvernig sé best að standa að innleiðslu notendagjalda en hins vegar getur verið gagnlegt að hafa eftirfarandi atriði í huga:

Bein lagaheimild: Það er mjög mikilvægt að skýr lagaheimild sé fyrir gjaldlagningu opinberra stofnana. Þessi heimild þarf að vera almenns eðlis og ætti ekki að tiltaka fjárhæð gjalda sem eigi að liggja til grundvallar. Það auðveldar stofnuninni að breyta gjöldum með litlum fyrirvara án þess að til afskipta löggjafans komi.

Finnska stjórnarskráin kveður á um að öll notendagjöldin þurfi að eiga sér lagastoð. Árið 1992 setti finnska þingið lög um notendagjöld hjá hinu opinbera. Í lögnum eru almennar reglur um það hvers konar þjónusta á vegum hins opinbera eigi að bera gjald. Lögin kveða einnig á um hvernig eigi að standa að útreikningi gjalda. Samkvæmt þessum lögum úrskurðar sérhvert ráðuneyti hvaða þættir sinnar þjónustu falla undir ofangreind lög og gefur í kjölfarið út reglugerð þar sem gjaldlagning er fastákveðin.

Dæmi frá Finnlandi

Samráð við notendur: Gæta þarf þess þegar nýtt gjald er sett á, eða gjaldi breytt, að hafa samráð við notendur. Samráð hefur þann kost að með því er rökum fyrir álagningu gjalda komið á framfæri sem gerir það líklegra að greiðendur sætti sig við gjöldin. Þá geta sjónarmið og reynsla notenda komið að góðum notum við að smíða skilvirka gjaldskrá.

Kjarnorkumálastofnun Bandaríkjanna fékk til skamms tíma fjárframframlög frá ríkisvaldinu en nú er reksturinn greiddur með notendagjöldum. Stofnunin gefur út drög að gjaldskrá á hverju ári, áður en endanleg gjaldskrá er gefin út. Drögin eru send notendum til umfjöllunar. Þegar athugasemdir við þau hafa verið skoðaðar er endanleg gjaldskrá gefin út.

Dæmi frá Bandaríkjunum

Ákvörðun kostnaðar: Reikna þarf út hvaða kostnaður fellur til vegna sérhverrar vöru eða þjónustu. Þetta þarf að gera hvort heldur ætlunin er að endurheimta allan kostnað eða einungis hluta hans. Sé ekki ætlunin að endurheimta nema hluta kostnaðar munu upplýsingar um heildarkostnað gera *niðurgreiðslurnar* gagnsæjar. Gæta verður þess að heildarkostnaður er ekki eingöngu beinn kostnaður heldur einnig óbeinn kostnaður, t.d. stjórnunarkostnaður og kostnaður sem ekki felur í sér bein fjárútlát eins og afskriftir og fjármagnskostnaður. Útreikningur kostnaðar getur verið flókinn, til dæmis þegar sama stofnun er með fjölpætta starfsemi. Það kann að vera ógerlegt að ná nákvæmni í kostnaðarmati og nauðsynlegt að áætla ýmsa kostnaðarliði. Kostnaðarútreikninga ætti að endurskoða með skipulegum hætti.

Bandaríska tryggingastofnunin rekur eitt umfangsmesta skýrslukerfi í heiminum. Að meðaltali færir stofnunin 21 milljón færslu á dag. Árið 1988 var ákveðið að setja upp kostnaðarbókhald sem gerði það kleift að reikna út kostnað við hverja færslu. Áður hafði kostnaði verið skipt upp eftir því hvaða tegund þjónustu var verið að veita. Í fyrstu var einungis unnt að rekja 20% heildarkostnaðar til einstakra notenda. Með bættu kerfi er nú hægt að rekja nær allan kostnað til aðgreindra notenda. Með þessu hefur reynst unnt að bæta stjórnun.

Dæmi frá Bandaríkjunum

Árangursríkt og skilvirkt innheimtakerfi: Árangursríkt og skilvirkt innheimtakerfi við innheimtu notendagjalda er mikilvægt til að notendagjöld öðlist trúverðugleika. Ábyrgð á innheimtu á að fela þeirri stofnun sem leggur á gjöldin. Þetta kemur þó ekki í veg fyrir að þriðja aðila sé með verktöku falið að innheimta gjöldin.

Mikilvægt er að leitast við að lágmarka innheimtukostnað og sérhver óþægindi sem fylgja innheimtu gjaldanna.

Þegar sett var á nýtt kerfi notendagjalda á hraðbrautum í Þýskalandi var leitast við að ná víðtækri samstöðu við nágrannaríki Þýskalands þannig að eitt kerfi yrði í öllum löndunum og það rekið sameiginlega. Með þessu var hægt að lágmarka óþægindi notenda, gera innheimtuna skilvirka og lágmarka kostnað.

Dæmi frá Þýskalandi

Notendagjöld sem tæki til umbóta í rekstri stofnana: Það getur haft mismunandi áhrif á rekstur stofnana hvort notendur greiða beint fyrir þjónustuna sem þeir fá eða ekki. Í sumum tilfellum verður gjalddtakan til þess að draga bæði úr kostnaði og bæta þjónustu. Í þessu samhengi er mikilvægt fyrir stjórnendur að setja ákveðin árangurstengd markmið, kostnaðar- eða þjónustumarkmið, sem hægt er að vinna útfrá við umbætur í rekstri stofnana.

Landmælingastofnun Bretlands selur kort og önnur gögn til stofnana á vegum hins opinbera og til almennings. Stofnunin hefur komið á fót ráðgjafanefndum sem í sitja fulltrúar um 160 samtaka og stofnana sem nota þjónustu landmælingastofnunarinnar. Þessar nefndir gefa út álit á ýmsum málum er varða rekstur stofnunarinnar. Landmælingastofnunin tekur tillit til álitsgerða þessara nefnda að svo miklu leyti sem það er talið viðeigandi. Álitsgerðir notenda þjónustunnar gefa þannig Landmælingastofnuninni tækifæri til að sníða þjónustu sína að þörfum notenda hennar.

Dæmi frá Bretlandi

Meðhöndlun tekna: Tekjum sem verða til vegna notendagjalda á að halda eftir í þeim stofnunum þar sem notendagjöldin eru lögð á. Tekjurnar á að bóka á móti þeim gjöldum sem teknanna var aflað til. Þetta er í samræmi við það sjónarmið að notendur séu að greiða fyrir sértæka þjónustu og að ábyrgð á tekjustjórnuninni liggi hjá stofnuninni sjálfri. Oft og tíðum eru ríkisstofnanir á fjárlögum þannig að þær fá ákveðna heildarfjárveitingu. Með notendagjöldum eykst sveigjanleiki. Þannig getur stofnun sem innheimtir notendagjöld brugðist við auknum útgjöldum vegna aukinnar þjónustu án þess að til komi auknar fjárveitingar. Notendagjöldin auka þannig sveigjanleika.

Þegar lög um notendagjöld voru sett í Finnlandi var einnig innleitt nýtt kerfi fjármögnunar í rekstri stofnana á vegum hins opinbera sem kalla má kerfi hreinnar fjármögnunar. Þessi skipan leyfir ríkisstofnunum að fjármagna aukin útgjöld með notendagjöldum án þess að til komi heimildir frá fjárveitingarvaldinu. Fjármögnun var áður háð beinum fjárveitingum og þurfti því nýjar heimildir fjárveitingavalds fyrir öllum nýjum útgjöldum. Þessar endurbætur hafa aukið fjárhagslegt sjálfstæði ríkisstofnana.

Dæmi frá Finnlandi

Val verðstefnu: Þar sem við á á verðlagning opinberra stofnana að byggja á samkeppnisverði. Þar sem slíkt á ekki við á verðlagning að byggja á fullri endurheimt kostnaðar fyrir sérhverja þjónustu nema að veigamikil rök séu fyrir öðru. Þessi verðstefna stuðlar að því að framleiðsluþáttum sé ráðstafað á skilvirknan hátt í hagkerfinu. Ákjósanlegt er að gjaldskrá sé einföld og auðskilin. Þá er rétt að hafa í huga að álagning notendagjalda á eina þjónustu getur haft veruleg áhrif á spurn eftir annarri þjónustu á sama hátt og verð á einni vöru getur haft áhrif á spurn eftir annarri. Oft er nánast óhjákvæmilegt að leggja á móta hátt gjald á allar þær tegundir þjónustu sem geta komið hver í stað annarrar.

Þegar heilbrigðisráðuneytið á Íslandi tók að innheimta notendagjöld vegna sjúklunga sem sækja aðgerðir á læknisstofum utan sjúkrahúsa leiddi það til mikillar fjölgunar aðgerða á sjúkrahúsum sem annars hefðu verið framkvæmdar á þessum læknisstofum þar sem aðgerðir á sjúkrahúsum voru ókeypis. Viðbrögð hins opinbera við þessu voru að taka að innheimta sambærileg gjöld á sjúkrahúsum fyrir aðgerðir án innlagnar.

Dæmi frá Íslandi

Samkeppni og aðgreining rekstrar: Ef stofnun lætur í té vöru eða þjónustu í samkeppni við fyrirtæki í einkageira en hefur á sama tíma einkasölu á annarri vöru eða þjónustu þarf að gæta þess að tekjur af einkasölnunni séu ekki notaðar til að greiða niður vöru í samkeppni við vörur sem framleiddar eru í einkageira. Þetta hefur verið kallað *krossniðurgreiðsla* (e. cross-subsidy). Þetta er einn þeirra þátta sem gera það brýnt að geta reiknað út kostnað við einstaka þætti í starfsemi stofnana hins opinbera.

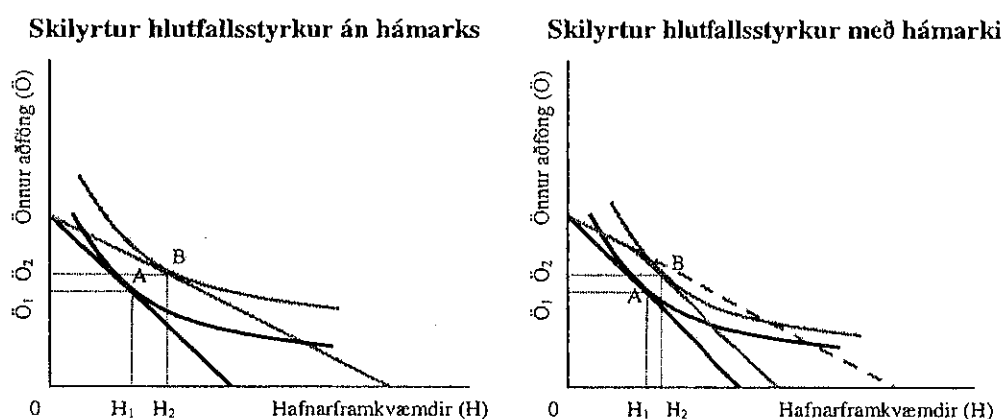
Jafnræðissjónarmið: Í einstaka tilfellum getur verið réttlætanlegt að lækka notendagjöld hjá einstaklingum með lágar tekjur. Mælikvarðinn sem gilda á um lækkuð notendagjöld ætti að vera gagnsær og öllum ljós. Hins vegar er rétt að benda á að ráðstafanir í gegnum skatt- eða almannatryggingakerfi eru að öllum líkindum heppilegri til að tryggja jafnræði en lækkuð gjöld.

Þegar þjónustugjöld voru sett á Íslandi fyrir heimsóknir til heimilislækna og sérfræðinga var ákveðið að koma til móts við veika einstaklinga sem þyrftu á mikilli þjónustu lækna að halda. Um leið og gjöldin voru innleidd voru tekin í notkun afsláttarkort sem veita 67% afslátt af þessum gjöldum fyrir einstaklinga sem hafa eytt ákveðinni fjárhæð til lækniþjónustu.

Dæmi frá Íslandi

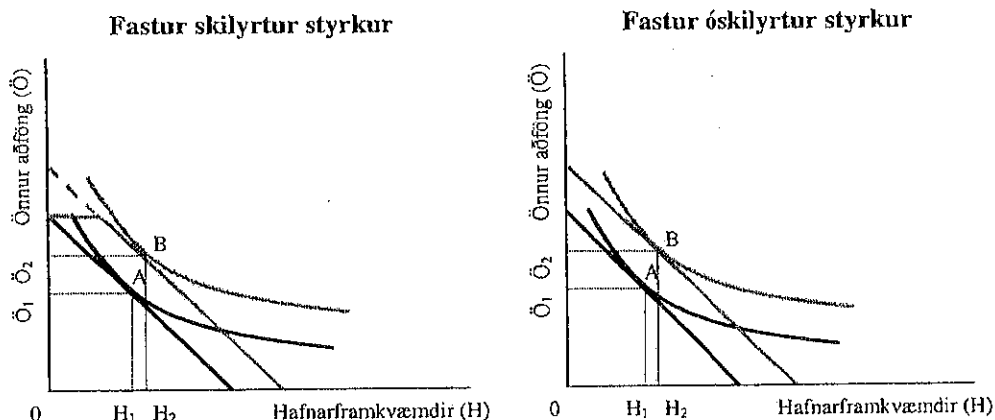
7 Viðauki – Áhrif mismunandi styrkja

Áhrif styrkja eru margs konar, raunar mismunandi eftir því hvernig styrki er um að ræða. Í þessum kafla verður notast við hagfræðilegt líkan til að útskýra áhrif mismunandi tegunda styrkja á hafnaraðstöðu. Þessi skýring á þó við um hvers konar ríkisstyrki, við hafnar- jafnt sem flugvallaframkvæmdir.



Mynd 7.1. Skilyrtur hlutfallsstyrkur

Mynd 7.1 sýnir tekjuband og jafnnotagildisferil sveitarfélags. Sveitarfélagið leitast við að komast á sem hæstan jafnnotagildisferil (bogna línan) en fjármunir takmarka hversu háan jafnnotagildisferil sveitarfélagið getur komist á. Sveitarfélagið reynir því að ráðstafa fjármunum á þann hátt að notagildi verði í hámarki. Með öðrum orðum velur sveitarfélagið aðföng til að hámarka notagildi en er takmarkað af tekjubandi. Á vinstri hluta myndar 7.1 borgar ríkið ákveðið hlutfall af öllum hafnarframkvæmdum sem ráðist er í. Þetta gerir það að verkum að tekjuband sveitarfélagsins breytist. Það leiðir til þess að ákvarðanir eru teknar á grundvelli þess að ríkið niðurgreiði hafnarframkvæmdir um ákveðið hlutfall og sveitarfélagið færir þá úr punkti A yfir í punkt B. Þetta einfalda líkan spáir ekki fyrir um hversu mikil áhrif styrkurinn hefur á hafnarframkvæmdir en svona styrkur er vel til þess fallinn að leiðrétta fyrir hagstæðum ytri áhrifum af uppbyggingu hafna. Hægri hluti myndar 7.1 er alveg sams konar nema þar er búið að skilgreina ákveðið hámark hlutfallsstyrks til hafnarframkvæmda fyrir sig. Eins og gefur að skilja hefur þetta kerfi í för með sér minni aukningu á hafnarframkvæmdum heldur en óskilyrtur styrkur án hámarks.



Mynd 7.2. Fastur skilvirkur styrkur

Vinstri hluti á mynd 7.2 sýnir skilyrtan styrk til hafnarframkvæmda uppá fasta upphæð. Kostur við þessháttar styrk er að hann ruglar ekki hlutfallsverð. Óskilyrtur styrkur, eins og sýndur er á mynd 7.2 til hægri, færir tekjuband hafnarinnar upp og til vinstri. Með þessu móti getur sveitarfélagið ákveðið hvað sé best að gera við peningana. Þetta er ódýrasta leiðin vegna þess að hún byggist á lágmarksupplýsingaþörf og lágmarksstjórnunarkostnaði. Hún er því e.t.v. heppilegust til þess að hafa áhrif á uppbyggingu hafna. Það að veita skilyrta styrki hefur í för með sér kostnaðarsama upplýsinga- og mælingaþörf sem annars væri hægt að spara.

Áhrif ríkisstyrkja á verðhlutföll

Til að ná hagkvæmstu ráðstöfun gæða er mikilvægt að eignarréttur sé vel skilgreindur og verð sé rétt í þeim skilningi að það endurspeglar jafnvægi á framboði og eftirspurn. Markaðsíhlutun skekkir verðhlutföll og það getur orðið til þess að ráðstöfun gæða verður óhagkvæmari en ella því aðilar markaðarins taka þá ákvarðanir samkvæmt skekktum verðhlutföllum. Markaðsíhlutun er oft rökstudd með því að eignarréttur sé ófullkominn og því sé markaðsverð ekki í samræmi við fórnarkostnað. Markaðsíhlutun hins opinbera er m.a. ætlað að leiðrétta verðhlutföll svo aðilar markaðarins taki tillit til svokallaðra ytri áhrifa og auki þannig samfélagslega velferð.

Skynsamlegt væri fyrir sveitarfélög að ráðast í hafnarframkvæmdir þar til núvirði jaðarábata af auknum framkvæmdum er jafnt núvirði framkvæmdarkostnaðar. Þau ættu að taka ákvörðun um hafnarframkvæmd á grundvelli jöfnu (1).

$$(1) E(\text{núvirði jaðarábata af framkvæmd})^{14} = \text{Núvirði framkvæmdarkostnaðar}$$

Ef ríkið ákveður t.d. að styrkja hafnarframkvæmdir þá breytist ákvörðunarjafna sveitarfélaga í jöfnu (2)

$$(2) E(\text{núvirði jaðarábata af framkvæmd}) = \text{Núvirði (framkvæmdarkostnaðar - ríkisstyrkur)}$$

Ef bornar eru saman jöfnur (1) og (2) þá sést að ríkisstyrkir ýta undir offjárfestingu því að þeir lækka verðið (framkvæmdarkostnaðinn) sem ákvörðunartakan byggir á.

¹⁴ E () merkir vænt núvirði vegna þess að ábati er háður mikilli óvissu.

Tvennt er vert að nefna varðandi raunveruleikann á Íslandi síðasta áratug 20. aldarinnar. Jöfnur (1) og (2) hafa ekki verið notaðar í bókstaflegri merkingu en boðskapurinn sem í þeim felst á samt væntanlega við að miklu leyti. Hitt er svo annað mál að sveitarfélög hafa óskað eftir mun meiri styrkjum (sbr. jöfnu (2)) en þau hafa fengið (sbr. jöfnu (1)).

8 Heimildaskrá

1. Alþingisvefur, lagasafn: www.althingi.is/lagas/
2. *Búskapur hins opinbera*. Þjóðhagsstofnun, 2001.
3. Clayton, E. (1997), "A New Approach to Airport User Charges," *Journal of Air Transport Management* 3 nr. 2, bls 95–98.
4. Congress of the United States Congressional Budget Office (1992), "Paying for Highways, Airways, and Waterways: How can Users be charged?," Washington.
5. Erindi Samtaka iðnaðarins um samkeppnishamlandi ákvæði í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum um hafnir. Álit nr. 12/1999: www.samkeppni.is/akvardanir_alit_umsagnir/alit/1999/aæot12.htm
6. Fjárlagavefur: <http://harnar.stjr.is/>
7. Fjármálaráðuneytið. <http://www.stjr.is/>
8. Fjármálaráðuneytið. *Þróun þungaskatts, vörugjalds og eldsneytis*, óbirt skjal.
9. *Framtíðarskipan hafnamála – áfangaskýrsla*. Nefndir um framtíðarskipan hafnamála og gjaldskrármál hafna. Júlí 1999.
10. Gunnar Finnsson (1995), *Consolidated Assignment Report on Restructuring of Civil Aviation Administration in Iceland*, ICAO Confidential Report.
11. Gylfi Ísaksson: *Fjárhagur og gjaldskrá hafna*. Fjarhitun hf., 1994–2000.
12. *Hafnaáætlun 1997–2000 ásamt skýrslum um hafnaframkvæmdir 1995 og 1996*. Siglingastofnun Íslands, júní 1997.
13. ICAO (1997), *Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Air Navigation Services*, 5th ed. Doc 9082/5.
14. Jón Blöndal (1998), "User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies," OECD, Puma Policy Brief No. 3.
15. Kári Sigurðsson. *Lokaritgerð Hafnarframkvæmdir á Íslandi, Stjórnskipulag, ákvarðanatáka og reiknilíkan við forgangsroðun*. Háskóli Íslands, maí 1999.

16. Löggiltir endurskoðendur hf. (1998), *Ársreikningar 1997 fyrir Flugmálastjórnina á Keflavíkurflugvelli*, Reykjavík.
17. Löggiltir endurskoðendur hf. (1998), *Ársreikningar 1997 fyrir Flugstöð Leifs Eiríkssonar*, Reykjavík.
18. PriceWaterHouseCoopers,(2000), *Eignarhaldsfélagið Spölur ehf. Ársreikningur fyrir reikningsárið 1. október 1999 til 30. september 2000*, Reykjavík
19. Ríkisendurskoðun, *Ársreikningur Hafnabótasjóðs 1997*.
20. Ríkisendurskoðun, *Ársreikningur Hafnabótasjóðs 1998*.
21. Ríkisendurskoðun, *Ársreikningur Hafnabótasjóðs 1999*.
22. *Samgöngur á Íslandi í lok 20. aldar*. Hagfræðstofnun Háskóla Íslands. C00:03, maí 2000.
23. Samgönguráðuneytið (1995), *Samanburður á gjaldtöku ríkisins af flugfélögum á Íslandi, Bretlandi, Danmörku, Noregi og Svíþjóð*, óbirt minnisblað.
24. Siglingastofnun Íslands. <http://www.sigling.is/>
25. *Skýrsla samgönguráðherra um framkvæmd vegáætlunar 1995*, maí 1996.
26. *Skýrsla samgönguráðherra um framkvæmd vegáætlunar 1996*, maí 1997.
27. *Skýrsla samgönguráðherra um framkvæmd vegáætlunar 1997*, maí 1998.
28. *Skýrsla samgönguráðherra um framkvæmd vegáætlunar 1998*, mars 1999.
29. *Skýrsla samgönguráðherra um framkvæmd vegáætlunar 1999*, maí 2000.
30. *Skýrsla samgönguráðherra um hafnarframkvæmdir 1997*.
31. *Skýrsla samgönguráðherra um hafnarframkvæmdir 1998*.
32. *Skýrsla samgönguráðherra um hafnarframkvæmdir 1999*.
33. The Air Transport Group, Cranfield College of Aeronautics (1998), *User Costs at Airports in Europe, SE Asia and the USA 1997–1998*, Cranfield.
34. *Til sjávar*, fréttabréf Siglingastofnunar 4.tbl. 4.árg. september 2000.
35. *Tölfræðilegar upplýsingar*. Eignarhaldsfélagið Spölur ehf. 1998–2000.
36. *Tölfræðilegar upplýsingar*. Flugmálastjórn, 1995–2000.
37. *Tölfræðilegar upplýsingar*. Siglingastofnun Íslands, 1995–1999.

-
38. Utanríkisráðuneytið (1998), *Greinargerð markaðsráðs um möguleika Keflavíkurflugvallar í alþjóðaflugi*, Reykjavík.
 39. Utanríkisráðuneytið, (1998), *Nefndarálit nefndar um málefni Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar*, óbirt skjal.
 40. *Vegagerð ríkisins, hlutverk og umhverfi*. Vegamál 1. tbl. 1998.
 41. *Þjónustugjöld í flugi*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. C99:11, nóvember 1999.
 42. Þórður Friðjónsson. *Bíllinn og þjóðarbúið*. Þjóðhagsstofnun, apríl 2000.

Þjónustuskýrslur

- C90:01 Orkuverð á Íslandi
- C91:01 Gengisstefna í opnu smáriki
- C91:02 Efnahagssamvinna Evrópuþjóða og hagstjórn á Íslandi
- C91:03 Kostnaður og tekjur þjóðfélagsins vegna áfengisneyslu árin 1985–1989
- C91:04 Fjármagnsmarkaður og hagstjórn
- C91:05 Þjóðhagsleg hagkvæmni eflingar leikskóla og lengri skóladags í grunnskóla
- C91:06 Ákvæðisvinna og hlutaskipti í opinberum rekstri
- C91:07 Verðmyndun og þróun matvöruverðs á Íslandi
- C92:01 Áætlun um sparnað á árinu 1992
- C92:02 Framkvæmdir og verktakar
- C92:03 Starfsmenntun og atvinnulífið
- C92:04 Samanburður á heilbrigðisútgjöldum: Fyrri hluti
- C92:05 Neytendur, GATT og verðlag landbúnaðarafurða
- C92:06 Hagkvæmni sameiningar stofnana og fyrirtækja sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
- C92:07 Fiskveiðar: Verðmæti og afkoma
- C92:08 Þjóðhagsleg arðsemi menntunar
- C92:09 Þjóðhagslegur ávinningur Hvalfjarðarganga
- C92:10 Mat á þjóðhagslegum ábata almenningsvagna, framhaldskönnun
- C92:11 Tekju- og gjaldaskipting í skráningum og skoðunum ökutækja
- C92:12 Tjónabifreiðar
- C93:01 Rekstur innlánsstofnana á Íslandi
- C93:02 Tannlæknadeild og arðsemi tannlæknamenntunar
- C93:03 Stuðningur íslenskra stjórnvalda við landbúnað
- C93:04 Bókaútgáfa á Íslandi árin 1987–1992
- C93:05 Tekju- og gjaldaskipting í skráningum og skoðunum ökutækja (II)
- C93:06 Fiskvinnsla: Vinnslustöðvar, framleiðsla og útflutningur
- C93:07 Er hagkvæmt að taka upp þrípróf fyrir þungaðar konur?
- C93:08 Útgjöld íslenskra ferðamanna erlendis: Tímabilið október til desember árið 1992
- C93:09 Spálíkan fyrir nokkrar mikilvægar þjóðhagsstærðir, til skamms tíma
- C93:10 Verðnæmi eftirspurnar í innanlandsflugi: kostnaður, verðlagning og afkoma
- C94:01 Staða bílgreinarinnar í íslensku efnahagslífi
- C94:02 Sameining orkufyrirtækja í Borgarfirði
- C94:03 Keflavíkurflugvöllur: Tekjuöflunarleiðir og markaðssetning
- C94:04 Ísland og Evrópusambandið
- C95:01 Kostnaður vegna umferðarslysa 1993
- C95:02 Bókaútgáfa á Íslandi árið 1993
- C95:03 Investment Opportunities in the Baltic States
- C95:04 Sex matarkörfur
- C95:05 Forathugun vegna könnunar á flutningum eftir vegkerfinu
- C95:06 Kostnaður við Lánasjóð íslenskra námsmanna og eiginfjárstaða sjóðsins um áramót 1994–1995
- C95:07 Samanburður á niðurstöðum OECD-skýrslu og skýrslu Hagfræðistofnunar H.Í.
- C95:08 Bókaútgáfa á Íslandi árið 1994
- C95:09 Framreikningur heilbrigðisútgjalda
- C96:01 Könnun á flutningum eftir vegakerfinu: Áfangaskýrsla nr. 1
- C96:02 Greining arðsemi vetrarþjónustu Vegagerðarinnar
- C96:03 Kostnaður vegna umferðarslysa á Íslandi
- C96:04 Nýjar aðferðir við áhættustjórnun í bankakerfinu: Tillögur um undirbúning og framkvæmd
- C97:01 Staðsetning Reykjavíkurflugvallar
- C97:02 Menntun, mannauður og framleiðni
- C97:03 Forathugun á skipulagi samgöngumála
- C97:04 Könnun á flutningum eftir vegakerfinu: Áfangaskýrsla nr. 2

C97:05 Bókaútgáfa á Íslandi árið 1995
C97:06 Veiðigjald og skattbyrði byggðarlaga
C97:07 Kynslóðareikningar fyrir Ísland
C97:08 Hlutdeild kvenna í heildartekjum íþróttahreyfingarinnar
C97:09 Framleiðni innan atvinnugreina á Íslandi 1973–1994: Samanburður við Danmörku og Bandaríkin
C98:01 Könnun á flutningum eftir vegakerfinu: Áfangaskýrsla nr. 3
C98:02 Atvinnuáhrif vegna Reykjavíkurflugvallar
C98:03 Eftirspurn eftir innanlandsflugi
C98:04 Tölfræðilegar aðferðir við fasteignamat
C98:05 Fjármögnun Sundabrautar
C98:06 Framfærslukostnaður og lögheimilisflutningar íslenskra námsmanna
C98:07 Kostnaður vegna sjóslysa á Íslandi
C98:08 Samgöngulíkan fyrir Ísland: Upplýsingar um samgöngur á Íslandi
C98:09 Yfirlit yfir ritaðar heimildir um hagnýtingu náttúruauðlinda og gjalddöku fyrir nýtingu þeirra
C98:10 Tölfræðileg greining á alvarlegum umferðarslysum á Íslandi 1970–1997
C98:11 Fjármögnunarleiðir heilbrigðisþjónustu
C99:01 Samgöngulíkan fyrir Ísland: Forgangsroðun hafnarframkvæmda
C99:02 Áhrif kvótageignar á verðmæti sjávarútvegsfyrirtækja
C99:03 Könnun á flutningum eftir vegakerfinu: Áfangaskýrsla nr. 4
C99:04 Kostnaður vegna slysa á börnum á Íslandi
C99:05 Samgöngulíkan fyrir Ísland: Áfangaskýrsla nr. 1
C99:06 Implications of Responsible Post Harvesting Practices on Responsible Fishing
C99:07 Discarding Catch at Sea
C99:08 Samanburður á lífskjörum á Íslandi og í Danmörku
C99:09 Kjaravísitölur Verzlunarmannafélags Reykjavíkur, 1990–1999
C99:10 Framleiðni íslenskra atvinnuvega
C99:11 Þjónustugjöld í flugi
C00:01 Vöruflutningar á íslenskum þjóðvegum
C00:02 Könnun á flutningum eftir vegakerfinu: Áfangaskýrsla nr. 5
C00:03 Samgöngulíkan fyrir Ísland: Samgöngur á Íslandi í lok 20. aldar
C01:01 Reykjavíkurhöfn; Efnahagslegt vægi og umhverfi
C01:02 Greinargerð um efnahagslega og samfélagslega þætti matsskýrslu um umhverfisáhrif Kárahnjúkavirkjunar
C01:03 Greinargerð um efnahagslega og samfélagslega þætti matsskýrslu um álver í Reyðarfirði
C01:04 Auðlindagjald og skatttekjur ríkisins
C01:05 Fjárstreymi í samgöngum

Rannsóknarskýrslur

- R93:01 Utvärdering av Vestnordefonden
- R93:02 Framleiðni fyrirtækja
- R94:01 Small National Markets in Transition: The Case of Iceland
- R94:02 The Icelandic and the Faroese Economies: A Comparison of the Fishing Sectors
- R94:03 Energy Demand in Iceland
- R94:04 Input-Output Model for the Electricity Supply Industry in Iceland
- R95:01 Trade Between Iceland and the Soviet Union 1953-1996: Rise and Fall of Barter Exchange
- R96:01 Savings, Risk Diversification, and Economic Growth in Iceland
- R97:01 Infrequent Trading and the Stock Index: A Kalman Filter Approach to Estimation
- R97:02 Stúdentar af hugsjón?
- R98:01 Vinnumarkaðurinn og EMU
- R98:02 Um ávöxtun og núvirðingu
- R98:03 Þjóðhagslíkan Hagfræðistofnunar: Áfangaskýrsla nr. 1
- R99:01 Reassessing Iceland's Public Sector Pension Liabilities
- R00:01 Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for Reform
- R00:02 Þróun kynslóðareikninga fyrir Ísland milli áranna 1994 og 1998
- R00:03 Stjórnun fiskveiða á Íslandi
- R01:01 Demographic change in Iceland and its impact on the social security system and health care expenditure
- R01:02 Íslendingar og ófarirnar í raforkumálum í Kaliforníu
- R01:03 The electricity supply industry in Iceland

Bækur

- B92:01 Peningar og gengi: Greinasafn um hagstjórn og peningamál á Íslandi, Guðmundur Magnússon
- B95:01 Ísland og Evrópusambandið: Skýrslur fjögurra stofnana Háskóla Íslands
- B97:01 Frjálsræði í efnahagsmálum: Ársskýrsla 1997
- B99:01 Sources of Economic Growth, Tryggvi Þór Herbertsson
- B99:02 Individual Transferable Quotas in Theory and Practice, Ragnar Árnason og Hannes Hólmsteinn Gissurarson (ritstj.)
- B00:01 Velferð og viðskipti: Um eðli og orsakir viðskiptahalla
- B00:02 Macroeconomic Policy. Iceland in an Era of Global Integration:, Már Gudmundsson, Tryggvi Thor Herbertsson, and Gylfi Zoega (eds.)
- B01:01 Tax competition. An Opportunity for Iceland? Hannes H. Gissurarson, Tryggvi Thor Herbertsson
- B01:02 Tekjuskipting á Íslandi. Þróun og ákvörðunarvaldar. Haustið 2001. Ásgeir Jónsson, Ásta Herdís Hall, Gylfi Zoëga, Marta Skúladóttir, Tryggvi Þór Herbertsson