

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Skrifstofa skattamála
Sent rafrænt á fjr@fjr.is

Ísafirði 12. ágúst 2024

Umsögn í Samráðsgátt mál S-147 / 2024 Áform um frumvarp til laga um kílómetragjald vegna notkunar ökutækja (gjaldtaka ökutækja, eldsneytis, kolefnisgjald o.fl.)

Hér að neðan er samhljóða umsögn frá Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi og Fjórðungssambandi Vestfirðinga þar sem til umfjöllunar eru áform stjórnvalda um frumvarp til laga um kílómetragjald vegna notkunar ökutækja. Við teljum hagsmuni okkar landshluta í öllum megindráttum svipaða enda uppbygging samfélaganna fyrir vestan og austan á margan hátt áþekkt. Við viljum taka fram í upphafi að við fögnum áformum stjórnvalda að tryggja trausta fjármögnun samgöngukerfisins á Íslandi. Það þarf varla að taka fram hversu mikið hagsmunamál þetta er í okkar landshlutum þar sem útflutningsgreinar, s.s. sjávarútvegur og fiskeldi, eru öflugar og kalla á tryggar samgöngur og góða þjónustu allt árið um kring auk vaxandi ferðaþjónustu. Athugasemdir okkar við áformin eru útlistuð ítarlega í skjali sem fylgir þessum pósti en eru í hnotskurn þessi:

- Við erum sammála því að notendur samgöngukerfisins borgi fyrir rekstur þess, eins og lagt er upp með í frumvarpinu, en að skoða verði þetta markmið út frá fleiru en umhverfisþáttum eins og t.d. í samfélags- og efnahagslegu tilliti. Nýtt fyrirkomulag verður að bæta samkeppnisstöðu allra landshluta og taka mark af mismunandi samsetningu atvinnulífs í þeim ellegar mun lagasetningin draga úr skatttekjum og væri auk þess andstæð markmiðum annarrar stefnumörkunar ríkisins s.s. byggðaáætlunar og landsskipulagsstefnu. Lagasetningin verður að vera í samræmi við aðrar stefnur stjórnvalda um þróun samfélaga.
- Við teljum að það verði að útskýra betur val á viðmiðunartímabili sem lagasetningin byggir á. Gert er ráð fyrir að tekjur af ökutækjum og eldsneyti verði 1,5% af VLF á árinu 2025 og 1,7% árið 2027 líkt og var á árunum 2010 til 2017. Á þessu tímabili gætir enn áhrifa efnahagshrunsins með tilheyrandi samdrætti og við efumst um að þessar tekjur dugi til að mæta gríðarlegri viðhaldsskuld okkar við samgöngukerfið.
- Í mati á áhrifum lagasetningarinnar kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir áhrifum á samkeppnisstyrki. Við gerum athugasemd við þá fullyrðingu. Verið er að gera miklar breytingar á fyrirkomulagi gjaldtöku á þungaflutninga sem mun leiða til hækkunar á flutningsgjöldum og veikja samkeppnisstöðu fyrirtækja og íbúa sem búa fjarri megin út- og innflutningshöfum landsins.

- Þá teljum við að lagasetningin feli í sér grundvallar breytingu á kerfi sem hefur verið í notkun sl. 20 ár. Eins og áformin liggja fyrir verður gildistaka þann 1. janúar 2025. Fyrirvari er því lítill sem enginn ef ekki verður farið í víðtækt samtal við hagsmunaaðila um útfærslu breytinga. Hækkun flutningsgjalda fyrir atvinnulíf og samfélag á Vestfirðum og Austurlandi er mikið áhyggjuefni fyrir okkur enda yrðu áhrif þess á efnahagslíf svæðanna umtalsverð með tilheyrandi tekjutapi fyrir landið allt.

Frekari rökstuðning með þeim sjónarmiðum sem hér er lýst má finna í viðaukum 1 og 2 með þessu skjali.

En að lokum, sem fyrr segir fögnum við fyrirætlunum stjórnvalda og tökum undir meginmarkmið lagasetningarinnar en kerfisbreytingar af þessu tagi munu þó ótvírætt hafa mikil áhrif á okkar landshluta. Við teljum því afar brýnt að viðhaft sé meira samráð við fulltrúa landshlutanna og aðra hagsmunaaðila við mótun endanlegrar tillögu.

Fjórðungssamband Vestfirðinga og Samband sveitarfélaga á Austurlandi áskilja sér svo rétt til að taka mál þetta til umfjöllunar á síðari stigum.

Virðingarfyllt.

f.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga

Aðalsteinn Óskarsson, sviðsstjóri

Með þessu skjali fylgja

Viðauki 1 Umfjöllun um um einstaka kafla og undirliði (vísast til kaflaheita og tölugildi undirliða) Málsnúmer FJR24060029

Viðauki 2 Áform um lagasetningu – Umfjöllun um um einstaka kafla og undirliði (vísast til kaflaheita og tölugildi undirliða) Málsnúmer FJR24060029

Viðauki 1; Mat á áhrifum lagasetingar um kílómetragjald. Umfjöllun um um einstaka kafla og undirliði (vísast til kaflaheita og tölugildi undirliða) Málsnúmer FJR24060029

A. greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

1. Skýra verður nánar á setningu markmiðs um hlutfalls gjalddöku ökutækja og eldsneytis sem hlutfall af VLF. Ef kjarni markmiðssetningar að leitast við að halda hlutfallinu líkt og við fyrri ár þ.e. 1,7% þá verður að gera athugasemd við vali viðmiðunartímabili. En á á rúnum helmingi þess gætir tímabili gætir mikilla áhrifa af efnahagshruni 2008, með miklum samdrætti í fjárfestingu m.a. ökutækja. Þetta sést í samdrætti á vörugjöldum nýrra ökutækja á árunum í kjölfar hrunsins hinsvegar eru vörugjöld af olíu og bensíni þ.e. nokkuð óbreytt, þar til áhrif orkuskipta fara koma eftir árið 2018. Telja verður að viðmiðunartímabilið gefi því skekka mynd af hvað hefur verið innheimt af ökutækjum sem hlutfall af VLF og ætti að endurskoðast ef þessi gjalddöku eigi að vera viðmið til framtíðar lítið.

Horft á tímabilið frá 2000 til 2017 má telja að hlutfallið sé um eða yfir 2% af VLF, og er þá ekki tekið tillit til að reikna ekki inn að fullu tekjur af vörugjaldi nýrra ökutækja í ofþennslu hagkerfisins 2006-2008.

Hinsvegar væri í raun betri leið að í áformum lagasetningar að leggja mat á þörf samgöngukerfisins, fyrir nýframkvæmdum, viðhaldi og þjónustu og hvert væri þá hlutfall af VLF. Hér er það mat lagt á málið að efast megi um að 1,7% viðmið af VLF sé nægjanlegt til að mæta framtíðarútgjöldum, nema að til komi aukalega innspýting í upphaf tímabilsins t.d. 2025 til 2030 til samgöngumála og lækki uppsafnaða viðhaldsskuld samgöngukerfisins. Aðkoma innviðafjárfesta gæti hér verið til skoðunar.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaáætlun – fjármögnun

b. og c

Telja verður að meta þurfi áhrif á framlög til svæðisbundinnar flutningsjöfnunar til fyrirtækja smb lög nr 160/2011 . Boðað er að þungaflutningar muni greiða herra gjald en fjármálaáætlun 2025-2029 gerir ráð fyrir óbreyttum framlögum og þar með lækkun framlaga til einstakra fyrirtækja sem sækja um stuðning til þessa sjóðs.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Gerð er athugasemd við það mat að breytingar munu að ”einhverju marki leiða til breyttrar hegðunar” fremur að hér sé um að ræða meginbreytingu á kerfi sem hefur verið í notkun á síðustu 20 árum.

Í öðru lagi er fyrirvari á breytingu lítill en miðað er við að gildistaka verði þann 1. janúar 2025 og upplýsingar um fyrirkomulag komi fram við framlagningu fjárlaga 2025. Fyrirvari er því lítill sem enginn hjá fyrirtækjum og einstaklingum ef ekki verður farið í víðtækt samtal við hagsmunaaðila um útfærslu breytinga.

Hækkun flutningsgjalda er fyrir atvinnulíf og samfélag á Vestfjörðum og Austfjörðum eitt mesta áhyggjuefni og mun hafa bein áhrif þess á efnahag svæðisins.

3. Samkeppnisskilyrði

Gerð er athugasemd við þessa einföldu niðurstöðu að ekki sé gert ráð fyrir á samkeppnisskilyrði. Ítrekað er það mat hér sé verið er að gera miklar breytingar á fyrirkomulagi gjaldtöku á þungaflutninga sem mun leiða til hækkunar á flutningsgjöldum og veikja samkeppnisstöðu fyrirtækja og íbúa sem búa fjarri megin út og innflutningshöfum landsins, á SV hluta landsins.

D. Önnur áhrif.

1. Áhrif á fjárhags sveitarfélaga

Aukin flutningsgjöld á þungaflutninga mun hafa áhrif á kostnað við aðflutninga á efni til framkvæmda og rekstarvörum sveitarfélaga. Gera þarf greiningu á áhrifum þessara breytinga við undirbúning frumvarpsins.

4. Áhrif á byggðarlög

Gerð er athugasemd við að ekki séu tilgreind fleiri sveitarfélög og eða póstnúmer utan höfuðborgarsvæðis og farið fram á að ítarlegri greining fylgi við framsetningu frumvarpsins

7. Áhrif á lýðheilsu

Framboð á almenningssamgöngum hefur dregist saman með minnkandi stuðningi ríkisins. Úttektir Vegagerðarinnar benda til að í byggðakjörnum þar sem búseta og staðsetning fyrirtækja er á sama stað, er mikið gengið eða hjólað. En almennt eru almenningssamgöngur ekki mikið nýttar og bíll notaður sem ferðamáti og meginpart þegar vinnusókn er út fyrir byggðakjarna.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa

Of mikil einföldun er að rýna eingöngu í tekjuviðmið sem greiningu á stöðu þjóðfélagshópa. Gera verður greiningu eftir landshlutum og fjarlægð frá höfuðborgarsvæði. Fastlega má reikna með að gjaldtaka muni hafa áhrif á samfélög utan höfuðborgarsvæðis sem þurfa að sækja mikið af miðlægri þjónustu sem staðsett er á höfuðborgarsvæði.

E. Niðurstaða mats – með vísan í fylgiskjöl ef við á.

1., 2. og 3.

Mat á áhrifum breytinga eru of þröngt skoðuð varðandi fjárhagsáhrif á ríkissjóðs. Mat er sett er fram að reikna megi með að tekjur ríkissjóðs muni aukast um 10 ma á árinu 2025. Það væri áhugavert að fá að sjá mat á hvernig sú hækkun skiptist niður á almenning og atvinnulíf yfir allt landið og milli eins almenning og atvinnulíf höfuðborgarsvæðis og landsbyggða. Samhliða að skoða þá áhrif á samkeppisstöðu einstakra atvinnugreina og landshluta, eins og hér áður hefur verið komið inná. Í raun hver eru líkleg hagvaxtaráhrif breyttrar gjaldtöku eftir atvinnugreinum og landshlutum og áhrif þess á stöðu ríkissjóðs.

En heilt yfir væri ástæða til að fá fram heildræna umfjöllun um hvernig stjórnvöld sjá fyrir sér uppbyggingu samgöngukerfisins, viðhald og þjónustu þ.m.t. vetrarþjónustu. Slík skoðun ætti að vera þrískipt, fyrir það fyrsta vegar að fara yfir markmið fyrir samfélögin eins og þau sjást t.d. í nýrri stefnumörkun í málefnum sveitarfélags, landsskipulagsstefnu og byggðastefnu s.s. undir yfirskriftinn ”búsetufrelsi”. Sérstaklega þarf að greina hvort líkur séu á verri samkeppnisstöðu landshluta og bregðast við því. Hér er einnig til skoðunar stefna fyrirtækja t.d. í verslun þar sem allt lagerhald byggir á stöðuleika í flutningi af miðlægum lager á höfuðborgarsvæði og aukinn kostnaður þar mun fara beint út í verðlag.

Í annan stað markmið er varða umhverfi s.s. loftlagsstefnu og orkuskipti en þau markmið eru hvað skýrust í áformum stjórnvalda.

Og í þriðja lagi markmið stjórnvalda þróun atvinnulífs í landinu og hvernig flutningskerfið sé best uppbyggt til að þjóna því og sé samkeppnishæft í samanburði við aðrar þjóðir. Ísland hefur varðandi þungaflutninga á landi einungis einn þátt þ.e. flutning á vegum á meðan samkeppnislönd hafa til viðbótar kerfi með járnbrautum, fljótasiplingar og skipaskurði sem hafa og verið byggð upp á löngum tíma á meðan uppbygging landflutningakerfis á Íslandi hófst af einhverri alvöru fyrir um 50 árum síðan.

Breytingar á samspili landflutninga við sjóflutninga er síðan mjög áhugavert, en sjóflutningar tóku meginhluta þungaflutninga á árum áður og þjónaði þess tíma atvinnulífi og samfélögum. Horfa verður til breyttrar samsetningu atvinnulífs, sérhæfing s.s. sjávarútvegi og nýjar atvinnugreinar eru að hasla sér völl s.s. fiskeldi og ferðþjónusta.

Vegagerðin hefur á síðasta áratug breytt hönnun á stofnvegakerfinu til að mæta nýjum þörfum og má segja að verið sé að teygja sig í þá átt að geta þjóna flutningum sem í öðrum löndum er sinnt meira með járnbrautakerfi. Fyrir vikið eru stofnvegir dýrara í uppbyggingu en gefa um leið færi á að þróa nýjar atvinnugreinar um allt land og auka þar með landsframleiðsu og auknar skatttekjur.

Þetta leiðir því hugann að því hvort allur kostnaður af innviðafjárfestingu greiðist af notendum eða horft sé til að um sé að ræða langtímafjárfestingu og hluti hennar greiðist af annarri gjaldtöku s.s. auðlindasköttum. Stjórnvöld gætu einnig horft til þess að minnka álag á stofnvegakerfið og auka þar með nýtingartíma stofnvegaframkvæmda með því að auka hlutdeild sjóflutninga að nýju og stuðla að eflingu útflutningshafna í hverjum landshluta.

Telja verður að þau áform sem hér eru kynnt séu ríkt tækifæri til að taka upp þetta samtal og leita eftir samráði við atvinnulíf og samfélög um land allt en ekki með þröngt sjónarhorn á tekjuöflun ríkissjóðs. Aðild innviðafjárfesta ætti hér einnig að taka með til samráðs.

Viðauki 2 Áform um lagasetningu – Umfjöllun um um einstaka kafla og undirliði (vísast til kaflaheita og tölugildi undirliða) Málsnúmer FJR24060029

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Vakin er athygli á að lækkun tekna er ekki eingöngu varðandi samgönguframkvæmdi heldur hefur lækkunin einnig leitt til samdráttar í vegþjónustu sumar sem vetur og ekki mætt aukinni þörf. Benda verður einnig á að gróska er einnig í öðru atvinnulíf en ferðþjónustu .s.s fiskeldi. Ferðþjónusta hefur einnig eflst á síðustu áratugum einna mest þar sem samgöngukerfið var í meira mæli tilbúið til að mæta auknum ferðamannastraum til landsins s.s. á Suðurlandi en ekki t.d. á Vestfjörðum og Austfjörðum.

Þeir borga sem nota. (The user pays principle)

Um stighækkun gjaldtöku eftir þyngd.

Gera verður kröfu um að skoða þetta markmið út frá samfélags og efnahagslegum þáttum en ekki einungis umhverfisþáttum. Hafa verður í huga að nýtt fyrirkomulag sé til að bæta samkeppnisstöðu og taki tillit til mismunandi samsetningu atvinnulífs og samfélaga um land allt. Skerði nýtt kerfi samkeppnisstöðu landsbyggðar þá má leiðum líkum að því að tekjuávinningur af nýju kerfi minnki hratt og vegna tapaðra skatttekna frá atvinnulífi og samfélagi. Slíkt væri samhliða andstætt annarri stefnumörkun ríkisins s.s. stefnu í málefnum sveitarfélaga, landsskipulagsstefnu og byggðaáætlun. Hér vísast einnig til umsagnar um frummat á áhrifum frumvarps.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

“endurheimta þannig tekjutap síðustu ára”

Skýra þarf hér nánar hvort átt sé við að komið verði þá eftirleiðis í veg fyrir tekjutap, eða ætlun sé einnig að ná inn uppsöfnuðu tekjutapi síðustu ára.. Ef ná eigi inn uppsöfnuðu tekjutapi þá þarf að upplýsa hver sú fjárhæð er og hvernig henni verður skipt og hve langan tíma tekur að greiða hana upp.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til

“Samhliða er nauðsynlegt að koma á auknu jafnræði”

Slíkt jafnræði og sanngirni verður þá einnig að snúa að jöfnum gæðum vegakerfisins og vegþjónustu um land allt. Ef horft er til tillögu að samgönguáætlun sem lögð var fyrir síðasta þing en ekki afgreidd, þá má áætla að það taki næstu 30 árin að landssamgöngur séu jafnar um allt land, þ.e. eins og gæðin eru á bestu vegum í dag. Því má ljóst vera að fyrir samræmt gjald þá verður íbúum mismunað eftir búsetu og fá ekki sambærilega þjónustu eða gæði á vegakerfi en verður gert að greiða sama gjald.

G. Mat á áhrifum þeirra leiðar sem áformað er.

Vísað er til umfjöllunar áætluð áhrif frumvarpsins í viðauka 1. Að annarsvegar að hlutfall skatttekna af ökutækjum og notkun þeirra sé vanáætlað og viðmiðunarár gefi skakka mynd af áætluðu meðaltals hlutfalli landsframleiðslu 1,7%.