

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda v/Sturlugötu

Sími: 525-4500/525-4553

Fax: 552-6806

Heimasíða: www.hag.hi.is

Tölvufang: ioes@hag.hi.is

Skýrsla nr. C99:11

Þjónustugjöld í flugi

Skýrsla til Flugmálastjórnar

Nóvember 1999

Formáli

Í desember 1998 var samningur Flugmálastjórnar og Hagfræðistofnunar um að stofnunin tæki að sér að gera úttekt á notendagjöldum undirritaður. Samningurinn fól í sér að setja fram hagræn rök notendagjalda og framkvæma greiningu á kostnaði flugmála á hendi ríkisins sem myndi nýtast við endurskipulagningu gjaldskrár Flugmálastjórnar.

Rétt er að taka það fram að viðfangsefni skýrslunnar er yfirgripsmikið og margbrotið. Niðurstöður útreikninga má fremur líta á sem greiningu kostnaðar en tillögur um notendagjöld. Til að unnt sé að framkvæma þá útreikninga sem gerðir eru er nauðsynlegt að gefa sér ákveðnar forsendur sem hafa áhrif á niðurstöður. Efnistöð og niðurstöður skýrslunnar ber að skoða í þessu ljósi.

Skýrsluna unnu Axel Hall, sérfræðingur á Hagfræðistofnun og Gylfi Magnússon, dósent við viðskipta- og hagfræðideild HÍ.

Hagfræðistofnun í nóvember 1999

Tryggvi Þór Herbertsson
forstöðumaður

Efnisyfirlit

Ágrip.....	1
English Summary	5
Inngangur	7
1. Hagræn sjónarmið notendagjalda	8
1.1 Hagræn skilvirkni og önnur markmið.....	10
1.2 Hagræn skilvirkni og hlutverk verðs.....	11
1.3 Jaðarkostnaðarverðsreglan	11
1.4 Skattar, notendagjöld og jaðarkostnaður.....	12
1.5 Endurheimt kostnaðar og stærðarhagkvæmni.....	13
1.6 Almenn niðurgreiðsla	13
1.7 Verðaðgreining	14
1.8 Meðalkostnaðarverðsreglan	14
2. Ýmis sjónarmið við álagningu notendagjalda	16
2.1 Reynsla OECD við álagningu notendagjalda.....	16
3. Notendagjöld: Alþjóðleg viðhorf.....	21
3.1 Alþjóðaflugmálastofnunin	21
3.2 Stefna Evrópusambandsins	24
4. Fjármál flugmála og notendagjöld.....	26
4.1 Rekstur Flugmálastjórnar.....	26
4.1.1 Flugleiðsögugjöld í innanlandsflugi.....	33
4.2 Keflavíkurflugvöllur	35
4.3 Rekstur flugmála.....	37
4.4 Verðteygni eftirspurnar og áhrif gjaldlagningar á innanlandsflug	38
Heimildaskrá	40
Viðauki: Flugvallargjald - Munur á skatti og gjaldi	41

Ágrip

Í þessari skýrslu er fjallað um leiðir til að setja á notendagjöld til að fjármagna rekstur flugmála á Íslandi. Rekstur flugmála greiðist alla jafna af ríkissjóði og fellur undir A-hluta ríkissjóðs. Ríkisvaldið aflar ýmissa sértekna til þessa rekstrar en það sem upp á vantar greiðist af ríkissjóði. Undanfarin ár hefur ríkisvaldið leitað nýrra leiða við fjármögnun ríkisstofnana og er álagning notendagjalda ein þeirra. Rekstur Flugmálastjórnar er umfangsmikill og því er mikið verk að endurskoða tekjustofna hennar.

Í skýrslunni er fjallað um helstu kosti sem til greina þykja koma. Til að setja mál í samhengi er einnig nokkur umfjöllun um ríkisfjármál almennt og notendagjöld sérstaklega. Þótt hér sé sjónum beint að rekstri Flugmálastjórnar sérstaklega á margt af því sem fram kemur einnig við um aðrar ríkisstofnanir.

Undanfarin áratug hefur umfang notendagjalda aukist allverulega. Með auknu umfangi og reynslu hefur safnast saman þekking á því hverjar séu bestu leiðir við framkvæmd og álagningu notendagjalda. Eftirfarandi atriði eru almennt talin mikilvæg við álagningu notendagjalda:

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.

Samráð við notendur: Gæta þarf þess þegar nýtt gjald er sett á eða gjaldi breytt að hafa samráð við notendur.

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.

Árangursríkt og skilvirkt innheimtukerfi: Árangursríkt og skilvirkt innheimtukerfi við innheimtu notendagjalda er mikilvægt til að notendagjöld öðlist trúverðugleika. Ábyrgð á innheimtu á fela þeirri stofnun sem leggur á gjöldin. Mikilvægt er að leitast við að lágmarka innheimtukostnað og sérhver óþægindi sem fylgja innheimtu gjaldanna.

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 gjaldtakan til þess að draga bæði úr kostnaði og bæta þjónustu.

Meðhöndlun tekna: Tekjum sem verða til vegna notendagjalda á að halda eftir í þeim stofnunum þar sem notendagjöldin eru lögð á.

Val verðstefnu: Þar sem á við, 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.

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 einkasölunni séu ekki notaðar til að greiða niður vöru í samkeppni við vörur sem framleiddar eru í einkageira.

Hingað til hefur álagning notendagjalda oftast byggt á því sem kalla má *aðferð bókarans*, þ.e. heildarútgjöldum að teknu tilliti til tekna af verslun og þjónustu einfaldlega verið deilt á farþega og þar með fengið nauðsynlegt gjald á hvern farþega. Þessi hefðbundna leið byggir á þremur þáttum:

- **Farþegafjöldi** á flugvelli
- **Tekjum** af verslun á flugvelli
- **Gjaldstofni** á flugvelli

Með þessa aðferð að leiðarljósi má reikna út gjaldstofn og nauðsynleg gjöld pr. farþega í innanlandsflugi til að ná fram að fullu endurheimta kostnað. Tafla 0.1 sýnir fjölda farþega í innanlandsflugi 1997 og reiknuð notendagjöld skv. aðferð meðaltalskostnaðar.

Tafla 0.1. Fjöldi farþega í innanlandsflugi 1997
og gjöld skv. aðferð meðaltalskostnaðar

Gjaldstofn notendagjalda	869.719.647 kr.
Fullorðnir	361.407
Börn	32.788
Gjald pr. fullorðinn	2.302 kr.
Gjald pr. barn	1.151 kr.

Þar sem rekstri Keflavíkurflugvallar og innanlandsflugs er haldið aðskildum er nauðsynlegt að skoða rekstur Keflavíkurflugvallar sérstaklega og reikna út gjaldstofn fyrir hann. Afkoma flugvallarins að meðaldri afkomu fríhafnar er jákvæð sem nemur 683 milljónum kr. Þá er ekki gert ráð fyrir kostnaði vegna þeirra viðbótarframkvæmda sem nú eru fyrirhugaðar. Með því að sameina þennan gjaldstofn fjárförf innanlandsflugs og reikna út nauðsynlegt notendagjald pr. farþega í innanlands eða millilandaflugi fást eftirfarandi niðurstöður:

Tafla 0.2. Rekstur flugmála á Íslandi

Gjaldstofn notendagjalda Flugmálastjórnar	869.719.647 kr.
Gjaldstofn notendagjalda Keflavíkurflugvöllur	<683.222.498> kr.
Samtals fjárförf:	186.497.149 kr.
Fríhöfn og áfengisgjald af Keflavíkurflugvelli	560.000.000 kr.
Samtals án framlags fríhafnar og áfengisgjalds:	746.497.149 kr.

Með tölur yfir farþega fjölda er það einföld deiling að finna út meðalkostnað pr. farþega og gjald pr. farþega til að endurheimta kostnað.

Tafla 0.3: Notendagjöld ¹

Notendagjald pr. farþega fríhafnarframlag undanskilið	913 kr.
Notendagjald pr. farþega fríhafnarframlag meðtalið	228 kr.

Ákveðna fyrirvara verður að hafa við niðurstöður þessarar töflu. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að eftirspurnin sé fullkomlega óteygjin þ.e.a.s. að áhrif gjaldlagningar á fjölda farþega séu engin. Augljóst má telja að gjaldlagning af því tagi sem hér er sett fram myndi að öllum líkindum draga að einhverju leyti úr eftirspurn eftir flugi. Sennilega yrði samdráttur í millilandaflugi lítill en hins vegar má telja að samdráttur í innanlandsflugi yrði einhver. Þessi samdráttur þarf því frekari skoðunar við. Hins vegar eru þessar tölur háðar því að gjaldstofninn sé rétt reiknaður. Hér er nokkur óvissa, m.a. um kostnað Flugmálastjórnar vegna viðhalds og nýfjárfestingar auk þess sem tekjur á Keflavíkurflugvelli eru háðar nokkurri óvissu. Þessar tölur ber að skoða í því ljósi. Ennfremur skal lögð áhersla á að skoða þær tölur sem hér eru birtar sem hluta af kostnaðargreiningu en ekki sem tillögur um gjöld.

¹ Hér er ekki tekið tilliti til að tæknilega ætti að hafa tekjur vegna lendingargjalda bæði í innanlandsflugi og millilandaflugi hér með þar sem þau gjöld eru ekki kostnaðartengd. Lendingargjöld í innanlandsflugi 1997 voru 74 milljónir og í millilandaflugi voru þau 377 milljónir.

English Summary

This report deals with the various options available to impose user charges to finance the operation of civil aviation in Iceland. The report analyses the state of finances of the civil aviation in Iceland.

During the last decade the scope of user charges has increased all over the world. This has led to an increased experience in the calculation and treatment of user charges. The following are general guidelines for user charging for government services:

Clear legal authority: It is important that the legal authority for an organisation to charge for its services be clearly defined.

Consultation with users: Consideration should be given to holding consultations with users when a charge is being introduced or significantly altered.

Determine full costs: The full cost of providing each service that is subject to a charge should be determined.

Effective and efficient collection system: An effective and efficient system for collecting users charges is critical for the credibility of any users charging regime.

Treatment of receipts: Consideration should be given to the respective organisation retaining the proceeds of any user charges it collects.

Appropriate pricing strategies: Wherever relevant, pricing should be based on competitive market prices.

Ensure competitive neutrality: If an organisation is supplying a commercial service in competition with the private sector while retaining a monopoly provision of another service, care needs to be taken to ensure that the monopoly service is not subsidising the commercial service.

Recognise equity considerations: Considerations should be given to reduced charges for users where full cost recovery would represent an excessive financial burden on individual users.

The traditional approach to airport charges has been that of an accountant. The total cost base for an airport is divided between the total traffic at the airport after subtracting income from commercial activities. Simple and easy to understand and suitable for non-profit making government owned entities. In this model the drivers are:

- Amount of traffic at the airport
- Level of commercial income
- Airport cost base

Based on this approach the user charges necessary for the financing of government civil aviation in Iceland based on full cost recovery will be the following:

Table 0.1: User Charges

User charges per passenger excluding duty free	913 kr.
User charges per passenger including duty free	228 kr.

The following set of disclaimers must however be noted. The findings of this report are to a large extent based on the underlying assumptions made in the report. Particularly the results assume a perfectly inelastic demand for flights. Obviously user charges will probably reduce the volume of domestic flights but will probably not affect international flights. In addition the calculation does not take into account irregular investment costs including the necessary new extension to the station at Keflavík airport and also the uncertainty over the future costs and possible revenues at Keflavík airport. The findings of this report are to be considered as a cost analysis rather than a proposal for a charging structure.

Inngangur

Í þessari skýrslu er fjallað um leiðir til að setja á notendagjöld til að fjármagna rekstur flugmála á Íslandi. Rekstur flugmála greiðist alla jafna af ríkissjóði og fellur undir A-hluta ríkissjóðs. Ríkisvaldið aflar ýmissa sértekna til þessa rekstrar en það sem upp á vantar greiðist af ríkissjóði. Undanfarin ár hefur ríkisvaldið leitað nýrra leiða við fjármögnun ríkisstofnana og er álagning notendagjalda ein þeirra leiða sem hefur verið farin. Rekstur flugmálastjórnar er umfangsmikill og því er mikið verk að endurskoða tekjustofna slíkrar stofnunar.

Í skýrslunni er fjallað um helstu kosti sem til greina þykja koma. Til að setja mál í samhengi er einnig nokkur umfjöllun um ríkisfjármál almennt og notendagjöld sérstaklega. Þótt hér sé sjónum beint að rekstri flugmálastjórnar sérstaklega á margt af því sem fram kemur einnig við um aðrar ríkisstofnanir.

Uppbygging skýrslunnar er sú að í 1. kafla er fjallað um hagræn sjónarmið notendagjalda, hagfræðina sem liggur að baki þeim og hvernig eigi að ákvarða þau. Í 2. kafla eru tekin fyrir þau sjónarmið sem verður að taka tillit til við álagningu notendagjalda. Í 3. kafla er fjallað um notendagjöld í alþjóðlegu samhengi. Í 4. kafla er lýsing á rekstri ríkisvaldsins á sviði flugmála á Íslandi í dag, fjármögnun þess. Einnig er fjallað um álitaefni sem upp koma við fjármögnun rekstrar með notendagjöldum.

1. Hagræn sjónarmið notendagjalda

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.

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.

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 stjórn mála um að gera það ekki eða a.m.k. 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. 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. 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 annað hvort 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 endurspeglaði ekki óbeinan hag annarra en þeirra sem þiggja þjónustuna af því að hún sé veitt.

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. Þá þekkist einnig að hið opinbera reki ýmis samgöngutæki og má t.d. nefna almenningsvagna hérlendis sem dæmi.

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 flugvalla og flugumferðarþjónusta hérlendis. Auðveldara er að sjá röksemdirnar fyrir því að hið opinbera annist flugumferðarþjónustu. Í því felst meðal annars að setja reglur um hegðan manna og leggja við því refsingar að fylgja reglunum ekki. 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 sjálft 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.² 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.

² Í skýrslunni er einkum einblínt á farþegaflug og tekjur af því en flugfélög hafa einnig nokkrar tekjur af vöruflutningum.

Sé tekin ákvörðun um að farþegar (eða flugfélög) greiði fyrir þjónustuna þarf vitaskuld að ákveða hvaða verð er sett upp. Margar mismunandi leiðir eru færar. Sérhver þeirra hefur bæði kosti og galla og því er mikilvægt að skoða alla möguleika ítarlega.

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.

1.1 Hagræn skilvirkni og önnur markmið

Ráðstöfun verðmæta er skilvirk þegar ekki er hægt að bæta hag eins aðila án þess að skerða hag annars.³ 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

³ Ráðstöfun verðmæta sem uppfyllir þetta skilyrði er á fræðimáli sögð *Paero-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.

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 veða saman markmið um hagræna skilvirkni og einfaldleika við verðlagningu notendagjalda.

1.2 Hagræn skilvirkni og hlutverk verðs

Í markaðshagkerfi þjónar verð þremur lykilhlutverkum. Verðið lætur í té hvata sem 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 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.

1.3 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 herra en ávinningur hugsanlegs kaupanda, neytanda, kaupir hann ekki, sé verðið lægra lætur hann verða af kaupunum.

Í þessu tilfalli taka neytendur ákvörðun sem er rétt í hagrænum skilningi svo framfarlega sem ávinningur einstaklings af kaupnum 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.⁴ 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.

1.4 Skattar, notendagjöld og jaðarkostnaður

Algennt 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 vegafremkvæmdir 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.⁵

⁴ Sem dæmi um vörur þar sem þetta á ekki við, þ.e. ytri áhrifa gætir, má nefna vörur sem valda mengun. Neysla eins á slíkri vöru hefur neikvæð áhrif á hag annarra. Neysla annarra vara bætir hag aðila sem ekki koma að ákvörðun um það hvort neyta eigi varanna. Sem dæmi um hið síðarnefnda má nefna húseiganda sem stofnar til útgjalda til að bæta garðinn sinn, nágrennar hans hafa hugsanlega einnig ánægju af því að horfa á vel snyrtan garðinn.

⁵ 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.

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

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.

1.5 Endurheimt kostnaðar og stærðarhagkvæmni

Rekstur og uppbygging samgöngumannvirkja einkennist oft á tíðum af stærðarhagkvæmni. Stærðarhagkvæmni felur í sér að kostnaður á einingu lækkar eftir því sem meira er framleitt, í þessu tilfalli 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 dugur 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
- Verðaðgreining
- Meðalkostnaðarverðsreglan

1.6 Almenn niðurgreiðsla

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

1.7 Verðaðgreining

Ein leið til að endurheimta kostnað er að skipta notendum upp í hópa og setja 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 óteygin og hinna teygin. Hugsanlegt er að skipta fólki í marga hópa með mishárrí 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 hærra gjald. Þá er það ókostur við þessa leið að hætt er við að fólk sem greiða á hátt gjald sé ósátt við mismununina.

1.8 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 tilfalli 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.

2. Ýmis sjónarmið við álagningu notendagjalda

Undanfarin áratug hefur umfang notendagjalda aukist allverulega. Með auknu umfangi og reynslu hefur safnast saman þekking á því hverjar séu bestu leiðir við framkvæmd og álagningu notendagjalda. OECD hefur gefið út skýrslu þar sem safnað er saman þeim sjónarmiðum sem mikilvægt er að viðhafa við álagningu notendagjalda.⁶ Eftirfarandi kafli byggir á þessari skýrslu.

2.1 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. Löggin 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

⁶ OECD (1998), "Best practice guidelines for user charging for government services," Puma Policy Brief nr. 3. Public Management Service.

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 flókin, til dæmis þegar sama stofnun er með fjölþætta 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 færslur 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 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 viðtækri 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 gjaldtakan til þess að draga bæði úr kostnaði og bæta þjónustu. Í þessu samhengi er mikilvægt fyrir stjórnendur að setja ákveðin kostnaðar-, þjónustu- eða önnur árangurstengd markmið 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 sniða 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 á 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 leyfði 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 hefur aukið fjárhagslegt sjálfstæði ríkisstofnana.

Dæmi frá Finnlandi

Val verðstefnu: Þar sem við 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 skilvirkan 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 aukningar í aðgerðum 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

3. Notendagjöld: Alþjóðleg viðhorf

3.1 Alþjóðaflugmálastofnunin

Alþjóðaflugmálastofnunin, ICAO, hefur sett fram svokallaðar grundvallarreglur um álagningu notendagjalda vegna flugs.⁷ Þar er lýst ýmsum leiðum til álagningar notendagjalda og settar fram reglur um hve mikilla tekna megi afla með álagningu gjaldanna. Þrátt fyrir að í reglunum sé nokkuð skýrt kveðið á um tegundir gjalda hefur flugfélögum og flugvallaryfirvöldum víða um heim tekist að réttlæta ýmsar aðrar tegundir gjalda með því að þau gjöld séu í anda regla ICAO. Helstu tegundir notendagjalda á flugvöllum hafa lengstum verið þær sem fram koma í töflu 3.1.

Tafla 3.1: Hefðbundnir tekjustofnar flugvalla

Gjaldtegundir	Mælistiki gjalds	Athugasemdir
Lendingargjald	Þyngd flugfars	Yfirleitt er gjaldið innheimt einu sinni, annaðhvort við landingu eða flugtak.
Stæðisgjald	Þyngd flugfars	Venjulega ekki innheimt fyrstu fjóra tíma eftir landingu.
Farþegagjald	Fjöldi flugfarþega	

Frávik frá þessu hefðbundna mynstri hafa hins vegar birst að undanfögnu í Evrópu og víðar í formi nýrra afbrigða gjalda. Þróunin hefur verið í þá átt að fjölga gjöldum og gera gjaldheimtu flóknari. Til nýbreytni má telja eftirtalin gjöld:

- **Öryggisgjöld:** Þessi gjöld eru einkum innheimt á alþjóðaflugvöllum vegna kostnaðar við öryggiseftirlit og skoðun á handfarangri farþega. Flugfélög og flugvellir hafa leitast við að halda þessum kostnaði aðgreindum frá öðrum kostnaði og víða hefur verið tekið að innheimta sérstök gjöld til að mæta þeim kostnaði.

⁷ Sjá ICAO skjal 9082/4.

- **Hávaðatengd gjöld:** Aukinn þrýstingur íbúa í nágrenni flugvalla og umhverfissinna hefur ýtt undir álagningu þessarar tegundar gjalda. Yfirleitt er innheimtan með þeim hætti að ákveðinni fjárhæð er bætt við landingargjöld hávaðasamra flugvéla. Sumir flugvellir innheimta enn fremur hærri landingargjöld þegar hávaði frá flugvél fer yfir tiltekin hljóðmörk í landingu.
- **Álagstengd gjöld:** Slík gjöld eru innheimt á nokkrum flugvöllum til að notendur greiði fyrir viðbótarkostnað vegna notkunar á álagstímum.
- **Útblástursgjöld:** Þessi gjöld hafa verið kynnt bæði í Svíþjóð og Sviss. Þau fela það í sér að landingargjald fer hækkandi eftir því sem flugvél veldur meiri loftmengun.

Alþjóðaflugmálastofnunin ICAO hefur enn fremur sett fram helstu reglur sem talið er að gilda eigi um notendagjöld.⁸ Þær eru eftirfarandi:

- **Kostnaðartengsl:** Lögð er áhersla á að hægt sé að greina þann kostnað sem stofnað er til vegna ákveðinnar aðstöðu og tengja hann við þær tekjur sem eru endurheimtar með notendagjöldum.
- **Bókhaldsleg meðhöndlun starfsemi:** Hagnað af starfsemi sem tengist flugrekstri einungis óbeint, t.d. hagnaður verslana og bílastæða, á að telja flugvelli til tekna við útreikning notendagjalda. Í framkvæmd á því að líta á flugvöll sem eina rekstrareiningu.
- **Mismunur rekstraraðila:** Leitast skal við að gjaldskrá mismuni ekki rekstraraðilum. Gjaldskrá skal ekki ívilna einum hópi notenda á kostnað annarra.
- **Samráð:** Flugvallaryfirvöldum er ráðlagt að hafa samráð við notendur þjónustu áður en gjaldskrá er breytt eða aðrar breytingar gerðar sem geta haft áhrif á notendagjöld.

⁸

Sjá frekari umfjöllun í ICAO 9082/4.

- **Úrskurðaraðili:** Mælt er til að óháður aðili sé til staðar sem geti skorið úr um ágreiningsefni sem upp kunna að koma milli flugfélaga og flugvallaryfirvalda vegna gjaldskrár eða túlkun hennar.

Til skamms tíma þóttu þessar reglur gefast nokkuð vel. Að undanfögnu hafa hins vegar komið fram raddir um að breytt rekstrarfyrirkomulag flugvalla í kjölfar einkavæðingar og nauðsynlegar fjárfestingar á mörgum flugvöllum gerði breytingar aðkallandi. Einkavæðing flugvalla hefur leitt til árekstra þar sem hagnaðarhámörkun fer ekki vel saman við þær reglur sem hafa verið í gildi hingað til. Flugfélög hafa í ríkari mæli lent í árekstrum við flugvallaryfirvöld og jafnvel sakað þau um einokunartilburði.

Hingað til hefur álagning notendagjalda oftast byggt á því sem kalla má *aðferð bókarans*, þ.e. heildarútgjöldum að teknu tilliti til tekna af verslun og þjónustu einfaldlega verið deilt á farþega og þar með fengið nauðsynlegt gjald á hvern farþega. Þessi hefðbundna leið byggir á þremur þáttum:

- **Farþegafjöldi** á flugvelli
- **Tekjur** af verslun á flugvelli
- **Gjaldstofn** á flugvelli

Í framkvæmd greiða flugfélög skv. þessari reglu allan kostnað af rekstri flugvalla þegar frá hafa verið dregnar aðrar tekjur hvers flugvallar, þar með taldar niðurgreiðslur hins opinbera þar sem það á við, og borgar hvert flugfélag í hlutfalli við farþegafjölda. Reglan er einföld og auðskiljanleg og hefur sérstaklega þótt henta vel stjórnendum flugvalla sem ekki eru reknir í ágóðaskyni.

Þetta fyrirkomulag virðist þó víða henta sífellt verr vegna breyttra aðstæðna. Flugfélög og flugmálayfirvöld hafa að undanfögnu verið að fíkra sig áfram með nýjar aðferðir. Ástæður þessarar þróunar eru nokkrar en helst ber að telja eftirfarandi:

- Kerfi sem byggir á greiðslum farþega á afgangskostnaði felur ekki í sér hvata til **rekstrarhagræðingar** eða hámarksáhrif annarra tekna á flugvöllum.
- Minnkaður vilji stjórnvalda til **niðurgreiðslu** á rekstri flugvalla.
- **Einkavæðing** flugvalla og krafa um **hagnaðarhámörkun**.

3.2 Stefna Evrópusambandsins

Með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið varð Ísland aðili að sameiginlegum innri markaði í flugi á Evrópska efnahagssvæðinu með þeim takmörkunum og fyrirvörum sem um getur í samningnum.

Markmið samningsins er að mynda öflugt og einsleitt efnahagssvæði sem grundvallast á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum. Ein afleiðing þessa er að Ísland verður að taka tilskipanir og reglugerðir ESB upp í íslenskan rétt.⁹

Framkvæmdastjórn ESB hefur að undanfögnu unnið að gerð tilskipunar varðandi notendagjöld á flugvöllum. Árið 1995 var gefið út skjal sem var lagt fram sem tillaga/frumvarp að tilskipun. Markmiðið með þessari tilskipun er að leggja grunn að stefnu ESB um notendagjöld. Tillaga þessi byggir að grunni til á hugmyndum um tengsl gjalda við kostnað, gagnsæi gjalda (tengslum kostnaðar við notendagjöld) og banni við mismunun. Ætlunin er að tilskipunin nái til allra flugvalla innan bandalagsins og jafnframt til flugvalla í Noregi og á Íslandi (engir flugvellir eru í Lichtenstein).

Í þriðju grein tilskipunarinnar kemur fram að ekki megi mismuna flugfélögum eða farþegum. Þannig eigi jafnhá gjöld að gilda vegna flugs til eða frá ákveðnum flugvelli til annars innan EES svæðisins, hvort sem gjöldin eru skilgreind út frá tegund og/eða einkennum flugvélar, vegalengd flugs, stjórnunar- eða tollameðferð.

Í gr. 2.6 í tilskipuninni kemur fram að greiðendur notendagjalda eru flugfélög. Í fyrstu málsgrein fjórðu greinar tilskipunarinnar er fjallað um kostnaðartengsl notendagjalda. Þar segir að notendagjöld sem innheimt eru á flugvelli eða flugvallakerfi skuli vera í eðlilegu hlutfalli við heildarkostnað þjónustu og aðstöðu sem þessum gjöldum er ætlað að standa undir. Þegar slíkur kostnaður er ákvarðaður skal taka tillit til eftirfarandi þátta:

- Fjármögnunarkostnaður fjárfestingar.
- Vaxtagjöld.
- Útgjöld til rekstrar og viðhalds.
- Stjórnunarkostnaður og skattar.

⁹ Sbr. 7. gr. 1. nr. 2/1993 (Lög um evrópska efnahagssvæðið).

- Eðlileg arðgjöf á fjármagn sem bundið er í rekstrinum.

Önnur málsgrein fjórðu greinar tiltekur skilyrði fyrir því að flugmálayfirvöld megi millifæra hagnað sem er tilkominn vegna notendagjalda af einum flugvelli yfir á annan. Skilyrðið er að um þessa svæðisbundnu flugvelli fari innan við 300.000 farþegar á ári og innan við 30.000 tonn af frakt sem og að farþegahreyfingar svæðisbundinna flugvalla séu a.m.k. 5% af heildar farþegahreyfingum flugvallarins.

Flugvellir (flugvöllur eða net flugvalla) sem um fara innan við ein milljón farþega á ári eru þó undanþegnir takmörkunum á millifærslum milli flugvalla og tengslum kostnaðar og notendagjalda. Þar sem Keflavík eða Reykjavík hafa fleiri farþega en þetta er augljóst miðað við núverandi tillögur að möguleikar til tilfærslna milli flugvalla hér á landi eru takmarkaðir af þessum tillögum ESB. Þó ber að hafa í huga að umræddar tillögur eru ekki endanlegar og óvíst hver niðurstaðan verður. Þegar þessi skýrsla er í vinnslu virðist líta út fyrir sem þessar tillögur fái ekki brautargengi. Framkvæmdastjórn ESB virðist um þessar mundir vera að beina sjónum sínum í flugmálum að mismunun í gjöldum milli innanlandsflugs og millilandaflugs á Evrópska efnahagssvæðinu sem gerir það að verkum að bannað verður að mismuna flugi á grundvelli innanlands- og millilandaflugs.

4. Fjármál flugmála og notendagjöld

Starfsemi ríkisvaldsins á Íslandi á sviði flugmála skiptist í meginatriðum í tvo þætti, annars vegar rekstur Keflavíkurflugvallar og hins vegar rekstur annarra flugvalla. Utanríkisráðuneytið hefur yfirumsjón með rekstri Keflavíkurflugvallar. Umsjón með rekstri annarra flugvalla er á hendi Flugmálastjórnar Íslands. Umfjöllun hér á eftir er skipt í samræmi við þetta.

4.1 Rekstur Flugmálastjórnar

Skipta má starfsemi Flugmálastjórnar í fjóra meginþætti:

- Að veita flugumferðarþjónustu á flugstjórnarsvæði Íslands.
- Að sjá um rekstur á flugvallarmannvirkjum íslenska ríkisins að Keflavíkurflugvelli undanskildum.
- Að sjá um rekstur flugleiðsögu- og fjarskiptakerfa.
- Að hafa yfirumsjón með flugöryggismálum í íslenskri lofthelgi.

Á Íslandi eru 43 flugvellar. Þar af eru þrír alþjóðaflugvellar. Alþjóðaflugvellirnir og tuttugu flugvellar þeim til viðbótar þjóna áætlunarflugi innanlands. Aðrir tuttugu flugvellar þjóna ýmiss konar annarri umferð. Til viðbótar þessum 43 flugvöllum eru 33 flugbrautir sem notaðar eru við sjúkraflug og einkaflug.

Starfsemi Flugmálastjórnar er fjárhagslega skipt í þrjá meginþætti:

- I. Rekstur A-hluta Flugmálastjórnar.
- II. Rekstur A-hluta flugmálaáætlunar.
- III. Rekstur B-hluta alþjóðaflugþjónustu.

Fylgt er þeim reikningsskilaaðferðum er gilda um ríkisstofnanir sem falla undir A-hluta ríkisreiknings. Þannig er allur stofnkostnaður gjaldfærður á því ári sem til hans er stofnað. Þá eru áhrif verðlagsbreytinga á rekstur og stöðu stofnunarinnar ekki reiknuð og færð í uppgjörið. Í rekstrarreikningi er tekjum og gjöldum sem tengjast alþjóðaflugþjónustunni og flugmálaáætlun haldið aðgreindum frá tekjum og gjöldum

vegna annarrar starfsemi Flugmálastjórnar. Undir flugmálaáætlun falla allar nýfjárfestingar og meiriháttar viðhald við rekstur flugvalla sem heyra undir flugmálastjórn. Flugmálaáætlun er fjármögnuð með sérstökum skatti á innanlands- og millilandafarþega.

Rekstur Flugmálastjórnar og flugmálaáætlun eru á A-hluta fjárlaga. Eftirfarandi reikningar sýna gjalda- og tekjuliði rekstrar árið 1997 fyrir rekstur Flugmálastjórnar annars vegar og flugmálaáætlun hins vegar.

REKSTRARREIKNINGUR 1997

	31.12.1997
	kr.
REKSTRARTEKJUR	
Þjónustutekjur.....	158.261.361
Skoðunar og eftirlitsgjöld.....	46.127.518
Lendingargjöld.....	74.188.611
Aðrar tekjur.....	96.736.996
Rekstrartekjur alls	<u>375.314.486</u>
REKSTRARGJÖLD	
Laun og launatengd gjöld.....	595.969.747
Annar rekstrarkostnaður.....	318.640.966
Afborgun og vextir v. flugvél.....	12.000.000
Gjaldfærð eignakaup.....	14.179.931
Opinber gjöld.....	20.148.282
Rekstrargjöld alls	<u>960.938.926</u>
Rekstrarhagnaður (tap) fyrir fjármagnsliði	(585.624.440)
FJÁRMUNATEKJUR OG FJÁRMAGNSGJÖLD	
Vaxtatekjur og gegnismunur.....	19.897.473
Vaxtagjöld og gengismunur.....	(1.089.309)
	<u>18.808.164</u>
Kostn.hludt.Flugmálastjórnar v. Alþjóðaflugþjónustu	(20.095.600)
Hagnaður (tap) fyrir framlög	<u>(586.911.876)</u>
FRAMLÖG	
Framlag ríkissjóðs.....	416.698.367
Framlag skv. flugmálaáætlun.....	190.000.000
	<u>606.698.367</u>
Hagnaður (tap) af reglulegri starfsemi	19.786.491

FLUGMÁLA ÁÆTLUN 1997

TEKJUR

Flugvallagjald innanlands.....	62.332.123
Flugvallagjald millilanda.....	435.990.695
Eldsneytisskattur.....	<u>51.793.375</u>
	<u>550.116.193</u>

ÚTGJÖLD

Stofnkostnaður.....	282.807.771
Til Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar.....	60.000.000
Til reksturs.....	<u>190.000.000</u>
	<u>532.807.771</u>

Eins og sjá má í ofangreindum tölum eru tekjur vegna notendagjalda allnokkrar. Skipta má þessum tekjustofnum í fernt:

- Gjald fyrir lofthæfiskírteini (nú eftirlitsgjald loftfara)
- Gjald fyrir Flugrekstrarleyfi (nú eftirlitsgjald flugrekenda)
- Lendingargjald
- Farþegagjald

Lofthæfiskírteini¹⁰. Árlegt gjald fyrir lofthæfiskírteini tekur eingöngu til útgáfu skjalsins sjálfs. Auk þess er greitt sérstakt skoðunar- og eftirlitsgjald, sambærilegt við árlegt gjald fyrir lofthæfisskírteini erlendis, ár hvert. Greitt er annars vegar fast grunngjald og hins vegar gjald fyrir hvert kíló. Bæði grunngjaldið og þyngdargjaldið eru mishá eftir þyngdarflokkum. Fyrir fyrstu útgáfu lofthæfisskírteinis er greitt aukalega heilt skoðunar- og eftirlitsgjald auk útgáfugjalds.

Flugrekstrarleyfi.¹⁰ Leyfi til flugrekstrar, kallað skoðunar- og eftirlitsgjöld flugrekenda, er greitt fyrir sérhverja vél í rekstri og er upphæðin mishá eftir

¹⁰

Með nýrri gjaldskrá útgefinni 15. febrúar 1999 er þessi gjaldflokkur ekki til lengur enda ný gjöld komin í staðinn fyrir þjónustu flugöryggissvið Flugmálastjórnar.

þyngdarflokkum. Fyrir fyrstu útgáfu skjals er greitt sem samsvarar skoðunar- og eftirlitsgjaldi eins árs en eftir það ákveðið árgjald.

Lendingargjald. Greitt er fast gjald fyrir hverja landingu. Flugvélum er skipt í þyngdarflokka og er gjaldið mishátt eftir flokkum. Vélar léttari en 2000 kg greiða ekki landingargjald. Flugvöllum er skipt í tvo flokka og er greitt u.þ.b. helmingi lægra gjald á völlum sem falla í ódýrari flokkinn.

Farþegagjald. Farþegagjald 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 gjald, áningarfarþegar og börn innan tveggja ára aldurs greiða ekkert. Fullt gjald innanlands er 165 krónur og fyrir millilandafarþega er gjaldið 1250 krónur.

Auk þessa var til skamms tíma lagt sérstakt gjald á eldsneyti en það var afnumið árið 1998. Eftirfarandi tafla sýnir heildartekjur flugmálastjórnar vegna ofangreindra gjalda.

Tafla 4.1: Tekjustofnar flugmálastjórnar 1997

Gjald fyrir lofthæfisskírteini og flugrekstrarleyfi	46.127.518 kr.
Lendingargjöld	74.188.611 kr.
Flugvallagjald millilanda	435.990.695 kr.
Flugvallagjald innanlands	62.332.123 kr.
Eldsneytisgjöld*	51.793.375 kr.
Samtals	670.432.322kr.

* Eldsneytisgjöld voru afnumin árið 1998

Til að fá yfirsýn yfir kostnað á hvern farþega þarf að sameina rekstrarreikning Flugmálastjórnar og fjárfestingarhluta flugmálaáætlunar. Það verður gert hér og miðað við árið 1997. Með þessari framsetningu er gert ráð fyrir að stofnkostnaður flugmálaáætlunar umrætt ár endurspegli stofnkostnað meðalárs. Hér verður ennfremur gert ráð fyrir að farþegagjald verði lagt niður í núverandi mynd enda er ætlunin að reikna út upphæð nýs farþegagjalds. Millifærslur til flugstöðvar Leifs Eiríkssonar eru ennfremur felldar niður.

Tafla 4.2: Gjaldstofn notendagjalda byggður á reikningum
flugmálastjórnar fyrir innanlandsflug 1997

Fjárþörf flugmálastjórnar fyrir framlög	586.911.876 kr.
Stofnkostnaður flugmálaætlunar	282.807.771 kr.
Samtals	869.719.647 kr.

Tafla 4.3 sýnir fjölda farþega, fullorðinna og barna, í innanlandsflugi 1997. Ef miðað er við að börn greiði hálf gald og fullorðnir heilt gjald og gjaldstofn skv. töflu 4.2. lagður til grundvallar yrði gjaldskrá sem hér segir:

Tafla 4.3: Fjöldi farþega í innanlandsflugi 1997
og gjöld skv. aðferð meðaltalskostnaðar¹¹

Fullorðnir	361.407
Börn	32.788
Gjald pr. fullorðinn	2.302 kr.
Gjald pr. börn	1.151 kr.

Nokkuð misjafnt er hvernig gjöld og tekjur Flugmálastjórnar dreifast á einstaka flugvelli og enn fremur er farþegafjöldi á áfangastaði augljóslega mjög misjafn. Tekjur sem færðar eru beint á flugvöllina eru einkum lendingargjöld. Rekstrarkostnaður flugvallanna eins og t.d. launakostnaður er færður beint á flugvöllina sjálfa. Hins vegar færast stór hluti útgjalda Flugmálastjórnar, t.d. rekstrarkostnaður skrifstofu og yfirstjórn, ekki á neinn flugvöll. Hægt er að reikna út niðurgreiðslu á hvern flugvöll án þess að taka tillit til þessara útgjalda, þ.e. skoða eingöngu gjöld og tekjur sem falla til beint á ákveðnum flugvöllum. Þar sem fjárfestingar eru gjaldfærðar að fullu á einstaka flugvelli þegar til þeirra er stofnað er eðlilegt að skoða meðaltal nokkurra ára fremur en eitt þar sem slík kyrrmynd getur leitt til rangtúlkunar niðurstaðna. Því eru skoðuð staðbundinn gjöld að frádregnum tekjum á flugvöllum en fjárfestingar fyrir

tímabilið koma fram í sérdálki. Að lokum eru niðurstöðurnar lagðar saman í heildarfjárförf per farþega. Niðurstöðurnar koma fram í töflu 4.4.

Tafla 4.4: Staðbundinn kostnaður og tekjur flugmálastjórnar dreift á flugvelli 1992-1998¹²

	Gjöld-tekjur	Fjárfestingar	Farþ.	Rek.fjárförf per farþ.	Fjárf.örf per farþ.	Heildarfjárförf per farþ.
Akureyrarflugvöllur*	350.548.057 kr.	326.392.066 kr.	992.895	353 kr.	329 kr.	682 kr.
Bakkafjarðarflugvöllur	3.002.764 kr.	- kr.	95	31.608 kr.	- kr.	31.608 kr.
Bakkflugvöllur	7.087.854 kr.	7.929.601 kr.	26.852	264 kr.	295 kr.	559 kr.
Bíldudalsflugvöllur	39.077.352 kr.	102.157.442 kr.	46.578	839 kr.	2.193 kr.	3.032 kr.
Blönduóssflugvöllur	8.784.362 kr.	- kr.	253	34.721 kr.	- kr.	34.721 kr.
Borgarfj.-Eystri	13.243.142 kr.	2.861.659 kr.	656	20.188 kr.	4.362 kr.	24.550 kr.
Breiðdalsvíkurflugvöllur	9.388.154 kr.	257.464 kr.	701	13.393 kr.	367 kr.	13.760 kr.
Egilsstaðflugvöllur*	193.874.817 kr.	721.183.944 kr.	401.646	483 kr.	1.796 kr.	2.278 kr.
Gjögursflugvöllur*	25.130.984 kr.	24.632.753 kr.	4.747	5.294 kr.	5.189 kr.	10.483 kr.
Grimseyjarflugvöllur*	29.297.918 kr.	20.980.467 kr.	24.703	1.186 kr.	849 kr.	2.035 kr.
Holtsflugvöllur/Flateyri	30.708.018 kr.	-	19.454	1.578 kr.	- kr.	1.578 kr.
Hornafjarðarflugvöllur*	57.899.026 kr.	126.012.015 kr.	124.431	465 kr.	1.013 kr.	1.478 kr.
Hólmavíkurflugvöllur	27.169.334 kr.	19.179.527 kr.	5.549	4.896 kr.	3.456 kr.	8.353 kr.
Húsavíkurflugvöllur*	67.387.708 kr.	122.620.793 kr.	111.889	602 kr.	1.096 kr.	1.698 kr.
Ísafjarðarflugvöllur*	169.073.827 kr.	183.131.039 kr.	377.903	447 kr.	485 kr.	932 kr.
Kópaskersflugvöllur	16.621.796 kr.	2.138.160 kr.	2.555	6.506 kr.	837 kr.	7.342 kr.
Norðfjarðarflugvöllur	33.719.352 kr.	13.553.942 kr.	17.233	1.957 kr.	787 kr.	2.743 kr.
Patreksfjarðarflugvöllur*	43.681.957 kr.	54.220.072 kr.	29.581	1.477 kr.	1.833 kr.	3.310 kr.
Raufarhafnarflugvöllur	24.006.595 kr.	234.771 kr.	4.959	4.841 kr.	47 kr.	4.888 kr.
Reykjavíkurflugvöllur*	681.991.361 kr.	137.771.320 kr.	2.541.662	268 kr.	54 kr.	323 kr.
Rífsflugvöllur	18.579.515 kr.	11.921.056 kr.	2.419	7.681 kr.	4.928 kr.	12.609 kr.
Sauðárkrókur*	45.261.645 kr.	121.278.178 kr.	93.507	484 kr.	1.297 kr.	1.781 kr.
Síglufjarðarflugvöllur*	39.035.756 kr.	38.213.253 kr.	19.158	2.038 kr.	1.995 kr.	4.032 kr.
Stykkishólmsflugvöllur	15.901.145 kr.	-	1.635	9.725 kr.	- kr.	9.725 kr.
Vestmannaeyjarflugvöllur*	199.500.230 kr.	120.625.884 kr.	556.076	359 kr.	217 kr.	576 kr.
Vopnafjarðarflugvöllur*	34.368.893 kr.	21.015.906 kr.	22.876	1.502 kr.	919 kr.	2.421 kr.
Pingeyrarflugvöllur	29.492.549 kr.	2.504.941 kr.	16.317	1.807 kr.	154 kr.	1.961 kr.
Þórshafnarflugvöllur*	75.807.146 kr.	126.250.850 kr.	12.980	5.840 kr.	9.727 kr.	15.567 kr.
Samtals	2.300.730.851 kr.	2.307.067.105 kr.	5.459.366			

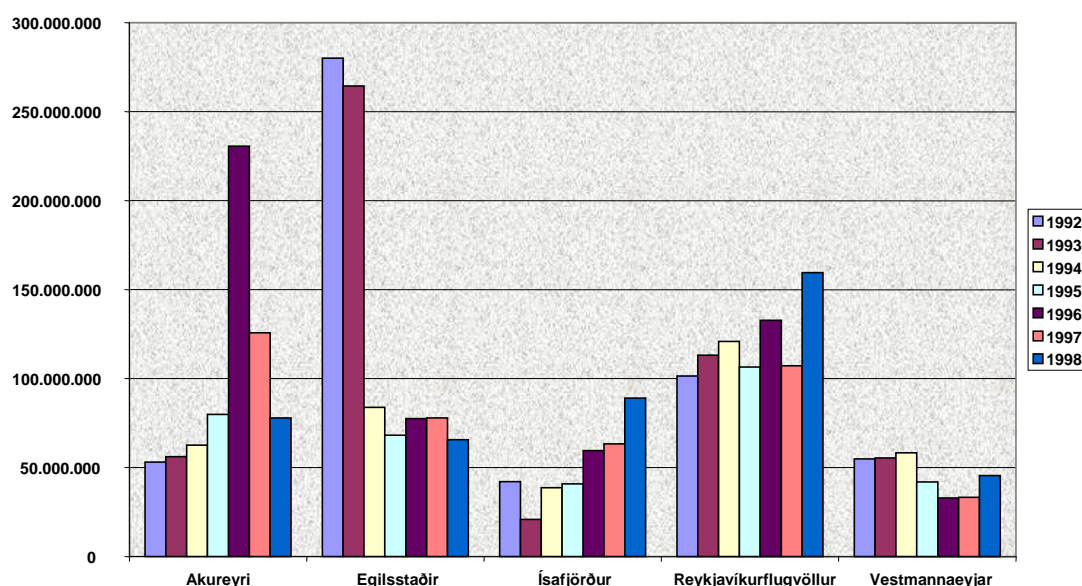
Ofangreindar tölur sýna glögg að afkoma einstakra flugvalla er mjög misjöfn. Hafa ber í huga að sérhver farþegi er tvítalinn í töflunni sem komufarþegi og brottfararfarþegi. Þannig eru gjöld vegna farþega milli Reykjavíkur og Akureyrar samtala 682 kr. og 323 kr. tekna eða 1.005 kr. Á mynd 4.1 má sjá staðbundinn kostnað að frádregnum tekjum á helstu flugvöllum innanlandsflugsins fyrir árin 1992-1998.

¹¹ Þegar gjaldstofninn er hugsaður er mögulegt að fella niður lendingargjöld sem nema um 74 milljónum og bæta honum við gjaldstofn sem farþegar bæru í stað flugfélaga. Þar sem segja má að lendingargjöld séu ekki kostnaðartengd.

¹² Á föstu verðlagi 1. desember 1999
Um er að ræða fjárfestingu í 7 ár en endingartími flugbrauta og húsa er vitanlega lengri, hins vegar eru ekki reiknaðir vextir af því fjármagni sem bundið er í fjárfestingunni.

* Áætlunartölur

Mynd 4.1: Staðbundinn kostnaður að frádregnum tekjum á helstu flugvöllum innanlandsflugsins '92-'98



4.1.1 Flugleiðsögugjöld í innanlandsflugi

Hingað til hefur ekki tíðkast að innheimta flugleiðsögugjöld í innanlandsflugi. Kostnaður vegna flugleiðsögu er hluti af útgjöldum Flugmálastjórnar og er því hluti af þeim gjöldum sem eru í reiknuðum gjöldum per. farþega. Samkvæmt útreikningum Flugmálastjórnar er útlagður kostnaður vegna flugleiðsögu 174 milljónir fyrir árið 1998. Nú hefur verið ákveðið að hluti af þessum kostnaði skuli greiddur af flugfélögum. Við útreikningana er beitt reglum sem settar hafa verið af Evrópsku flugmálastjórninni (Eurocontrol). Í fyrstu er miðað við að heildarinnheimtar tekjur af flugleiðsögu skuli nema 30 milljónum sem er u.þ.b. 17% af þeim kostnaði sem fellur til vegna þessa málaflokks. Með eftirfarandi jöfnu má reikna gjald fyrir leiðarflug.

$$\text{Gjald} = \sqrt{\frac{\text{Þyngd vélar í tonnum}}{50}} \cdot \text{Vegalengd í km.} \cdot \alpha$$

Þar sem α táknar gjald per. km. Úr gagnagrunni Hagfræðistofnunar um flugmál voru fengin öll flug sem voru milli helstu áætlanastaða innanlands, alls 24 flugleiðir. Fyrir þessar flugleiðir voru reiknaðar út fjarlægðir milli flugvalla. Á þessum flugleiðum voru skráð 22.338 flug. Notast var við gögn frá 1998. Var þetta reiknað út fyrir öll flug á fyrrgreindu tímabili þannig að heildargjöld yrðu 30 milljónir kr. á ári. Út frá því fékkst að:

$$\alpha = 11,48 \text{ kr/km}$$

Í töflu 4.5 er að finna nokkrar algengustu flugleiðir og það gjald sem legst á þær flugvélar sem mest eru notaðar í innanlandsflugi miðað við fyrrgreindar forsendur.

Tafla 4.5: Gjaldtaka fyrir algengar flugvélategundir miðað við 30 milljóna króna tekjur

Reykjavík til	D228	Metro	ATR42	F50
Egilsstaða	1.542 kr.	1.589 kr.	2.531 kr.	2.827 kr.
Hafnar í Hornafirði	1.319 kr.	1.359 kr.	2.165 kr.	2.418 kr.
Akureyrar	1.011 kr.	1.041 kr.	1.660 kr.	1.853 kr.
Ísafjarðar	898 kr.	925 kr.	1.474 kr.	1.646 kr.
Vestmannaeyjar	459 kr.	473 kr.	753 kr.	841 kr.

Tiltölulega auðvelt er að gefnum þessum forsendum að reikna út hver yrðu sambærleg flugleiðsögugjöld á þessar flugvélategundir ef innheimta ætti allan þann kostnað flugmálastjórnar vegna flugleiðsögu. Að gefnum forsendum um 174 milljón króna innheimtar tekjur að gefinni óbreyttri flugumferð má reikna að gjald pr. kílómetra yrði:

$$\alpha = 67 \text{ kr/km}$$

Eftirfarandi tafla sýnir hver gjaldtaka yrði á sömu flugvélar og sömu áfangastaði og í töflu 4.5. miðað við forsendur um tekjur.

Tafla 4.6: Gjaldtaka fyrir algengar flugvélategundir miðað við 174 milljóna króna tekjur

Reykjavík til	D228	Metro	ATR42	F50
Egilsstaða	8.964 kr.	9.233 kr.	14.712 kr.	16.427 kr.
Hafnar í Hornafirði	7.667 kr.	7.897 kr.	12.584 kr.	14.050 kr.
Akureyrar	5.877 kr.	6.053 kr.	9.645 kr.	10.769 kr.
Ísafjarðar	5.219 kr.	5.376 kr.	8.566 kr.	9.565 kr.
Vestmannaeyjar	2.667 kr.	2.747 kr.	4.377 kr.	4.887 kr.

4.2 Keflavíkurflugvöllur

Eins og fyrr var greint er stjórn Keflavíkurflugvallar aðgreind frá stjórn innanlandsflugsins. Fyrirkomulag rekstrar og reikningshalds á Keflavíkurflugvelli gerir það erfitt að fá yfirsýn yfir afkomu vallarins og verður því að skoða hana sérstaklega.

Að undanfögnu hefur flugstöð Leifs Eiríkssonar átt í rekstrarörðugleikum sem birst hafa í því að tekjur hafa ekki nægt til að standa undir afborgunum lána og vaxta af byggingarkostnaði flugstöðvarinnar. Í upphafi árs 1997 skipaði utanríkisráðherra nefnd til að fjalla um málefni flugstöðvarinnar. Nefndin var skipuð aðilum stjórnslu og alþingismönnum. Nefndinni var ætlað að gera tillögur um endurskipulagningu leigumála og fyrirkomulags verslunar og þjónustureksturs í flugstöðinni. Á grundvelli álits nefndarinnar hrinti utanríkisráðherra í framkvæmd viðamiklum breytingum á rekstri verslunar og þjónustu í flugstöðinni. Tekjur jukust nokkuð vegna þessara ráðstafana og verður að taka tillit til þess ef ársreikningar ársins 1997 eru lagðir til grundvallar mati á notendagjöldum. Auk þessa verður að taka tillit til þess að þrjú opinberir aðilar sjá um rekstur á Keflavíkurflugvelli. Þessir aðilar eru eftirtaldir: Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, Flugstöð Leifs Eiríkssonar og Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli. Allir heyrja þeir beint undir utanríkisráðuneytið. Rekstur flugbrauta og viðhald á þeim er kostað af herstöð Atlantshafsbandalagsins í samræmi við tvíhliða varnarsamning Íslands og Bandaríkjanna.

Hér er leitast við að skoða rekstur á Keflavíkurflugvelli og innanlandsflugi sameiginlega þótt nú sé reksturinn aðskilinn. Er það í samræmi við niðurstöður skýrslu Gunnars Finnssonar sem unnin var á vegum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að sameina skuli umsjón og fjárhagslega ábyrgð flugmála á Íslandi undir eina stofnun.¹³ Gjaldstofna Keflavíkurflugvallar má sjá í töflu 4.7.

¹³ Consolidated Assignment Report on Restructuring of Civil Aviation Administration in Iceland. (1995).

Tafla 4.7: Gjaldstofn fyrir Keflavíkurlugvöll
byggður á ársreikningum 1997 og upplýsingum frá 1998¹⁴

Flugstöð Leifs Eiríkssonar hagnaður fyrir vexti af erl. láni	283.205.484 kr.
Framlag Ríkissjóðs og flugmálaáætlun	<120.865.684> kr.
Árgreiðsla vegna afborgunar af láni 6,5% annuity til 25 ára	<352.520.368> kr.
Tekjuaukning húsaleigu miðað við 1998	286.450.264 kr.
Tekjuaukning bílastæðaleigu miðað við 1998	17.920.579 kr.
Hagnaður flugmálastjórnar á Keflavíkurlugvelli 1997	9.032.223 kr.
Framlag fríhafnar í Ríkissjóð 1998	400.000.000 kr.
Álagt áfengisgjald í flugstöð	160.000.000 kr.
Samtals:	683.222.498 kr.

Í töflunni er leitast við að draga fram sameinaðan rekstur Keflavíkurlugvallar. Hér er miðað við að framlög til flugmálaáætlunar séu felld niður sem og önnur framlög ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að lán vegna flugstöðvarinnar sé jafngreiðslulán með 6,5% vöxtum til 25 ára. Í raun á að greiða 1,6 milljarða af láninu árið 2001 og 2,6 milljarða árið 2004. Þessi hraða greiðsla er í engu samræmi við eðlilegar afskriftir af slíkri byggingu og því er hér miðað við jafngreiðslulán. Eins og sjá má í töflunni er gert ráð fyrir því að hagnaður fríhafnar og álagt áfengisgjald renni ennfremur inn í þennan gjaldstofn enda er það í samræmi við alþjóðlegar reglur um endurheimt kostnaðar af tekjum sem aflað er við rekstur í tengslum við flug á flugvöllum. Þessa reglu má m.a. finna í *Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Air Navigation Services* (Doc 9082/4), t.d. í málsgrein 5, 14 (i) og 24. Hins vegar má deila um hagræn rök þess, því með rekstri fríhafnar er ríkisvaldið að tapa álögðum virðisaukaskatti og vörugjöldum og líta má á framlag fríhafnar sem greiðslu á móti töpuðum sköttum. Ennfremur má benda á að innan Evrópusambandsins hefur skattaundanþága fríhafna verið afnumin. Þannig er ekki ljóst hvort tekjur af fríhöfninni geti haldist í núverandi mynd um alla framtíð. Þannig er eðlilegt að skoða gjaldstofn bæði með og án reksturs fríhafnar.

Þegar tölur í töflu 4.7. eru lagðar saman kemur í ljós að afgangur er á sameinuðum rekstri Keflavíkurlugvallar frá sjónarhóli ríkisvaldsins sem nýta má á

móti þeim kostnaði sem til fellur vegna innanlandsflugsins. Hve háa fjárhæð er um að ræða er þó háð því hvernig litið er á afgang fríhafnar.

4.3 Rekstur flugmála

Með þeim útreikningi sem settur var fram í kafla 4.1 og kafla 4.2 má reikna út fjárstreymi flugrekstrar ríkisvaldsins á Íslandi.

Tafla 4.8: Rekstur flugmála á Íslandi

Samtala fyrir rekstur Flugmálastjórnar	869.719.647 kr.
Samtala fyrir rekstur Keflavíkurflugvallar	<683.222.498> kr.
Samtals fjárförf:	186.497.149 kr.
Fríhöfn og áfengisgjald af Keflavíkurflugvelli	560.000.000 kr.
Samtals án framlags fríhafnar og áfengisgjalds:	746.497.149 kr.

Með tölur yfir farþegafjölda er það einföld deiling að finna út meðalkostnað pr. farþega og gjald pr. farþega til að endurheimta kostnað.

Tafla 4.9: Farþegafjöldi og notendagjöld ¹⁵

Farþegar um Keflavíkurflugvöll á farþegagjaldi 1998	396.296
Farþegar í innanlandsflugi á fullu farþegagjaldi 1998	421.266
Samtals fjöldi farþega:	817.562
Notendagjald pr. farþega fríhafnarframlag undanskilið	913 kr.
Notendagjald pr. farþega fríhafnarframlag meðtalið	228 kr.

Ákveðna fyrirvara verður að hafa við niðurstöður þessarar töflu. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að eftirspurnin sé fullkomlega óteygjin þ.e.a.s. að áhrif gjaldlagningar á fjölda farþega séu engin. Augljóst má telja að gjaldlagning af því tagi sem hér er sett fram

¹⁴ Um þær mundir sem þessi skýrsla er gefin út er að koma út Endurskoðun ríkisreiknings fyrir 1998. Þar kemur fram að þrátt fyrir að arðgreiðsla í ríkissjóð hafi numi 400 milljónum króna af Fríhöfn hafi hagnaðurinn dregist saman um 140 milljónir og varð 260 milljónir árið 1998.

¹⁵ Hér er ekki tekið tillit til að tæknilega ætti að hafa tekjur vegna landingargjalda bæði í innanlandsflugi og millilandaflugi hér með þar sem þau gjöld eru ekki kostnaðartengd. Landingargjöld í innanlandsflugi 1997 voru 74 milljónir og í millilandaflugi voru þau 377 milljónir.

myndi að öllum líkindum draga að einhverju leyti úr eftirspurn eftir flugi. Sennilega yrði samdráttur í millilandaflugi lítill en hins vegar má telja að samdráttur í innanlandsflugi yrði einhver. Þessi samdráttur þarf því frekari skoðunar við. Hins vegar eru þessar tölur háðar því að gjaldstofninn sé rétt reiknaður. Hér er nokkur óvissa, m.a. um kostnað Flugmálastjórnar vegna viðhalds og nýfjárfestingar hér er enn fremur ekki tekið tillit til nýbyggingarinnar í Leifsstöð sem nú er áætluð. Þessar tölur ber að skoða í því ljósi.

4.4 Verðteygni eftirspurnar og áhrif gjaldlagningar á innanlandsflug

Mikilvægt er að reyna að gera sér grein fyrir þeim samdrætti sem yrði í innanlandsflugi ef af þeirri gjaldtöku yrði sem hér er fjallað um. Miklar sviptingar hafa verið í innanlandsflugi að undanfögnu. Raunar má segja verðstríð hafi geisad á þessum markaði.

Nokkrar tilraunir hafa verið gerðar til að meta verðteygni í innanlandsflugi, ýmist óbeint með markaðskönnunum eða með beinu mati.¹⁶ Hagfræðistofnun gerði eina slíka úttekt árið 1997. Þar var smíðað líkan sem útskýrði hvernig fólk veldi á milli mismunandi ferðamáta og meðal annars tekið tillit til þess tíma sem mismunandi leiðir taka. Þær teygnitölur sem fengust í þeirri úttekt reyndust of háar í ljósi reynslunnar af verðstríði ársins 1997. Það ár lækkaði verð í mörgum tilfellum um 40-50% en það leiddi einungis til 20% stækkunar markaðarins. Þau hlutföll gefa vísbendingu um verðteygni á bilinu 0,4 til 0,5 sem er mun minni verðteygni en fyrri úttektir gáfu tilefni til að áætla.¹⁷ Með öðrum orðum, neytendur reyndust ekki bregðast í jafnmiklum mæli við lækkingu verðs og áður var talið. Teygnitölurnar virðast enn fremur vera mun lægri en aðilar markaðsins gerðu ráð fyrir þar sem ekki borgar sig að lækka verð ef verðteygni er lægri en einn að tölugildi.¹⁸

Verðbreytingar að undanfögnu mætti nota til að meta svokallaða bilteygni. Með því að taka meðaltalsverð á áætlunarleiðum flugfélagana fyrir og eftir afnám sérleyfa 1997 og með því að skoða tölur um fjölgun farþega á sömu leiðum má reikna teygnistuðla fyrir sömu leiðir. Því miður halda flugfélögin ekki öll sundurgreindar

¹⁶ Verðteygni sem lauslega má skilgreina sem prósentubreytingu eftirspurnar við einnar prósentu breytingar á verði.

¹⁷ Sjá samgöngulíkan fyrir innanlandsflug, skýrsla nr. C98:03 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

¹⁸ Hafa ber í huga að teygni spurnar eftir þjónustu eins aðila sem á í samkeppni er alla jafna meiri en teygni spurnar eftir þjónustu allra samkeppnisaðilanna samanlagt.

tölur yfir fjölda farþega á áfangastaði því er nær ómögulegt að meta teygnistuðla fyrir einstaka áfangastaði. Hins vegar ef notaðar eru heildartölur um farþegafjölda og teygnistuðlar þess gefa þeir til kynna að 10-20% hækkun farmiðagjalds lækki eftirspurn eftir flugi á bilinu 4%-10%. Þegar hækkunir eru orðnar meiri en það fara teygnistuðlarnir að verða ómarktækir.

Heimildaskrá

1. The Air Transport Group, Cranfield College of Aeronautics (1998), *User Costs at Airports in Europe, SE Asia and the USA 1997-1998*, Cranfield.
2. Clayton, E. (1997), "A New Approach to Airport User Charges," *Journal of Air Transport Management* 3 nr. 2, bls 95-98.
3. Congress of the United States Congressional Budget Office (1992), "Paying for Highways, Airways, and Waterways: How can Users be charged?," Washington.
4. Gunnar Finnsson (1995), *Consolidated Assignment Report on Restructuring of Civil Aviation Administration in Iceland*, ICAO Confidential Report.
5. ICAO (1997), *Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Air Navigation Services*, 5th ed. Doc 9082/5.
6. Jón Blöndal (1998), "User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies," OECD, Puma Policy Brief No. 3.
7. Löggiltir endurskoðendur hf. (1998), *Ársreikningar 1997 fyrir Flugmálastjórnina á Keflavíkurflugvelli*, Reykjavík.
8. Löggiltir endurskoðendur hf. (1998), *Ársreikningar 1997 fyrir Flugstöð Leifs Eiríkssonar*, Reykjavík.
9. Samgönguráðuneytið (1995), *Samanburður á gjaldtöku ríkisins af flugfélögum á Íslandi, Bretlandi, Danmörku, Noregi og Svíþjóð*, óbirt minnisblað.
10. Utanríkisráðuneytið (1998), *Greinargerð markaðsráðs um möguleika Keflavíkurflugvallar í alþjóðaflugi*, Reykjavík.
11. Utanríkisráðuneytið, (1998), *Nefndarálit nefndar um málefni Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar*, óbirt skjal.

Aðrar heimildir:

Óbirt gögn frá Flugmálastjórn Íslands, Samgönguráðuneytinu, Flugmálastjórnin á Keflavíkurflugvelli og Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Viðauki: Flugvallargjald - Munur á skatti og gjaldi

A. Skattar

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

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

Í 77. gr. stjórnarskrárinnar segir svo; "Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli 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."

Lagaskyldurreglan 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 hefur 40. gr. og 77. gr. verið talin takmarka heimild Alþingis til framsals á lagasetningarvaldi sínu.

Flugvallargjald er skattur, eða öllu heldur er nefskattur. Nefskattar eru fólgirnir í lögum á lögmæltum álögum oftast jafnhárra peningagreiðslu á hver einstakan í hópi einstaklinga eða lögaðila, sem fullnægja tilteknum skilyrðum, t.d. um aldur. Fjárhagsleg verðmæti liggja ekki til grunnvallar sem skattstofn við ákvörðun skatts. Gjaldskyldan er mismunandi víðtæk. Hún getur tekið til allra, sem eru innan tiltekinna aldursmarka og aðstæður.

Í lögum nr. 31/1987 sbr. l. nr. 102/1998 um flugmálaáætlun og fjáröflun til framkvæmda í flugmálum er mælt fyrir um greiðslu sérstaks gjald, flugvallagjalds, vegna hvers manns sem ferðast með loftfari frá Íslandi til annarra landa og innanlands. Tekjum af gjaldi þessu er varið til framkvæmda í flugmálum samkvæmt flugmálaáætlun. Gjald þetta er nefskattur, þ.e. föst fjárhæð á hvern farþega. Grunn gjald skv. lögnum er kr. 1.250 fyrir hvern farþega sem ferðast frá Íslandi til annarra landa fyrir utan Færeyjar og Grænland. Vegna farþega til síðastnefndu landanna og innanlandsfarþega er grunn gjaldið kr. 165. Ráðherra er heimilt að hækka gjaldið við hækkun byggingarvísitölu. Flugmálastjórn innheimtir flugvallagjald. Mælt er fyrir um gjalddag, viðurlög, lögtaksrétt og stöðvun atvinnurekstrar. Ekki eru sérstök ákvæði um álagningu, úrlausn ágreiningsefna eða kæruehimildir.

B. Gjöld

Gjöld sem framkvæmdarvald leggur á geta verið af ýmsum toga. Gjald á ýmislegt sammerkt með skattlagningu að því leyti til að um peningargreiðslu er að ræða, gjalddagan beinist gegn ótilteknum einstaklingum eða samtökum og skal álagt samkvæmt almennum efnislegum mælikvarða, svo gætt sé jafnræðis. Hinsvegar ber að líta á gjaldið sem endurgjald fyrir veitta þjónustu (þjónustugjald), enda þótt lagaheimild þurfi fyrir gjaldinu.

Endurgjaldið fyrir þjónustuna skal vera í hlutfalli við þann kostnað sem að baki liggur. Endurgjaldið skal því vera tiltekið og sérgreint sem látið er í té í tengslum við gjalddökuna og gjaldinu er ætlað að standa undir kostnaði af.

Sem dæmi má nefna að innheimta tryggingargjalds skv. 46.gr. laga um váttryggingarstarfsemi var talin til skattlagningar, þar sem innheimt var herra gjald en færi til reksturs tryggingareftirlitsins¹⁹. Þá komst Umboðsmaður að þeirri niðurstöðu

¹⁹ Sjá Skýrslu Umboðsmanns Alþingis 1993, bls. 197.

að lögmæti skoðunar- og eftirlitsgjaldi loftfara væri einnig ábótavant, þar sem 152. gr. þágildandi loftferðalaga væri ekki skilin á annan veg en þann að um væri að ræða heimild til gjaldtöku vegna þess kostnaðar sem Flugmálastjórn hefði af því að sinna lögboðnum skyldum og þjónustu, sem byggjast á sjónarmiðum um töku þjónustugjalda en ekki sjónarmiðum um almenna tekjuöflun í ríkissjóð.²⁰

²⁰ Sjá Skýrslu Umboðsmanns Alþingis 1994, bls. 225.