

## Svar við skýrslubeiðni

### fjármála- og efnahagsráðherra um útflutningstekjur, skatta og útgjöld ríkisins eftir landshlutum, samkvæmt beiðni.

Með beiðni á þskj. 405 frá Ingibjörgu Isaksen og fleiri alþingismönnum<sup>1</sup> er þess óskað að fjármála- og efnahagsráðherra flytji Alþingi skýrslu um útflutningstekjur, skatta og útgjöld ríkisins eftir landshlutum síðustu tíu ár. Er þess óskað að í skýrslunni verði heildstætt yfirlit þar sem fram komi nákvæm útlitun á skiptingu útflutningstekna landsins, skatta ríkisins og gjalda þess eftir landshlutum og útgjalda ríkisins til sömu svæða á móti.

Í greinargerð kemur fram að skipting útflutningstekna landsins, innheimta skatta og annarra gjalda sem renna í ríkissjóð annars vegar og útgjalda ríkissjóðs hins vegar eftir landshlutum hafi löngum verið áberandi umræðuefni. Af því tilefni óska flutningsmenn beiðninnar eftir heildstæðu yfirliti í skýrsluformi frá fjármála- og efnahagsráðherra sem sýni skiptingu útflutningstekna landsins á íbúa eftir landshlutum (Höfuðborgarsvæðið, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland, Suðurland og Suðurnes) en einnig hvaðan tekjur ríkisins koma, frá hvaða tekjustofnum ríkisins, flokkað eftir atvinnuvegum og landsvæðum. Þá felur beiðnin í sér ósk um yfirlit yfir útgjöld ríkisins eftir málaflokkum milli landsvæða síðustu tíu ár. Flutningsmenn leggja áherslu á að varpað verði ljósi á hvort og þá með hvaða hætti mismunur sé á tekjum og útgjöldum ríkisins eftir landsvæðum. Þá er einnig óskað eftir því að skýrslan innihaldi eignir ríkisins eftir sömu flokkun, skráð matsverð þeirra, tekjur og kostnað vegna þeirra. Markmiðið með skýrslu þessari væri að greina umsvif ríkisins í hverjum landshluta fyrir sig, svo hægt sé að skoða hvaða tekjur ríkið hefur af hverjum landshluta fyrir sig og hver útgjöld ríkisins eru á sama svæði. Flutningsmenn óska eftir að sýnt verði fram á hlut hvers landshluta af vergri landsframléiðslu.

<sup>1</sup> Um er að ræða beiðni frá þingmönnum Ingibjörgu Isaksen, Höllu Signýju Kristjánsdóttur, Líneik Önnu Sævarsdóttur, Þórarni Inga Péturssyni, Stefáni Vagni Stefánssyni, Jóhanni Páli Jóhannssyni, Loga Einarssyni, Berglindi Hörpu Svavarsdóttur, Njáli Trausta Friðbertssyni, Jakobi Frímanni Magnússyni, Jódísi Skúladóttur og Bjarkeyju Olsen Gunnarsdóttur. Sbr. þingskjal 405, 393. mál á 154. þingi.

### *Svar við skýrslubeiðni*

Skýrslubeiðnin varðar mjög yfirgripsmikil hagræn málefni varðandi annars vegar útflutningstekjur og hins vegar tekjur og útgjöld ríkisins, skipt niður eftir átta landshlutum síðustu tíu ár. Í beiðninni er jafnframt óskað eftir sams konar skiptingu á eignum ríkisins og tekjum og kostnaði vegna þeirra. Einnig að sýnt verði fram á hlut hvers landshluta af vergri landsframleiðslu, væntanlega á sama tímabili.

#### **Fyrirliggjandi gögn.**

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að upplýsingum um útflutningstekjur, landsframleiðslu<sup>2</sup>, skatta og útgjöld ríkisins hafi verið safnað skipulega með landshlutaskiptingu hér á landi og er því vandi á höndum að útbúa slíka skýrslu. Þær upplýsingar sem skýrslubeiðnin lýtur að liggja að mjög takmörkuðu leyti fyrir í opinberum hagtölum eða gögnum.

Þau grunn gögn sem kunna að vera fyrir hendi um afmarkaða þætti skýrslubeiðinnar eru í flestum tilvikum með þeim hætti að mjög erfitt yrði að vinna úr þeim áætlaða landfræðilega skiptingu, sem jafnframt er líkleg til að gefa misvísandi mynd sökum óáreiðanlegra forsendna.

Einnig er rétt að benda á í þessu sambandi að starfsemi ríkisins hefur til þessa ekki farið fram eftir samræmdri skiptingu í landsvæði, t.d. hafa heilbrigðisumdæmi ekki verið þau sömu og lögregluumdæmi o.s.frv. Hætta er því á að umbeðin samantekt myndi draga upp ófullgerða og misvísandi mynd af þeirri stöðu mála sem óskað er eftir að verði varpað ljósi á samkvæmt skýrslubeiðninni.

Þannig má nefna sem dæmi um vandkvæðin við semja slíka skýrslu að þegar litið er til útflutningstekna þá eru mörg stærri fyrirtæki með starfsemi í fleiri en einum landshluta, jafnvel mörgum, t.d. fyrirtæki í sjávarútvegi og vinnslu, ferðaþjónustu eða flutningastarfsemi. Í reikningshaldi er þá um að ræða einn lögaðila þar sem tekjur allar starfsstöðva heimfærast á höfuðstöðvar í tilteknum landshluta. Þetta eitt og sér mundi valda mikilli bjögun í slíkum staðfærðum tölum um tekjur fyrirtækja m.t.t. þess hvar verðmætasköpun fer í rauninni fram. Til viðbótar nýta útflutningsfyrirtæki jafnan aðföng og þjónustu frá mismunandi landshlutum sem flækir myndina enn meira.

#### **Tekjur ríkisins.**

Hvað varðar tekjur ríkisins þá kann að vera unnt að svæðisgreina vissar tekjur, þá fyrst og fremst annars vegar tekjuskatt fyrirtækja, en þó með áþekkri bjögun varðandi höfuðstöðvar og starfsstöðvar, og hins vegar tekjuskatt einstaklinga, en þá með þeirri bjögun að talsvert er um að einstaklingar afli tekna sinna í öðrum landshluta en þeir búa á, t.d. starfa um 18% af fólki búsettu á Suðurnesjum á höfuðborgarsvæðinu og um 11% af íbúum Suðurlands samkvæmt þjónustukönnun sem Bygðastofnun gerði árið 2018. Slík greining myndi útheimta umtalsverða vinnu. Að öðru leyti er almennt ekki hægt að staðgreina skatta og aðrar tekjur ríkisins nema e.t.v. með mjög óvissum nálgunum sem auk þess mundu reynast afar tímafrekar

---

<sup>2</sup> Þó má nefna að Hagfræðistofnun HÍ hefur um árabil unnið skýrslur um hagvöxt eftir landshlutum í samvinnu við Bygðastofnun. Þar eru notaðar nálganir fyrir vöxt landsframleiðslunnar, sem eru blanda gagna út frá framleiðsluuppgjörum fyrirtækja, atvinnutekjum og þróun þáttatekna, en fela líka í sér all nokkra bjögun að því leyti að tekjur eða áætluð framleiðsla landshluta er staðsett eftir lögheimilum fyrirtækja og einstaklinga fremur en þar sem hún fer í reynd fram.

þegar á heildina er litið. Þannig má nefna að stærsti skattstofninn, virðisaukaskattur, er í rauninni óstaðsettur í innheimtu og endanlegri álagningu þar sem starfsemi og sala greiðenda fer að stórum hluta fram annars staðar en á heimilisfangi höfuðstöðva fyrirtækjanna þ.m.t. á veraldarvefnum. Sama á við um flesta aðra skatta og gjöld varðandi staðsetningu greiðenda, s.s. tryggingagjöld á launaveltu fyrirtækja með starfstöðvar út um allt land eða vörugjöld af eldsneyti á bifreiðar og skip, áfengisgjald, tolla og aðflutningsgjöld, þjónustutekjur stofnana, vaxtatekjur ríkisins o.s.frv.

Ráðuneytið gerði fyrirspurn til Skattsins um hvaða greiningu á skatttekjum eftir landshlutum stofnunarinnar teldi mögulegt að láta fara fram. Svör stofnunarinnar voru á svipaða lund, að unnt væri að greina tekjuskatta einstaklinga og fyrirtækja eftir skráðu lögheimili en með framangreindum annmörkum, þ.e. að aðeins er fyrir hendi staðsetning samkvæmt lögheimili en ekki raunverulegur uppruni tekna eftir landshlutum. Svipað eigi við um stærsta skattstofninn, virðisaukaskattinn. Því væri hætt við að slík tölfræði mundi gefa misvísandi eða ranga mynd af því sem verið er að leita eftir í skýrslubeiðninni.

### Útgjöld ríkisins.

Þá er einnig illgerlegt að staðsetja útgjöld flestra málaflokka nema í ákveðnum útgjaldabáttum sem mundu þá krefjast mjög mikillar vinnu að gagnagreiningu. Sem dæmi um þetta af ýmsum toga mætti nefna elli- og örorkulífeyrir, atvinnuleysisbætur, sjúkratryggingar, lyfjaniðurgreiðslur, veitingu á sérhæfðri sjúkráhusþjónustu á LSH eða SAK til íbúa frá öllum landshlutum, vísinda- og tæknisjóði, ívilnanastyrki til nýsköpunarfyrirtækja, niðurgreiðslur á námslánnum, utanríkisþjónustuna, útgjöld vegna hælisleitenda, Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, framlög til Þjóðkirkjunnar og sókna, rekstur stofnana á landsvísu á borð við Vegagerðina, greiðslur í fæðingarorlofi, vaxtagjöld ríkisins, lífeyrisskuldbindingar vegna ríkisstarfsmanna, afskriftir skattkrafna, svo fátt eitt sé talið.

### Eignir ríkisins og skuldir.

Margar eignir ríkisins mætti staðsetja landfræðilega, s.s. fasteignir og e.t.v. vegamannvirki, en þó með talsverðri fyrirhöfn við gagnaöflun og -vinnslu. Það væri þó illmögulegt fyrir marga aðra eignaflokka, s.s. umtalsvert safn af tækjum og áhöldum í starfsemi ríkisstofnana, hlutafé, eigið fé í sjóðum og ríkisfyrirtækjum, óefnislegar eignir, gjaldeyrisforða o.fl. Þá er rétt að hafa í huga í þessu sambandi að í efnahagsreikningi ríkisins eru ekki einungis fyrir hendi eignir heldur einnig skuldir.

### Opinber málefni.

Í 2. mgr. 49. gr. þingskapalaga er mælt fyrir um að eftirlitsstörf alþingismanna fari fram með skýrslubeiðnum, fyrirspurnum og sérstökum umræðum. Samkvæmt 54. gr. laganna skal beiðni um skýrslu vegna eftirlits þingmanna með störfum framkvæmdavaldsins snúa að opinberu málefni. Hugtakið opinbert málefni er nánar skilgreint í 3. mgr. 49. gr. laganna á þá leið að átt sé við sérhvert málefni er tengist hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess, svo og félaga og annarra lögaðila sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins og annast stjórnslu eða veita almenningi opinbera þjónustu á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða sammings. Ráðuneytið vekur athygli á því í þessu sambandi að við ákvarðanir Alþingis um fjárveitingar til verkefna og málaflokka í fjárlögum hefur ekki verið sérstaklega litið til þess hvort þau útgjöld heimfærast í sama mæli á tiltekna landshluta eins og tekjur ríkisins sem óskað er upplýsinga um í skýrslubeiðninni.

Að því marki sem unnt væri að varpa ljósi á framangreind atriði telur ráðuneytið að slík úttekt þyrfti að koma til kasta stofnana ríkisins sem fást við hagskýrslugerð. Eftir atvikum kynni að vera þörf á að svo umfangsmiklu verkefni fylgi viðbótarfjárveiting.