

Nefndarálit

**Greinargerð um
fjölprepatekjuskatt
og viðmiðunarneyslustaðla**

Apríl 2003

Efnisyfirlit

1. Inngangur	2
2. Efnistöð skýrslunnar	2
3. Samantekt og niðurstöður	3

I.

4. Nánari tildrög nefndarstarfsins	4
5. Aðdragandi núgildandi tekjuskattkerfis.....	4
6. Helstu breytingar frá 1988	6
7. Tekju- og sveiflujöfnunarhlutverk tekjuskattkerfisins	9
8. Alþjóðasamanburður	10
9. Ástæður aukinnar umræðu um fjölþrepaskattkerfi	12
10. Samanburður á fjölþrepatekjuskatti og núgildandi kerfi	14
11. Nokkur dæmi um breytingar á tekjuskattkerfinu	16

II.

12. Viðmiðunarneyslustaðlar	24
13. Staðan í öðrum löndum	25
14. Rannsókn Sólrúnar Halldórsdóttur	27
15. Þörf fyrir viðmiðunarreglur	28
16. Niðurstaða	31

1. Inngangur

Haustið 2001 skipaði fjármálaráðherra nefnd með aðild Alþýðusambands Íslands, fjármálaráðuneytis og Þjóðhagsstofnunar til að kanna kosti og galla þess að taka upp fjölþreparetekjuskatt hjá einstaklingum. Þessi nefndaskipan var í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar sem tekin var eftir viðræður við fulltrúa Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins vorið 2001. Nefndinni var einnig falið að kanna forsendur þess að vinna upplýsingar um viðmiðunarreglur fyrir mismunandi fjölskyldur sem nota má meðal annars við útreikning á greiðslubyrði, félagslegum bóttum og mat á breytingum á skatt- og bótakerfi.

Nefndin var þannig skipuð:

Hólmgeir Jónsson, framkvæmdastjóri Sjómannasambands Íslands, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands.

Sigurður Bessason, formaður Eflingar - stéttarfélags, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands.

Sigurður Á. Snævarr, borgarhagfræðingur, tilnefndur af Þjóðhagsstofnun.

Erla Þ. Pétursdóttir, lögfræðingur, fjármálaráðuneyti (tók sæti Ragnheiðar Snorradóttir), skipuð af fjármálaráðherra.

Bolli Þór Bollason, skrifstofustjóri efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytis, skipaður af fjármálaráðherra sem formaður nefndarinnar.

Ritari nefndarinnar var Björn Rúnar Guðmundsson, hagfræðingur. Auk þess hafa starfað með nefndinni Rannveig Sigurðardóttir, hagfræðingur, Stefán Þór Jansen, Hagstofu Íslands, Ólafur Darri Andrason, hagfræðingur ASÍ, og Fjóla Agnarsdóttir, hagfræðingur, fjármálaráðuneyti.

Nefndin hélt sinn fyrsta fund í október 2001 og hefur haldið alls 25 fundi. Á fundi nefndarinnar hafa komið fjölmargir aðilar, þar á meðal Indriði H. Þorláksson, ríkisskattstjóri, Skúli Eggert Þórðarson, skattrannsóknarstjóri, Margrét Westlund, forstöðumaður ráðgjafastofu heimilanna, Sólrún Halldórsdóttir, fyrrverandi hagfræðingur Neytendasamtakanna, og Rósmundur Guðnason, deildarstjóri á Hagstofu Íslands.

2. Efnistöð skýrslunnar

Eins og fram kemur í erindisbréfi nefndarinnar var henni ætlað að sinna tveimur verkefnum. Í fyrri hluta skýrslunnar er fjallað um kosti þess og galla að taka upp fjölþreparetekjuskatt hjá einstaklingum. Þar er fyrst í stuttu máli fjallað um tildrög þessarar athugunar. Síðan er rakinn aðdragandi og helstu ástæður þess að núgildandi tekjuskattskerfi var tekið upp árið 1988 í stað þess fjölþreparetekjuskattskerfis sem áður gildi. Í framhaldi af því eru raktar helstu breytingar sem hafa verið gerðar á tekjuskattkerfinu frá þessum tíma en þær skýra að einhverju leyti ástæður vaxandi umræðu um fjölþreparetekjuskatt síðustu misseri. Þessu næst er fjallað um hlutverk tekjuskattkerfisins til tekju- og sveiflujöfnunar. Þá er stutt grein gerð fyrir skattkerfinu hér á landi í samanburði við helstu nágrannalönd. Loks er á grundvelli þessarar umfjöllunar reynt að varpa ljósi á helstu kosti og galla þess að taka upp fjölþreparetekjuskatt, meðal annars með tilvísun í nokkur tilbúin reiknidæmi sem sýna áhrif mismunandi valkosta í þessum efnunum.

Í síðari hluta skýrslunnar er fjallað um forsendur þess að vinna upplýsingar um viðmiðunarreglur fyrir mismunandi fjölskyldur sem nota má meðal annars við útreikning á greiðslubyrði, félagslegum bóttum og mat á breytingum á skatta- og bótakerfi.



Reykjavík, 3. apríl 2003


Hólmgeir Jónsson

Erla Þ. Pétursdóttir

Bolli Þór Bollason




Sigurður Bessason

Sigurður Á. Snævarr

3. Samantekt og niðurstöður

- ☞ Með upptöku nágildandi tekjuskattskerfis árið 1988 var horfið frá því fjölþrepakerfi sem áður var við lýði. Í stað þess var gengið út frá einu skatthlutfalli í staðgreiðslu og margvíslegum frádráttarliðum var steypt saman í einn lið, persónuafslátt. Þessir tveir þættir voru stilltir þannig saman að skattleysismörk hækkðu verulega. Samspil persónuafsláttar og skatthlutfalls fól það í sér að hlutfall skattgreiðslna af tekjum fór eftir sem áður vaxandi með hækkandi tekjum.
- ☞ Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á tekjuskattkerfinu frá því það var tekið upp sem í sumum tilvikum hafa raskað ýmsum þeim meginsjónarmiðum sem voru höfð að leiðarljósi í upphafi enda fóru þau ekki alltaf vel saman. Aukin tekjutengingu bóta skilar vissulega aukinni tekjujöfnun en eykur jafnframt jaðaráhrifin í skatta- og bótakerfinu. Þá hefur oft reynst erfitt að samræma markmiðið um nauðsyn efnahagslegrar sveiflujöfnunar markmiði um tekjujöfnun eins og gerðist á uppgangsárunum 1995-2001 þegar persónuafsláttur dróst aftur úr launaþróun.
- ☞ Þessi þróun varð til þess að fleiri og fleiri einstaklingar fóru að greiða tekjuskatt og þeir sem lenda í því að greiða tekjuskatt í fyrsta sinn finna hvað mest fyrir því vegna lágra launa þótt skattgreiðslurnar séu hlutfallslega lágur. Þetta varð til þess að fulltrúar Alþýðusambands Íslands óskuðu eftir því í tengslum við gerð kjarasamninga árið 2001 að kannaðir yrðu kostir og gallar þess að taka upp fjölþrepaskattkerfi í því skyni að lækka skattbyrði hinna lægstlaunuðu.
- ☞ Tekjuskattsálagning á einstaklinga, jafnt hér á landi sem annars staðar, gegnir mikilvægu hlutverki til tekjujöfnunar milli einstakra tekjuhópa og til almennrar sveiflujöfnunar, bæði hvað varðar ráðstöfunartekjur einstaklinga og eins í þjóðhagslegu tilliti til þess að hamlar gegn of miklum sveiflum í efnahagslífinu, jafnt niður á við sem upp á við.
- ☞ Tekjujöfnunaráhrifin birtast einkum í samspili persónuafsláttar og skatthlutfalls/hlutfalla en það stýrir því hversu hátt hlutfall af tekjum viðkomandi einstaklings fer til greiðslu tekjuskatts. Með því að persónuafsláttur er tiltölulega hár hér á landi kemur ekki til greiðslu tekjuskatts fyrr en ákveðnu tekjustigi, þ.e. skattleysismörkum, er náð. Þrátt fyrir að einstaklingar fari síðan að greiða skatt eftir að þessum mörkum er náð er heildarskattgreiðsla lág í upphafi en fer stighækkandi eftir því sem tekjurnar aukast.
- ☞ Áhrifin koma líka fram í tekjutengingum í bótakerfinu þar sem fjárhæðir vaxta- og barnabóta taka mið af heildartekjum bótaþega. Því lægri tekjur sem einstaklingar hafa þeim mun hærri bætur og því hærri tekjur sem einstaklingar hafa þeim mun lægri bætur.
- ☞ Sveiflujöfnunaráhrifin koma til dæmis fram í því að dragist tekjur heimila saman af einhverjum ástæðum veldur uppbygging tekjuskattskerfisins því að skattgreiðslur minnka enn meira og ráðstöfunartekjur dragast því ekki eins mikið saman og atvinnutekjur. Með sama hætti jafnar tekjutenging bótaanna ráðstöfunartekjur milli einstaklinga og draga úr áhrifum tekjusveiflna þegar á heildina er litið. Barnafjölskylda sem verður fyrir tekjumissi má þannig reikna með því að auknar barnabætur vegi hann að hluta upp þannig að ráðstöfunartekjur heimilisins dragist minna saman en atvinnutekjur.
- ☞ Sveiflujöfnunin birtist einnig gagnvart efnahagslífinu í heild. Þegar þjóðarbúskapurinn er í lægð eru tekjubreytingar yfirleitt minni en ella, meðal annars vegna minni umsaminna launahækkana, styttri vinnutíma og aukins atvinnuleysis. Í þessu ástandi leiðir uppbygging tekjuskattskerfisins til þess að skattgreiðslur lækka hlutfallslega og áhrifin á ráðstöfunartekjur einstaklinga verða því minni en ella. Áhrifin á innlenda eftirspurn verða að sama skapi minni en ella. Hið gagnstæða gerist í uppsveiflu. Með þessu vega ríkisfjármálin á móti þenslu- eða samdráttaráhrifum hagsveiflunnar. Slík sjálfvirkni er talin mjög mikilvæg til að hamlar gegn óæskilegum sveiflum í efnahagslífinu.
- ☞ Skattlagning á tekjur einstaklinga hér á landi er undir meðaltali OECD-ríkjanna. Það má annars vegar rekja til mun hærri skattleysismarkna hér á landi en í flestum öðrum OECD-ríkjum. Eins stafar það af því að launafólk greiðir ekki tryggingargjald hér á landi líkt og víðast hvar annars staðar.
- ☞ Meðal helstu kosta fjölþrepakerfis eru að það gefur færi á ódýrari útfærslu til tekjujöfnunar en nágildandi kerfi og auðveldar breytingar á jaðaráhrifum einstakra tekjuhópa. Jafnframt gefur það möguleika á að draga úr tekjutengingu bóta og færa þá tekjujöfnun inn í skattkerfið.

- ⚡ Helstu gallar fjölþrepatekjuskatts eru hins vegar flóknari skattfrankvæmd, meðal annars með tilliti til breytilegs fjölda vinnuveitenda, minni sveigjanleiki til að mæta tekjusveiflum, meiri breytingar í eftiráuppgjöri og erfiðara skatteftirlit.
- ⚡ Uppbygging nágildandi tekjuskattskerfis, einkum há skattleysismörk, torveldar hins vegar upptöku fjölþrepatekjuskatts nema til komi veruleg röskun á skattbyrði einstakra tekjuhópa og/eða verulegt tekjutap hjá ríkissjóði og sveitarfélögum. Þetta sést vel með samanburði við önnur lönd þar sem saman fara fleiri skattþrep og mun lægri skattleysismörk en hér á landi.
- ⚡ Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort sé heppilegra, nágildandi tekjuskattskerfi eða nýtt fjölþrepakerfi enda ekki til þess ætlast samkvæmt erindisbréfi hennar. Við slíkt mat þarf að veга og meta margvísleg og oft andstæð sjónarmið hvað varðar einfaldleika skattfrankvæmdar og skatteftirlits, tekjujöfnun, sveigjanleika skattkerfisins og innbyggða sveiflujöfnun svo nokkur mikilvæg atriði séu nefnd.
- ⚡ Víða í samfélaginu er þörf á viðmiðunarreglum um hvað teljast beri viðunandi neysla eða lífskjör. Í ákvörðunum um bætur eða lán til framfærslu setja margar stofnanir viðmið um greiðslur til þeirra sem ekki fá tekjur annars staðar frá. Þessir aðilar hafa notað einhver viðmið en um þau hefur ekki ríkt sátt. Leitað hefur verið eftir skýrari aðferðum enda eru þessar viðmiðanir ekki grundvallaðar á rannsóknum á framfærsluþörf. Þá hefur iðulega verið kallað eftir mati á „lágmarksframfærslu” í opinberri umræðu.
- ⚡ Nefndin leggur til að ráðist verði í gerð viðmiðunarneyslustaðals fyrir Ísland. Eðlilegt er að nýta reynslu Norðmanna og Svía í þessum efnum en jafnframt verði horft til Manneldisráðs. Verkið verði falið rannsóknarstofnun, til dæmis á vegum háskóla, en Hagstofunni verði falið að færa upp gagnagrunninn með reglulegum hætti.

4. Nánari tildrög nefndarstarfsins

Áður en lengra er haldið er rétt að gera nokkra grein fyrir tildrögum þess að umræða um fjölþrepatekjuskatt er aftur komin á dagskrá 15 árum eftir að ákveðið var að hverfa frá slíkri tilhögun. Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á tekjuskattkerfinu frá því það var tekið upp sem í sumum tilvikum hafa raskað ýmsum þeim meginsjónarmiðum sem voru höfð að leiðarljósi í upphafi hvað varðar einföldun kerfisins, jaðaráhrif, sveigjanleika, tekju- og sveiflujöfnun.

Ástæðan fyrir þessu er að oft fara þessi markmið ekki saman. Sem dæmi má nefna að aukin tekjutenging bóta skilar vissulega meiri tekjujöfnun en verður jafnframt til þess að auka jaðaráhrifin í skatta- og bótakerfinu. Þá getur verið erfitt að samræma markmið um nauðsyn sveiflujöfnunar frá hagstjórnarlegu sjónarmiði markmiði um tekjujöfnun. Þannig leiddi mikil og almenn tekjuhækkun frá árinu 1995 á sama tíma og skattleysismörk fylgdu umsömdum launahækkunum til þess að þeim einstaklingum sem eru yfir skattleysismörkum hefur fjölgað. Áhrif þessara breytinga hafa meðal annars orðið þau að greiðslur beinna skatta hafa aukist og þeir sem lenda í því að greiða tekjuskatt í fyrsta sinn finna hvað mest fyrir breytingunni vegna lágra tekna þótt skattgreiðslurnar séu hlutfallslega lágar.

Þetta leiddi til þess að fulltrúar verkalyðshreyfingarinnar settu fram þá kröfu í viðræðum við stjórnvöld í tengslum við gerð kjarasamninga árið 2001 að kannaðir yrðu kostir og gallar þess að taka upp fjölþrepa-skattkerfi í því skyni að lækka skattbyrði hinna lægstlaunuðu.

5. Aðdragandi nágildandi tekjuskattskerfis

Í ársbyrjun 1988 komu til framkvæmda róttækar breytingar á tekjusköttum einstaklinga. Þessar breytingar áttu sér langan aðdraganda og komu margir aðilar að undirbúningi þeirra, meðal annars fulltrúar aðila vinnumarkaðarins og allra stjórn málaflokka. Í álitgerð millipínganefndar sem falið var að útfæra lokatillögur um breytinguna var almenn samstaða um meginmarkmiðin, þ.e. að gera skattlagninguna einfaldari, skilvirkari og auðskiljanlegri, þótt einstakir fulltrúar hefðu fyrirvara á útfærslu tiltekinna atriða.

Jafnframt var lögð áhersla á að kerfið væri sveigjanlegt, meðal annars í ljósi þess að tekjur ýmissa hópa í þjóðfélaginu væru breytilegar milli ára en það kallaði á skattkerfi sem tryggði að skattgreiðslur tækju mið af tekjum eins og þær væru hverju sinni. Þetta átti ekki hvað síst við um þá sem störfuðu við útgerð þar sem tekjur ráðast af breytilegum aflabrögðum og verðlagi á erlendum mörkuðum. Reynsla af því fyrirkomulagi sem var við lýði þegar tekjuskattar voru greiddir eftir á kom í mörgum tilvikum illa við þessar stéttir og því var mikil áhersla lögð á að leiðrétta þetta þegar nýja tekjuskattkerfið – sem jafnframt var staðgreiðslukerfi – var tekið upp. Þá þurfti að vera hægt að taka tillit til þess að algengt er að tekna er aflað hjá fleiri en einum atvinnurekenda.

Eldra tekjuskattkerfi var nokkuð flókið, meðal annars vegna þriggja skattþrepa, auk útsvars, og fjölmargra frádráttar- og afsláttarliða. Auk þess fór skattlagning fram með árstöf og þótt reynt væri að áætla fyrirframgreiðslu raskaði mikil og sveiflukennd verðbólgu auk launabreytinga á þessum tíma þeim áætlunum. Það var því erfitt fyrir skattgreiðendur að átta sig á raunverulegum skattgreiðslum hverju sinni og um leið hvaða tekjur þeir hefðu í raun til ráðstöfunar innan ársins.

Núgildandi tekjuskattkerfi gjörbreytti þessari mynd:

- ☞ Tekið var upp eitt skatthlutfall í stað fjögurra áður, að útsvari meðtöldu.
- ☞ Felldir voru niður ýmsir frádráttarliðir, s.s. iðgjaldagreiðslur í lífeyrissjóði, stéttarfélagsgjöld, iðgjöld af líftryggingum, námsfrádráttur, gjafir til menningarmála, frádráttur vegna stofnunar heimilis, útsvarsafsláttur o.fl.
- ☞ Í stað þessara frádráttarliða kom fastur skattafsláttur, persónuafsláttur, óháður hjúskaparstétt og stærð fjölskyldu. Jafnframt var persónuafsláttur hækkaður sérstaklega til að draga úr áhrifum þess að skatthlutfall á lægstu tekjur hækkaði.
- ☞ Sjómannafrádrætti var breytt í fastan skattfrádrátt á hvern lögskráðan dag.
- ☞ Útsvarshlutfallið var lækkað um leið og skattstofninn var breikkaður og afslættir felldir niður þannig að sveitarfélögin héldu því sem næst sömu tekjum fyrir og eftir breytingu.
- ☞ Ýmis smærri gjöld, svo sem sóknar- og kirkjugarðsgjald, sjúkratryggingagjald og gjald í Framkvæmdasjóð aldra, voru felld inn í tekjuskatthlutfallið.
- ☞ Frádráttur vaxtagjalda vegna íbúðakaupa frá skattstofni var felldur niður en í staðinn var tekinn upp sérstakur tímabundinn skattafsláttur, vaxtaafsláttur. Jafnframt voru teknar upp húsnæðisbætur til þeirra sem voru að kaupa eða byggja í fyrsta sinn.

Við undirbúning þessara breytinga var gengið út frá þeirri meginforsendu að skattbyrði heimilanna héldist sem næst óbreytt þegar á heildina er litið. Þetta verkefni var ekki auðleyst þegar jafnframt var verið að fækka skattþrepum, lækka skatthlutföll hinna hærri launuðu og hækka skatthlutföll hinna sem lægri höfðu launin.¹⁾ Til að leysa þetta vandamál var gripið til þess ráðs að hækka skattleysismörkin verulega. Persónuafslátturinn var þannig ákvarðaður mun hærri en svaraði til þeirra fjölmörgu frádráttarliða sem voru í eldra kerfinu. Þetta dró úr áhrifum herra skatthlutfalls á lægstu tekjur og leiddi til þess að skattbyrði hinna lægst launuðu minnkaði og þeim einstaklingum fjölgaði sem ekki greiddu tekjuskatt. Samspil persónuafsláttar og eins skatthlutfalls felur það í sér að hlutfall skattgreiðslna af tekjum fer vaxandi eftir því sem tekjur hækka. Það átti eftir að koma í ljós að þessi aðferð var ekki gallalaus þótt hún liti vel út í upphafi, sérstaklega við þegar skatthlutfallið tók að hækka og jaðaráhrifin að aukast²⁾.

1 Hér er þó rétt að hafa í huga að breytingar skatthlutfalla voru ekki eins miklar og ætla má við fyrstu sýn þar sem skattlagning fór fram með árstöf og mikil verðbólga á þessum árum dró því úr skattbyrði.

2 Með jaðarskatti er átt við þann skatt sem greiddur er af hverri viðbótarkrónu sem einstaklingur aflar sér þegar tekjur hans eru komnar yfir skattleysismörkin. Mikilvægt er að gera greinarmun á jaðarskatti og meðalskatti en sá síðarnefndi er skilgreindur sem hlutfall tekjuskattgreiðslna viðkomandi einstaklings af heildartekjum hans.

6. Helstu breytingar frá 1988

Staðgreiðsluhlutfallið. Talsverðar breytingar hafa verið gerðar á tekjuskattskerfinu frá upphafi. Sjálfstæðisstaðgreiðsluhlutfallið, þ.e. samanlagt hlutfall tekjuskatts og útsvars, hækkaði nokkuð hratt á fyrstu tveimur árunum eftir gildistöku staðgreiðslunnar, eða úr 35,2% 1988 í tæplega 40% 1990. Frá þeim tíma hefur hlutfallinu nokkrum sinnum verið breytt. Fyrst í tengslum við niðurfellingu aðstöðugjalds sveitarfélaga árið 1993 en í staðinn fengu sveitarfélög heimild til að hækka útsvarshlutfallið um allt að 1,7%. Í öðru lagi varð lítils háttar hækkun á skatthlutfalli ríkisins í ársbyrjun 1994, eða um 0,35%, til að mæta hluta af tekjutapi vegna lækkunar virðisaukaskatts á matvælum. Þriðja breytingin tengdist yfirtöku sveitarfélaga á rekstri grunnskólans 1996 en árið 1997 var útsvarshlutfallið hækkað um 2,7% og tekjuskattshlutfallið lækkað að sama skapi.

Staðgreiðsluhlutfallið fór hæst árið 1996, í tæplega 42%. Á árunum 1997-1999 var tekjuskattshlutfallið lækkað um 4% með það að meginmarkmiði að draga úr jaðaráhrifum tekjuskattskerfisins. Á árunum 2000-2001 var tekjuskattshlutfallið lækkað um 0,66% í tengslum við verkefnaflutning til sveitarfélaga. Samanlagt hefur staðgreiðsluhlutfall ríkis og sveitarfélaga hækkað úr 35,2% 1988 í 38,5% árið 2002. Tekjuskattshlutfallið lækkaði úr 28,5% í 25,75% á sama tíma og útsvarshlutfall sveitarfélaga hefur hækkað úr 6,7% í tæplega 12,8%, sem fyrst og fremst má rekja til verkefnaflutnings frá ríki til sveitarfélaga.

Tafla 1. Þróun tekjuskatts, útsvars og persónuafsláttar frá 1988

	Staðgreiðslu hlutfall	Tekju- skattur	Meðalútsvar í staðgreiðslu	Persónu- afsláttur	Skattleysis- mörk I	Frádrægið iðgjald í lífeyrissjóð	Frádráttur v/viðbótar- lífeyris. %	Skattleysis- mörk II	Skattleysis- mörk III
	%	%	%	krónur	krónur	%	%	krónur	krónur
1988	35,20	28,50	6,70	15.552	44.182	-	-	44.182	44.182
1989	37,74	30,80	6,94	18.631	49.367	-	-	49.367	49.367
1990	39,79	32,80	6,99	21.482	53.988	-	-	53.988	53.988
1991	39,79	32,80	6,99	23.377	58.750	-	-	58.750	58.750
1992	39,85	32,80	7,05	23.968	60.144	-	-	60.144	60.144
1993	41,34	34,30	7,04	23.761	57.477	-	-	57.477	57.477
1994	41,84	33,15	8,69	23.930	57.193	-	-	57.193	57.193
1995	41,93	33,15	8,78	24.495	58.416	1,5	-	59.308	59.308
1996	41,94	33,15	8,79	24.544	58.522	2,5	-	60.022	60.022
1997	41,25	29,68	11,57	24.117	58.466	3,5	-	60.587	60.587
1998	39,02	27,41	11,61	23.360	59.867	4,0	-	62.361	62.361
1999	38,34	26,41	11,93	23.329	60.848	4,0	2,0	63.383	64.732
2000	38,37	26,41	11,96	24.361	63.488	4,0	4,0	66.134	69.009
2001	38,76	26,08	12,68	25.245	65.132	4,0	4,0	67.845	70.796
2002	38,54	25,75	12,79	26.002	67.468	4,0	4,0	70.279	73.335
2003	38,55	25,75	12,80	26.825	69.585	4,0	4,0	72.484	75.636

- Skattleysismörk I taka einungis mið af persónuafslætti og skatthlutfalli.

- Skattleysismörk II taka auk þess mið af því að lögbundið framlag í lífeyrissjóð er frádráttarbært frá skatti og leiðir þar með til hærri skattleysismarkna en ella.

- Skattleysismörk III taka ennfremur mið af frádráttarbærni iðgjalda vegna viðbótarlífeyrissparnaðar. Hér er um hámark að ræða þar sem þessi framlög eru ekki lögbundin og misjafnt hvernig þau eru nýtt.

Sérstakur tekjuskattur. Árið 1993 samþykkti Alþingi að taka upp tímabundna álagningu sérstaks 5% tekjuskatts (sem oft hefur verið nefndur “hátekjuskattur”). Þessi skattlagning átti upphaflega að gilda í tvö ár en henni hefur síðan verið framlengt ár frá ári. Skatthlutfallið var hækkað í 7% í tengslum við skattkerfisbreytingarnar árið 1997 en á móti vó veruleg hækkun á tekjumörkunum. Skatthlutfallið var síðan aftur lækkað í 5% árið 2003.

Persónuafsláttur. Einn veigamesti þáttur tekjuskattskerfisins er samspil persónuafsláttar og skatthlutfalls sem ákvarðar við hvaða tekjumörk framteljendur fara að greiða skatt, þ.e. hvar skattleysismörkin liggja. Upphaflega var ákveðið að tengja persónuafslátt sjálfvirkt við verðlag og skyldu fjárhæðir breytast í takt við þróun lánskjaravísitölu tvisvar á ári, þ.e. í upphafi árs og á miðju ári. Lánskjaravísitalan var samsett vísitala þar sem framfærsluvísitala, launa- og byggingarvísitala höfðu jafnt vægi. Þessi ráðstöfun var að

mörgu leyti skiljanleg á þeim tíma enda voru verðlags- og launabreytingar mjög miklar, jafnvel 20-30% á ári, og stuttur tími liðinn frá því að verðbólgan hafði farið yfir 100% á ársgrundvelli. Í athugasemdum með frumvarpinu þar sem kveðið var á um nýtt tekjuskattkerfi er tenging afsláttar- og bóталиða við verðlag því talin nauðsynleg “...í því skyni að tryggja raungildi þeirra, enda er hér um fjárhæðir að ræða sem hafa afgerandi áhrif á skattbyrði”. Þessi viðmiðunarregla hélt þó ekki lengi því að strax í árslok 1988 var ákveðið að gera ákvörðun persónuafsláttar á fyrri hluta árs að sjálfstæðri ákvörðun án sjálfvirkar vísitölutengingar. Eftir sem áður skyldi persónuafsláttur þó breytast í takt við lánsjaravísitölu á miðju ári. Þessi breyting var studd þeim rökum af hálfu ríkisvaldsins að eðlilegt væri að horfa á allar skattalegar ákvarðanir í samhengi við þá almennu stefnumörkun í efnahagsmálum sem fram færi í tengslum við afgreiðslu fjárlaga hverju sinni. Þetta endurspeglar sjónarmiðið um nauðsyn sveiflujöfnunar í skattkerfinu til að stuðla að auknum stöðugleika í efnahagslífinu.

Árið 1996 var sjálfvirk tenging persónuafsláttar og reyndar allra afsláttar- og bóталиða við verðvísitölu endanlega felld niður. Í athugasemdum frumvarpsins sem kvað á um þessa breytingu segir m.a.:

“Sjálfvirk verðuppfærsla ýmissa liða í skattkerfinu hefur verið við lýði í mörg ár. Rökin fyrir þessari sjálfvirkni voru þau að á tímum mikillar verðbólgu væri nauðsynlegt að beita ákvæðum af þessu tagi til þess að koma í veg fyrir að skattbyrði breyttist verulega af völdum verðbólgu frá því sem stjórnvöld hefðu ákveðið við samþykkt fjárlaga. Þessi rök voru skiljanleg með hliðsjón af því að verðbólgan var allt frá 20% þegar best lét og upp í 80-90% á ári. Án verðuppfærslu hefðu innbyrðis skatthlutföll raskast verulega. Þessar aðstæður hafa nú breyst. Verðbólgan er komin niður á svipað stig og í helstu nágrannaríkjum okkar og því eru ekki lengur rök fyrir sjálfvirkri verðuppfærslu. Af þessum sökum er eðlilegt að taka upp svipað fyrirkomulag og tíðkast í öðrum ríkjum og gera breytingar á hinum ýmsu þáttum skattkerfisins að sjálfstæðri ákvörðun stjórnvalda við fjárlagagerð hverju sinni.”

Ekki voru allir sammála þessum rökum og var þeim meðal annars andmælt af samtökum launafólks o.fl.

Barnabætur. Samkvæmt gildandi lögum eru greiðslur barnabóta tvíþættar. Annars vegar eru almennar og ótekjutengdar barnabætur en þær eru háðar aldri og fjölda barna svo og hjúskaparstöðu foreldra. Hins vegar eru tekjutengdar barnabætur. Frá því að staðgreiðslan var innleidd hefur reglum um barnabætur verið breytt á margvíslegan hátt. Framan af fólst meginbreytingin í tilfærslu frá ótekjutengdum barnabótum yfir í tekju- og eignatengdar barnabætur, svonefndan barnabótaauka. Ennfremur voru tekjuskerðingarmörkin lækkuð. Þessar breytingar voru einkum studdar tekjujöfnunarrökum. Árið 1997 var ákveðið að sameina almennu barnabæturnar og tekjutengdar barnabætur í eitt tekjutengt barnabótakerfi. Jafnframt var ákveðið að draga úr tekjuskerðingu. Árið 2000 var síðan ákveðið að draga verulega úr tekjutengingu barnabóta, annars vegar með því að taka upp ótekjutengdar barnabætur á nýjan leik fyrir börn yngri en 7 ára og hins vegar með því að draga úr tekjuskerðingunni. Einnig var eignaskerðing barnabóta felld niður. Þessi breyting var gerð í þremur áföngum og kom síðasti áfanginn til framkvæmda árið 2002.

Vaxtabætur. Árið 1990 var vaxtabótakerfið tekið upp og leysti af hólmi vaxtaafslátt og húsnæðisbætur. Þessi breyting var hluti af innleiðingu húsbrefakerfisins sem fól í sér að hætt var við beina niðurgreiðslu vaxta vegna íbúðabygginga eða íbúðakaupa með hagstæðum lánskjörum á almennum húsnæðislánum en í stað þess skyldi aðstoðinni beint í gegnum vaxtabótakerfið. Vaxtabætur eru bæði tekju- og eignatengdar. Auk þess er hámark á framtöldum vaxtagjöldum og sama gildir um bæturnar sjálfar. Þá eru viðmiðunarmörk bótanna og fjárhæðir misháar eftir hjúskaparstöðu. Ennfremur skerða framtaldar vaxtatekjur rétt til vaxtabóta.

Tafla 2. Þróun barnabóta

Tekju- ár	HJÓN					EINSTÆTT FORELDRI					Skerðing af tekjuskattstofni %			
	Fyrsta barn	Umfram eitt barn	Börn < 7 ára	Barnabóta- auki	Skerðingarmörk tekna eigna	Fyrsta barn	Umfram eitt barn	Börn < 7 ára	Barnabóta- auki	Skerðingarmörk tekna eigna	Með einu barni	Með 2 börnum	Með 3 börnum	Hvert barn umfr. þrjú
1988	21.568	32.353	21.568	55.752	825.000	64.705	64.705	21.568	55.752	550.000	7	13	18	4
1989	25.204	37.807	25.204	63.488	920.000	75.614	75.614	25.204	63.488	613.000	7	13	18	4
1990	27.598	41.399	27.598	68.680	1.007.400	82.797	82.797	27.598	68.680	671.235	7	13	18	4
1991	8.903	27.618	28.972	89.623	1.098.000	66.850	71.078	28.972	89.623	732.000	7	13	18	4
1992	8.976	27.847	29.214	90.761	1.102.172	67.403	71.664	29.214	98.386	551.086	7	13	18	4
1993	9.040	28.044	29.420	90.884	1.116.337	67.878	72.170	29.420	98.518	558.168	7	13	18	4
1994	9.252	28.708	30.112	93.164	1.141.042	69.482	73.872	30.112	100.990	570.521	7	13	18	4
1995	9.272	28.768	30.176	93.164	1.141.042	69.624	74.024	30.176	100.990	570.521	6	11	15	0
1996	9.272	28.768	30.176	93.164	1.141.042	69.624	74.024	30.176	100.990	570.521	6	11	15	0
1997	102.436	121.932	30.176	-	1.141.042	170.614	175.014	30.176	-	570.521	5	9	11	0
1998	104.997	124.980	30.930	-	1.169.568	174.879	179.389	30.930	-	584.784	5	9	11	0
1999	107.622	128.105	31.703	-	1.198.807	179.251	183.874	31.703	-	599.404	5	9	11	0
2000	113.622	135.247	33.470 ¹⁾	-	1.290.216	189.244	194.125	33.470	-	645.109	5	9	11	0
2001	117.031	139.304	34.474 ¹⁾	-	1.354.727	194.921	199.949	34.474	-	677.364	4	8	10	0
2002	120.248	143.135	35.422 ¹⁾	-	1.408.916	194.921	205.448	35.422	-	704.459	3	7	9	0
2003	123.555	147.071	36.396 ¹⁾	-	1.447.661	200.281	211.098	36.396	-	723.832	3	7	9	0

1) Barnabætur fyrir börn yngri en 7 ára ótekjutengdar.

7. Tekju- og sveiflujöfnunarhlutverk tekjuskattkerfisins

Tekjuskattálagning á einstaklinga, jafnt hér á landi sem annars staðar, gegnir mikilvægu hlutverki til tekjujöfnunar milli einstakra tekjuhópa og til almennrar sveiflujöfnunar, bæði hvað varðar ráðstöfunartekjur einstaklinga og eins í þjóðhagslegu tilliti til þess að hamla gegn of miklum sveiflum í efnahagslífinu, jafnt niður á við sem upp á við.

Tekjujöfnunaráhrifin birtast ekki hvað síst í samspili persónuafsláttar og skatthlutfalls/hlutfalla en það stýrir því hversu hátt hlutfall af tekjum viðkomandi einstaklings fer til greiðslu tekjuskatts. Með því að persónuafsláttur er tiltölulega hár hér á landi (sjá nánar næsta kafla) kemur ekki til greiðslu tekjuskatts fyrir en ákveðnu tekjustigi, þ.e. skattleysismörkum, er náð. Þrátt fyrir að einstaklingar fari síðan að greiða skatt eftir að þessum mörkum er náð er heildarskattgreiðsla lág í upphafi en fer stighækkandi eftir því sem tekjurnar aukast. Þessi eiginleiki tekjuskattkerfisins veldur því að meðalskattgreiðsla tekjulægri einstaklinga er lægri en hjá tekjuhærra einstaklingum og hinir tekjulægstu greiða engan tekjuskatt.

Tekjujöfnunaráhrifin koma líka fram í tekjutengingum í bótakerfinu þar sem fjárhæðir vaxta- og barnabóta taka mið af heildartekjum bótaþega. Því lægri tekjur sem einstaklingar hafa þeim mun hærri bætur og því hærri tekjur sem einstaklingar hafa þeim mun lægri bætur.

Sveiflujöfnunaráhrifin koma til dæmis fram í því að dragist tekjur heimila saman af einhverjum ástæðum veldur uppbygging tekjuskattkerfisins því að skattgreiðslur minnka enn meira og ráðstöfunartekjur dragast því ekki eins mikið saman og atvinnutekjur. Með sama hætti jafnar tekjutenging bóttanna ráðstöfunartekjur milli einstaklinga og draga úr áhrifum tekjusveiflna þegar á heildina er litið. Barnafjölskylda sem verður fyrir tekjumissi má þannig reikna með því að auknar barnabætur vegi hann að hluta upp þannig að ráðstöfunartekjur heimilisins dragist minna saman en atvinnutekjur.

Þróun barna- og vaxtabóta undanfarin ár endurspeglar þessi áhrif innbyggðrar sveiflujöfnunar. Bæturnar eru þannig hæstar í niðursveiflu eins og á árunum 1988-1995 en lækka hlutfallslega þegar efnahagslífið er í uppsveiflu eins og á árunum 1995-2001. Árin 2002 og 2003 (skv. fjárlagaáætlun) hafa bæturnar aftur hækkað eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu:

Tafla 3. Þróun barna- og vaxtabóta

M.kr.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003 ¹
Á verðlagi hvers árs																
Barnabætur	3.036	3.718	4.381	4.819	4.400	4.458	4.588	4.731	4.853	4.645	4.167	3.942	3.702	4.559	4.751	5.430
Vaxtabætur ²	1.233	785	2.275	2.546	2.904	3.194	2.866	3.155	3.486	3.644	3.822	3.950	4.309	4.721	5.114	4.605
Á föstu verðlagi 2003																
Barnabætur	6.606	6.679	6.853	7.058	6.212	6.047	6.132	6.217	6.237	5.864	5.174	4.732	4.232	4.885	4.858	5.430
Vaxtabætur ²	2.683	1.410	3.559	3.729	4.100	4.332	3.830	4.146	4.480	4.600	4.746	4.742	4.926	5.059	5.229	4.605

1) Bráðabirgðatölur. 2) Inni í vaxtabótunum fyrir árin 1988 til 1992 eru bæði vaxtaafsláttur og húsnæðisbætur.

Sveiflujöfnunin birtist einnig gagnvart efnahagslífinu í heild. Þegar þjóðarbúskapurinn er í lægð eru tekjubreytingar yfirleitt minni en ella, meðal annars vegna minni umsaminna launahækkana, styttri vinnutíma og aukins atvinnuleysis. Í þessu ástandi leiðir uppbygging tekjuskattkerfisins til þess að skattgreiðslur lækka hlutfallslega og áhrifin á ráðstöfunartekjur einstaklinga verða því minni en ella. Áhrifin á innlenda eftirspurn verða að sama skapi minni en ella. Hið gagnstæða gerist í uppsveiflu. Þá hækka skattgreiðslurnar hlutfallslega meira en nemur almennum tekjubreytingum sem þar með heldur aftur af innlendri eftirspurn. Áhrif þess að tekjur hins opinbera breytast meira en almennar tekjubreytingar í hagkerfinu – þ.e. bæði vaxa hraðar í uppsveiflu og minnka hraðar í niðursveiflu – eru fyrst og fremst þau að ríkisfjármálin vega á móti óæskilegum þenslu- eða samdráttaráhrifum hagsveiflnnar. Með þessum hætti er sjálfvirk sveiflujöfnun byggð inn í skattkerfið sem dregur úr þörf stjórnvalda til þess að beita peningalegum eða sértækum aðgerðum í hagstjórnarskyni.

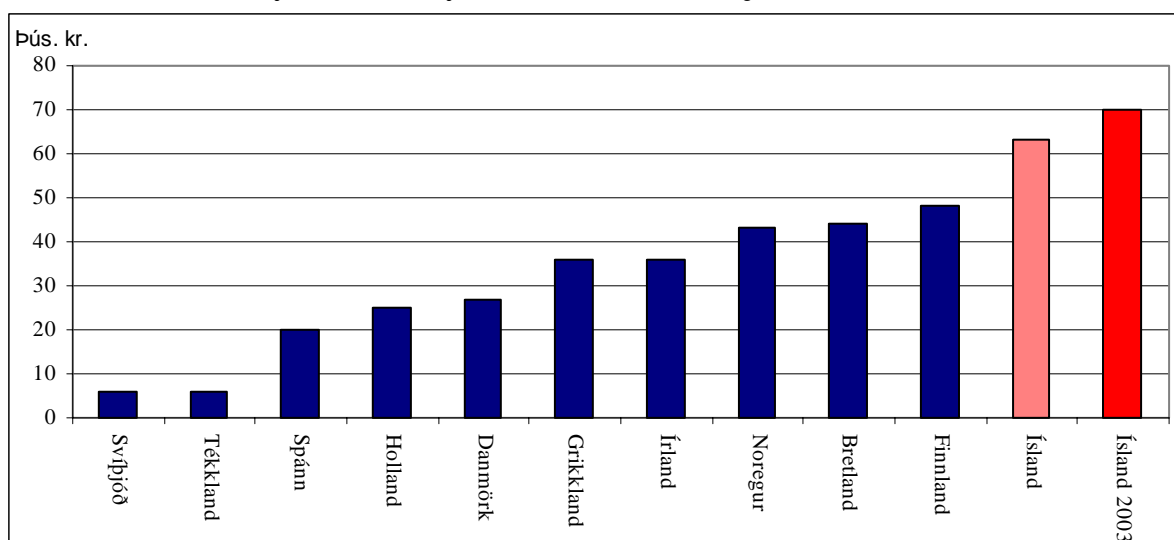
Slík sjálfvirkni er talin mjög mikilvæg til að hamla gegn óæskilegum sveiflum í efnahagslífinu. Í því sambandi hefur einkum verið hugað að heildarumfangi skattkerfisins, afkomu hins opinbera að meðaltali yfir hagsveifluna og umfangi sjálfvirkrar sveiflujöfnunar. Samspil þessara þátta ræður því með hvaða hætti hagsveiflan og ríkisfjármálin spila saman og skila ákveðinni heildarniðurstöðu í þjóðarbúskapnum. Með því að stilla umfangi hins opinbera í hóf og halda afkomunni í viðunandi jafnvægi er unnt að nýta sjálfvirka sveiflujöfnun til þess að draga verulega úr neikvæðum áhrifum hagsveiflunnar á hag heimila og fyrirtækja.

Reynslan hér á landi á síðustu árum sýnir í hnotskurn hversu mikilvægt það er að skattkerfið sé uppbyggt með þeim hætti að það vegi á móti áhrifum hagsveiflunnar. Þegar síðasta uppsveifla var í hámarki á árunum 1999-2000 jukust tekjur ríkisins mjög hratt sem mátti í senn rekja til vaxandi kaupmáttar, aukinnar neyslu og aukinna tekna af tekjuskatti. Auknar tekjur styrktu afkomu hins opinbera og áttu töluverðan þátt í því að hamla gegn ofþenslu.

8. Alþjóðasamanburður

Álagning tekjuskatts einstaklinga í helstu nágrannaríkjunum er nokkuð mismunandi bæði hvað varðar fjölda skattþrepa, skatthlutföll og fjárhæð skattleysismarka. Skattþrep eru almennt fleiri en hér á landi og skatthlutföllin þar með frábrugðin því sem hér er, bæði lægri og hærri. Það sem sker sig þó mest úr eru skattleysismörkin en þau eru víðast hvar mun lægri en hér á landi eins og fram kemur á meðfylgjandi línuriti (Heimild: Gagnagrunnur OECD) sem sýnir skattleysismörk einstaklinga í nokkrum Evrópuríkjum OECD árið 2000.

Mynd 1. Skattleysismörk í nokkrum ríkjum OECD 2000



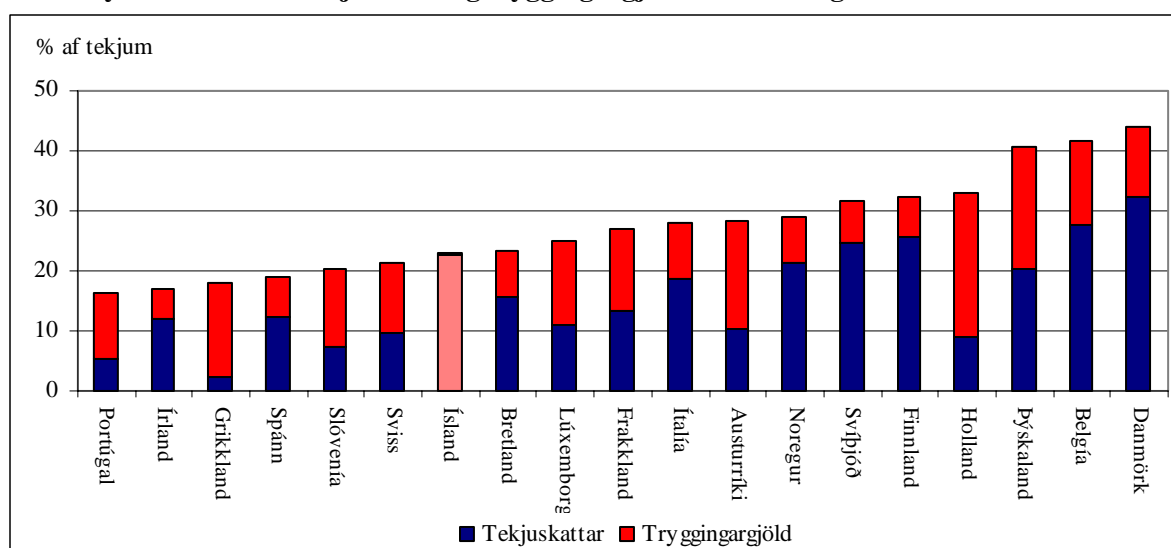
Í meðfylgjandi töflu sést einnig hve mismunandi fjöldi skattþrepa er eftir löndum og sama gildir um bæði hæsta og lægsta skattþrep í tekjuskatti. Rétt er að nefna að í þessum samanburði er skatthlutfall hjá sveitarfélögum ekki talið sem sérstakt þrep þar sem álagning þess fellur almennt saman við skattþrep í tekjuskatti til ríkisins.

Tafla 4. Tekjuskattshlutföll einstaklinga 2000

	Fjöldi þrepa	Lægsta þrep, %	Hæsta þrep, %
Ísland 2000	2	38	45
Ísland 2003	2	38	43
Írland	2	22	44
Danmörk	3	40	59
Noregur	3	28	48
Svíþjóð	3	30	55
Bretland	3	10	40
Tékkland	4	15	32
Holland	4	5	60
Grikkland	5	5	45
Ítalía	5	19	46
Spánn	6	18	48
Finnland	6	23	56

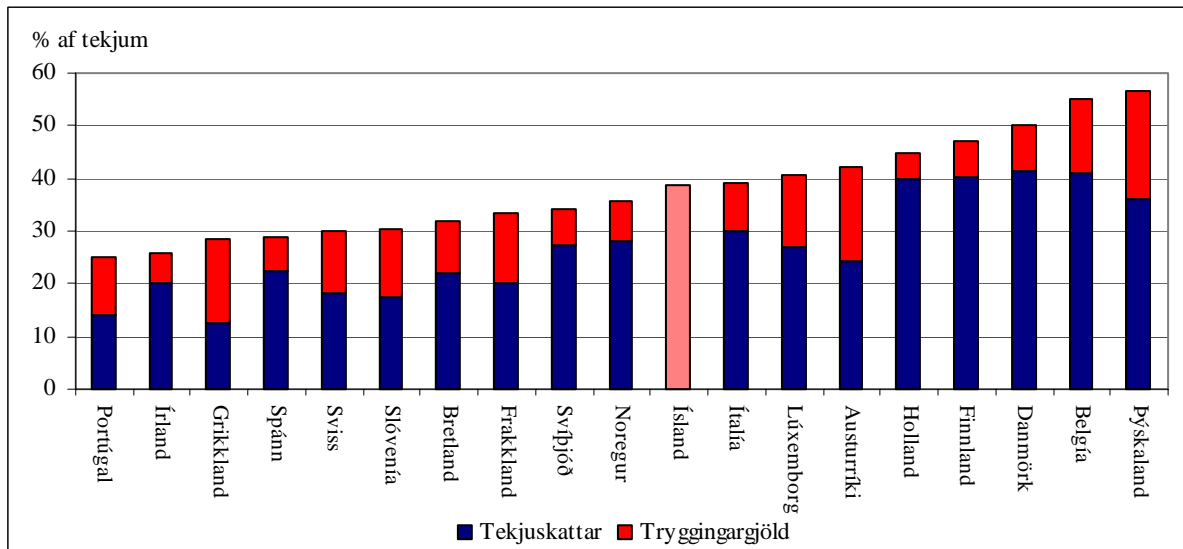
Þann fyrirvara þarf að hafa á alþjóðlegum samanburði að skattkerfin geta verið ólík að uppbyggingu, meðal annars hvað varðar fjölda frádráttarliða frá skatti o.fl. Þess vegna er eðlilegast að skoða samræmdan samanburð á greiðslu tekjuskatta eins og hann birtist í skýrslum OECD. Næstu tvö línurit sýna slíkan samanburð fyrir einstakling með meðaltekjur miðað við árið 2001. Hér þarf reyndar að bæta við þeim fyrirvara að í flestum ríkjum OECD greiða einstaklingar bæði tekjuskatt og tryggingagjald en hér á landi greiða einstaklingar eingöngu tekjuskatt, ef frá eru talin iðgjöld í lífeyrissjóði sem fara ekki í gegnum skattkerfið hér. Þess vegna þarf í reynd að skoða samanlagða álagningu tekjuskatta og tryggingagjalda á einstaklinga til þess að fá rétta mynd af því hve mikið einstaklingar greiða í skatt af sínum launum.

Mynd 2. Greiðsla tekjuskatta og tryggingargjalda einstaklinga með meðallaun 2001



Línuritið hér að ofan sýnir hversu mikið einstaklingur með meðaltekjur (miðað við tekjustig í hverju landi) greiðir í tekjuskatta og tryggingagjöld í Evrópuríkjum OECD árið 2001, reiknað sem hlutfall af tekjum í viðkomandi löndum. Ísland kemur vel út úr þessum samanburði og er talsvert fyrir neðan meðaltal. Það stafar annars vegar af því að Ísland er eina landið þar sem launafólk greiðir ekki tryggingagjald. Hins vegar má rekja það til hlutfallslega hárra skattleysismarka hér á landi í samanburði við þessi ríki.

Mynd 3. Hlutfall hæsta tekjuskattsþreps og tryggingagjalds af meðallaunum 2001



Samanburður á jaðarskatthlutföllum milli landa gefur um margt svipaða mynd af stöðunni hvað samanburð milli Íslands og annarra landa varðar. Á hinn bóginn endurspeglar þessi mynd þann mun sem er á meðalskattgreiðslum eða -hlutföllum annars vegar og jaðarskatthlutföllum hins vegar. Rétt er að undirstrika að þessi samanburður snýr einungis að einstaklingum með meðaltekjur. Sambærilegar tölur fyrir einstaklinga með tekjur undir meðallagi sýna að jafnaði lægri hlutföll, bæði hvað varðar meðalskatt og jaðarskatt. Í því tilviki kemur Ísland enn betur út úr samanburðinum vegna hárra skattleysismarka. Samanburðurinn er Íslandi ekki eins hagstæður fyrir einstakling með tekjur yfir meðallagi enda gætir þar áhrifa sérstaks tekjuskatts.

9. Ástæður aukinnar umræðu um fjölþrepaskattkerfi

Eins og áður er komið fram hafa orðið töluverðar breytingar á tekjuskattkerfinu frá því það var tekið upp árið 1988. Þessar breytingar hafa oft verið gerðar í tengslum við almenna kjarasamninga á vinnumarkaði en einnig sem hluti af heildarstefnumótun stjórnvalda á sviði skattamála. Þessar breytingar hafa í sumum tilvikum haft áhrif á og jafnvel raskað ýmsum þeim meginsjónarmiðum sem voru höfð að leiðarljósi í upphafi, hvað varðar einföldun kerfisins, jaðaráhrif, sveigjanleika, tekju- og sveiflujöfnun.

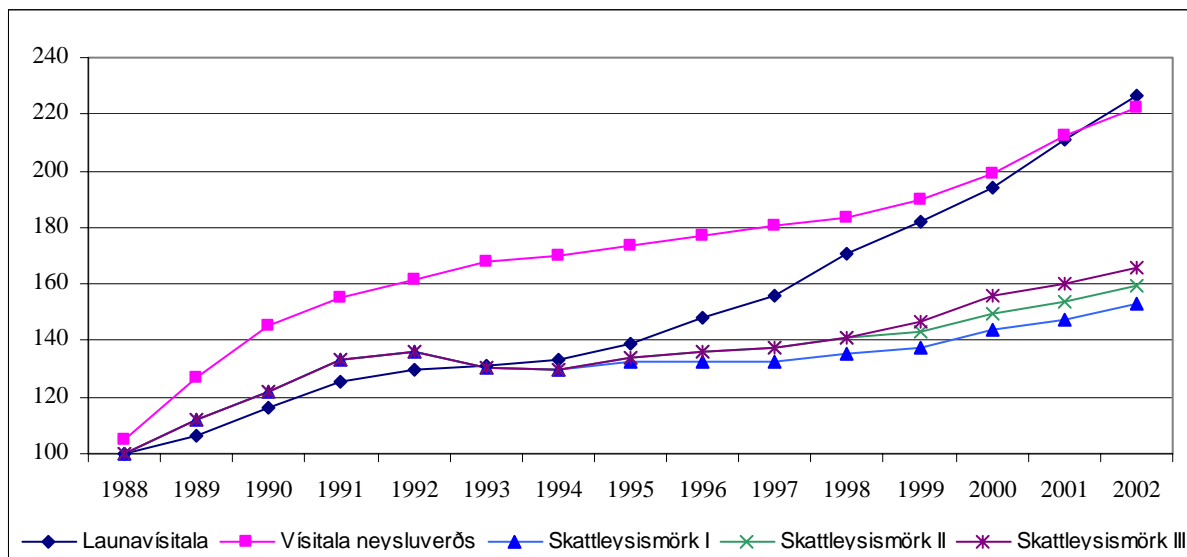
Ástæðan fyrir þessu er að oftast er ekki að þessi markmið fara ekki öll vel saman og sum eru reyndar með öllu ósamrýmanleg. Þetta kemur hvað skýrast fram í markmiðunum um lágan eða hóflegan jaðarskatt annars vegar og tekjujöfnunarmarkmiðinu hins vegar. Oft er erfitt að samræma þessi tvö markmið. Sem dæmi má nefna að krafa um aukna tekjutengingu bóta skilar aukinni tekjujöfnun en verður jafnframt til þess að auka jaðaráhrifin í skatta- og bótakerfinu sem aftur kann að hafa óæskileg áhrif á vinnuframboð o.fl. Sama má segja um samhengið milli einföldunar kerfisins, fjölgunar skattþrepa og sveigjanleika. Það er almennt viðurkennt að því fleiri sem skattþrepin eru þeim mun erfiðari verður framkvæmd skattheimtunnar sem og skatteftirlit. Jafnframt verður erfiðara að mæta sveiflum í tekjum. Loks getur verið erfitt að samræma annars vegar markmiðið um nauðsyn sveiflujöfnunar frá hagstjórnarlegu sjónarmiði - sem hefur meðal annars birst í því að skattleysismörk og persónuafsláttur hefur ekki fylgt þróun launa að fullu - og hins vegar markmiðinu um tekjujöfnun.

Öll þessi atriði eru vafalítið meðal ástæðna aukinnar umræðu um fjölþrepatekjuskattkerfi að undanförunu. Lítt aðeins nánar á síðast talda atriðið. Frá árinu 1995 hafa bæði almenn laun og ráðstöfunartekjur í heild hækkað mjög mikið samhliða einhverri mestu uppsveiflu sem hér hefur orðið í efnahagslífinu, eða sem nemur rúmlega 60% fram til ársins 2002. Á sama tíma hækkaði almennt verðlag um 30% þannig að

kaupmáttur launa hefur aukist um hartnær fjórðung á þessu tímabili.

Eins og við var að búast leiddi þessi þróun meðal annars til þess að skatttekjur jukust í takt við almenna tekjuaukningu í þjóðfélaginu og gott betur þar sem uppbygging skattkerfisins og innbyggð sveiflujöfnun veldur því að skatttekjur aukast hlutfallslega meira en laun. Á sama tíma var í kjarasamningum sérstaklega kveðið á um að lægstu laun skyldu hækka mun meira en almenn laun. Í samræmi við þetta hækkuðu lágmarkslaun úr liðlega 51.000 krónum árið 1995 í rúmlega 93.000 krónur árið 2002. Á sama tíma hækkuðu skattleysismörk úr tæplega 60.000 krónum í 72.500 krónur, að teknu tilliti til skattfrelsis lífeyrisiðgjalda. Meðfylgjandi línurit sýnir þróun skattleysismarka og samanburð við þróun launavísitölu og verðlag frá árinu 1988.

Mynd 4. Þróun launavísitölu, vísitölu neysliverðs og skattleysismarka



- Skattleysismörk I taka einungis mið af persónuafslætti og skatthlutfalli.
- Skattleysismörk II taka auk þess mið af því að lögbundið framlag í lífeyrissjóð er frádráttarbært frá skatti og leiðir þar með til hærri skattleysismarka en ella.
- Skattleysismörk III taka ennfremur mið af frádráttarbærni iðgjalda vegna viðbótarlífeyrissparnaðar. Hér er um hámark að ræða þar sem þessi framlög eru ekki lögbundin og misjafnt hvernig þau eru nýtt.

Þessi þróun hefur óhjákvæmilega leitt til þess að framteljendum undir skattleysismörkum hefur fækkað. Árið 1995 voru 34% framteljenda undir skattleysismörkum en 19½% árið 2002. Meginskýringin á þessari þróun er að vegna sveiflujöfnunarsjónarmiða fylgdu skattleysismörkin ekki almennri launaþróun á þessum árum heldur umsömdum, almennum kauphækkunum.

Tafla 5. Tekjuskattsstofn og skattgreiðendur

	Álagningarár							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
% af heildarfjölda								
Undir skattleysismörkum ¹⁾	34,0	33,6	30,9	28,4	25,8	23,2	21,5	19,4
Greiðendur tekjuskatts ²⁾	50,2	50,6	54,4	52,5	55,9	58,7	61,3	63,8
Greiðendur tekjuskatts og/eða útsvars	64,1	64,7	67,7	70,5	73,4	76,2	77,8	80,0
Greiðendur hátekjuskatts	3,7	2,7	3,5	4,4	4,4	5,6	6,8	5,8
Greiðendur tekjuskatta eftir bætur ³⁾	60,0	60,3	63,5	65,0	68,4	71,5	73,1	75,8

Skýringar:

Þeir sem eru með handreiknaða álagningu eru ekki meðtaldir.

1) Vegna sjómannaafsláttar, millifærslu persónuafsláttar hjá hjónum og mismunandi hundradshlutfalls útsvars eftir sveitarfélögum greiða margir sem eru með hærri tekjur en ofangreind skattleysismörk ekki tekjuskatt eða útsvar.

2) Einungis tekjuskattur til ríkissjóðs.

3) Tekjuskattur + útsvar + hátekjuskattur - vaxtabætur - barnabætur.

Það er ekki einfalt að meta áhrif þess hvernig staðan hefði verið ef skattleysismörkin hefðu að fullu fylgt tekjuþróuninni á þessu tímabili. Hins vegar er ljóst að uppsveiflan í efnahagslífinu hefði orðið mun sterkari en ella. Þar með hefði sá óstöðugleiki sem gætti á árunum 1999 og 2000 og birtist meðal annars í miklum viðskiptahalla, mikilli lækkun á gengi íslensku krónunnar og tilheyrandi verðbólgu skoti væntanlega orðið enn meiri.

Samtímis því sem þeim einstaklingum sem eru yfir skattleysismörkum hefur fjölgað hefur greiðendum tekjuskatts fjölgað. Áhrif þessara breytinga hafa meðal annars orðið þau að greiðslur beinna skatta hafa aukist og þeir sem hvað mest finna fyrir breytingunni eru þeir sem lenda í því að greiða tekjuskatt í fyrsta sinn vegna lágra tekna enda þótt skattgreiðslurnar séu hlutfallslega lágar. Krafan um breytt fyrirkomulag hefur því skotið upp kollinum hvað eftir annað og augum gjarnan verið beint að því hvort ekki væri æskilegt að taka upp fjölþreparetekjuskatt í því skyni að lækka skattbyrði hinna tekjulægstu.

10. Samanburður á fjölþreparetekjuskatti og nógildandi kerfi

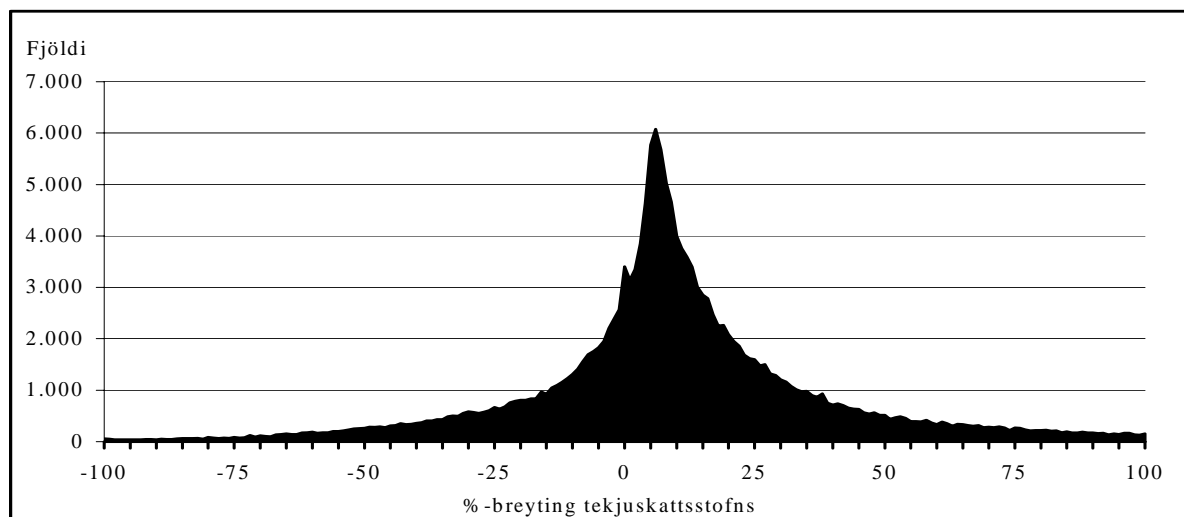
Hér á eftir verður lagt mat á helstu kosti og galla fjölþreparetekjuskatts í samanburði við nógildandi tekjuskattkerfi með hliðsjón af þeim meginsjónarmiðum sem hafa verið höfð að leiðarljósi hvað varðar sveigjanleika kerfisins, tekjujöfnun, sveiflujöfnun og einföldun.

Meðal helstu kosta fjölþreparekerfis eru að það gefur færi á ódýrari útfærslu til tekjujöfnunar en nógildandi kerfi. Jafnframt gefur það möguleika á að draga úr tekjutengingu bóta og færa þá tekjujöfnun inn í skattkerfið. Ennfremur gefur það færi á auðveldari breytingum á jaðaráhrifum einstakra tekjuhópa. Fjölþreparekerfi eru við lýði í mörgum löndum þar sem skattþreparin eru fleiri en hér tíðkast. Það er hins vegar sammerkt öllum þessum löndum að skattleysismörkin þar eru mun lægri en hér á landi sem aftur leiðir til þess að tekjulágir einstaklingar byrja fyrr að greiða skatt af sínum launum en hér á landi. Af þessu sést að uppbygging nógildandi tekjuskattkerfis, einkum og sér í lagi hlutfallslega há skattleysismörk, torveldar upptöku fjölþreparetekjuskatts nema til komi umtalsverð röskun á skattbyrði einstakra tekjuhópa eða verulegt tekjutap hjá ríkissjóði og sveitarfélögum. Um þetta er nánar fjallað í næsta kafla.

Helstu gallar fjölþreparetekjuskatts eru flóknari skattframkvæmd, meðal annars með tilliti til breytilegs fjölda launagreiðenda, minni sveigjanleiki til að mæta tekjusveiflum, meiri breytingar í eftiráuppgjöri og erfiðara skatteftirlit. Eins og áður hefur komið fram var á sínum tíma mikið lagt upp úr að tekjuskattkerfið væri sveigjanlegt, m.a. í ljósi þess að tekjur ýmissa hópa í þjóðfélaginu, svo sem sjómanna o.fl., eru breytilegar milli ára auk þess sem tekið verði tillit til þess að tekna kann að vera aflað hjá fleiri en einum launagreiðanda. Margt bendir til að þessi sjónarmið eigi enn við þótt tækniframfarir kunni að auðvelda lausn slíkra vandamála í fjölþreparekerfi.

Á meðfylgjandi mynd sést að þótt tekjubreytingar flestra framteljenda séu tiltölulega litlar og í takt við almennar launabreytingar í landinu býr nokkur fjöldi framteljenda við töluvert miklar tekjusveiflur milli ára. Auk sjómanna sem fyrr voru nefndir er langstærsti hluti þeirra einstaklinga sem býr við miklar tekjusveiflur fólk undir 30 ára aldri sem væntanlega er fólk sem er að ljúka námi eða er að fara í nám eftir að hafa verið starfandi á vinnumarkaði.

Mynd 5. Breyting tekjuskattsstofns framteljenda milli 2000 og 2001



Eitt einkenni íslensks efnahagslífs er hversu margir einstaklingar fá tekjur frá fleiri en einum aðila. Þetta hefur það í för með sér að fleiri en einn launagreiðandi þarf að standa skil á staðgreiðslu fyrir sama einstaklinginn. Þótt slíkt þekkist í öðrum löndum er það mun fátíðara eins og fram kemur í töflunni hér að neðan. Þótt unnt sé að taka á slíkum atriðum í fjölþreparetekjuskatti er framkvæmdin mun flóknari en í núgildandi kerfi. Auk þess mun slíkt fyrirkomulag leiða til þess að eftiráuppgjör verða bæði meiri og víðtækari í fjölþreparetekjuskatti en í núgildandi tekjuskattkerfi.

Tafla 6. Fólk í aukastarfi

Hlutfall af starfandi	Danmörk	Þýskaland	Finnland	Svíþjóð	Bretland	Ísland	Noregur
1997	7,2	2,6	4,2	7,8	4,7	15,7	8,0
1998	7,3	2,8	4,5	8,7	4,5	16,6	8,2
1999	6,9	2,5	3,7	9,1	4,7	17,8	7,9
2000	10,9	2,4	3,8	8,8	4,3	17,6	8,0
2001	10,3	2,4	3,6	9,5	4,3	17,7	8,1

Heimild: Eurostat.

Draga má saman helstu niðurstöður um kosti og galla fjölþreparetekjuskatts annars vegar og núgildandi tekjuskattkerfis hins vegar á eftirfarandi hátt:

Fjölþreparetekjuskattkerfi

Kostir:

- ⌘ Gefur færi á ódýrari útfærslu til tekjujöfnunar en núgildandi kerfi og auðveldar breytingar á jaðaráhrifum einstakra tekjuhópa.
- ⌘ Gefur möguleika á að draga úr tekjutengingu bóta og færa þá tekjujöfnun inn í skattkerfið.

Gallar:

- ⌘ Erfitt að eiga við sveiflukenndar tekjur, t.d. hjá sjómönnum o.fl.
- ⌘ Meiri breytingar í eftiráuppgjör.
- ⌘ Flóknari skattframkvæmd og erfiðara skatteftirlit.

Núgildandi tekjuskattskerfi

Kostir:

- ⊘ Einföld skattframkvæmd, m.a. með tilliti til breytilegs fjölda launagreiðenda.
- ⊘ Sveigjanleiki, m.a. með tilliti til tekjusveiflna.
- ⊘ Tiltölulega litlar breytingar í eftiráuppgjöri.
- ⊘ Einfaldara skatteftirlit.

Gallar:

- ⊘ Hátt jaðarskatthlutfall á lágur tekjur.
- ⊘ Kostnaðarsamt að draga úr jaðaráhrifum, m.a. vegna tiltölulega hárra skattleysismarka.

11. Nokkur dæmi um breytingar á tekjuskattskerfinu

Hér á eftir eru skoðuð nokkur reiknidæmi til þess að gefa hugmynd um áhrif tiltekinna breytinga á núgildandi tekjuskattskerfi annars vegar og upptöku fjölþrepakerfis hins vegar. Skoðuð eru sjö dæmi sem fyrst og fremst er ætlað að sýna áhrif tiltekinna og vel afmarkaðra kosta án þess að vera á nokkurn hátt tæmandi lýsing á þeim kostum sem til greina koma.

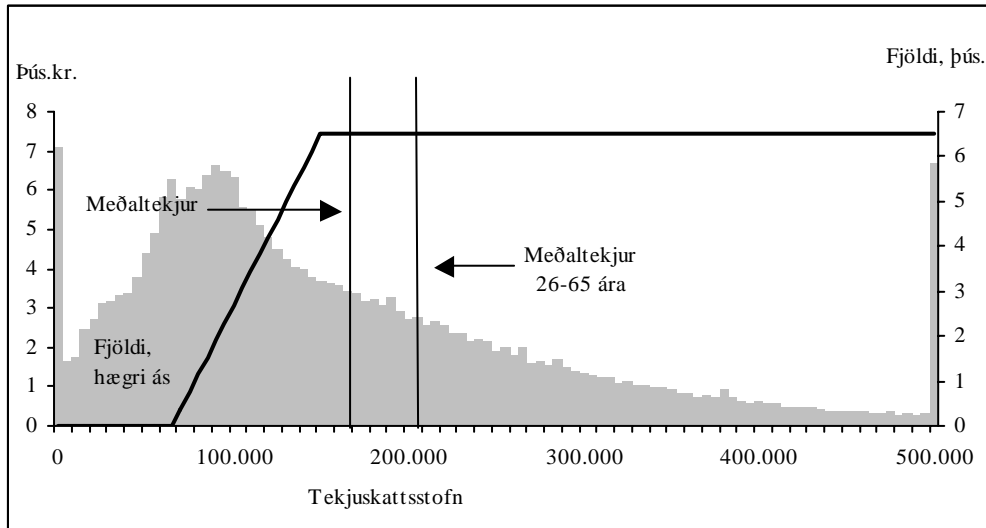
Fyrstu fimm dæmin miðast við upptöku fjölþrepakerfis og sýna kostnað við að bæta við nýju og jafnframt lægra skattþrepi en nú er og ýmsar leiðir til að fjármagna þessa breytingu. Í tveimur síðustu dæmunum eru hins vegar skoðaðir tilteknir kostir innan núgildandi kerfis, þ.e. án þess að tekið sé upp nýtt skattþrep. Öll dæmin miðast við álagningartölur og forsendur ársins 2002. Helstu breytingar milli 2002 og 2003 eru að staðgreiðsluhlutfallið lækkar úr 38,76% í 38,55% vegna lækkunar tekjuskatts, sérstakur tekjuskattur lækkar úr 7% í 5% og persónuafsláttur hækkar um 3,15%. Þessar breytingar hafa ekki afgerandi áhrif á niðurstöðurnar nema hvað hámarkskatthlutföll, eða jaðarhlutföll, lækka öll sem þessu nemur, eða um 2,2%, og gildir það um öll dæmin. Heildarjárhæðir hækka einnig um 4-5%. Rétt er að nefna að í þessum dæmum er ekki reynt að áætla þann aukna kostnað sem fylgir upptöku fjölþrepaskatts svo sem vegna aukinna umsvifa við framkvæmd og eftirlit skattyfirvalda og annarra atriða.

Tafla 7. Forsendur og niðurstöður úr dæmunum

	Álagning							
	2002	Dæmi 1	Dæmi 2	Dæmi 3	Dæmi 4	Dæmi 5	Dæmi 6	Dæmi 7
Skatthlutfall 1	35,8%	30,0%	30,0%	30,0%	30,0%	10,0%	34,6%	42,8%
Tekjuviðmiðun 1 (þ.kr)	0 >	0 - 1.800	0 - 1.800	0 - 1.800	0 - 1.800	0-1.200	0 >	0
Skatthlutfall 2		38,8%	46,6%	38,8 %	40,8 %	45,6%		
Tekjuviðmiðun 2 (þ.kr)		1.800 >	1.800 >	1.800 >	1.800 >	1.200 >		
Skatthlutfall 3	7,0%	7,0%	7,0%	65,6%	50,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Tekjuviðmiðun 3 (þ.kr)	3.865 >	3.865 >	3.865 >	3.865 >	3.865 >	3.865 >	3.865 >	3.865 >
Persónuafsláttur	302.940	234.474	234.474	234.474	234.474	60.000	270.114	396.400
Skattleysismörk	781.579	781.579	781.579	781.579	781.579	600.000	781.579	927.035
Hámarks skattur	45,8%	45,8%	53,6%	104,4%	90,8%	52,6%	41,6%	49,8%
Tekjutap (milljarðar kr.)		-11,6	0	0	0	0	-11,6	0

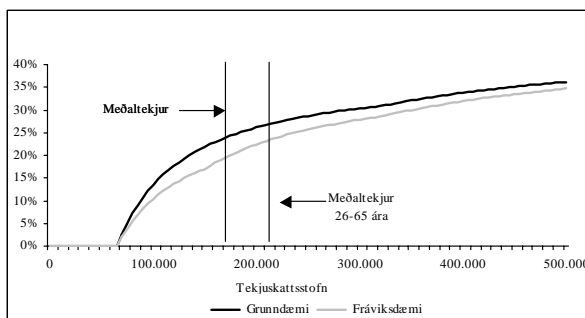
DÆMI 1 – Hér eru sýnd áhrif þess að bæta við nýju 30% skattþrepi á tekjur sem liggja á bilinu frá núgildandi skattleysismörkum og upp að 150.000 krónum á mánuði (1.800.000 krónum á ári) fyrir einstakling. Önnur skatthlutföll, þ.e. bæði hið almenna og sérstaka, eru óbreytt og þar með hæsta jaðarskatthlutfallið sömuleiðis, í 45,8% (43,6% miðað við álagningu 2003).

Mynd 6. Breyting ráðstöfunartekna

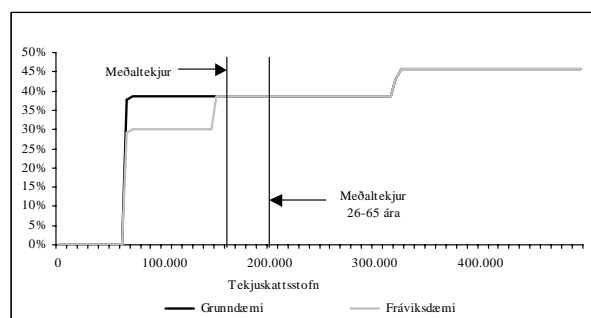


Áhrif þessarar breytingar á ráðstöfunartekjur og skattgreiðslur heimilanna koma fram á meðfylgjandi línuritum. Þar sést að ráðstöfunartekjur allra tekjuhópa hækka nema þess hóps sem er undir skattleysismörkum, þ.e. hinna tekjulægstu, en þessar breytingar hafa vitaskuld engin áhrif á þann hóp. Þróun skattbyrði gefur svipaða mynd, þ.e. skattgreiðslur lækka hjá öllum með tekjur yfir skattleysismörkum, hlutfallslega mest hjá tekjulægri hópunum en einnig hjá öðrum enda njóta allir tekjuhópar upptöku nýs og lægra skattþreps.

Mynd 7. Skattbyrði



Mynd 8. Jaðarskattur

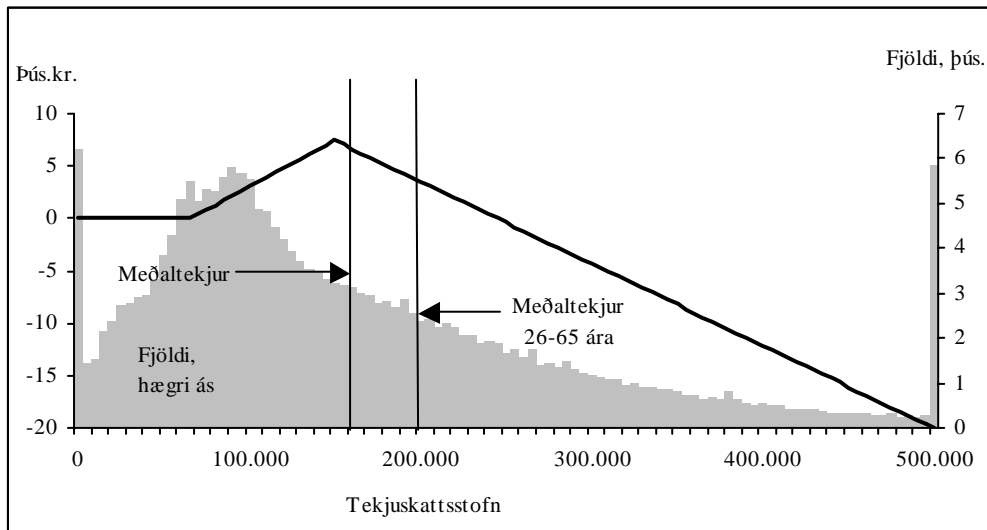


Með hliðsjón af þessu kemur ekki á óvart að slík breyting er afar kostnaðarsöm og er talin kosta ríkissjóð og sveitarfélög samanlagt um 11,6 milljarða króna á ári enda er ekki gert ráð fyrir öðrum breytingum á tekjuskattskerfinu til þess að vega upp á móti kostnaðarauka vegna nýs skattþreps. Þessi breyting svarar til tæplega fimmtungs lækkunar á tekjuskatti. Sú leið að draga úr skattbyrði einstaklinga með tekjur undir meðallagi, þó ekki hinna allra tekjulægstu, með því að bæta við lægra skattþrepi, í þessu tilviki 30%, er mjög kostnaðarsöm fyrir ríki og sveitarfélög.

DÆMI 2 – Hér er gengið út frá sömu grunnforsendum og í dæmi 1 hvað varðar nýtt skattþrep og

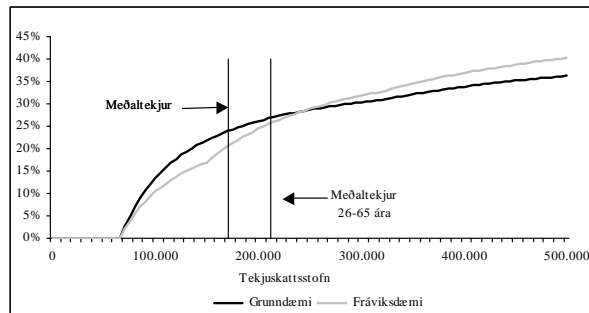
skattleysismörk og skoðað hvað þurfi að hækka almenna skattlutfallið mikið til að fjármagna upptöku nýs skattþreps. Niðurstaða þessara útreikninga er að hækka þurfi almenna skattþrepið um tæplega 8%, eða úr 38,8% í 46,6%. Jaðarskattlutfallið hækkar um sama hlutfall og færi í 53,6% að meðtöldum sérstaka tekjuskattinum (51,4% 2003).

Mynd 9. Breyting ráðstöfunartekna

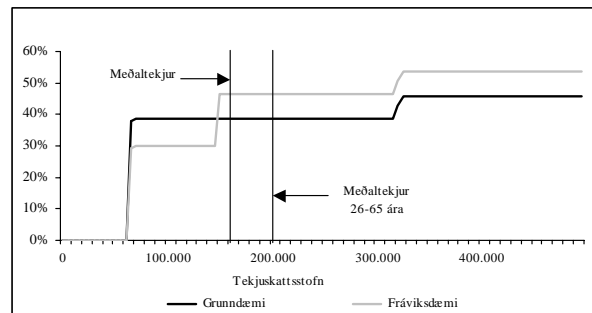


Áhrifin á ráðstöfunartekjur og skattbyrði eru nokkuð augljós og fyrirsjáanleg. Sem fyrr hækka ráðstöfunartekjur framteljenda undir skattleysismörkum ekkert. Skattbyrðin fer síðan smám saman minnkandi og ráðstöfunartekjurnar hækkaðar upp í 250.000 króna mánaðatekjur sem er nokkru hærra en svarar til meðaltekna allra framteljenda. Eftir það snýst dæmið við og skattbyrðin tekur að þyngjast um leið og áhrif hækkingar millþrepsins hafa vegið upp að fullu áhrif upptöku lægsta þrepsins. Hér gætir þannig í vaxandi mæli áhrifa hærra jaðarskattlutfalls eins og fram kemur á meðfylgjandi mynd.

Mynd 10. Skattbyrði



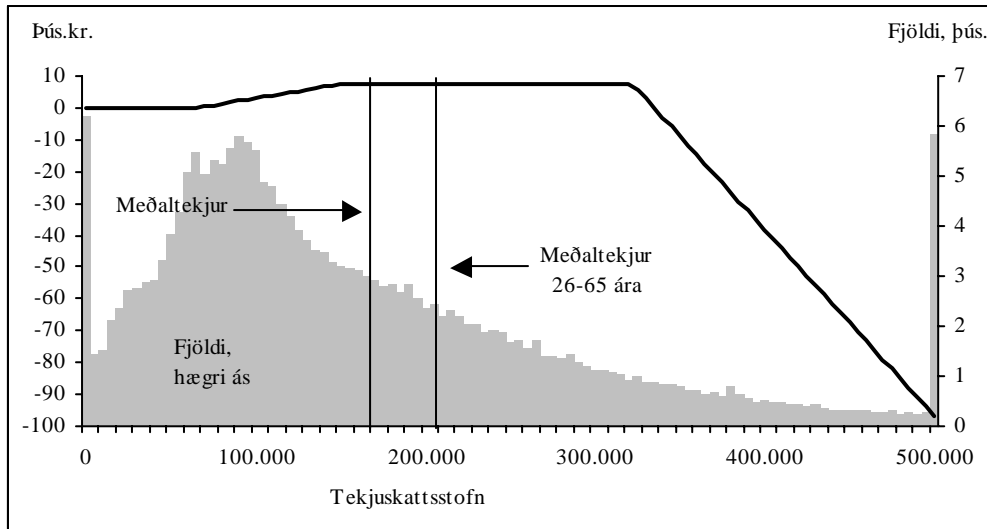
Mynd 11. Jaðarskattar



DÆMI 3 – Hér er gengið út frá sömu grunnforsendum og í dæmum 1 og 2 nema hvað sérstaki

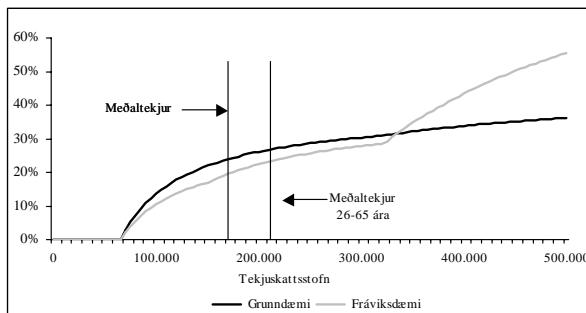
tekjuskatturinn er hækkaður eins mikið og þarf til að fjármagna allan kostnað af breytingunni en almenna skatthlutfallið er óbreytt. Niðurstaðan úr þessu dæmi er að til þess að fjármagna upptöku nýs og lægra skattþreps alfarið með hækkun hæsta þrepsins þarf það að hækka nær tífalt eða úr 7% í 65,6%. Með þessu fer jaðarskatthlutfallið yfir 100%.

Mynd 12. Breyting ráðstöfunartekna

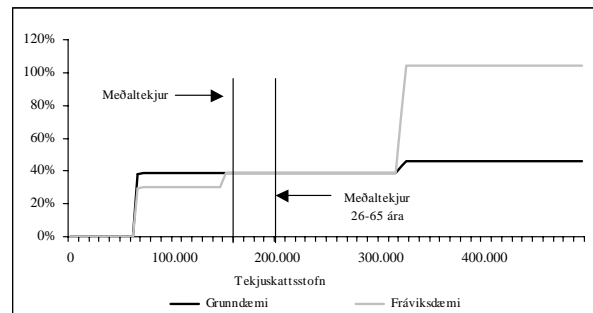


Áhrifin á ráðstöfunartekjur og skattbyrði endurspeglar þessar forsendur. Ráðstöfunartekjur hækka og skattbyrðin lækkar alveg upp í 340.000 króna mánaðatekjur. Eftir það snýst dæmið við og skattbyrðin tekur að þyngjast um leið og áhrif hækunar sérstaka tekjuskattsins hafa vegið upp áhrif upptöku lægra skattþreps. Þetta er auðvitað öfgakennt dæmi en sýnir hins vegar glöggt hve svigrúmið til að fjármagna nýtt og lægra skattþrep með því að hækka hæsta skattþrepið eingöngu er takmarkað.

Mynd 13. Skattbyrði



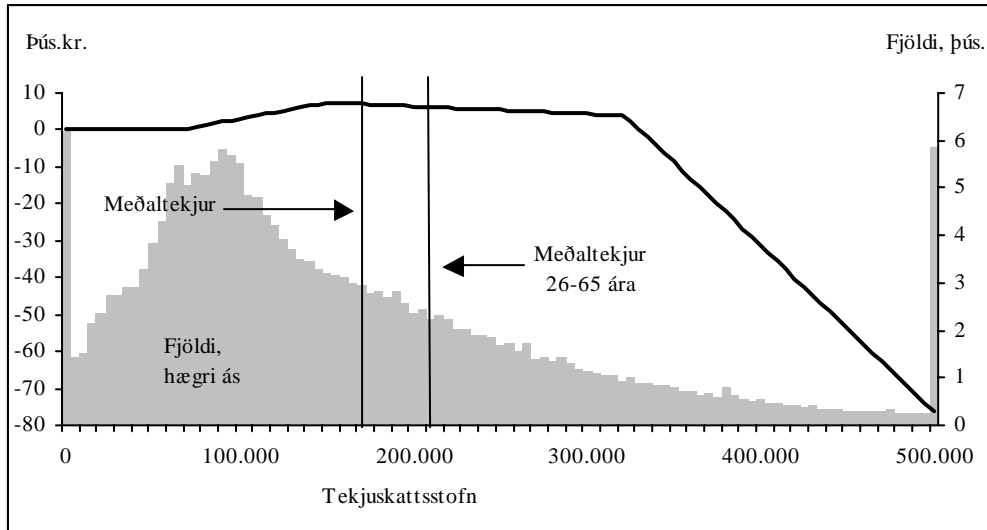
Mynd 14. Jaðarskattur



DÆMI 4 – Hér eru skoðuð áhrif þess að fara millileið milli dæma 2 og 3, þ.e. áfram er miðað við nýtt

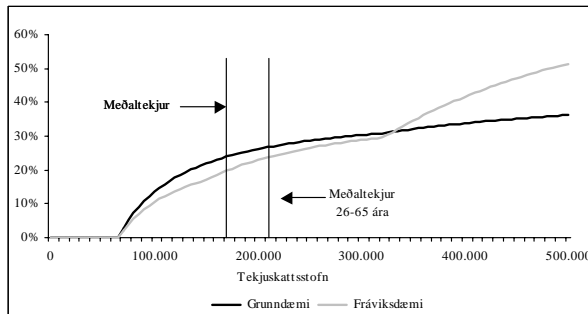
30% skattþrep. Kostnaðinum er mætt með því annars vegar að hækka almenna skattþrepið um 2% og hins vegar með því að hækka hæsta þrepið í 50%. Jaðaráhrifin verða því minni en í dæmi 3 en fara þó yfir 90%.

Mynd 15. Breyting ráðstöfunartekna

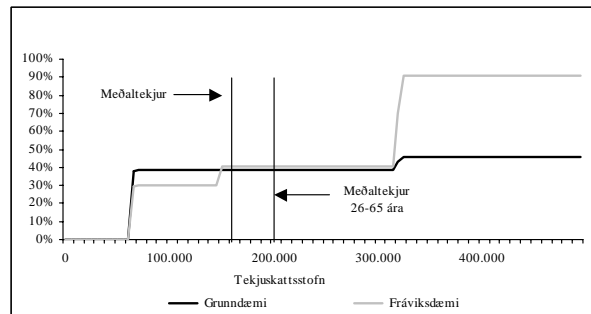


Þetta dæmi sýnir enn að svigrúmið til að fjármagna nýtt skattþrep með hækkun hæsta þrepsins er takmarkað. Áhrifin á skattbyrði og ráðstöfunartekjur eru svipuð og í dæmi 3.

Mynd 16. Skattbyrði

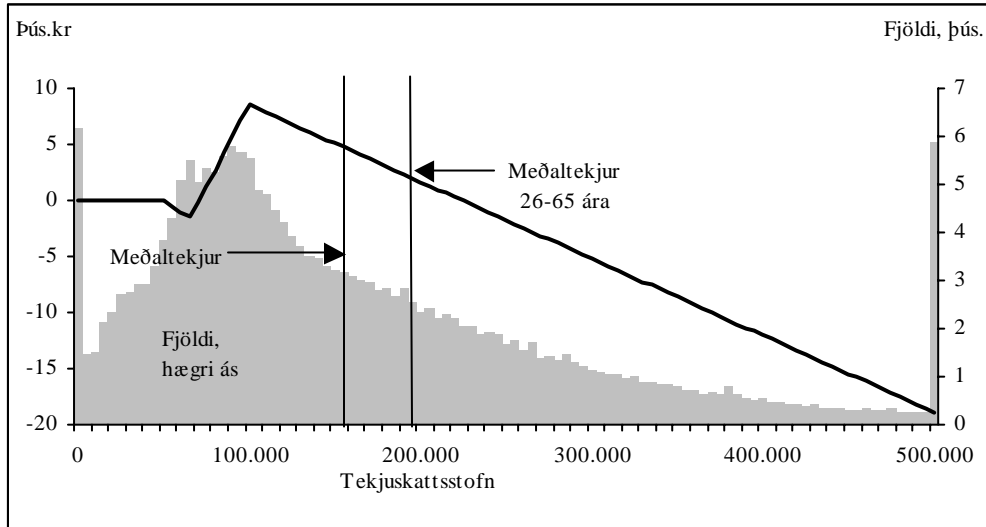


Mynd 17. Jaðarskattur



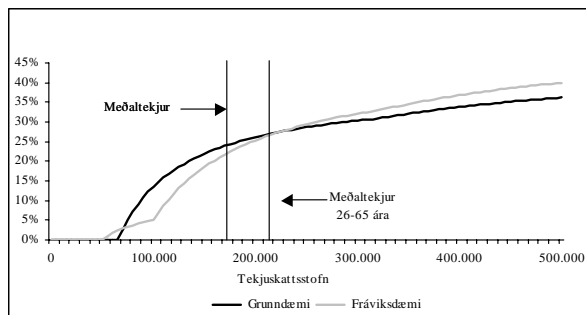
DÆMI 5 – Hér eru skoðuð áhrif þess að taka upp enn lægra skattþrep en í fjórum fyrstu dæmunum, eða 10%. Til að fjármagna dæmið er annars vegar gripið til þess ráðs að hækka almenna skattþrepið um tæplega 7%, úr 38,8% í 45,6%, og hins vegar er persónuafsláttur lækkaður umtalsvert. Skattleysismörkin lækka hins vegar mun minna enda er hér um að ræða mun lægra skattþrep en í dæmunum 1-4.

Mynd 18. Breyting ráðstöfunartekna

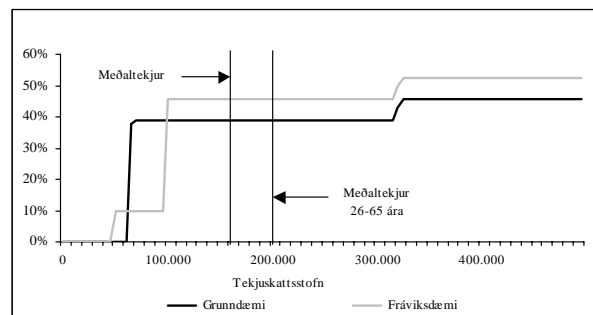


Niðurstaða þessara útreikninga er talsvert frábrugðin því sem kom út úr fyrstu fjórum dæmunum þar sem lækkun skattleysismarka veldur því að ráðstöfunartekjur lækka hjá tilteknum hópi sem áður greiddi engan tekjuskatt, hækka síðan upp að 220-230.000 króna mánaðatekjum en fara svo hratt lækkandi á nýjan leik. Sama gildir um skattbyrði. Áhrifin eru því svolítið mismunandi eftir tekjuhópum.

Mynd 19. Skattbyrði

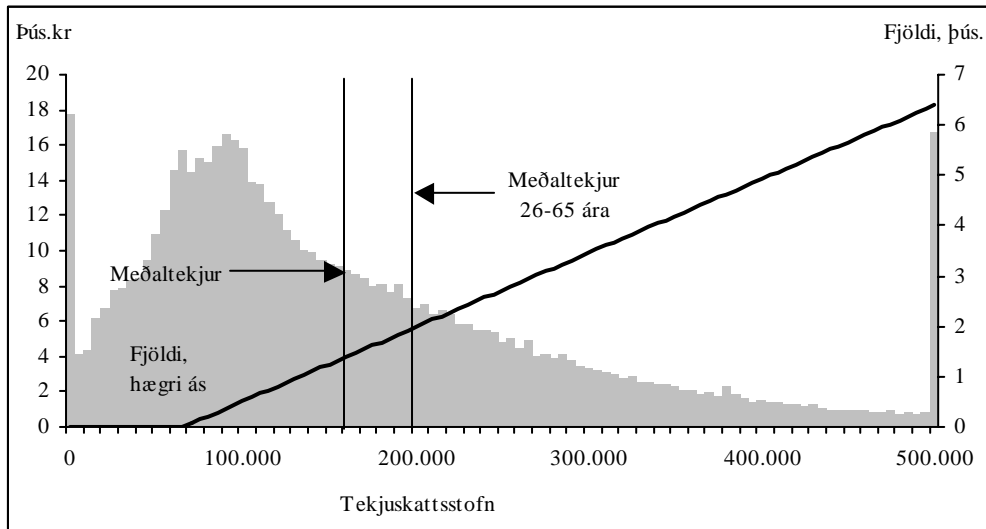


Mynd 20. Jaðarskattur



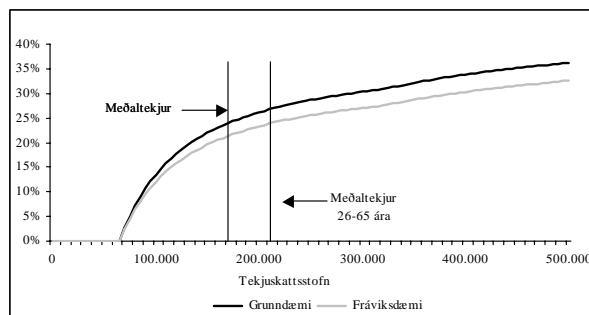
DÆMI 6 – Í fimm fyrstu dæmunum er miðað við að tekið verði upp fjölþrepakerfi með einu nýju skattþrepi. Sú spurning vaknar hvort hægt sé að ná sömu markmiðum innan núgildandi skattkerfis. Í þessu dæmi er sýnt hversu mikið er unnt er að lækka almenna skatthlutfallið fyrir sömu fjárhæð og í dæmi 1 miðað við óbreytt skattleysismörk í stað þess að taka upp nýtt skattþrep. Útreikningarnir sýna að unnt er að lækka almenna skatthlutfallið um rúmlega 4%, eða úr 38,8% í 34,6%.

Mynd 21. Breyting ráðstöfunartekna

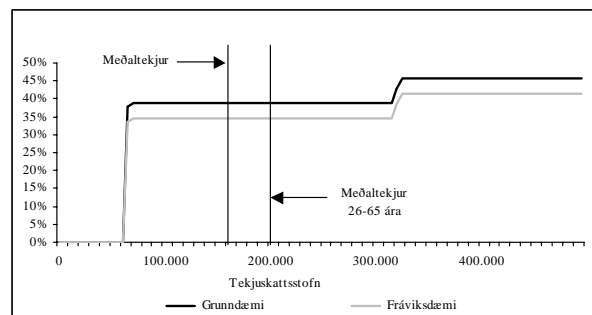


Líkt og í dæmi 1 hækka ráðstöfunartekjur allra sem á annað borð greiða einhvern tekjuskatt og skattbyrðin lækkar að sama skapi enda er hér gert ráð fyrir tæplega 12 milljarða króna samanlögðu tekjutapi ríkissjóðs og sveitarfélaga.

Mynd 22. Skattbyrði

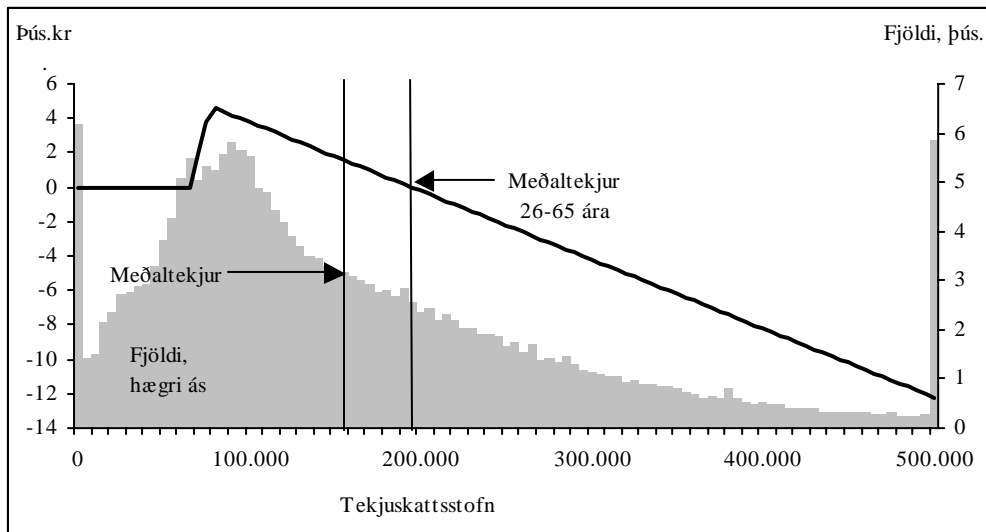


Mynd 23. Jaðarskattur



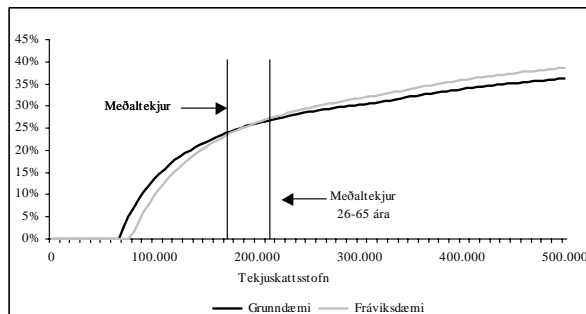
DÆMI 7 – Hér er farin sú leið að hækka persónuafsláttinn verulega, eða um tæplega þriðjung, í rúmlega 33 þúsund krónur á mánuði. Á móti er almenna skatthlutfallið hækkað um 4%, í 42,8%. Við þetta hækka skattleysismörkin um tæplega 20% frá því sem nú er.

Mynd 24. Breyting ráðstöfunartekna

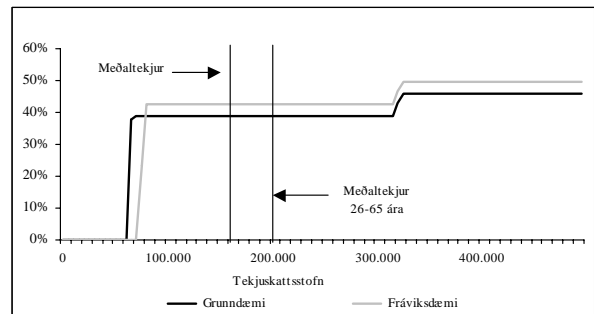


Þetta dæmi sýnir að unnt er að ná fram lækkun skattbyrði í lægri tekjuhópunum innan núgildandi tekjuskattskerfis, þ.e. án þess að taka upp nýtt skattþrep, með því að hækka persónuafslátt og fjármagna þá hækkun með hækkun á almenna skatthlutfallinu. Það kostar hins vegar hækkun á jaðarskatthlutfallinu. Þessari leið fylgir hins vegar umtalsverð hækkun á jaðarskatti á almennar launatekjur eins og sést á því að skattbyrðin fer að þyngjast áður en meðaltekjum er náð.

Mynd 25. Skattbyrði



Mynd 26. Jaðarskattur



12. Viðmiðunarneyslustaðlar

Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar er henni falið „...að kanna forsendur þess að vinna upplýsingar um viðmiðunarreglur fyrir mismunandi fjölskyldur sem nota má meðal annars við útreikning á greiðslubyrði, félagslegum bótum og mat á breytingum á skatt- og bótakerfi.”

Nefndinni er þannig ekki ætlað að gera beinar tillögur um hvernig slíkar reglur geti litið út. Hér á eftir er meðal annars fjallað um þörfina á slíkum viðmiðunarreglum, hvar slíkar viðmiðanir er helst að finna auk þess sem litið er til annarra landa í þessu samhengi, ekki síst Norðurlandanna.

Víða er þörf á viðmiðunarreglum um hvað telja beri viðunandi neyslu eða lífskjör. Hér má nefna Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, Lánasjóð íslenskra námsmanna, Íbúðalánasjóð, félagsþjónustu sveitarfélaga, Tryggingastofnun ríkisins og ýmsar fjármálastofnanir sem veita lán og ráðgjöf til einstaklinga. Dómstólar hafa einnig leitað eftir slíkum viðmiðunum t.d. vegna meðlagsúrskurða. Allir þessir aðilar hafa notað ákveðin og reyndar mismunandi viðmið en um þau hefur ekki ríkt sátt og þessar stofnanir hafa því leitað eftir skýrari aðferðum. Í þessu samhengi hefur iðulega verið kallað eftir mati á einhvers konar „lágmarksframfærslu” í opinberri umræðu. Þá gætu viðmiðunarreglur verið mikilvægar til að auka gagnsæi skatt- og bótakerfis. Loks má nefna að reglur af þessu tagi eru mikilvægar fyrir almenna neytendafræðslu.

Í grundvallaratriðum má greina skiptingu lífskjara með tvennum hætti. Annars vegar með því að horfa á tekjur og dreifingu þeirra. Hins vegar má horfa á framfærslu- eða neyslubörf. Í fyrri tilvikinu er horft til þess hvernig lífskjörin skiptast meðal íbúanna en í því síðara er leitast við að skilgreina mörk tekna eða neyslu sem með einhverju móti mætti kalla lágmarksþörf og athuga hversu margir eru undir þessum mörkum. Þessi sjónarmið koma skýrt fram í rannsóknum á fátækt þar sem annars vegar er um að ræða svokallaða „hlutfallslega fátækt” en þar er sá talinn fátækur sem hefur til ráðstöfunar minna en svarar til helmings miðtekna þjóðarinnar. Hins vegar er rætt um „algilda fátækt” en samkvæmt þeirri skilgreiningu er sá talinn fátækur sem ekki nær tilteknum lífskjörum.

Tekjur eru ávísun á neyslu eða ákveðin lífskjör. Alla jafna eru greiðslur í velferðarkerfinu grundvallar á ákveðnum tekjum, oft að teknu tilliti til tekna annarra eða með vísan til breytinga á tekjum og/eða verðlags. Þessu má hins vegar snúa við þannig að fyrst sé horft til tiltekinna lífskjara eða tekjumarka sem þurfi að tryggja en síðan athugað hvað þarf til þess að ná þeirri viðmiðun. Þetta síðara viðhorf liggur til grundvallar hugmyndum um tiltekna viðmiðunarneyslu.

Í þessu samhengi hafa augu manna beinst að svokölluðum neyslustöðlum en þeir eru í reynd safn margs konar heimilisútgjalda þar sem tiltekið er magn og verð hvernar vöru og þjónustu. Neyslustaðlinum er ætlað að vera til viðmiðunar fyrir neyslu mismunandi heimila, eftir stærð og samsetningu (s.s. aldur og kyn heimilismanna). Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að hér er hvorki um að ræða „lágmarksframfærslu” né „meðalneyslu”. „Viðunandi” framfærsla liggur einhvers staðar þar á milli. Hér er um að ræða „venjuleg” heimili en þróunin á Norðurlöndum hefur verið í þá átt að gerðir hafa verið sérstakir staðlar fyrir heimili þar sem búa hreyfihamlaðir, aldraðir eða sjúklingar.

Þótt eftirspurn eftir viðmiðunarreglum um viðunandi neyslu sé mikil er framboð til muna minna sem meðal annars má rekja til þeirra skilgreiningarvandamála sem við er að fást. Ljóst er að hægt er að setja fram áætlanir um lágmarksneyslu matvæla sem uppfyllir öll skilyrði Manneldisráðs við sem lægstum kostnaði. Það leysir þó ekki vandann nema að litlu leyti því bæði er að í okkar samfélagi er viðunandi matarneysla langt umfram lágmarksþörf og eins er erfitt að beita sömu aðferð við mat á annarri neyslu.

Neyslukannanir Hagstofu Íslands gefa hér takmarkaða leiðsögn enda til þeirra stofnað í allt öðrum tilgangi, þ.e. að leggja grunn að verðmælingum á grundvelli vísitölu neysluverðs. Þær mæla þannig meðalneyslu heimila sem hlýtur að taka fyrst og fremst mið af meðaltekjum þeirra en segir ekkert um

hvaða neyslu megi telja viðunandi og enn síður um lágmarksneyslu. Samsetning neyslu í könnunum Hagstofu er heldur ekki vísbending um samsetningu viðmiðunarneyslu þar sem aukinn kaupmáttur leiðir ekki til aukinna kaupa á öllum vörum heldur beinist kaupmáttarauki samhliða auknum tekjum gjarnan að neyslu svokallaðra „lúxusvara.“

Vandinn er þá þessi: Hvar á milli lágmarksframfærslu og meðalneyslu liggur neysla sem teljast má viðunandi? Hagfræðin kemur hér að takmörkuðum notum og raunar má segja að hugtakið viðunandi neysla gangi gegn grundvallaratriði kennisetningar hagfræðinnar um neyslu sem byggir á því að einstaklingurinn leitist við að hámarka „nyt“ sín af neyslu við sem lægstum kostnaði. Þessi kenning er grundvölluð á því að ekki sé hægt að bera saman nyt einstaklinga. Það þarf því að nokkru að leggja pólitískt gildismat til grundvallar ákvörðun um hvað telst viðunandi neysla.

Jafnvel þótt sátt náist um hver viðunandi neysla einstaklings eigi að vera standa eftir a.m.k. tvö vandamál. Hið fyrra er hvernig meta eigi viðunandi neyslu heimila þar sem fleiri en einn búa og hvaða tillit eigi að taka til barna. Síðara vandamálið lýtur að mismun viðunandi neyslu til skamms og lengri tíma. Þegar horft er til lengri tíma þarf að taka tillit til þess að varanlegar vörur ganga úr sér og þær þarf að endurnýja. Þannig er víða um tvenns konar viðmið að ræða, skammtíma og langtíma viðmiðunarneyslu.

13. Staðan í öðrum löndum

Víða um lönd er að finna viðmiðunarneyslustaðla og hafa Norðurlandþjóðirnar staðið þar einna fremstar en einnig má nefna að slíkir staðlar hafa verið gerðir í Ástralíu, Hollandi og að nokkru í Bandaríkjunum og Bretlandi. Hér verður einkum fjallað um aðferðafræði á Norðurlöndunum en einnig litið til Bandaríkjanna og Bretlands.

Reynslan á Norðurlöndum. Hér byggist mat á viðmiðunarneyslu á svokallaðri „sérfræðingaleið“ þar sem neysla einstakra vöru- og þjónustutegunda er ákveðin af sérfræðingum að mestu án tengsla við neyslukannanir. Norðurlöndin skera sig úr fyrir hversu metnaðarfull vinnan hefur verið miðað við önnur lönd. Svíar hafa notað aðferðafræði viðmiðunarneyslu allt frá árinu 1978, Norðmenn tóku upp slíkar viðmiðanir árið 1987 en í Danmörku var viðmiðunarneyslan fyrst kynnt árið 1992. Finnar hafa hins vegar ekki tekið þessa aðferðafræði upp nema að hluta til.

Í fyrstunni voru viðmiðanirnar einvörðungu notaðar sem tæki til að aðstoða heimili við að ná tökum á fjármálum sínum og við ráðgjöf til þeirra. Sú staðreynd skýrir að alls staðar á Norðurlöndum eru opinberar neytendastofnanir ábyrgar fyrir gerð þeirra. Í Svíþjóð hefur Neytendastofnunin (Konsumentverket)¹ veg og vanda af þessari vinnu. Í Noregi er verkið í höndum Neytendarannsóknastofnunar ríkisins (SIFO, Statens Institutt for Forbruksforskning)² og í Danmörku sér CASA (Centre for Alternative Social Analyse)³ um þessar rannsóknir fyrir Neytendaráðið (Forbrugerstyrelsen). Hvergi er þessi vinna á vegum hagstofu landanna og rannsóknarstofnanirnar styðjast að töluverðu leyti við sjálfstæðar verkannanir.

Þessar viðmiðunarreglur hafa síðan fengið frekari útbreiðslu og meðal annars verið notaðar af opinberum aðilum við ákvarðanir eða sem viðmið við ýmsar ákvarðanir um bætur o.fl. Þar má nefna fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, meðlög, námslán og ýmsar bætur almannatrygginga. Í öllum löndunum nota fjármálastofnanir þessa aðferð til að áætla framfærslu fólks sem eiga við greiðsluferfiðleika að etja vegna skulda.

Þótt greina megi ættarsvip með aðferðum norrænna þjóða við gerð viðmiðunarstaðla er engu að síður

1 <http://www.konsumentverket.se>.

2 <http://www.sifo.no>.

3 <http://www.casa.dk>.

umtalsverður munur á niðurstöðum. Eftirfarandi tafla sýnir viðmiðun fyrir einhleypa og hjón með tvö börn í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Þar kemur fram að viðmiðið er langlægst í Svíþjóð en hæst í Danmörku. Staðfestir þessi munur raunar þau vandamál sem frá var greint hér að ofan, þ.e. að ekki er um hlutlausar rannsóknir að ræða heldur matskenndar áætlanir. Mismuninn má í sumum tilvikum rekja til mismunandi menningar og má í því sambandi að í danska staðlinum er gert ráð fyrir hóflegri áfengisneyslu en ekkert áfengi er í stöðlum Norðmanna eða Svía.

Tafla 8. Samanburður á viðmiðunarneyslu á Norðurlöndum

Fjárhæðir í íslenskum krónum á gengi 2002

Leiðrétt fyrir verðlagi

Einhleypur karlmaður 20-50 ára	Í íslenskum krónum		
	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Matur og drykkjarvara	23.762	15.596	17.593
Föt og skór	5.227	5.358	5.101
Tómstundir	20.352	5.358	10.722
Hreinlætisvara	3.822	2.775	2.498
Samgöngur	5.281	4.497	0
Dagvara	2.667	1.722	1.145
Húsgögn, búsaðhöld, sjónvarp	6.444	13.108	4.164
Heimilistrygging	0	0	1.457
Bíll	0	19.423	0
SAMTALS	67.555	67.837	42.680

Hjón með 2 börn

(3-6 ára og 11-14 ára)

	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Matur og drykkjarvara	53.655	38.961	49.239
Föt og skór	17.596	15.385	19.259
Tómstundir	37.544	14.237	23.318
Hreinlætisvara	12.467	7.961	7.599
Samgöngur	6.292	13.491	0
Leikskóli	10.847	6.698	0
Dagvara	4.448	3.444	2.603
Húsgögn, búsaðhöld, sjónvarp	11.590	17.988	7.079
Heimilistrygging	0	0	1.666
Bíll	34.556	19.423	0
SAMTALS	188.995	137.588	110.763

Viðmiðunin tekur til helstu þátta framfærslu en þó eru ýmsir liðir undanskildir í öllum löndunum. Má þar nefna húsnæði, ferðir til og frá vinnu, kostnað vegna lækna, tannlækna, lyfja og trygginga. Útgjöldum vegna sumarleyfa, heimilisdyra og sumra heimilistækja, s.s. tölva og uppþvottavéla er einnig sleppt. Með sama hætti tekur viðmiðið ekki tillit til útgjalda vegna bifreiða í Svíþjóð og danska viðmiðunin reiknar með að einhleypir eigi ekki bíl en sú norska miðar við að bíll sé á öllum heimilum. Gjöldum vegna leikskóla er sleppt í sænsku tölunum. Ástæða þess að ýmsum liðum er sleppt er að menn telja erfitt að finna viðmið sem með nokkurri vissu má meta sem viðunandi neyslu mismunandi heimila.

Ákvörðun um hvaða vörur og þjónusta eru tekin með í grunninn og í hvaða mæli er byggð á mati

sérfræðinga en jafnframt stuðst við tölur um raunverulega neyslu. Sem dæmi má nefna að um 145 dagvörur eru í sænska staðlinum og um 1.000 aðrar vörur og þjónusta. Verðmælingin er gerð í lágverðsverslunum og leitað lægsta verðs á hverri vöru en útsölur eru teknar með. Við áætlun á matarkostnaði er farið eftir manneldisráðum og Svíar hafa t.d. sett fram fjölbreyttan fjögurra vikna matseðil fyrir mismunandi heimili sem uppfyllir næringarkröfur við sem lægstum kostnaði. Tekið er tillit til orkuþarfar einstaklinga og hún metin á grundvelli aldurs og kynferðis. Önnur neysla er ákveðin með ýmsum hætti. Þannig má nefna að við mat á fatakaupum er sett fram forsenda um hversu oft fólk skiptir um fót, hversu oft fót eru þvegin eða sett í hreinsun. Loks er lítið til rannsókna á endingartíma fatnaðar og skófatnaðar.

Í öllum löndunum er nú unnið að því að laga framfærsluviðmiðin að einstökum aldurshópum og hópum með sérstök vandamál. Ennfremur hefur verið skoðað viðmið sem uppfyllir kröfur um vistvænt heimilishald.

Samanburður sýnir að viðmiðin eru í öllum tilvikum undir meðalneyslu og í flestum tilvikum langt undir þeirri viðmiðun. Þannig er viðmiðun Svía um matarkostnað einhleypings um 55% af meðalneyslu og um 52% fyrir hjón með tvö börn. Útgjöld einhleypings samkvæmt sænska viðmiðinu til kaupa á fötum og skóm er um 57% af meðaltali en sömu útgjöld hjóna með tvö börn eru heldur yfir meðaltali. Samanburður á viðmiðun og meðalneyslu í Danmörku sýnir hins vegar nokkra aðra mynd þar sem ýmis útgjöld, einkum matvara, en hærri í viðmiðunarneyslu en í meðaltali.

Bretland. Bretar hafa mikla hefð fyrir mælingum af þessu tagi og eru rannsóknir Joseph Rowntree á fátækt í Bretlandi (í upphafi síðustu aldar) grundvöllur mælinga á viðmunarneyslu. Önnur fræg rannsókn af þessu tagi var úttekt Beveridge sem lá til grundvallar hinu fræga riti hans um velferðarríkið.⁴ Í Bretlandi er gefinn út viðmiðunarstaðall um neyslu af sérstakri rannsóknastofnun við Kings College í London.⁵ Þar eru sett fram tvenns konar viðmið, annars vegar „lág en ásættanleg framfærsla” og hins vegar „hófleg en næg framfærsla”. Þessi staðall tekur ekki tillit til húsnæðiskostnaðar, bifreiða og nokkurra annarra þátta og virðist fyrst og fremst vera notaður í rannsóknum. Krafa hefur komið fram um að hið opinbera standi fyrir gerð staðals sem byggja megi félagsmálastefnu á.⁶

Bandaríkin. Allt frá árinu 1959 hefur bandaríska hagstofan birt árlega svokölluð fátæktarmörk. Aðferðafræðin er til muna einfaldari en sú sem norrænar þjóðir nota. Byggt er á rannsóknum bandaríska landbúnaðarráðuneytisins á fæðuþörf og lægstum kostnaði við að fullnægja þeirri þörf en þær tölur ná allt aftur til ársins 1933. Fæðuþörf fyrir mismunandi aldur o.fl. er að finna í athugun landbúnaðarráðuneytisins. Önnur neysla er áætluð út frá neyslurannsóknum og þær gefa til kynna að matarútgjöld séu um þriðjungur heildarneyslu einhleypings en lægri margfaldari er notaður þegar um stærri heimili er að ræða. Fátæktarmörkin eru þannig byggð á fæðuþörfinni að viðbættum einföldum áætlunum fyrir önnur útgjöld.

Þessi fátæktarmörk eru fyrst og fremst notuð í rannsóknum og áætlunum um fjölda Bandaríkjamanna sem lifa við eða undir þessum mörkum. Hins vegar gefur bandaríska heilbrigðisráðuneytið út svokölluð fátæktarviðmið sem taka mið af fátæktarmörkunum. Þessi leiðarvísir er notaður við ákvörðun um margvíslegan bótarétt o.fl. Þar er ýmist miðað við fátæktarmörkin eða eitthvert tiltekið margfeldi þeirra.

14. Rannsókn Sólrúnar Halldórsdóttur

Hér á landi hafa rannsóknir á neytendamálum verið takmarkaðar. Árið 1993 gaf Norræna ráðherraráðið út rannsókn Sólrúnar Halldórsdóttur o.fl. um neyslustaðal fyrir íslensk heimili en hún var þá hagfræðingur

4 *Social Insurance and Allied Services* (1942).

5 Sjá nánar http://www.kcl.ac.uk/schools/life_sciences/health/nutrition/fbu.html.

6 Sjá <http://www.radstats.org.uk/no070/response1.thm>.

Neystendasamtakanna.⁷ Þar eru gerðar tillögur um slíkan staðal og lögð fram framkvæmdaáætlun. Hér á eftir er gerð stutt grein fyrir þessari rannsókn. Nánari útfærsla er birt í viðauka.

Í skýrslu Sólrúnar er vísað til reynslu Norðurlandþjóða og þess að gerð neyslustaðals taki langan tíma, eða 1-1 ½ ár við bestu aðstæður. Þess vegna sé mikilvægt að nýta sér athuganir þessara þjóða og hugsanleg kaup á forritum frá þeim en einnig er bent á mikilvægi þess að taka mið af neyslugrunni Hagstofunnar. Þannig virðist hugmynd skýrsluhöfundar vera að nota þar sem við verður komið tölur um neyslu sem Norðurlönd leggja til grundvallar í sínum reikningum. Skýrsluhöfundur er þó meðvitaður um að frávik eru mikil og leggur til að sérfræðinganefndir verði stofnaðar til að meta hæfilega neyslu í einstökum liðum. Skýrsluhöfundur leggur til að verðmælingar verði í höndum Verðlagsstofnunar (sem þá var) eins og á hinum Norðurlöndunum. Árlegar verðkannanir stofnunarinnar séu það umfangsmiklar að auðvelt sé að fylgjast með verðmun á milli verslana. Fyrst í stað verði verðupptaka þó eingöngu á höfuðborgarsvæðinu.

Um einstaka liði slíkrar könnunar segir í skýrslu Sólrúnar að húsnæðiskostnaður vegi þungt í útgjöldum heimila en að erfitt sé að meta hvað teljist hæfilegt í þeim efnunum. Hvort á að miða við leigjendur eða eigendur og hversu stórt á húsnæðið að vera? Þar sem fjárhagsráðgjöf við einstaklinga í fjárþröng er mikilvægur þáttur í því að reikna neyslustaðal þarf að taka tillit til greiðslubyrði af lánum. Á þessu sviði er lítið á hinum Norðurlandþjóðunum að græða þar sem lánatilboð til heimila eru mjög mismunandi. Leggur skýrsluhöfundur til að miðað verði við greiðslur af húsbrefum, verðtryggðum og óverðtryggðum skuldabrefum og lífeyrissjóðslánum. Ekki kemur þó fram hversu há þessi lán eigi að vera eða hvort jafnt eigi að fara með greiðslu afborgana og vaxta. Þó er tekið fram að draga eigi vaxtabætur frá. Loks telur hún nauðsynlegt að taka fyllsta tillit til skatta líkt og gert er í Noregi til þess að unnt verði að reikna sérstaklega áhrif breytinga þeirra á neyslustaðalinn.

15. Þörf fyrir viðmiðunarreglur

Sem fyrr getur er víða í samfélaginu þörf á viðmiðunarreglum um hvað teljast beri viðunandi neysla eða lífskjör. Í ákvörðunum um bætur eða lán til framfærslu setja margar stofnanir (eða sett eru með lögum) viðmið um greiðslur til þeirra sem ekki fá tekjur annars staðar frá. Hér má einkum nefna Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, Lánasjóð íslenskra námsmanna, Íbúðalánasjóð, Félagsþjónustu sveitarfélaga, Tryggingastofnun ríkisins og ýmsar fjármálastofnanir sem veita lán og ráðgjöf til einstaklinga. Hér á eftir er fjallað um hvernig þessir aðilar hafa borið sig að við ákvörðun framfærsluviðmiðunar.

Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna. Byggt er á athugun Sólrúnar Halldórsdóttur sem gerð var þannig að 38 heimili sem sótt höfðu liðsinnis Ráðgjafarstofunnar voru látin færa heimilisbókhald yfir þriggja mánaða tímabil. Neysluviðmiðið er fyrir neyslu þegar búið er að greiða alla reikninga svo sem af síma, áskriftum, fasteignagjöldum, tryggingum, bifreiðakostnaði, dagheimilisgjöldum og aðra þá útgjaldaliði sem fastir eru hjá hverri fjölskyldu.

Ráðgjafastofan hefur borið niðurstöður þessarar rannsóknar saman við norsku viðmiðunarreglurnar. Sá samanburður leiddi í ljós að íslensku tölurnar voru miklu lægri en þær norsku. Útgjöld hjóna með eitt barn samkvæmt viðmiði Ráðgjafarstofu reyndist vera um 35% lægri en samsvarandi útgjöld eftir norsku stöðlunum. Þessi niðurstaða er ekki óvænt því athugun Sólrúnar byggði á útgjöldum fólks með afar þröngan efnahag og tók eingöngu til neyslu til skamms tíma.

Lánasjóður íslenskra námsmanna. Framfærslugrunnur sjóðsins fyrir skólaárið 2002-2003 er 106.995 krónur á mánuði og er ákveðinn af sjóðsstjórn. Honum er skipt niður á eftirfarandi liði:

7 Sjá „Viðmiðunarneysla fyrir íslensk heimili”, Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter, 1993:525.

Tafla 9. Skipting framfærslugrunns

	Hlutfall, %
Matur og drykkjarvörur	19
Föt og skór	6
Húsnæði, hiti og rafmagn	26
Húsgögn, heimilisbúnaður o.fl.	5
Heilsugæsla	3
Ferðir og flutningar	11
Póstur og sími	3
Menntun, tómst. og menning	16
Ýmsar vörur og þjónusta	10
Samtals	100

Íbúðalánasjóður. Við mat á greiðsluhæfi umsækjanda er gert ráð fyrir að greiðslumatið byggi á raunverulegum framfærslukostnaði hvers umsækjanda fyrir sig. Þó er gert ráð fyrir öryggismörkum sem taka mið af lágmarksframfærslukostnaði. Ekki er tekið tillit til nema bráðnaðsynlegustu þátta í rekstri heimilis í lágmarksframfærslukostnaði. Öryggismörk fyrir einstakling eru 38.457 krónur og 63.658 krónur fyrir hjón. Þessi mörk taka mið af þeim tölum sem Ráðgjafastofa heimilanna notar.

Tryggingastofnun ríkisins. Þær bætur sem tekjulausum lífeyrisþega eru ætlaðar fela í sér nokkurt viðmið um þá neyslu sem yfirvöld hljóta að meta sem viðunandi. Sú fjárhæð er í upphafi árs 2003, 94.090 krónur á mánuði fyrir einhleypan ellilífeyrisþega og 95.083 krónur fyrir örorkulífeyrisþega. Þetta viðmið var upphaflega sótt til ákveðins taxta í kjarasamningum og hækkunar taka alla jafna mið af hækkunum samkvæmt samningum.

Félagshjónusta sveitarfélaga. Í grófum dráttum er um tvenns konar viðmiðun að ræða. Mörg sveitarfélög taka mið af greiðslum Tryggingastofnunar. T.d. Akureyri, sem áætlað er ef tveir eru í heimili þurfi til framfærslu 50% meira en ef einn er um heimili og 80% fyrir þriggja manna heimili. Almennt eru tekjur sem þiggjendur fjárhagsaðstoðar fá dregnar frá fjárhagsaðstoð en nokkuð er mismunandi í hvaða mæli aðrar bætur skerða aðstoð. Á Akureyri skerða meðlög, húsaleigu- eða vaxtabætur, barnabætur o.f.l. fjárhagsaðstoð. Önnur byggja á sjálfstæðu mati, þ.á m. Reykjavík. Samkvæmt reglum Félagshjónustunnar í Reykjavík getur fjárhagsaðstoð numið allt að 67.000 kr. á mánuði fyrir einhleypan. Aðstoð til hjóna/sambýlisfólks getur numið allt að 120.000 kr. á mánuði eða sem svarar 1,8 sinnum aðstoð fyrir einhleypa. Upphæðin er óháð því hvort barn/börn búa á heimilinu, enda koma tekjur vegna barna (barnabætur, meðlagsgreiðslur) ekki til frádráttar. Ekki er tekið sérstakt tillit til húsnæðiskostnaðar en hvorki húsaleigu- né vaxtabætur skerða fjárhagsaðstoð vegna tekna. Allar aðrar tekjur bótaþega koma til frádráttar að fullu, þar má nefna mæðralaun.

Atvinnuleysistryggingasjóður. Dagpeningar Atvinnuleysistryggingasjóðs eru í dag 3.574 krónur en einnig er greitt sem svarar 4% fyrir hvert barn á framfæri. Þetta samsvarar 77.450 krónum á mánuði fyrir einstakling. Þessar bætur eru ekki tekjutengdar og taka ekki tillit til heimilistekna bótaþegans. Þær eru ekki hugsaðar sem framfærslustyrkur til langframa heldur styrkur meðan á atvinnuleit stendur. Sú leit getur að hámarki staðið í 5 ár.

Samantekt. Meðfylgjandi er samantekt á viðmiðunum í kerfinu. Þar er annars vegar miðað við bætur og hins vegar framfærslumöguleika (ráðstöfunartekjur) og þá dregnar frá skattar en bætt við barnabótum, meðlögum, barnalífeyri og mæðralaunum þar sem við á. Í öllum tilvikum er gert ráð fyrir að þiggjendur bóta/lántaki hafi engar aðrar tekjur.

Tafla 10. Metin framfærsluþörf á mánuði eftir stofnunum
Miðað við ársbyrjun 2003⁸

Bætur	Ráð- gjafar- stofa	Örorku- lífeyrir	Atvinnu- leysis- bætur	Fjárhags- aðstoð Reykjavík	Fjárhags- aðstoð Akureyri	LÍN
Einhleypur án barna	59.100	95.083	77.449	67.000	91.475	106.995
Einhleypur m 1 barn	78.100	110.641	80.547	67.000	104.462	155.143
Einhleypur m 2 börn	100.532	130.731	88.176	62.468	98.422	207.823
Hjón án barna	81.600	148.378	154.897	120.000	137.213	213.990
Hjón m 1 barn	100.700	179.494	161.093	120.000	152.439	267.488
Hjón m 2 börn	118.500	210.610	167.289	120.000	160.956	320.985
Ráðstöfunartekjur						
Einhleypur án barna	59.100	85.250	74.413	67.000	83.032	92.569
Einhleypur m 1 barn	108.985	134.003	110.415	101.504	124.393	154.016
Einhleypur m 2 börn	153.102	181.541	146.374	134.169	156.485	211.522
Hjón án barna	81.600	144.820	148.826	120.000	137.213	185.139
Hjón m 1 barn	114.747	187.980	164.482	132.895	159.694	228.088
Hjón m 2 börn	144.570	227.607	178.284	144.719	174.998	265.282

Þessi samantekt sýnir að umtalsverður munur er á greiðslum og jafnframt sýnir taflan að stofnanir leggja til grundvallar mjög mismunandi mat á viðbót vegna fjölskyldustærðar. Að einhverju leyti má rekja þennan mun til eðlis greiðslnanna. Þannig er aðstoð sumra stofnana ætlað að vera tímabundin og raunar eingöngu örorkulífeyrisgreiðslur sem eru til frambúðar. Þá sker Lánasjóðurinn sig úr fyrir þá sök að hann veitir framfærslulán en ekki óafturkræfa aðstoð eins og hinar stofnanirnar.

⁸ Samanburður á fjárhagsaðstoð í Reykjavík og Akureyri er ekki einhlítur. Helgast þetta af því að í reglum Félagsmálaráðs Akureyrar koma húsaleigubætur, meðlög, barnabætur til skerðingar fjárhagsaðstoðar en ekki samkvæmt reglum Félagsþjónustunnar í Reykjavík.

Í eftirfarandi töflu eru ráðstöfunartekjur bóta- og lánþega í töflunni að ofan settar fram sem hlutföll af greiðslum til barnlausra.

Tafla 11. Metin framfærsluþörf eftir stofnunum og fjölskyldustærð
Vísitölur, Barnlausir = 100,0

	Ráðgjafarstofa	Örorkulífeyrir	Atvinnuleysisbætur	Fjárhagsaðstoð Reykjavík	Fjárhagsaðstoð Akureyri	LÍN
Einhleypur án barna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Einhleypur m 1 barn	184,4	157,2	148,4	151,5	149,8	166,4
Einhleypur m 2 börn	259,1	213,0	196,7	200,3	188,5	228,5
Hjón án barna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hjón m 1 barn	140,6	129,8	110,5	110,7	116,4	123,2
Hjón m 2 börn	177,2	157,2	119,8	120,6	127,5	143,3

Hér kemur fram verulegur munur á mati einstakra stofnana á þeirri viðbót sem til þarf vegna barna. Einfalt meðaltal sýnir að einhleypur með eitt barn er með 60% meira til ráðstöfunar en barnlaus og að viðbót vegna annars barns er 55% af ráðstöfunartekjum einhleyps. Samsvarandi hafa hjón með eitt barn 22% meira til ráðstöfunar en barnlaus og viðbót vegna annars barns er 19%.

16. Niðurstaða

Nefndin telur brýna þörf á viðmiðunarreglum sem nota megi meðal annars við útreikning á greiðslubyrði, félagslegum bótum o.fl. og leggur til að slík neysluviðmiðun verði unnin. Eðlilegt er að nýta reynslu Norðmanna og Svía í þessum efnum og sníða viðmiðunarreglurnar eftir þeirri vinnu jafnframt því sem notast verði við þær innlendu rannsóknir um neyslu sem til eru svo sem neyslukönnun Hagstofunnar og athuganir Manneldisráðs. Nefndin telur eðlilegt að verkið verði unnið af rannsóknarstofnun, til dæmis á vegum háskóla. Hagstofunni verði síðan falið að færa upp gagnagrunninn með reglubundnum hætti. Eðlilegt er að opinberir aðilar komi að fjármögnun verksins ásamt þeim aðilum sem einkum þurfa á slíkum neyslustöðlum að halda og að verkinu verði stjórnað af stýrihópi skipuðum sömu aðilum.

Viðauki: Tillögur Sólrúnar Halldórsdóttur

<u>Vöru/þjónustuflokkur</u>	<u>Tillaga um viðmið og aðferð</u>
<i>1. Matur og drykkjarvara</i>	Sólrún leggur til að sama leið verði farin og Norðmenn og Svíar fóru, þ.e. að stilla upp matseðli til nokkurs tíma t.d. 14 daga sem uppfylli viðmiðunartölur Manneldisráðs um ráðlagða dagskammta.
<i>2. Fatnaður og skór</i>	Á þessum útgjaldalið er munur hvað mestur milli raunverulegrar neyslu og viðmiðunar. T.d. er engin tískuvara í reikningum Norðmanna og Svía og eingöngu miðað við þær tegundir sem seldar eru í verslunarkerðjum og eru ekki merkjavörur. Sólrún telur að taka verði inn merkjavörur hér á landi þar sem framboð annars fatnaðar sé takmarkað.
<i>3. Hreinlæti og heilsa</i>	Mat Sólrúnar er að líklega megi nota þann vörulista sem Danir leggja til grundvallar.
<i>4. Íþróttir, tómstundir og skemmtanir</i>	Sólrún bendir á að þessi útgjaldaliður sé mjög mismunandi eftir aldri heimilismanna og taka verði tillit til þess. Jafnframt er mat hennar að mikill munur sé að íþrótt- og tómstundaiðkun á Íslandi og hinum Norðurlöndum og því erfitt um vik að nota tölur þeirra.
<i>5. Ungbarnavörur</i>	Þessi útgjaldaliður er tekinn sérstaklega til að sýna kostnað vegna nýfæddra einstaklinga. Mat Sólrúnar er að hér megi styðjast við norrænar tölur.
<i>6. Aðrar vörur</i>	Hér er m.a. um að ræða ýmis búsaðhöld og það mat lagt til grundvallar að norræn reynsla komi að góðu gagni.
<i>7. Heimilistæki og húsgögn</i>	Hér leggur Sólrún til að nýta megi norræna reynslu og þær rannsóknir sem þar hafa verið gerðar, enda vöruframboð svipað hér og þar.
<i>8. Dagvistun barna</i>	Lagt til að miða skuli við fulla dagvistun.
<i>9. Ferðir</i>	Engin tillaga.
<i>10. Bifreið</i>	Tölur FÍB um rekstrarkostnað bifreiða telur höfundur að nota megi á þennan lið.
<i>11. Sjónvarp, dagblöð og sími.</i>	Engin tillaga.