

Hallgrímur Snorrason

Skýrsla
formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar
2006 til þess að fjalla um helstu orsakabætti hás
matvælavæðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að
færa matvælavæð nær því sem gengur og gerist í
nágrannaríkjum

Reykjavík 13. júlí 2006

Efnisyfirlit

1.	Inngangur.....	3
2.	Yfirlit	5
	2.1. Viðfangsefni nefndarinnar.....	5
	2.2. Lækkun og niðurfelling skatta og tolla af matvælum öðrum en helstu búvörum.....	5
	2.3. Aukið aðhald í samkeppismálum	6
	2.4. Innflutningsvernd á búvörum	7
	2.5. Áhrif skattalækkana á matvælaverð	8
3.	Helstu ástæður háa matvælaverðs hér á landi.....	11
	3.1. Matvælaverð hér á landi og í nágrannaríkjum.....	11
	3.2. Skýringar á háu matvælaverði hér á landi	12
4.	Aðgerðir til að lækka matvælaverð	15
	4.1. Vörugjald.....	15
	4.2. Virðisaukaskattur af matvælum.....	17
	4.3. Tollar af matvælum	22
	4.4. Vernd vegna landbúnaðar.....	24
	4.5. Breytingar á matvælatollum	27
5.	Samkeppni á matvörumarkaði.....	30
6.	Áhrif af þeim breytingum sem nefndin hefur fjallað um	33

Viðaukar

1.	Skipunarbréf nefndarinnar.....	37
2.	Skrá um gögn matvælaverðsnefndar	38
3.	Listi yfir aðila sem komið hafa á fund nefndarinnar	41
4.	Meginefni þeirra tollflokka matvöru sem vísað er til í skýrslu matvælanefndar	42
5.	Matvöruútgjöld heimila flokkuð eftir heimilisgerð, búsetu og tekjutíundum.....	43

1. Inngangur

Með bréfi 16. janúar 2006 skipaði forsætisráðherra nefnd með fulltrúum stjórnvalda, aðila vinnumarkaðarins og samtaka bænda til að fjalla um helstu orsakapætti háa matvæleverðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvæleverð nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjunum.

Í nefndina voru skipuð:

Hallgrímur Snorrason, hagstofustjóri, formaður

Ármann Kr. Ólafsson, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, tilnefndur af fjármálaráðherra

Jónína S. Lárusdóttir, skrifstofustjóri, tilnefnd af iðnaðar- og viðskiptaráðherra

Ólafur Friðriksson, skrifstofustjóri, tilnefndur af landbúnaðarráðherra,

Axel Hall, hagfræðingur, tilnefndur af utanríkisráðherra

Erna Bjarnadóttir, hagfræðingur, tilnefnd af Bændasamtökum Íslands

Hannes G. Sigurðsson, aðstoðarframkvæmdastjóri, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins

Stefán Úlfarsson, hagfræðingur, tilnefndur af Alpýðusambandi Íslands

Halldór B. Þorbergsson, hagfræðingur, tilnefndur af Viðskiptaráði Íslands

Elín Björg Jónsdóttir, tilnefnd af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja.

Með nefndinni hafa starfað Rósmundur Guðnason, deildarstjóri vísitöludeildar Hagstofu Íslands og Guðrún Ragnheiður Jónsdóttir, sérfræðingur í vísitöludeildinni. Fjóla Agnarsdóttir, hagfræðingur í forsætisráðuneyti var upphaflega skipuð ritari nefndarinnar. Hún tók þátt í starfi nefndarinnar í fyrstu en varð þá frá að hverfa vegna anna við önnur verkefni. Guðrún Ragnheiður Jónsdóttir tók þá við ritarastarfinu.

Í skipunarbréfi var þess óskað að nefndin hefði samráð við hagmunasamtök, fulltrúa framleiðenda og helstu viðskiptaaðila. Þá var þess óskað að nefndin skilaði tillögum sínum fyrir mitt ár 2006 svo unnt yrði að undirbúa hugsanlegar lagabreytingar til framlagningar á Alþingi haustið 2006.

Nefndin sem hér eftir er nefnd matvæleverðsnefnd, ræddi í upphafi hvernig henni bæri að afmarka verkefni sitt. Ljóst var að nefndin hafði úr að móða talsvert miklu efni sem tengdist verkefni hennar beinlínis. Ýmsar efnismiklar athuganir hafa verið gerðar nýlega sem fjalla um matvæleverð hér á landi og í nágrannaríkjunum og um orsakir háa matvæleverðs hér á landi. Jafnframt eru fyrirliggjandi nýlegar skýrslur og álit um skattamál, landbúnaðarmál og innflutningsvernd. Þessara athugana er getið í viðauka Nefndin varð sammála um að í ljósi þessa mundi hún ekki takast á hendur sérstaka rannsóknarvinnu á þessu sviði heldur nýta sér tiltækt efni og einbeita sér að gerð tillagna í samræmi við erindisbréf sitt.

Matvæleverðsnefnd hefur haldið 16 fundi. Fulltrúar margra hagsmunasamtaka og viðskiptaaðila hafa komið til fundar við nefndina og látið í té upplýsingar og gögn sem nýst hafa nefndinni. Þá hefur nefndin

leitað til nokkurra stjórnvalda sem sinna störfum sem tengjast verkefnum nefndarinnar og hafa til að bera þekkingu sem nefndin hefur reynt að nýta sér eftir föngum. Hér er um að ræða Samkeppniseftirlitið, landbúnaðarráðuneyti, Hagþjónustu landbúnaðarins, viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytis, ríkisskattstjóra, skattransóknarstjóra og talsmann neytenda.

Hagstofa Íslands hefur annast mat á áhrifum þeirra tillagna sem fram koma í skýrslunni.

Nefndin hefur haldið marga fundi um viðfangsefni sín og fjallað ítarlega um ýmsar leiðir til lækkunar matvælavæðs. Þá hefur verið unnið mikið starf á vegum hennar, ekki síst að mati á tillögum sem fram hafa komið í nefndinni. Nefndin hefur ekki komist að samhljóða niðurstöðu og er ágreiningur um ýmis viðfangsefni hennar, einkum þau sem varða tollvernd á landbúnaðarafurðum.

Í ljósi ágreinings í nefndinni er það álit formanns hennar að ekki sé grundvöllur fyrir því að nefndin sendi frá sér sameiginlegt álit. Hins vegar er brýnt að greint verði frá starfi nefndarinnar, þeim leiðum til lækkunar matvælavæðs sem hún hefur fjallað um, álitamálum sem hún hefur fengist við og ekki síst því mati á áhrifum af mögulegum aðgerðum sem Hagstofa Íslands hefur unnið í tengslum við starf nefndarinnar. Sú skýrsla sem hér birtist, er því skýrsla formanns nefndarinnar um störf hennar, þær leiðir til lækkunar matvælavæðs sem nefndin hefur rætt, álitamál og ágreiningsefni svo og niðurstöður útreikninga og áætlana.

2. Yfirlit

2.1. Viðfangsefni nefndarinnar

Það er sameiginleg niðurstaða innlendra jafnt sem erlendra athugana á matvöruverði á Íslandi og í Evrópu að verð á matvælum hér á landi sé mjög hátt, mun hærra en að meðaltali í ríkjum EES og raunar hærra en í nokkru öðru Evrópuríki að Noregi undanskildu. Nákvæmustu heimildir þessa eru athuganir og útreikningar Hagstofu ESB (Eurostat) og OECD á jafnvirðisgildum frá árinu 2003 sem sýna að það ár hafi hlutfallslegt verð á matvöru og drykkjarvöru verið 48% hærra hér á landi en að meðaltali í ríkjum ESB. Framreikningur á þessum niðurstöðum, miðað við nýjustu áætlanir Eurostat um jafnvirðisgildi einkaneyslu, gengisbreytingar krónunnar og verðbreytingar í vísitölu neysluverðs, gefur þá niðurstöðu að munurinn á hlutfallslegu verðlagi á matvöru hér og í nágrannaríkjum um mitt ár 2006 sé í heild svipaður og árið 2003 að kjötvörum undanskildum sem eru hærri. Nýleg könnun ASÍ á matvöruverði í höfuðborgum Norðurlandanna gefur svipaða niðurstöðu.

Í fyrirbyggjandi skýrslum er að finna ýmsar skýringar á verðlagi á matvöru hér á landi. Þeirra á meðal eru lega landsins, óhagstætt loftslag og fjarlægð frá alþjóðamarkaði, óhagstæðar markaðsaðstæður vegna fámennis, tiltölulega hátt launastig og mikill kaupmáttur, tiltölulega mikil og misjöfn skattlagning matvæla og loks tollvernd á innlendum búvörum.

Nefndin hefur fjallað um þessa þætti. Helstu viðfangsefni hennar hafa verið þeir þættir sem stjórnvöld geta haft bein áhrif á, þ.e. skatta- og tollamál, sem ráða afar miklu um matvöruverð hér á landi. Nefndin hefur ennfremur fjallað nokkuð um samkeppnismál. Ekki hefur náðst samkomulag í nefndinni um helstu viðfangsefni hennar.

2.2. Lækkun og niðurfelling skatta og tolla af matvælum öðrum en helstu búvörum

Í nefndinni hefur verið rætt ítarlega hvort leggja eigi til að fella skuli niður eða lækka ýmsa tolla og skatta af matvælum öðrum en helstu búvörum og kappkosta að gera skattlagningu matvæla gagnsærri og einfaldari en nú er. Ekki er samstaða um tillögur þessu að lútandi.

Þrenns konar tollar og skattar eru nú lagðir á matvæli, tollur af innfluttum matvælum, vörugjöld af innfluttum og innlendum matvörum og virðisaukaskattur. Þessi skattheimta er ómarkviss og ræðst af sjónarmiðum um innflutningsvernd fyrir innlenda framleiðslu, einkum landbúnaðarframleiðslu, neyslustýringu og tekjuöflun ríkissjóðs.

Virðisaukaskattur leggst á síðasta stig en tollar og vörugjöld á millistig í viðskiptum og leggst verslunarálagning og virðisaukaskattur því ofan á þessa skatta. Vörugjöld og tollar hafa þannig uppsöfnunaráhrif, brengla verðhlutföll og gefa ranga mynd af undirliggjandi verði. Þá mynda þessi gjöld skjól fyrir óeðlilega hátt verð á samkeppnis- og staðkvæmdarvörum og hið sama gildir um hærra þrep virðisaukaskatts.

Tollum, vörugjaldi og tvískiptum virðisaukaskatti af matvælum fylgir kerfi undanþága sem er flókið, tímafrekt og veldur óhagkvæmni í rekstri.

Álagning tolla og vörugjalds svo og álagning efra þreps virðisaukaskatts á matvæli hefur meðal annars verið réttlætt með því að verið sé að draga úr neyslu á óhollum eða óæskilegum vörum. Í umræðum í nefndinni hefur hins vegar komið fram að neikvæð áhrif þessarar skattlagningar á verðhlutföll og verðlag, ekki síst á samkeppnisvöru, vegi þyngra en hugsanleg jákvæð áhrif á neysluneytur. Stjórnvöldum beri því að leita annarra ráða en skattlagningar til að ná þess háttar markmiðum.

Álagning tolla á matvörur (aðrar en helstu búvörur) og álagning vörugjalds fylgir yfirleitt ekki almennum meginreglum heldur er hún sértæk. Þessi gjaldtaka er auk þess mjög misjöfn vegna verndar-sjónarmiða, áhrifa mismunandi viðskiptasamninga og viðleitni til neyslustýringar. Þá mismunar hún framleiðendum. Afnáam þessara gjalda mundi leiða til mikillar einföldunar og auka á gagnsæi í stjórnsýslu og viðskiptum.

Hvað virðisaukaskatt varðar hafa umræður nefndarinnar ekki síst snúist um þau neikvæðu áhrif á verðlag sem stafa af því að matvæli bera nú mismunandi háan skatt. Það álit hefur komið fram að æskilegt væri að öll matvæli, hverju nafni sem þau nefnast, skuli vera skattlögð um sama hlutfall. Jafnframt hefur margt verið talið mæla með því að samræma álagningu virðisaukaskatts á veitingaþjónustu í lægra þrepi skattsins.

Ljóst er að lækka má matvælaverð með því að lækka skatthlutfall virðisaukaskatts í lægra þrepi skattsins, lækka matarskattinn eins og það er oft nefnt. Aðgerð af því tagi er ekki síst rökstudd með því að matvæli séu meðal helstu nauðsynja heimilanna og því sé hún sérstaklega til þess fallin að bæta hag þeirra heimila sem lægstur hafa tekjurnar. Útgjaldarannsóknir Hagstofunnar sýna að tekjulág heimili verja hlutfallslega álíka stórum hluta útgjalda til kaupa á matvöru og tekjuhá heimili.¹ Samkvæmt þessu mundi lækkun matarþrepsins því leiða til aukningar á kaupmætti allra heimila en hefði lítil tekjujafnandi áhrif. Þessi leið er vissulega skýr og líkleg til að lækka matvælaverð. Hún hefur í för með sér talsvert tekjutap fyrir ríkissjóð sem yrði þó að hluta unnið upp af skatttekjum af þeirri innlendu veltuaukningu sem lækkun skattsins hefði í för með sér.

2.3. Aukið aðhald í samkeppnismálum

Eins og rakið er í þessari skýrslu hefur Samkeppniseftirlitið unnið sérstaklega að athugunum á samkeppnismálum á matvörumarkaði og kynnt áherslur sínar í þeim efnum.

Í umræðum í nefndinni hefur verið talið að fylgjast beri vandlega með fákeppni og reynt að framfylgja því að viðskiptahættir á matvörumarkaði séu að fullu lögmætir og gagnsærir. Í þessu sambandi hefur það álit komið fram að kanna megi hvort skynsamlegt sé að setja reglur um skilarétt

¹ Sjá viðauka 5.

smásöluverslana og veitingu afsláttá í viðskiptum framleiðenda, heildsala og smásala. Á móti er nefnt að samningsfrelsi eigi að ríkja milli aðila og hætt sé við að reglur í þessum efnum hækki vöruverð fremur en lækki.

Í nefndinni hefur verið mælt fyrir því sjónarmiði að færa samkeppnis- og verðlagsmál búvöru undir almenn ákvæði samkeppnislaga, hverfa frá opinberri verðlagningu á mjólk til bænda og heildsölu mjólkur og mjólkurafurða og frá þeim heimildum, sem nú eru í lögum, um samráð afurðastöðva, samruna slíkra fyrirtækja, verkaskiptingu milli þeirra og verðtilfærslu milli afurða. Gagnstætt sjónarmið er það að ekki beri að hrófla við núverandi tilhögun að sinni og að þessum málum skuli ráðið í samningum ríkisvalds við bændur. Samráð afurðastöðva stuðli að hagræðingu í vinnslu búvöru sem sé ekki síst nauðsynleg ef innflutningur eykst. Nefndin hefur ekki komist að samhljóða niðurstöðu í þessu máli.

2.4. Innflutningsvernd á búvörum

Viðhorf innan nefndarinnar til innflutningsverndar fyrir búvörur eru ólík. Í nefndinni hafa verið settar fram tillögur um að draga beri úr og afnema að mestu innflutningsvernd fyrir búvörur, gera markaðskerfi landbúnaðar-afurða opnara og frjálsara en nú er en auka á móti beinan stuðning við bændur og við byggð í landinu. Gagnstæð sjónarmið eru þau að með slíkum aðgerðum væri rekstrargrundvelli landbúnaðarins raskað, að erfitt sé að finna beinum auknum stuðningi við landbúnaðinn stað og að ekki beri að hrófla við núverandi markaðskerfi nema að því marki sem nauðsynlegt kann að reynast í samræmi við mögulegan nýjan viðskiptasamning innan vébanda Alþjóða viðskiptastofnunarinnar.

Það álit að draga beri markvisst úr innflutningsvernd á búvörum vísar til þess að ein helsta ástæða háa matvöruverðs á Íslandi er hátt verðlag á innlendum búvörum. Framleiðsluskilyrði hér á landi eru óhagstæð, innanlandsmarkaður er lítill og framleiðni í landbúnaði og vinnslu búvöru minni en í nágrannríkjum sem búa við hagstæðari skilyrði og miklu stærri heimamarkaði. Hér á landi er sú stefna ríkjandi að halda uppi innlendri búvöruframleiðslu, tryggja bændum, afurðastöðvum og öðrum framleiðendum tekjur og styðja við byggð í sveitum landsins. Í þessu skyni nýtur búvöruframleiðslan mikils stuðnings, aðallega í formi beinna styrkja og innflutningsverndar. Innflutningsverndin felst í því að kjöt, mjólk, mjólkurafurðir og egg bera svo háa tolla að það kemur að mestu leyti í veg fyrir að þessar vörur séu fluttar til landsins. Þá njóta ýmsar aðrar vörur tollverndar vegna stuðnings við landbúnaðinn.

Tollverndin veitir ekki einasta vernd fyrir innlenda búvöruframleiðslu heldur veitir hún ennfremur skjól fyrir hátt verð á ýmsum samkeppnis- og staðkvæmdarvörum. Ekki síst af þessum sökum hafa þau sjónarmið verið reifuð innan nefndarinnar að til þess að ná niður matvöruverði hér landi sé engin ein aðgerð jafn árangursrík og að draga verulega úr þeirri innflutningsvernd sem innlend búvöruframleiðsla nýtur, með því að lækka tolla til muna og rýmka þannig aðgang innfluttrar vöru að innanlandsmarkaði. Við umræður í nefndinni hefur verið tekið dæmi af því að tollar á búvörum á kjöti og kjötvörum, mjólk, mjólkurafurðum og

eggjum verði lækkaðir um helming í einu skrefi. Jafnframt verði mótuð stefna um frekari áfangalækkunar þannig að innlend búvöruframleiðsla búi til frambúðar við mjög takmarkaða tollvernd.

Ein sér hefði þess háttar aðgerð mikil áhrif á innlendan landbúnað og hætt er við að hluti hans yrði undir í samkeppni við innfluttar vörur. Því þyrfti að auka beinan stuðning við landbúnaðinn, bæði með styrkjum og aðgerðum sem auka framleiðni, um leið og tollar af búvörum yrðu lækkaðir.

Þessum sjónarmiðum hefur verið andmælt í nefndinni. Er þá lögð áhersla á að meiri háttar breytingar á tollvernd feli í sér hættu á stórfelldri röskun á rekstrargrundvelli landbúnaðar hér á landi. Jafnframt er vísað til þess að Íslendingar taki nú þátt í samningaviðræðum innan vébanda Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, WTO, sem líklegar séu til að leiða til breytinga á tollvernd á búvörum og markaðsaðgengi fyrir innfluttar búvörur. Óráðlegt sé og í andstöðu við stefnu ríkisstjórnarinnar að grípa til annarra aðgerða en þeirra sem skylt verður samkvæmt nýjum alþjóðasamningi um milliríkjavíðskipti.

Viðræðurnar um nýjan alþjóðasamning um milliríkjavíðskipti hafa staðið yfir um langa hríð. Hér á landi hefur af hálfu landbúnaðarins verið gert ráð fyrir að niðurstöður nýs samnings hvað varðar víðskipti með landbúnaðarafurðir, hefðu í för með sér að draga þurfi úr stuðningi við landbúnaðinn, lækka tolla og auðvelda aðgang erlendra búvöru að innanlandsmarkaði. Hefur verið talið ráðlegt að bíða niðurstöðu þessa samnings og bregðast síðan við henni með viðeigandi aðgerðum hér heima. Þessi stefna hefur sætt gagnrýni í nefndinni, aðallega af þremur ástæðum. Í fyrsta lagi er talið líklegt að þær aðgerðir, sem grípa þarf til svo samningsskilyrði um tollalækkun verði uppfyllt af hálfu Íslendinga, gangi mun skemmra en svo að þær hafi veruleg áhrif á matvöruverð. Í öðru lagi er í samningsdrögum gert ráð fyrir að tollar verði lækkaðir í áföngum og því kæmu heildaráhrifin einungis fram á löngum tíma. Í þriðja lagi er raunar alls óvíst hvort eða hvenær samningunum lýkur. Niðurstaða þessara sjónarmiða er því á þá leið að fremur en að bíða þess að nýr WTO-samningur þvingi fram lækkun á verndartollum ættu stjórnvöld að móta sjálfstæða stefnu í þeim efnum og þar með hvaða stuðningsúrræðum megi beita til þess að skilyrði bænda verði áfram viðunandi.

2.5. Áhrif skattalækkana á matvælavæð

Eins og nánar er rakið í 6. kafla hefur Hagstofan metið líkleg áhrif af þeim tillögum sem fjallað er um í þessari skýrslu. Helstu niðurstöður um áhrif á matvöruverð, útgjöld heimila og tekjur ríkissjóðs eru sem hér segir miðað við meðalverðlag ársins 2005:

<i>Verðáhrif, bein og afleidd, %</i>	<i>Matvöruverð</i>	<i>Vísitala</i>
Afnám vörugjalds	4,2	0,6
Niðurfelling tolla í 7.-15. og 17.-22. kafla tollskr. ¹⁾	1,7	0,2
Samræming virðisaukaskatts í 14%	1,6	0,2
Lækkun virðisaukaskatts af veitingaþjónustu	(8,4) ²⁾	0,3
<i>Alls</i>	<i>7,5</i>	<i>1,3</i>
Dæmi um lækkun tollverndar af búvöru (2., 4, og 16. kafla tollskrár) ¹⁾		
Helmingslækkun	7,8	1,1
Fullt afnám	15,6	2,2

Lækkun ársútgjalda heimila, þús. kr.

Afnám vörugjalds	21,9
Niðurfelling tolla í 7.-15. og 17.-22. kafla tollskr. ¹⁾	8,7
Samræming virðisaukaskatts í 14%	8,1
Lækkun virðisaukaskatts af veitingaþjónustu	10,9
<i>Alls</i>	<i>49,6</i>
Dæmi um lækkun tollverndar af búvöru (2., 4, og 16. kafla tollskrár) ¹⁾	
Helmingslækkun	40,9
Fullt afnám	81,8

Áhrif á tekjur ríkissjóðs³⁾, millj. kr. á ári

Afnám vörugjalds	-1.550	+380
Niðurfelling tolla í 7.-15. og 17.-22. kafla tollskr. ¹⁾	-650	+160
Samræming virðisaukaskatts í 14%	-950	+150
Lækkun virðisaukaskatts af veitingaþjónustu	-960	+150
<i>Alls</i>	<i>-4.110</i>	<i>+840</i>
Dæmi um lækkun tollverndar af búvöru (2., 4, og 16. kafla tollskrár) ¹⁾		
Helmingslækkun	-145	+900
Fullt afnám	-290	+1.800

¹⁾ Um innihald tollflokka sjá 4. viðauka.

²⁾ Áhrif á veitingalið í vísitölu neysluverðs.

³⁾ Neikvæðar tölur (-) sýna tekjutap ríkissjóðs vegna skattalækkana. Jákvæðar tölur (+) sýna tekjuaukningu ríkissjóðs af þeirri veltuaukningu innanlands sem ofangreindar skattalækkningar hafa í för með sér.

Til að sýna enn betur þær stærðir sem hér er um að ræða, hafa verið reiknuð líkleg áhrif á hlutfallslegt verðlag á matvörum frá jafnvirðisgildi ársins 2003, 148 stig fyrir Ísland, miðað við 15 ESB ríki = 100. Niðurstöður eru eftirfarandi:

1. Miðað við afnám vörugjalds, niðurfellingu tolla annarra en af helstu búvörum og samræmingu virðisaukaskatts af matvöru í 14%: 137 stig.
2. Að meðtalinni helmingslækkun á tollvernd búvöru: 125 stig.
3. Við fullt afnám tollverndar búvöru: 114 stig.

3. Helstu ástæður háa matvælavæðs hér á landi

3.1. Matvælavæð hér á landi og í nágrannaríkjum

Þær athuganir og skýrslur sem gerðar hafa verið að undanfögnu um væðlag á matvælu hér á landi og í nágrannaríkjum byggjast í meginatriðum á reglubundnum og samræmdum útreikningi hagstofa ríkjanna, hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) og Efnahags- og framfarastofnunarinnar í París (OECD) á jafnvirðisgildum (purchasing power parities, PPP). Hér er um að ræða samanburð á væðlagi í aðildarríkjunum sem byggist á því að borin eru saman væð á sömu eða sambærilegum hlutum. Væðlagið er mælt fyrir alla landsframleiðsluna, þ.e. einkaneyslu, samneyslu og fjárfestingu. Á hverju ári eru gerðar væðkannanir og er miðað við að á þriggja ára tímabili nái þær til allra þátta landsframleiðslunnar. Þessi vinna er gerð í tvennum tilgangi; til þess að afla eins sambærilegra og samanburðarhæfra væðlagsmælinga og kostur er og til þess að unnt sé að reikna umreikningstölu (jafnvirðisgildi) fyrir mismunandi gjaldmiðla í stað gengis.

Hagstofa Íslands tekur þátt í þessu starfi. Verkinu er stýrt af Eurostat sem tekur við gögnum hagstofa ríkjanna, fer yfir þau og hefur með höndum gæðaefirlit, annast útreikninga og birtir niðurstöður. Hér á landi eru meginniðurstöður birtar í Hagtiðindum Hagstofu Íslands, síðast í janúar 2006.

Endanlegar niðurstöður þessara kannana hafa verið birtar fyrir árið 2003 og þá var væð á mat- og drykkjarvörum kannað sérstaklega. Ný matvöruvæðskönnun fer fram um mitt þetta ár en niðurstöður munu ekki liggja fyrir fyrr en í ársbyrjun 2007. Helstu niðurstöður um mismunandi væðlag á matvælu hér á landi og á hinum Norðurlöndunum árið 2003 eru sem hér segir:

Hlutfallslegt væðlag á mat- og drykkjarvöru á Norðurlöndum 2003

Meðaltal 15 eldri ESB ríkja = 100

	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð
Matur og drykkjarvörur	148	133	116	149	117
Brauð og kornvörur	167	141	132	155	124
Kjöt	143	132	111	171	112
Fiskur	122	117	102	127	107
Mjólk, ostur, egg	146	105	101	136	109
Olía og feitmeti	147	123	112	139	122
Ávextir, grænmeti, kartöflur	151	133	129	136	118
Aðrar matvörur	149	152	112	148	129
Drykkjarvörur (óáfengar)	155	168	130	161	126

Tekið skal fram að matvæli eru hér skilgreind og flokkuð samkvæmt þjóðhagsreikningastaðli Sameinuðu þjóðanna og þeirri flokkun sem gildir fyrir einkaneyslu samkvæmt staðlinum (Classification of Individual Consumption by Purpose: COICOP). Þessari flokkun er beitt við gerð vísitölu neysluvæðs og við útreikning á jafnvirðisgildum hér á landi og í

ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins. Í starfi sínu og í þessu áliti miðar matvælavæðsnefnd við þessa skilgreiningu enda er allur samanburður milli landa byggður á henni. Er þá ekkert tillit tekið til þess hvort matvæli séu “góð eða vond” í einhverjum skilningi, holl eða óholl, æskileg eða óæskileg. Tekið skal fram að áfengir drykkir eru ekki taldir til matvæla og samanburðurinn nær ekki til þeirra.

Samkvæmt þeim tölum sem taflan sýnir, var hlutfallslegt verðlag á mat og drykkjarvöru svipað á Íslandi og í Noregi árið 2003, 48-49% yfir meðaltali 15 eldri ríkja ESB. Matvælavæð hér á landi var þá 11% hærra en í Danmörku og 26-27% hærra en í Svíþjóð og Finnlandi. Sá munur sem fram kemur milli einstakra flokka er um margt athyglisverður en ekki auðskýranlegur. Meðal annars vekur athygli að brauð og kornvörur eru mjög dýrar á öllum Norðurlöndunum og langdýrastar hér. Af öðrum flokkum, sem eru á háu verði hér á landi í samanburði við hin Norðurlöndin, má nefna mjólk, osta og egg, olíu og feitmeti, ávexti og grænmeti. Hins vegar var verð á kjöti á árinu 2003 talsvert lægra hér en í Noregi og aðeins 8% hærra en í Danmörku.

Áætlun um hlutfallslegt verðlag fyrir 2004 sýnir svipaða niðurstöðu og fyrir árið 2003. Hinsvegar gefa áætlanir fyrir árið 2005 til kynna að talsvert meiru muni á milli verðlags á Íslandi og í nágrannaríkjunum en það má að verulegum hluta rekja til hás gengis íslenskrar krónu á því ári. Framreikningur á þessum niðurstöðum, miðað við nýjustu áætlanir Eurostat um jafnvirðisgildi einkaneyslu, gengisbreytingar krónunnar og verðbreytingar í vísitölu neysluverðs gefur þá niðurstöðu að munurinn á hlutfallslegu verðlagi hér og í nágrannaríkjum um mitt ár 2006 sé í heild svipaður og var árið 2003 að kjötvörum undanskildum sem eru verulega hærri.

Verðlagseftirlit Alþýðusambands Íslands gerði könnun á matvöruverði í verslunum í höfuðborgum Norðurlandanna í fyrri hluta maímánaðar 2006. Niðurstöður könnunarinnar voru þær að matvöruverð í verslunum í Reykjavík sé ívið hærra en í Osló og mun hærra en í Stokkhólmi, Kaupmannahöfn og Helsinki. Vörukarfa með algengum undirstöðum matvælum, eins og segir í frétt ASÍ, kostar þannig tæplega 4.800 kr. í Reykjavík, ríflega 4.600 kr. í Osló, um 3.100 kr. í Kaupmannahöfn og Helsinki en um 2.500 kr. í Stokkhólmi. Verðið í Reykjavík og Osló sker sig úr, er 48-54% hærra en í Kaupmannahöfn og Helsinki og 85-90% hærra en í Stokkhólmi. Þessar niðurstöður staðfesta að sá munur á matvælavæð milli Norðurlandanna, sem kemur fram í athugunum Hagstofu ESB frá 2003, er enn til staðar og virðist fremur hafa farið vaxandi en hið gagnstæða.

3.2. Skýringar á háu matvælavæði hér á landi

Þær skýrslur sem fjalla um verðlag hér á landi og áður er vitnað til, hafa að geyma umræður um helstu skýringar á háu verði matvöru hér á landi. Skýrsla forsætisráðherra um samanburð á matvælavæði á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins, sem unnin var af Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (hér eftir nefnd skýrsla

Hagfræðistofnunar) og lögð var fyrir Alþingi árið 2004, nefnir sem helstu skýringarþætti legu landsins, markaðsaðstæður, launastig og kaupmátt, skattlagningu og innflutningsvernd. Um þetta er fjallað í stuttu máli hér á eftir og þá stuðst við áður nefnda skýrslu Hagfræðistofnunar svo og aðrar tiltækar athugasemdir eins og tilgreint er eftir því sem við á.

Lega landsins, óhagstætt loftslag og fjarlægð frá alþjóðlegum mörkuðum valda því að framleiðslukostnaður verður meiri en ella, flutningskostnaður er mikill og viðskiptakjör eru lakari en ella væri. Stjórnvöld geta ekki haft bein áhrif á þessa þætti en öll efnahagssumgerð þjóðarbúsins skiptir hér miklu. Við þessum íþyngjandi ytri skilyrðum verður einkum að bregðast með því að skapa hér sem best framleiðslu- og viðskiptaskilyrði sem stuðla að frjálsri og opinni samkeppni og hagkvæmni í framleiðslu og viðskiptum innanlands og gagnvart útlöndum. Slík framleiðslu- og viðskiptaskilyrði eru að flestu leyti fyrir hendi hér á landi en beinar undantekningar frá þeim er að finna í tilteknum þáttum skatta og í mikilli innflutningsvernd fyrir búvörur.

Markaðsaðstæður eru alla jafnan nefndar til skýringar á háu verðlagi hér á landi; þær eru mjög sérstakar vegna þess hve fólkið er fátt og markaðurinn því lítill. Smæð markaðarins er talin valda óhagkvæmni í framleiðslu, rekstri og viðskiptum. Íslendingar njóta ekki stærðarhagkvæmni í framleiðslu og viðskiptum til jafns við nágrannaþjóðirnar og njóta síður verulegra magnafsláttu vegna þess hve innkaup eru yfirleitt lítil. Þá eru aðstæður fákeppni víða til staðar á matvælamarkaði. Hér á landi hefur Samkeppniseftirlitið hugað sérstaklega að háu verði matvæla í samanburði við nágrannaríki. Fjallað er ítarlega um samkeppnis- og markaðsaðstæður hér á landi í Fréttatilkynningu og greinargerð Samkeppniseftirlitsins dags. 14. desember 2005 eins og nánar er vikið að síðar í þessari skýrslu.

Hér á landi er launastig tiltölulega hátt og kaupmáttur mikill. Í skýrslu Hagfræðistofnunar er nefnt að laun séu verulegur hluti framleiðslukostnaðar og hækkun launa undanfarin ár hafi því þrýst afurðaverði upp á við. Kaupmáttur skiptir þó ekki minna máli í þessu samhengi og er bent á að alþjóðlegir framleiðendur hagi verðlagningu sinni með hliðsjón af kaupmætti og tekjum í hverju landi. Verðsetningin miðist því einnig við það sem markaðurinn sé talinn bera og samkeppnisaðstæður leyfi fremur en að hún ráðist af kostnaðarsjónarmiðum. Þetta atriði er ein skýring hás vöruverðs hér á landi í samanburði við þær þjóðir sem búa við minni kaupmátt en dugar skammt sem skýring á háu matvæla-verði hér á landi í samanburði við hin Norðurlöndin þar sem kaupmáttur er næsta svipaður.

Skattlagning matvæla getur ráðið miklu um endanlegt verð þeirra og innbyrðis verðhlutföll. Hér á landi eru matvæli skattlögð í meginatriðum á þrenns konar hátt, með virðisaukaskatti, vörugjöldum og tollum. Skattlagning matvæla hér á landi er tiltölulega mikil í samanburði við mörg Evrópuríki. Álagning vörugjalda og tolla er mjög misjöfn. Í virðisaukaskatti eru tvö þrep, 14% fyrir matvæli og 24,5% fyrir aðrar vörur og þjónustu. Þessi skipting er þó ekki hrein; allnokkur hluti matvæla

er í herra þrepi skattsins og lægra þrepið tekur ekki einungis til matvæla heldur til ýmissar annarrar vöru og þjónustu. Skattlagningin hækkar verð þeirrar matvöru sem ber skatt, en jafnframt skiptir miklu að það herra verð sem skattlögð vara ber umfram óskattlagða eða þungsköttuð vara ber umfram léttskattaða myndar skjól fyrir óeðlilega hátt verð á samkeppnis- og staðkvæmdarvörum.

Það er samnefnt þeim athugunum, sem varða verð á matvælum og birtar hafa verið undanfarin misseri, að sú stefna stjórnvalda að vernda innlendan landbúnað fyrir samkeppni frá erlendum vörum, sé ein helsta ástæða þess hve matvælaverð er hátt hér á landi. Ein meginniðurstaðan í skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna um matvörumarkaðinn er sú að "innflutningshömlur á landbúnaðarafurðum" í Noregi og á Íslandi "virðist vera meginástæða þess að verðlag á matvörum í þessum tveimur löndum er mun herra en á hinum Norðurlöndunum og í öðrum löndum Evrópu." Í skýrslu Hagfræðistofnunar segir meðal annars að stuðningur við landbúnað á Íslandi sé með því mesta sem gerist í iðnvæddum ríkjum. Þar vegur tollvernd á búvörum þungt og er sú ályktun dregin að lækka megi matarreikning landmanna töluvert væru innflutningshömlur afnumdar. Um þetta efni má ennfremur vísa til ritgerðar Rannsóknarmiðstöðvar um samfélags- og efnahagsmál, Ísland og alþjóðaviðskipti, en þar er ein helsta niðurstaðan sú að ábatinn við að aflétta innflutningsvernd gæti orðið ein mesta kjarabót sem heimilum hér á landi gæti áskotnast á næstu árum.

4. Aðgerðir til að lækka matvælaverð

Stjórnvöld hafa fá ef nokkur sértæk úrræði til að bregðast við þeim áhrifum á matvælaverð sem leiða af legu landsins og loftslagi, fjarlægð frá alþjóðlegum markaði og smæð markaðarins. Við þeim má hins vegar bregðast með almennri efnahagstjórn sem skapar sem best skilyrði og frelsi í viðskiptum innanlands og í utanríkisverslun. Stjórnvöld hafa fyrst og fremst möguleika á að hafa áhrif á matvælaverð með beinum aðgerðum sem varða skattlagningu matvæla og stuðning við landbúnað auk aðgerða á sviði samkeppnismála eins og vikið er að síðar.

4.1. Vörugjald

Vörugjald er hér á landi lagt á bíla, allmargar matvörur svo og ýmsar aðrar vörur. Hér verður einungis fjallað um vörugjald af matvörum. Vörugjald er lagt á margar tegundir matvæla, innlendra sem innfluttra. Það leggst á cif-verð í innflutningi og verð frá framleiðendum innanlands. Vörugjaldið var upphaflega lagt á með bráðbirgðalögum sem liður í efnahagsráðstöfunum um mitt ár 1975. Það bar þá heitið sérstakt tímabundið vörugjald og voru löginn þar að lútandi framlengd ár hvert uns gjaldið var lagt á ótímabundið með lögum frá árinu 1987. Þau lög eru stofn nógildandi laga en á þeim hafa verið gerðar margháttáðar breytingar í árána rás. Á seinni árum virðist einkum mega skýra álagningu vörugjalds með viðleitni til að afla ríkissjóði tekna. Þá gætir tvenns konar viðhorfa í núverandi beitingu gjaldsins. Annars vegar gætir viðleitni til neyslustýringar en gjaldtakan hefur einatt verið réttlætt með því að æskilegt sé að hafa háa skatta á matvörum sem eru taldar óhollar eða óæskilegar í einhverjum skilningi. Hins vegar er gjaldinu beitt til þess að vernda innlenda búvöruframleiðslu með því að gjaldið er lagt á samkeppnis- eða staðkvæmdarvörur mjólkurafurða, bæði innlendar og innfluttar.

Álagning vörugjaldsins er sértæk þar sem gjaldið er lagt á sumar matvörur en aðrar ekki. Meðal þeirrar matvöru sem ber vörugjald, má nefna gosdrykki, kolsýrt vatn og ávaxtasafa, síróp, súkkulaði, ís, sælgæti (með sykri og án sykurs), sætt kex, sultur, súpur, sykur, kaffi og te. Vörugjald á matvörum er lagt á sem magngjald, þ.e. sem föst krónutala á hvert kíló eða hvern lítra. Gjaldflokkar eru fjölmargir. Lægst er gjaldið 8 kr. á hvern lítra af drykkjarvörum en aðrir algengir gjaldflokkar eru 10 kr., 30 kr., 35 kr., 40 kr. 50 kr., 60 kr. og 80 kr. á hvert kg, en hæst er gjaldið 400 kr. á hvert kg. Gjaldið hefur uppsöfnunarhrif eins og öll gjöld sem leggjast á millistig í viðskiptum, þar sem ofan á gjaldið leggst verslunarálagning og virðisaukaskattur. Vörugjaldið brenglar því verðhluftöllum og gefur ranga mynd af undirliggjandi verði. Þá skiptir ekki minna máli að vörugjald myndar skjól fyrir óeðlilega hátt verð á samkeppnisvörum. Vörugjaldið er slæm aðferð til skattlagningar, ekki síst eins og aðferðinni er beitt hér á landi.

Af hálfu framleiðenda hefur verið bent á að framtal og skil á vörugjaldi fylgi óhagræði og tímasóun. Gjaldið er innheimt á grundvelli vörugjaldsskýrslu þar sem tilgreina skal tollskrárnúmer vörunnar og gjaldaflokk og sýna útreikning gjaldsins. Skýrslu og gjaldi skal skilað á

tveggja mánaða fresti. Innfluttar vörur fylgja tollskrárnúmerum en það gerir innlend framleiðsla yfirleitt ekki. Þá eru gjaldflokkar margir eins og fyrir segir. Því er fullyrt að álagning vörugjalds útheimti ekki aðeins vinnu við framtal og skil heldur að sú vinna geti verið bæði flókin og tímafrek.

Vörugjaldinu fylgir kerfi undanþága fyrir innlenda framleiðslu sem er ekki síður flókið og tímafrekt og veldur þar af leiðandi óhagkvæmni í rekstri. Framleiðendur sem nota í framleiðslu sína hráefni sem ber vörugjald, eiga rétt á að fá gjaldið fellt niður. Til þess þurfa þeir að sækja um vörugjaldsskírteini til skattayfirvalda og skal á umsókn tilgreina tollnúmer hráefnanna og í hvaða framleiðslu þau eru notuð sem og tollskrárnúmer framleiðsluvaranna og hvort þær bera vörugjald eða ekki. Þetta er talið vefjast fyrir mörgum framleiðendum, ekki síst litlum fyrirtækjum sem kaupa hráefni af innlendum birgjum og hafa takmarkaða vitneskju um tollskrárnúmer hráefnanna eða framleiðsluvaranna. Skila þarf afriti af vörugjaldskírteinum til allra birgja sem verslað er við því annars hafa þeir ekki heimild til að afgreiða vörur án vörugjalds.

Tekjur ríkissjóðs af vörugjaldi af matvælum námu um 1.550 millj. kr. á árinu 2005. Þessar tekjur voru 0,4% af heildartekjum ríkissjóðs það ár, 0,9% af óbeinum sköttum. Tekjurnar skiptust sem hér segir:

Tekjur ríkissjóðs af vörugjaldi af matvælum árið 2005 Milljónir króna

Vörugjald alls	1.550
Þ.a. af innfluttum vörum.....	816
Þ.a. af innlendri framleiðslu	734
 Skipting eftir vöruflokkum	
Drykkjarvörur	554
Sykur og sætindi	494
Kaffi, te, krydd og kryddjurtir	186
Aðrar matvörur	317

Vörugjald af matvælum að meðtalinni álagningu og virðisaukaskatti er um 4% af matvöruútgjöldum meðalheimils eða um 22 þús. kr. á ári. Afnám gjaldsins gæti því leitt til samsvarandi lækkunar á matarreikningi heimila og hefði það um 0,6% áhrif til lækkunar á vísitölu neysluverðs.

Samkvæmt þessu hníga flest rök að því að leggja beri vörugjald af matvörum niður. Gjaldið gefur af sér óverulegar tekjur í ríkissjóð. Álagning þess er ómarkviss og óskýr, það brenglar verðhlutföll og torveldar verðsamanburð. Neikvæð áhrif þess eru ekki síst þau að það veitir skjól fyrir háa verðlagningu á ýmsum samkeppnis- og staðkvæmdarvörum. Því má ætla að áhrif af afnámi gjaldsins á matvælaverð verði meiri en svari til verðlækkunar á þeim vörum sem bera

vörugjald nú. Vörugjaldi fylgir kerfi undanþága og niðurfellinga, sem veldur óhagræði og eykur framleiðslukostnað, en yrði úr sögunni með afnámi gjaldsins.

Sem fyrr segir hefur álagning vörugjalds meðal annars verið rökstudd með því að réttmætt sé að beita skattlagningu til að draga úr neyslu á óhollum eða óæskilegum vörum. Hér á landi virðist þetta hafa borið takmarkaðan árangur eins og sjá má af gögnum um sölu þeirra matvæla, sem nú bera vörugjald, og vægi þeirra í neysluútgjöldum heimilanna og þar með vísitölu neysluverðs. Skattlagning af þessu tagi kann að vera skilvirk þegar um einstakar eða mjög einsleitir vörur er að ræða. Hins vegar má telja að næsta útilokað sé að beita skattlagningu til neyslustýringar á markvissan hátt heldur hljóti hún ætíð að verða handahófskennd og byggjast á umdeilanlegu gildismati, forvarnarsjónarmiðum að mati sumra en forræðishyggju að mati annarra. Neikvæð áhrif þessarar skattlagningar á verðhlutföll og verðlag, ekki síst á samkeppnisvöru, vega því þyngra en hugsanleg jákvæð áhrif á neysluvenjur.

4.2. Virðisaukaskattur af matvælum

Virðisaukaskattur leggst á endanlegt vöruverð á síðasta stigi viðskipta. Skatturinn er því hlutlaus, þ.e. hann veldur ekki uppsöfnunaráhrifum og brenglar ekki verðhlutföll eins og gildir um vörugjald og tolla. Virðisaukaskattur var tekinn upp í stað söluskatts árið 1990. Var það talin mjög æskileg breyting þar sem söluskattur lagðist á milliviðskipti, fjölmargar vörur voru undanþegnar skattinum og skattstofninn því orðinn minni en æskilegt mátti telja. Þróun virðisaukaskattsins hefur um sumt verið svipuð því sem gildi um söluskattinn. Skatturinn átti í upphafi að vera mjög víðtækur og skattstofninn sem breiðastur en sú stefna hefur ekki haldið. Virðisaukaskattur var upphaflega hinn sami á allar vörur, 24,5%, en hluti skattsins af mjólk og mjólkurafurðum, kjöti, innlendu grænmeti og fiski var endurgreiddur og var skatturinn af þessum vörum því í reynd um 14%. Í janúar 1994 var virðisaukaskattur af ýmsum matvælum lækkaður úr 24,5% í 14% og endurgreiðslum hætt. Þessi aðgerð var hluti af samkomulagi við aðila vinnumarkaðarins í tengslum við gerð kjarasamninga. Lækkun virðisaukaskattsins náði ekki til allra matvæla. Var ástæðan sú að stjórnvöld töldu ákveðna fjármuni vera til ráðstöfunar til skattalækkunarinnar en þeir dugðu ekki til að mæta tekjutapi ríkissjóðs af lækkun skattsins af öllum matvælum. Því voru tiltekin matvæli undanskilin og miðaðist val þeirra einkum við að viðhalda háum skatti á vörum sem taldar voru óhollar eða miður æskilegar eða sem voru samkeppnis- eða staðkvæmdarvörur innlendra landbúnaðarafurða.

Tæknilega séð er virðisaukaskattur lagður á í fjórum þrepum. Ýmis þjónusta er undanþegin skattinum þannig að hún ber hvorki skatt né nýtur hún endurgreiðslna af innskatti. Hér má til dæmis nefna samgöngur. Margs konar framleiðsla ber 0% skatt eins og það er nefnt, en í því felst að ekki er lagður skattur á söluverð framleiðslunnar en hún nýtur engu síður endurgreiðslu á innskatti, þ.e. þeim skatti sem er framleiðandinn hefur greitt af aðföngum til framleiðslunnar. Hér er fyrst og fremst um útflutning að ræða. 14% skattur leggst á flest matvæli, á bækur, blöð og

tímarit, á gistiþjónustu, húsaþitunarkostnað o. fl. Loks leggst 24,5% skattur á aðrar vörur og þjónustu. Matvæli í 24,5% þrepinu eru keks, sælgæti, ávaxtasafar og gosdrykkir. Alls veqa matvæli í 24,5% skattþrepinu 18-19% af matarútgjöldum heimila eða sem svarar 2,6% af öllum neysluútgjöldum þeirra.

Samræming virðisaukaskatts af matvælum í eitt þrep

Skipting virðisaukaskatts af matvöru í tvö þrep veldur flækjum. Þessi tilhögun er þyngri í vöfum fyrir seljendur vöru og þjónustu svo og fyrir skatteftirlit en ef skattlagt væri í sama þrepi. Flokkun matvæla í tvö þrep brenglar verðsamanburð og raskar samkeppni. Um þetta gildir einnig svipuðu máli og rakið var um vörugjald, að mikil skattlagning á tilteknum vörum veitir skjól fyrir óeðlilega verðlagningu á samkeppnis- og staðkvæmdarvörum. Hvað varðar þann tilgang skattlagningar matvæla í efra þrepi virðisaukaskatts að beina eftirspurn frá óhollum eða miður æskilegum vörum gildir hið sama og um vörugjald af matvælum; að neikvæð áhrif þessarar skattlagningar á verðhlutföll og verðlag, ekki síst á samkeppnisvöru, vegi þyngra en hugsanleg jákvæð áhrif á neysluvenjur.

Á grundvelli þess sem hér hefur verið rakið er margt sem mælir með því að öll matvæli, hverju nafni sem þau nefnast, skuli bera sama virðisaukaskatt. Samræming á álagningu virðisaukaskatts á matvæli í núverandi 14% þrep gæti kostað ríkissjóð um 950 millj. kr. brúttó (800 millj. kr. nettó). Sé eingöngu miðað við þá skattalækkun og gert ráð fyrir að áhrif hennar kæmu öll fram í verði þeirrar vöru, sem nú ber 24,5% skatt, mundi matvöruverð lækka um 1,6% og verðlag einkaneyslu, eins og það er mælt í vísitölu neysluverðs, lækka um 0,2%. Í reynd má hins vegar búast við að slík skattalækkun hefði töluverð áhrif á verð á ýmsum samkeppnis- og staðkvæmdarvörum og þar með meiri áhrif til lækkunar á verðlagi á matvælum.

Samræming virðisaukaskatts af veitingaþjónustu

Veitingaþjónusta ber nú ýmist 14% eða 24,5% skatt. Oft er erfitt að draga skýr mörk milli sölu á matvöru og veitingaþjónustu og sölu eða framreiðslu á veitingahúsum og skyndibitastöðum eða sölulúgum. Mismunandi skatthlutfall og mismunandi beiting skattsins, eftir því hvort talið er að um sé að ræða sölu á vöru eða þjónustu, raskar samkeppnisstöðu og brenglar verðsamanburð. Reynt er að mæta þessu að nokkru með því að endurgreiða þann hluta skatts á veitingaþjónustu sem rekja má til matvörunnar sjálfrar. Þetta kerfi virðist flókið auk þess sem líklegt er að það virki ekki sem skyldi. Því sýnist margt mæla með því að samræma álagningu virðisaukaskatts af veitingaþjónustu þannig öll veitingaþjónusta beri sama skatt. Samræming í núverandi 14% þrep hefði þann ávinning að samkeppnisstaða allra tegunda matsölu- og veitingastaða yrði eins. Þá bæri veitingaþjónusta gistihúsa sama virðisaukaskatt og gistiþjónusta þannig að dregið yrði úr hættu á að veitingaþjónusta yrði reikningsfærð sem gistiþjónusta. Matarverð á veitingastöðum myndi lækka og þar með munur á veitingahúsaverðlagi hér og í nágrennalöndunum.

Eurostat hefur nýlega lokið við athugun á verðlagi á ýmissi þjónustu á Evrópska efnahagssvæðinu. Þar kemur í ljós að hlutfallslegt verðlag á veitinga- og gistiþjónustu er langhæst á Íslandi, 91% yfir meðaltali 25 ríkja ESB. Áætlað er að samræming virðisaukaskatts á veitingaþjónustu í 14% lækki heimilisútgjöld um tæplega 11 þúsund krónur að meðaltali á heimili og heildarútgjöld þeirra um tæplega 1,3 milljarða króna. Tekjutap ríkisins vegna þessara breytinga næmi tæpum einum milljarði króna brúttó (rífliga 800 millj. kr. nettó) og hefur þá verið tekið tillit til áhrifa af nógildandi endurgreiðslukerfi.

Lækkun matarþreps virðisaukaskattsins

Ljóst er að auðvelt er að lækka matvælaverð með því að lækka skatthlutfallið í lægra þrepi skattsins, matarþrepinu, lækka matarskattinn eins og það er oft nefnt. Aðgerð af því tagi er ekki síst rökstudd með því að matvæli séu meðal helstu nauðsynja heimilanna og að hún sé sérstaklega til þess fallin að bæta hag þeirra heimila sem lægstar hafa tekjurnar. Útgjaldarannsóknir Hagstofunnar sýna hins vegar að hlutfall matvæla í útgjöldum heimila er næsta svipað í hinum ýmsu tekjuhópum, eða með öðrum orðum að tekjulág heimili verja hlutfallslega álíka stórum hluta útgjalda til kaupa á matvöru og tekjuhá heimili. Þetta skýrist líklega af því að kaup heimila á tiltölulega dýrri matvöru fara vaxandi með vaxandi tekjum. Samkvæmt þessu mundi lækkun matarþrepsins því leiða til aukningar á kaupmætti allra heimila en hefði lítil tekjujafnandi áhrif. Nánar er gerð grein fyrir þessu í viðauka 5.

Á það hefur verið bent að ýmis skattatæknileg rök og framkvæmdaratriði mæli gegn sérstakri lækkun matarskattsins. Meðal annars er því haldið fram að mikill munur á almenna skattinum og lágu þrepi fyrir matvæli auki á freistingu á undanskotum í formi færslu milli þrepa. Þá er óljóst hvernig fara skuli með skattlagningu annarrar vöru og þjónustu, sem nú er í 14% þrepinu, verði skatturinn af matvælum lækkaður. Ætti sá skattur þá að fylgja matarskattinum þannig að skattþrepum fjölgi ekki? Eða ætti hann að verða óbreyttur 14% en við það hefði skattþrepum fjölgað og skattframkvæmd orðið erfiðari en ella?

Í nágrannaríkjum er álagningu virðisaukaskatts á matvæli hagað á ýmsan hátt. Af hinum 28 Evrópuríkjum, sem mynda Evrópska efnahagssvæðið eru Danmörk, Eistland og Slóvakía einu ríkin þar sem aðeins er eitt skattþrep í virðisaukaskatti og matvæli bera sama skatt og aðrar vörur og þjónusta. Í öllum öðrum þessara ríkja bera matvæli eða hluti matvæla lægri skatt en aðrar vörur og þjónusta. Í Bretlandi bera flest matvæli engan virðisaukaskatt og í Írlandi bera um 80% matvæla ekki virðisaukaskatt. Meðfylgjandi tafla sýnir skatthlutfall matvæla og önnur hlutföll virðisaukaskatts í ofangreindum ríkjum.

Virðisaukaskatt hlutföll í ríkum EES 1. febrúar 2006

	Almennt hlutfall	Matvæli	Önnur hlutföll
Ísland.....	24,5	14/24,5	0/U
Danmörk.....	25	25	0/U
Finnland.....	22	17	0/8/U
Noregur.....	25	13	0/8/U
Svíþjóð.....	25	12/25	0/6/U
Austurríki.....	20	10	0/10/U
Belgía.....	21	6/12/21	0/6/12/U
Bretland.....	17,5	0/17,5	0/U
Eistland.....	18	18	0/5/U
Frakkland.....	19,6	5,5/19,6	2,1/5,5/U
Grikkland.....	19	9	4,5/9/U
Holland.....	19	6	6/U
Írland.....	21	0/4,4/13,5	0/13,5/U
Ítalía.....	20	4/10	4/10/U
Kýpur.....	15	0/5/15	0/5/8/U
Lettland.....	18	5/8	5/9/U
Liechtenstein.....	7,6	2,4	0/2,4/3,6
Litháen.....	18	5/18	5/U
Lúxemborg.....	15	3	3/U
Malta.....	18	0/5	0/5/U
Portúgal.....	21	5/12/21	5/U
Póland.....	22	3/7	0/7
Slóvakía.....	19	19	U
Slóvenía.....	20	8,5	8,5/U
Spánn.....	16	4/7	4/7/U
Tékkland.....	19	5	5/U
Ungverjaland.....	20	15	5/15/U
Þýskaland.....	16	7/16	7/U

0 : Tiltekin framleiðsla eða þjónusta ber ekki skatt en nýtur endurgreiðslu innskatts.

U : Tiltekin framleiðsla eða þjónusta er undanþegin skatti og nýtur ekki endurgreiðslna innskatts.

Heimild: Yfirlit skattyfirvalda ESB, DOC/1803/2006

Þessi tafla sýnir meðal annars að virðisaukaskattkerfið er víða flóknara en hér á landi. Í flestum EES ríkjunum bera matvæli lægri skatt en flestar aðrar vörur og þjónusta, víða mun lægri skatt, og eru í tveimur skattþrepum í mörgum ríkjanna (10) eða jafnvel þremur þrepum (4). Taflan ber meðal annars með sér að skatthlutfall matvæla hér á landi er með því hæsta sem gerist meðal nágrannaþjóða. Þá er bilið milli almenna skatthlutfallsins í virðisaukaskatti og skatthlutfalls matvæla minna hér á landi en í mörgum EES ríkjanna.

Skrár ríkisskattstjóra hafa að geyma upplýsingar um innheimtu virðisaukaskatts eftir fyrirtækjum, atvinnugreinum og skattþrepum. Hins vegar er ekki unnt að greina virðisaukaskatt af matvælum sérstaklega. Hann verður því að áætla út frá öðrum gögnum og þar virðist reglubundin rannsókn Hagstofunnar á útgjöldum heimilanna helsta heimildin. Niðurstöður hennar gefa til kynna að á árinu 2005 hafi 24,5% virðisaukaskattur af matvælum numið 2,2 milljörðum króna en 14%

virðisaukaskattur af matvælum hafi numið 6,1 milljarði króna. Sem fyrr segir er áætlað að samræming virðisaukaskatts af öllum matvælum í 14% valdi sem slík um 950 millj. kr. tekjumissi. Eftir slíka samræmingu má því áætla að virðisaukaskattur af matvælum (sem þá bæru öll 14% skatt) næmi 7,3 milljörðum króna. Hvert 1% í skattinum næmi þannig um 523 millj. kr. Þessar tölur eru settar fram í meðfylgjandi töflu.

Áætlaður virðisaukaskattur af matvælum 2005
Milljónir króna

24,5% skattur	2.200
14% skattur	6.100
 Tekjumissir (brúttó) af samræmingu skattsins í 14%.....	 -950
<i>Eftir samræmingu í 14%:</i>	
Virðisaukaskattur af matvælum alls	7.300
Hver 1% í skattinum.....	523

Sem fyrr segir er áætlað að lækkun 24,5% skattsins af matvælum í 14% mundi lækka matvælaverð um 1,6% ef lækkunin næði aðeins til þeirrar vöru sem ber þennan skatt nú (áhrifin verða að líkindum meiri þar sem gera má ráð fyrir að lækkun virðisaukaskattsins hefði áhrif á verð á samkeppnisvörum). Eftir það ætti lækkun skattsins um hvert eitt stig að leiða til u.þ.b. 0,9% verðlækkunar á matvælum. Svo dæmi séu tekin ætti lækkun skattsins úr 14% í 7% þannig að leiða til nær 6,5% verðlækkunar á matvælum og afnám skattsins á matvælum að leiða til 13% verðlækkunar.

Aðrar hugsanlegar breytingar á virðisaukaskatti.

Ýmis efnahagsleg og skattatæknileg rök eru gjarnan færð fyrir því að hagkvæmast sé að allar vörur og þjónusta beri jafnháan virðisaukaskatt. Ennfremur er talið æskilegt að hafa sem fæstar undanþágur frá skattinum. Við athugun á virðisaukaskatti hlýtur að koma til álita að færa skattinn í eitt og sama þrepíð og bæta tekjutapið sem af því leiðir að hluta með fækkun á undanþágum frá skattinum. Matvælaverðsnefndin hefur ekki fjallað ítarlega um þessi sjónarmið. Fram hefur komið hér á undan að hlutdeild matvælaútgjalda í heildarútgjöldum heimila er næsta svipað í öllum tekjuflokkum. Sérgreind lækkun á skattlagningu matvæla hefði því lítil áhrif til tekjujöfnunar. Hún hefði vitaskuld áhrif á kaupmátt heimilanna yfirleitt og það sama gerði almenn lækkun virðisaukaskatts. Nefna má að meðalskatthlutfall í virðisaukaskatti af matvælum er nú um 16% en meðalskatthlutfall allrar vöru og þjónustu, sem nú bera 24,5% eða 14%, skatt er 22,6%. Hafa ber í huga að almennri lækkun virðisaukaskatts, sem heimilin bera, má að hluta mæta með því að breikka skattstofninn, þ.e. að fækka undanþágum frá skattinum.

4.3. Tollar af matvælum

Í árána rás hafa Íslendingar samið um frjálsa verslun í utanríkisviðskiptum á mörgum sviðum. Þessir þróun hefur fyrst og fremst ráðist í einstökum samningum um fríverslun sem hafa byggst á því að Íslendingar hafa viljað tryggja opinn og tollfrjálsan aðgang að markaði fyrir útflutningsafurðir og galdið fyrir með aðgangi fyrir innflutning á markaði innanlands. Að hluta hefur þetta leitt til almennrar niðurfellingar tolla en að hluta hefur niðurfellingin verið sértæk eftir því um hvaða samninga og hvaða vörur hefur verið að ræða. Niðurstaða þessa er meðal annars flóra flókinna laga og reglugerða um mismunandi tolla, álagningu, niðurfellingu eða undanþágu eftir því um hvaða samninga er að ræða, hvaða vörur eða hvaðan vörunar koma. Þetta á ekki síst við um matvæli. Þegar þetta er ritað er hvergi að finna á einum stað, aðgengilegum fyrir framleiðendur og neytendur, skýrt yfirlit yfir tolla af matvælum, heldur þarf að leita gildandi ákvæða í mörgum viðaukum tollskrár sem sumir hverjir hafa ekki verið gefnir út í mörg ár né verið aðlagðir breytingum á lögnum sem þeir eiga þó að byggjast á. Tollamál heyra að auki ekki einungis undir eitt ráðuneyti, fjármálaráðuneyti sem lögum samkvæmt fer með mál sem varða skattheimtu og tekjuöflun ríkissjóðs, heldur hefur forræði um álagningu tolla á ýmsar matvörur verið fengið landbúnaðarráðuneyti.

Greina má fjórar meginástæður fyrir álagningu tolla á innflutt matvæli:

1. Vernd fyrir innlenda búvöruframleiðslu.
2. Vernd fyrir aðra innlenda framleiðslu svo sem sælgætisgerð og fóðurlöndur.
3. Neyslustýring, þ.e. að tollum er beitt til að draga úr eftirspurn á vörum sem taldar eru óhollar eða óæskilegar.
4. Tekjuöflun ríkissjóðs.

Álagning tolla á matvæli fer eftir ýmsum ákvæðum tollalaga og tollskrár, þ.m.t. viðaukum IIA, IIIA, IIIB, IVA og IVB, ákvæðum búvörlaga ásamt ýmsum viðskiptasamningum sem Ísland hefur gert eða á aðild að, svo sem samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og tengdum viðskiptasamningum svo og samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar frá árinu 1994. Á grundvelli síðastnefnda sammingsins er í lögum kveðið á um tollbindingar (þ.e. hámarkstolla) og um tollkvóta sem kveða á um lágmarksaðgang að innanlandsmarkaði fyrir landbúnaðarvörur. Tollar eru lagðir á samkvæmt tollskrá og með ákvörðun landbúnaðarráðherra á grundvelli heimilda í tollalögum og búvörlögum um ákvörðun tollkvóta og tolla innan tollkvóta. Í framkvæmd lúta ákvarðanir landbúnaðarráðherra að úthlutun tollkvóta á kjöti, eggjum, smjöri, ostum, kartöflum, útiræktuðu grænmeti og sveppum. Þessar ákvarðanir eru teknar á grundvelli tillagna sérstakrar ráðgjafarnefndar, sem skipuð er fulltrúum landbúnaðarráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og fjármálaráðuneytis, og öðlast gildi með útgáfu reglugerða þar að lútandi. Hafa ber í huga að lög setja ekki skorður við innflutningi hvað magn snertir, ef frá eru talin tiltekin skilyrði sem sett eru af heilbrigðisástæðum. Ákvæði tollskrár og ákvarðanir um tolla setja hins vegar verulegar skorður við innflutningi ýmissa landbúnaðarafurða.

Í grófum dráttum virðist mega skipta innflutningi á matvælum í nokkra flokka eftir því hvernig álagningu tolla er háttað:

- Kjöt og kjötvörur, mjólk og mjólkurafurðir og egg bera svo háa tolla að komið er að mestu leyti í veg fyrir innflutning á þessum vörum. Lítilsháttar innflutningur á sér stað á þessum vörutegundum (raunar ekki öllum) á grundvelli úthlutunar á tollkvótum.
- Innflutningur á tómötum, agúrkum og papriku hefur verið frjál og án tolla frá því á árinu 2002 en þá voru teknir upp beinir framleiðslustyrkir fyrir þessar vörur.
- Tollur er lagður á kartöflur og útiræktað grænmeti samkvæmt ákvörðun landbúnaðarráðherra á þeim tíma ársins þegar innlend uppskera er að koma á markað, þ.e. yfir sumarmánuðina, en yfirleitt ekki á öðrum tíma árs. Tollar eru lagðir á sveppi allan ársins hring.
- Innflutningur á ferskum ávöxtum, kaffi, tei, kryddjurtum, kornvörum, feiti og olíu (þó ekki smjörlíki), sykri og kakói er frjál og án tolla.
- Matvæli sem innihalda kjöt eða ost að tilteknu marki, bera talsverða tolla.
- Innflutningur á súkkulaði og sætindum ber talsverða tolla og sama gildir um kex, efni og deig til brauð-, kex- og kökugerðar.
- Ávaxtasafar og ósykraðar drykkjarvörur eru yfirleitt tollfrjálsar en sykraðir gosdrykkir o.þ.u.l. bera nokkurn toll.

Tekið skal fram að hér er miðað við vörur frá Evrópu og ákvæði gildandi fríverslunarsamninga. Við þetta má bæta að tollur er innheimtur af innfluttu skepnufóðri og fóðurlöndum, en mestur hluti þess er síðan endurgreiddur innflytjendum og framleiðendum á fóðurlöndum. Með reglugerð landbúnaðarráðherra 23. júní sl. voru tollar á innfluttu hráefni til fóðurs afnumdir og tollar af tilbúnum fóðurlöndum lækkaðir um helming.

Samkvæmt upplýsingum frá Tollstjóranum í Reykjavík voru álagðar tolltekjur ríkissjóðs af matvælum um 812 millj. kr. á árinu 2005. Þar af námu tollar af vörum í 2., 4. og 16. kafla tollskrá² 161 millj. kr. en aðrir tollar af matvælum 651 millj. kr. Við tolltekjurnar bætast kaup innflytjenda á tollkvótum fyrir kjöt og mjólkurafurðir sem jafna má til tolla af þessum innflutningi. Alls voru keyptir tollkvótar fyrir 128 millj. kr. á árinu 2005 og í heild námu tolltekjur af matvælum því alls 940 millj. kr. Þetta svarar til um 0,2% af heildartekjum ríkissjóðs. Gróflega má áætla að um tveir þriðju hlutar þessara tolla séu lagðir á vörur í beinni samkeppni við innlenda búvöruframleiðslu. Þriðjungurinn af tekjunum (innan við 0,1% af tekjum ríkissjóðs) á því rætur að rekja til neyslustýringar og tekjuöflunarviðleitni ríkissjóðs.

² Um innihald tollflokka sjá 4. viðauka

Tollar af matvælum 2005

Milljónir króna

Kjötvorur, mjólkurvörur og egg, 2., 4. og 16. kafli tollskrár....	161
Kaup á tollkvótum á kjöti og mjólkurvörum.....	128
<i>Tollar og tollaígildi af kjöt- og mjólkurvörum alls</i>	<i>289</i>
Tollar af öðrum matvörum	651
Tollar af matvælum alls	940

Við athugun á tollum af matvælum er rétt að gera skýran greinarmun á hinum sérstöku verndartollum á helstu afurðum íslensks landbúnaðar og öðrum tollum af matvælum. Hér á eftir verður fyrst fjallað sérstaklega um þá innflutningsvernd sem innlend búvöruframleiðsla nýtur, en síðan fjallað um tillögur um lækkingu og afnám tolla af matvælum.

4.4. Vernd vegna landbúnaðar

Hér á landi hefur ríkt sú stefna að innlend búvöruframleiðsla njóti víðtæks framleiðslustuðnings og verndar gegn samkeppni frá innfluttum vörum. Samkvæmt útreikningum OECD á stuðningi aðildarríkja stofnunarinnar við landbúnað er beinn og óbeinn stuðningur og vernd, sem Íslendingar veita innlendri búvöruframleiðslu, metinn sem ígildi 14 milljarða króna á árinu 2004. Sem hlutfall af landsframleiðslu hefur heildarstuðningurinn við landbúnaðinn (það sem í skilgreiningu OECD er nefnt total support estimate – TSE) minnkað verulega undangengna tvo áratugi, úr u.þ.b. 5% í 1,6% árið 2004. Framleiðslustuðningur (producer support estimate – PSE), reiknaður sem hlutfall af tekjum bænda, hefur hins vegar minnkað mun minna eða úr 77% 1986-1988 í 63% 2004. Engu að síður er þetta með því allra mesta sem gerist í aðildarríkum OECD og raunar tvöfalt hærra en meðaltal þeirra ríkja. Þessi reiknaði stuðningur skiptist í grófum dráttum á þá leið árið 2004 að beinir framleiðslustyrkir og stuðningsgreiðslur námu 6,2 milljörðum króna en neytendur greiddu um 5,9 milljarða króna í formi hærra vöruverðs en gildir í milliríkjavíðskiptum.

Lengi vel var bannað að flytja búvorur hingað til lands. Á þessu varð breyting með alþjóðasamningi þeim sem gerður var innan vébanda GATT-stofnunarinnar svonefndu (General Agreement on Tariffs and Trade) árið 1994 og leiddi til stofnunar Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (World Trade Organisation – WTO) í ársbyrjun 1995. Nær öll aðildarríki Sameinuðu þjóðanna áttu aðild að samningnum og urðu aðilar að WTO. Á sviði landbúnaðar skuldbundu ríkin sig til þess að koma á tilteknum umbótum á sex ára tímabilinu 1995-2000 hvað snerti frjálssari milliríkjavíðskipti, stuðning við innlandan landbúnað og stuðning við útflutning búvöru.

Hvað milliríkjavíðskipti áhrærir var um það samið að tollar skyldu leysa magntakmarkanir af hólmi. Þannig skyldu gildandi takmarkanir á innflutningi umreiknaðar til hámarkstolla, svonefndra tollbindinga. Hámarkstollarnir skyldu síðan lækka að meðaltali um 36% á tímabilinu en

tollar á einstakar vörutegundir skyldu þó ekki lækka um minna en 15%. Þá var samið um að teknir yrðu upp kvótar fyrir innfluttar búvörur í hverju aðildarríki í því skyni að opna möguleika fyrir innflutning. Annars vegar eru svonefndir ríkjandi markaðsaðgangskvótar sem fela í sér að skylt er að heimila ekki minni innflutning og ekki á lakari kjörum en verið hafði á viðmiðunarárum sammingsins, 1986-1988. Hins vegar eru svonefndir lágmarksaðgangskvótar fyrir innflutning á vörum sem ekki höfðu verið fluttar inn þessi ár. Þessir lágmarkskvótar voru í upphafi settir 3% af innlandsneyslu viðkomandi vöru á viðmiðunartímabilinu en skyldu auknir í 5% á samningstímanum. Tollar af vörum, sem eru innan kvótans, skyldu vera lægri en af vörum umfram kvóta. Hér á landi var þetta útfært þannig að tollur innan kvóta var ákveðinn 32% af þeim hámarkstolli (tollabindingu) sem gildi um vöruna.

Núgildandi skuldbindingar Íslendinga um lágmarksaðgang að innlandsmarkaði fyrir innfluttar vörur eru sýndar í meðfylgjandi töflu. Þar kemur einnig fram hver innflutningurinn varð í reynd á árinu 2005 svo og hver var innlandsneysla vörunnar það ár.

Lágmarkskvótar fyrir innflutning á búvörum

Í tonnum	Lágmarks- kvótar 1/7/04- 30/6/05	Innflutt 2005	Innan- lands neysla 2005	Lágmarkskvótar sem % af neyslu 2005
Nautakjöt.....	95	61,9	3.563	2,7
Svínakjöt.....	64	12,1	5.300	1,2
Kindakjöt.....	345	–	7.339	4,7
Alifuglakjöt.....	59	46,0	6.029	1,0
Hrossakjöt.....	30	–	521	5,8
Unnið kjöt.....	86	110,8
Egg.....	76	176,5	2.800*	2,7
Smjör.....	53	–	1.532	3,5
Ostar.....	119	190	4.402	2,7

Ný sammingslota um viðskiptamál hófst innan WTO árið 2001 og er hún kennd við borgina Doha í Qatar. Þessi lota stendur enn og er nú búist við að nýr samningur komi í fyrsta lagi til framkvæmda í ársbyrjun 2008 og komi til framkvæmda í áföngum á fimm árum þar á eftir. Í þessum samningum er stefnt að því að bæta markaðsaðgang fyrir búvörur, meðal annars með því að lækka hámarkstolla og stækka innflutningskvóta. Enn er þó óljóst um hvað verður samið í þessu efni og einnig ríkir óvissa um útfærslu einstakra ríkja, þ. á m. Íslands. Rætt hefur verið um að skerða verði hámarkstolla í tilteknum þrepum, að skerða eigi hæstu tollana mest og að ríkin geti skilgreint tiltekinn fjölda af viðkvæmum vörum sem þeim verður þá heimilt að vernda meira en aðrar vörur. Engu síður verður að draga úr vernd fyrir þær vörur þar sem grunnreglan á að vera sú að bæta eigi markaðsaðgang fyrir allar vörur. Gert er ráð fyrir að skuldbindingar

Íslendinga um lágmarksaðgang muni falla í það þrep þar sem niðurskurður tolla verður mestur og er talið líklegt að skylt verði að lækka hámarkstolla um 60-75%. Þetta gildir um skuldbindingar samkvæmt gildandi samningi en þarf ekki að þýða sambærilegan niðurskurð á raunverulegum tollum hér á landi vegna þess að í ýmsum tilvikum eru tollar á búvörur hér lægri en svarar til umsaminna hámarkstolla (tollbindinga). Gert er ráð fyrir að áfram verði heimilt að skilgreina tiltekinn fjölda vara sem viðkvæmar og gætu þær þá notið meiri verndar en ella. Þó er miðað við að skylt verði að stækka tollkvóta þeirra. Loks má nefna að tekist er á um hvort setja beri þak á tollheimildir (og þá sennilega við 100%) sem gæti þýtt meiri raunverulegan niðurskurð í einstökum tilvikum en svaraði til fyrrgreindrar 60-75% meðallækkunar.

Samkvæmt þessu ætti nýr WTO viðskiptasamningur að fela í sér að opnað væri fyrir meiri samkeppni innlendra búvara við innfluttar en nú gildir. Hins vegar er óljóst hvenær slíkur samningur tekur gildi, um hvað verður nákvæmlega samið, hvernig hann verður útfærður hér á landi og þannig í hvaða mæli hann kann að hafa áhrif á innflutningsvernd og verð á matvælum hér á landi.

Samkvæmt viðskiptasamningi WTO hafa aðildarríkin heimild til að halda uppi framleiðslu- og markaðstruflandi innanlandsstuðningi við landbúnað. Heimild Íslands til þessa svarar nú til 130 milljóna SDR eða um 14,5 milljarða króna á gengi í júlí 2006. Til þessa stuðnings teljast bæði framleiðslutengdar beingreiðslur (mjólk og grænmeti) og reiknaður markaðsstuðningur vegna helstu búvara. Þá eru í gildi reglur um svonefndan "grænan" stuðning sem er heimill hafi stuðningsaðgerðirnar engin eða í mesta lagi hverfandi áhrif á framleiðslu og viðskipti. Á árinu 2003 nýttu Íslendingar sér um 95% heimildarinnar til framleiðslu- og markaðstruflandi stuðnings. "Grænn" stuðningur er hins vegar talsvert minni hér á landi en hann var metinn til 4,3 milljarða króna það ár.

Í Doha-viðræðunum hefur verið stefnt að verulegri lækkun á heimildum aðildarríkjanna til að stunda framleiðslu- og markaðstruflandi stuðning. Er búist við að heimildir Íslendinga verði skertar um 50-55% á framkvæmdatíma nýs samnings. Af þessu leiðir að draga verður nokkuð úr því að beita beingreiðslum eða markaðsstuðningi og ekki verður svigrúm til að taka upp eða auka framleiðslutengdan stuðning umfram það sem verið hefur. Sá stuðningur sem hér hefur verið veittur, bæði beingreiðslur til bænda og opinber verðlagning á mjólkurafurðum telst framleiðslutengdur. Beingreiðslur hafa þótt hentugt stuðningsform hér á landi, meðal annars af því þær þjóna þeim tilgangi að lækka vöruverð til neytenda. Sem fyrr segir verður með nýjum WTO-samningi ekki heimilt að beita þeim í auknum mæli nema þær verði ótengdar framleiðslu.

4.5. Breytingar á matvælatollum

Umræður matvæleverðsnefndar um tolla af matvælum hafa verið tvíþættar:

- Annars vegar hefur nefndin rætt þá tillögu að allir tollar af matvælum öðrum en viðkvæmustu samkeppnisvörum innlendrar búvöruframleiðslu verði afnumdir í einu skrefi.
- Hins vegar hafa umræður snúist um framkomið álit að draga beri markvisst úr þeirri vernd sem innlend búvöruframleiðsla nýtur með verulegri lækkun á tollum og rýmkun á markaðsaðgangi fyrir innfluttar vörur.

Afnám tolla á matvælum öðrum en "viðkvæmum" búvörum

Hér er átt við alla tolla af matvælum öðrum en kjöti samkvæmt 2. kafla tollskrár og af mjólk, mjólkurafurðum og eggjum samkvæmt 4. kafla tollskrár og unnum kjötvörum samkvæmt 16. kafla tollskrár. Eins og áður hefur verið vikið að er þessi tollheimta býsna sértæk og á sér ýmsar skýringar. Verndarsjónarmið hafa ráðið miklu við lagasetningu um þessa tolla og er þá ýmist um að ræða vernd fyrir landbúnaðinn (til dæmis álagning tolla á matvörur sem innihalda tiltekið magn af kjöti eða osti), landbúnaðinn og innlandan iðnað (tollar á sælgæti, meðal annars á súkkulaði sem inniheldur mjólkurduft) eða vernd fyrir einstök fyrirtæki eða framleiðendur (hér er sérstaklega um að ræða tolla á sveppi og tolla á innflutt fóður). Þá má rekja þessa tolla bæði til viðleitni til neyslustýringar og tekjuöflunar ríkissjóðs en á sama hátt og nefnt var um vörugjald má ætla að þau sjónarmið hafi oftast en ekki farið saman.

Áður hefur komið fram að álagning þessara tolla fer samkvæmt ákvæðum ýmissa laga, tollskrárviðauka og viðskiptasamninga. Þá er ábyrgð á þessari skattheimtu skipt á tvö ráðuneyti. Ekkert heillegt yfirlit er fyrir hendi um heimildir laga og reglugerða í þessu efni né um raunverulega framkvæmd þessara mála. Það einkennir hluta af þessari álagningu að hún felur í sér nákvæm inngríp í viðskiptaaðstæður tiltekinna greina og stýringu á markaðsaðgangi einstakra vörutegunda, aðallega útiræktaðs grænmetis eins og síðar er vikið að. Stýring af þessu tagi var algeng á ýmsum sviðum viðskipta og efnahagslífs hér áður fyrir en heyrir nú sögunni til á öllum sviðum öðrum en þeim er varða landbúnaðinn. Loks má nefna að þessari tollheimtu fylgir kerfi undanþága eða heimilda til niðurfellinga á tollum af hráefnum til iðnaðar. Um þetta gilda sérstakar reglugerðir og sækja þarf um niðurfellingu til tollstjóra (ekki til skattstjóra eins og gildir um vörugjöld). Að fenginni heimild til niðurfellingar þarf að senda afrit af heimildarbréfi til allra birgja sem selja hráefnin, en þeir þurfa síðan að færa sönnur á með gögnum að hráefnin séu einungis seld framleiðendum í samkeppnisiðnaði.

Niðurstaða þessa er á þá leið að þessi skattheimta sé flókin og að hér skorti mjög á gagnsæi, bæði um gildandi ákvæði og heimildir laga og reglugerða svo og um framkvæmd þeirra.

Auk þess að stýra innflutningi á kjöti og ostum stýrir landbúnaðarráðuneytið innflutningi á útiræktaðu grænmeti með beitingu

tolla. Hér er um það að ræða að tollar eru lagðar á flestar tegundir útiræktaðs grænmetis yfir sumarmánuðina þegar framboð af innlendri uppskeru er hvað mest. Á öðrum tímum árs eru ekki tollar á þessum vörum. Í nefndinni hefur komið fram sú skoðun að hverfa eigi frá þessari vernd og hafa þennan innflutning tollfrjálsan allan ársins hring. Er þá meðal annars vísað til þess að innlend framleiðsla nýtur fjarlægðarverndar og að ætla megi að neytendur taki innlenda framleiðslu fram yfir innflutta þar sem innlenda grænmetið er einfaldlega talið betra en hið innflutta. Þá er í þessu sambandi bent á þá ágætu reynslu sem fékkst af niðurfellingu tolla af gróðurhúsaafurðum á árinu 2002. Verð á þeim vörum lækkaði mikið en jafnframt lækkaði verð á öðru grænmeti og jafnvel ávöxtum vegna samkeppnisáhrifa. Í kjölfarið hefur neysla á gróðurhúsaafurðum aukist til muna. Loks er á það bent að sé talið nauðsynlegt að styðja við innlenda útiræktun á grænmeti beri að gera það með almennum stuðningsaðgerðum en ekki með innflutningshömlum.

Sem fyrr segir fylgir tollheimta af matvælum yfirleitt ekki almennum meginreglum heldur er oftast en ekki mjög sértæk. Hún er aukinheldur mjög misjöfn, bæði vegna áhrifa viðskiptasamninga sem hafa falið í sér tollalækkun á sumum vörum en öðrum ekki, og vegna viðleitni til neyslustýringar með mismikilli álagningu tolla. Þessa sértæku skattheimtu verður að telja óæskilega; hún hefur uppsöfnunaráhrif, brenglar verðhlutföll og veitir verðskjól fyrir samkeppnisvöru. Auk þess mismunar hún framleiðendum með því að veita sumum vernd en öðrum ekki. Um viðleitni til neyslustýringar gilda sömu rök og áður voru nefnd um vörugjald og skattlagningu í efra þrepi virðisaukaskatts, að neikvæð áhrif þessarar skattlagningar á verðhlutföll og verðlag, ekki síst á samkeppnisvöru, vegi þyngra en hugsanleg jákvæð áhrif á neysluvenjur.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um þá tillögu að fella beri niður alla þá tolla, bæði magntolla og verðtolla, sem nú eru innheimtir af matvörum í 7.–15. og 17.–22. kafla tollskrá³. Ekki er samstaða um málið innan nefndarinnar.

Lækkun tolla og rýmking markaðsaðgangs fyrir kjöt, mjólkurvörur og egg
Sem fyrr segir bera kjöt, mjólk, mjólkurafurðir og egg svo háa tolla að það kemur að mestu leyti í veg fyrir að þessar vörur séu fluttar inn til landsins. Innlend framleiðsla á þessum vörum er þannig vernduð að fullu að heita má gagnvart samkeppni frá innflutningi. Þetta er liður í þeirri stefnu, sem hér er beitt og miðar að því að halda uppi framleiðslu á búvörum hér á landi, tryggja bændum, afurðastöðvum og öðrum framleiðendum tekjur og styðja við byggð í sveitum landsins. Afleiðing þessara tolla og þeirra hindrana sem þeir fela í sér gagnvart innflutningi, er hins vegar sú að verð á þessum afurðum er hærra en í nágrennaríkjunum, oft mun hærra, eða meðal þess hæsta sem þar gerist. Samkvæmt fyrirbyggjandi tölum eru það aðeins Norðmenn sem búa við álíka hátt verðlag á þessum búvörum og má rekja það til verndar- og stuðningsstefnu þeirra gagnvart landbúnaði.

³ Um innihald tollflokka sjá 4. viðauka

Það er ekki hlutverk nefndarinnar að marka stefnu í landbúnaðarmálum. Nefndin hefur hins vegar fengið það hlutverk að leggja fram tillögur um hvernig lækka megi matvöruverð hér á landi niður undir það sem gerist í nágrannaríkjum. Í umræðum innan nefndarinnar hefur einkum gætt mismunandi sjónarmiða hvað varðar lækkun á verndartollum landbúnaðarins. Tvenns konar meginsjónarmið hafa komið fram:

Annars vegar er því haldið fram að engin ein aðgerð sé jafn árangursrík til að lækka matvöruverð og að draga verulega úr þeirri innflutningsvernd, sem innlend búvöruframleiðsla nýtur, með því að lækka tolla og rýmka aðgang innfluttrar vöru að innanlandsmarkaði, hvort tveggja svo um munar. Með þessu er þó ekki lagt til að stuðningi við innlendan landbúnað og búvöruframleiðslu verði hætt heldur að honum verði breytt; innflutningsvernd verði stórlega minnkuð í áföngum og jafnvel afnumin á tilteknum sviðum en á móti verði beitt almennum stuðningsaðgerðum við búvöruframleiðslu og byggð í landinu.

Hins vegar er því haldið fram að veruleg minnkun innflutningsverndar og opnun aðgangs fyrir innfluttar búvörur muni raska rekstrargrundvelli landbúnaðarins stórlega.

Hér á undan hefur komið fram að ef það tekst að ljúka nýjum WTO-samningi er líklegt að möguleikar Íslendinga á að viðhalda núgildandi verndarstefnu og stuðningsaðgerðum við búvöruframleiðslu þrengist. Sérstaklega má reikna með að í nýjum samningi muni felast kröfur um lækkun verndartolla á tilteknu árabili, rýmkun á markaðsaðgangi fyrir innfluttar búvörur og að dregið verði úr framleiðslu- og markaðstruflandi stuðningi svo sem beinum framleiðslustyrkjum og opinberri verðlagningu eins og nú gildir um mjólkurvörur. Framkvæmd hugsanlegra samningsákvæða er hins vegar óráðin.

Viðhorf í nefndinni gagnvart þessari stöðu eru í aðalatriðum tvenns konar. Annað meginsjónarmiðið er að stjórnvöld eigi ekki að bíða þess að nýr WTO-samningur þvingi fram lækkun á verndartollum og rýmkun á hömlum við innflutningi heldur skuli móta sjálfstæða og ákveðna stefnu í þeim efnum svo og hvaða stuðningsúræðum megi beita til að skilyrði bænda verði áfram viðunandi. Hitt meginsjónarmiðið er öndvert hinu fyrrnefnda, þ.e. að bíða beri niðurstaðna úr nýjum WTO-samningi og fylgja fyrst og fremst þeim kvöðum sem með honum kunna að verða settar.

5. Samkeppni á matvörumarkaði

Í desember 2005 kynnti Samkeppniseftirlitið skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna um matvörumarkaðinn á Norðurlöndum. Þessi skýrsla hefur að geyma ítarlegt yfirlit um aðstæður á matvörumarkaði hér og á hinum Norðurlöndunum. Markaðsaðstæður eru um margt svipaðar á öllum Norðurlöndunum. Landbúnaðarstefna Íslendinga og Norðmanna er þó frábrugðin því sem gerist á hinum Norðurlöndunum og í ríkjum ESB vegna þeirrar miklu verndar sem hún felur í sér fyrir innlendan landbúnað. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi verndarstefna ein helsta ástæða þess að matvöruverð á Íslandi og í Noregi er svo hátt sem raun ber vitni og hærra en í nágrannaríkjum. Að öðru leyti eru niðurstöður skýrslunnar á þá leið að samkeppnismál séu sérstæð hér á landi vegna smæðar markaðarins og í sumum efnum megi greina brotalamir eða veikleika í samkeppni. Samkeppni sé hins vegar virk á mestum hluta markaðarins. Hér á eftir verður dregið á helstu atriðin í norrænu skýrslunni og áhersluatriði í því sambandi.

Í norrænu skýrslunni er því haldið fram að úrval matvörutegunda í stórmörkuðum sé minna á Íslandi og í Noregi en á hinum Norðurlöndunum. Þetta kann að benda til minni samkeppni á matvörumarkaði hér og í Noregi en í nágrannaríkjunum. Einnig kann að mega rekja þetta til þess að lágvöruverðsverslanir hafa talsvert meiri markaðshlutdeild á Íslandi og í Noregi en á hinum Norðurlöndunum en eitt einkenni þessara verslana er einmitt takmarkað vöruval. Í öllum ríkjum Norðurlandanna hefur umfang dagvöruverslana aukist mikið á síðustu árum og nú fara 80-90% af smásölu matvara fram í þess háttar verslunum. Verslunarrými hefur farið stækkandi og samþjöppun og samruni verslana og birgja farið vaxandi. Í reynd er samþjöppun meiri á Norðurlöndunum en í öðrum löndum Evrópu en Ísland sker sig ekki úr að þessu leyti.

Verslanakeðjurnar á Norðurlöndum hafa undanfarin ár skipulagt innkaup sín á vörum til endursölu þannig að fáir annast innkaup fyrir nokkrar keðjur. Samþjöppun í þessum efnum er mikil hér á landi en hér annast tvö fyrirtæki innkaup fyrir verslanakeðjur sem hafa yfir 80% hlutdeild á matvörumarkaði. Samþjöppun í innkaupum hefur aukið afköst, lækkað flutningskostnað, gefið færi á auknum magninnkaupum og lækkað innkaupsverð. Þessi samþjöppun kann hins vegar að hafa leitt til meiri einsleitni í vöruvali og færri valkosta fyrir neytendur. Mikil samþjöppun á smásölustigi og innkaupamáttur verslanakeðja hefur aukið kaupstyrk keðjanna gagnvart birgjum til muna. Keðjurnar hafa nýtt mátt sinn til að lækka innkaupsverð, fá birgja og framleiðendur til að taka þátt í markaðskostnaði, greiða fyrir hillurými o.fl. Þessar kröfur þykja hafa skekkt samningsstöðu birgja, einkum hinna minnstu. Á mótí kemur að talsverð samþjöppun hefur átt sér stað á heildsölustiginu.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er á það bent að þrátt fyrir að mikið sé flutt inn af matvælum til allra Norðurlandanna og samkeppni þar með aukin til hagsbóta fyrir neytendur, séu matvörumarkaðarnir í grundvallaratriðum landsmarkaðir með hliðsjón af því hvernig þeir starfa.

Er þá haft í huga hvernig markaðssetningu er háttað, hver séu afskipti hins opinbera, til dæmis hvað varðar landbúnaðarstefnu, heilbrigðiskröfur, reglur um sölu á áfengum drykkjum, um opnunartíma verslana og skipulagsreglugerðir. Þá skipti neysluhættir máli í þessu sambandi og dálæti neytenda á innlendum vörum.

Helstu tillögur í norrænu skýrslunni eru þessar:

- Áhersla er lögð á að viðskiptahættir, sem varða aðgang að hillurými í verslunum og þar með að markaði, séu ekki samkeppnishamlandi.
- Málefnalegar forsendur þurfi að ráða reglum um aðgang verslana að húsnæði og byggingarlóðum og mikilvægt sé að skipulags- og byggingaryfirvöld séu meðvituð um gildi samkeppni fyrir neytendur.
- Vandlega verði að fylgjast með samruna á matvörumarkaði sem gæti falið í sér aðgangshindranir og dregið úr samkeppni.
- Brynt sé að miðlun upplýsinga til neytenda sé sem mest og best.

Samkeppniseftirlitið hefur kynnt áherslur sínar í þessum efnum og eru þær sem hér segir:

- Beita skuli almennum eftirlitsheimildum til að ryðja úr vegi hugsanlegum ólögmætum samkeppnishindrunum.
- Kanna beri hvort forsendur séu til sérstakra aðgerða til að tryggja betri aðgang fyrirtækja að matvöruverslunum með vörur sínar.
- Því skuli beint til stjórnvalda að dregið verði úr innflutningshömlum á búvörum og samkeppni eflað á því sviði.
- Rannsaka skuli gaumgæfilega hvers konar samruna á matvörumarkaði.
- Því skuli beint til skipulags- og byggingaryfirvalda að aðgangur fyrirtækja að verslunarhúsnæði og byggingarlóðum verði sem greiðastur í þágu samkeppni.
- Hvatt skuli til þess að stjórnvöld samræmi sértækar reglur um matvæli þeim reglum sem gilda í nágrennalöndum þannig að aðgangur að markaði verði greiðari.

Norræna athugunin hefur skapað Samkeppniseftirlitinu aukna möguleika til að fylgjast með framvindu mála á matvörumarkaði og beina kröftum sínum að þeim aðstæðum sem helst virðast bera vott um veikleika í samkeppni eða þörf er á að bæta viðskiptahætti. Matvælaverðsnefnd hefur átt viðræður við fulltrúa Samkeppniseftirlitsins um þessar athuganir og aðgerðir þess í framhaldi af þeim. Nefndin álitur að þessi mál séu í eðlilegum farvegi Samkeppniseftirlitsins.

Í þessari skýrslu hefur komið fram að líklegt sé að hátt matvælaverð hér á landi megi meðal annars skýra með að hér ríki fákeppni á tilteknum sviðum í framleiðslu og sölu. Þá hefur talsvert verið rætt um hugsanleg neikvæð áhrif af rúmum skilarétti smásöluverslana á ferskvöru. Loks hafa ýmis sjónarmið komið fram um hvaða viðskiptahættir og/eða reglur eigi að gilda um veitingu afslátta í viðskiptum framleiðenda, heildsala og

smásala. Nefndin telur eðlilegt að vandlega sé fylgst með aðstæðum af þessu tagi og þeim viðskiptaháttum sem þar eru ríkjandi. Brýnt er að við þessar aðstæður séu viðskiptahættir gagnsærir og að fullu lögmætir. Þá hefur það álit komið fram að kanna beri hvort skynsamlegt sé að setja reglur um skilarétt smásöluverslana og um veitingu afslátta í viðskiptum framleiðenda, birgja og smásala. Á móti er nefnt að sammingsfrelsi eigi að ríkja milli aðila og hætt sé við að reglur í þessum efnum hækki vöruverð fremur en lækki.

Heimildir Samkeppniseftirlitsins til inngripa þegar um fákeppni er að ræða eru svipaðar og í nágrannaríkjum og eru bundnar við að bregðast við ólögmætum viðskiptaháttum, verði þeirra vart. Nefndin telur ekki skynsamlegt að ganga lengra í þessu efni og afar varlega verði að fara í að setja frekari skorður við starfsemi fyrirtækja sem búa við markaðsráðandi aðstæður svo lengi sem þau stunda lögmæta viðskiptahætti.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins hefur komið fram, meðal annars á fundum með matvælavæðsnefnd, að eðlilegt sé að samkeppnis- og verðlagsmál búvöru verði felld undir almenn ákvæði samkeppnislaga. Gert hafði verið ráð fyrir að hætt yrði við opinbera verðlagningu á mjólkurafurðum við gildistöku nýs búvörusammings árið 2005. Frá þessu var þó horfið og núgildandi kerfi lögfest með búvörulögum frá árinu 2004. Samkvæmt þeim skal verðlagning á mjólk til bænda og heildsöluverð mjólkur og helstu mjólkurafurða ákveðin af opinberri verðlagsnefnd. Í sömu lögum eru verðlags- og viðskiptamál mjólkur- og mjólkurafurða sérstaklega undanskilin samkeppnislögum. Þessi tilhögun á að gilda til ársins 2012. Búvörulögin heimila meðal annars samruna afurðastöðva, samráð og verkaskiptingu milli þeirra svo og verðtilfærslu milli afurða. Heimildir þessar samrýmast ekki ákvæðum samkeppnislaga. Þá skoðast núgildandi tilhögun sem markaðstruflandi stuðningur við landbúnað í skilningi WTO sammingsins. Ef af verður mun nýr WTO samningur líklega þrengja heimildir Íslendinga til að halda úti slíku stuðningi og af þeim sökum verði breytinga þörf innan skamms.

6. Áhrif af þeim breytingum sem nefndin hefur fjallað um

Niðurfelling og/eða breytingar á sköttum, tollum og öðrum gjöldum af matvælum hafa tvíþætt áhrif á verð þeirra, bein og afleidd. Með beinum áhrifum er átt við þá verðlækkun sem fram ætti að koma á einstökum vörum við niðurfellingu eða lækkun skatta af þeim. Með afleiddum áhrifum er átt við þau áhrif sem verðlækkun einnar vöru eða vöruflokks hefur á samkeppnis- og staðkvæmdarvörur. Við þær aðstæður sem ríkja á matvörumarkaði hér á landi, þar sem vörur í samkeppni bera ýmist lága skatta eða mjög háa skatta, vega afleidd verðáhrif af samræmingu og niðurfellingu vörugjalds, tolla og virðisaukaskatts býsna þungt.

Þrjú atriði skipta miklu í þessu sambandi, verðteygni vörunnar, samkeppni á matvörumarkaði og eftirspurn. Eftir því sem vara er meira verðteygin eins og það er nefnt, þ.e. sala hennar næmari fyrir verðbreytingum, þeim mun meiri verðáhrifa má vænta af niðurfellingu eða lækkun skatta. Þá er ljóst að eftir því sem samkeppni er meiri, þeim mun meiri verðáhrifum má búast við af lækkun skatta af hlutaðeigandi vöru. Loks má nefna að ríkjandi eftirspurn á matvörumarkaði getur ráðið miklu um hvort eða að hvaða marki seljendur lækka vöruverð vegna niðurfellingar eða lækkunar skatta.

Framkvæmd lækkunar skatta á matvælum getur skipt miklu um áhrif skattbreytinganna. Þannig er mikilvægt að allar skattbreytingar séu kynntar vandlega og með góðum fyrirvara, bæði til þess að leggja áherslu á hvers sé vænst af seljendum og til þess gera neytendum kleift að fylgjast með verðbreytingum, átta sig á breyttum verðhlutföllum á samkeppnis- og staðkvæmdarvörum og aðlaga innkaup sín að breyttum aðstæðum.

Hagstofan hefur metið eftir mismunandi aðferðum líkleg áhrif af tillögunum sem fjallað er um í skýrslunni; á matvöruverð, útgjöld heimila og tekjur ríkissjóðs. Þá er gert ráð fyrir að skattbreytingar skili sér að fullu inn í vöruverð til lækkunar. Áhrif af breytingum vörugjalda, tolla og virðisaukaskatts eru metin óbeint út frá áætluðum hlut þeirra í endanlegu vöruverði en í mati á niðurfellingu tollverndar eru áhrifin metin beint miðað við endanlegt vöruverð. Reiknað er bæði með beinum og afleiddum áhrifum.

Fjárhæð vörugjalda og tolla er metin sem meðaltal á heimili. Við mat á samræmingu virðisaukaskatts í eitt þrep er litið til áætlaðrar skiptingar skattsins í heimilisútgjöldum.

Heildaráhrifin af samræmingu á skattinum á veitingastarfsemi eru áætluð út frá veitingaútgjöldum í grunni vísitölu neysliverðs og er niðurstaðan að þau lækki um 8,4% (áhrif á vísitöluna -0,3%). Tekjuáhrifin fyrir ríkissjóðs af veltuaukningunni eru metin út frá veltutölum fyrir greinina og tekið tillit til endurgreiðslukerfisins sem við lýði er.

Ef vörugjöld og tollar af matvörum (öðrum en helstu búvörum) væru afnumin og virðisaukaskattur samræmdur í 14% þrepi lækkuðu heildarútgjöld heimila um tæplega 5,7 milljarða króna og meðalútgjöld á

heimili um tæplega 50 þús. kr. Lækkun tekna ríkissjóðs vegna þessara breytinga er áætluð 4,1 milljarður króna. Á móti er talið að tekjur ríkissjóðs ykjast um ríflega 0,8 milljarða króna vegna veltuaukningar innanlands.

Áætlun um markaðsverð á búvörum við afnám á innflutningshömlum á landbúnaðarvörum er að hluta reist á upplýsingum um innflutningverð á nokkrum búvörum úr gögnum sem lögð voru fyrir nefndina, en aðallega á smásöluverði úr grunngögnum í alþjóðlega verðsamanburðinum frá árinu 2003 fyrir Danmörku, Svíþjóð, Finnland, Írland og Bretland þar sem tekið er tillit til breytinga á gengi. Forsendan í útreikningnum er að meðalverð landbúnaðarafurða komi til með að breytast, annað hvort í samræmi við innflutningverðlag eða verðlag á sömu vörum eins og það er að meðaltali í ríkjunum. Meðaleiningarverð á búvörum sem þannig fást, eru sambærileg við verð sem notuð eru við útreikning á vísitölu neysluverðs. eru þau notuð til að reikna áætluð áhrif breytinganna á neysluverðsvísitölu.

Útgjaldagrunnurinn eru útgjöld heimila til kaupa á mat og drykkjarvörum í vísitölu neysluverðs sem reistur er á ítarlegum upplýsingum um matarútgjöld sem fást úr samfelldri útgjaldarannsókn Hagstofunnar. Innlendu verðin í samanburðinum eru einingarverð á landbúnaðarvörum sem safnað er mánaðarlega vegna útreiknings á vísitölu neysluverðs.

Þessar áætlanir sýna að við helmingslækkun tollverndarinnar lækkuðu heimilisútgjöld að meðaltali um 40,9 þús. kr. (81,8 þús. kr. miðað við fullt afnám tollverndar), verð á matvörum lækkaði um 7,8% og vísitala neysluverðs um 1,1% (15,6% og 2,2% miðað við fullt afnám tollverndar). Afleiddu áhrifin af slíkum breytingum yrðu líklega umtalsverð vegna þess að samsetning og verðhlutföll breytast. Gert er ráð fyrir að áhrifin séu mest á drykkjarvörur en minni fyrir aðrar matvörur. Niðurstöður er sýndar hér.

Dæmi um lækkun/afnám tollverndar af helstu búvörum
Verðbreyting, áhrif á matvöruverð og vísitölu neysluverðs

	Breyting	Matvöruverð	Vísitala
	%	%	%
A. Helmingslækkun			
Kjöt og mjólkurvörur.....	-14,0	-4,3	-0,6
Aðrar landbúnaðarvörur	-12,5	-2,0	-0,3
Afleidd áhrif	-3,0	-1,5	-0,2
Alls	-7,8	-1,1
B. Fullt afnám			
Kjöt og mjólkurvörur.....	-28,0	-8,6	-1,2
Aðrar landbúnaðarvörur	-25,0	-4,0	-0,6
Afleidd áhrif	-6,0	-3,0	-0,4
Alls	-15,6	-2,2

Tekjumissir ríkisins af helmingslækkun tollverndar af helstu búvörum væri óverulegur, 145 millj. kr. (290 millj. kr. við fullt afnám), en tekjuauki vegna aukinnar veltu innanlands gæti numið um 900 millj. (1.800 millj. kr. miðað við fullt afnám tollverndar).

Áætlað er að helmingslækkun tollverndar af helstu búvörum skili tæplega 4,8 milljörðum króna til neytenda (9,5 milljörðum miðað við fullt afnám tollverndar). Mestu munar um bein áhrif af lækkun tollverndar á kjöt og mjólkurvörur, 2,6 milljörðum í dæminu um helmingslækkun en 5,2 milljörðum króna við fullt afnám. Til samanburðar má nefna að OECD hefur metið að innflutningsverndin nemi um 5,9 milljörðum króna á verði til framleiðenda.

Áætluð áhrif af lækkun tollverndar fyrir heimili
Millj. kr., meðalverðlag ársins 2005

	Helmingslækkun	Fullt afnám
Kjöt og mjólkurvörur.....	2.600	5.200
Aðrar landbúnaðarvörur	1.200	2.400
Afleidd áhrif	950	1.900
Alls	4.750	9.500

Til viðbótar áhrifum af lækkun tollverndar á kjöt og mjólkurvörur er gert ráð fyrir að aðrar landbúnaðarvörur (unnar kjötvörur og grænmeti) lækki um 1,2 (2,4) milljarða en þar er aðallega um að ræða unnar kjötvörur. Gert er ráð fyrir að afleiddu áhrifin af helmingslækkun tollverndar nemi rúmlega 0,9 milljörðum (1,9 milljörðum við fullt afnám).

Af reiknuðum áhrifum af afnámi tollverndar eru um 55% vegna kjöt- og mjólkurvara, fjórðungur vegna annarra landbúnaðarvara en um fimmtungur af ávinningi neytenda af slíkri aðgerð felst í afleiddum áhrifum aðgerðanna.

Yfirlit yfir áhrif af ýmsum aðgerðum til lækkunar matvöruverðs fer hér á eftir. Allar stærðir eru hér miðaðar við verðlag ársins 2005.

<i>Verðáhrif, bein og afleidd, %</i>	<i>Matvöruverð</i>	<i>Vísitala</i>
Afnám vörugjalds	4,2	0,6
Niðurfelling tolla í 7.-15. og 17.-22. kafla tollskrá. ¹⁾	1,7	0,2
Samræming virðisaukaskatts í 14%	1,6	0,2
Lækkun virðisaukaskatts af veitingaþjónustu	(8,4) ²⁾	0,3
<i>Alls</i>	7,5	1,3
Dæmi um lækkun tollverndar af búvöru (2., 4. og 16. kafla tollskrá) ¹⁾		
Helmingslækkun	7,8	1,1
Fullt afnám	15,6	2,2

Lækkun ársútgjalda heimila, þús. kr.

Afnám vörugjalds	21,9
Niðurfelling tolla í 7.-15. og 17.-22. kafla tollskrá. ¹⁾	8,7
Samræming virðisaukaskatts í 14%	8,1
Lækkun virðisaukaskatts af veitingaþjónustu	10,9
<i>Alls</i>	49,6
Dæmi um lækkun tollverndar af búvöru (2., 4. og 16. kafla tollskrá) ¹⁾	
Helmingslækkun	40,9
Fullt afnám	81,8

Áhrif á tekjur ríkissjóðs³⁾, millj. kr. á ári

Afnám vörugjalds	-1.550	+380
Niðurfelling tolla í 7.-15. og 17.-22. kafla tollskrá. ¹⁾	-650	+160
Samræming virðisaukaskatts í 14%	-950	+150
Lækkun virðisaukaskatts af veitingaþjónustu	-960	+150
<i>Alls</i>	-4.110	+840
Dæmi um lækkun tollverndar af búvöru (2., 4. og 16. kafla tollskrá) ¹⁾		
Helmingslækkun	-145	+900
Fullt afnám	-290	+1.800

¹⁾ Um innihald tollflokka sjá 4. viðauka.

²⁾ Áhrif á veitingalið í vísitölu neysliverðs.

³⁾ Neikvæðar tölur (-) sýna tekjutap ríkissjóðs vegna skattalækkana. Jákvæðar tölur (+) sýna tekjuaukningu ríkissjóðs af þeirri veltuaukningu innanlands sem ofangreindar skattalækkanir hafa í för með sér.

Viðauki 1
Skipunarbréf nefndarinnar



Hagstofa Íslands
Hr. Hallgrímur Snorrason, hagstofustjóri
Borgartúni 21a
150 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu 150 Reykjavík
sími: 545 8400 bréfasími: 562 4014
postur@for.stjr.is
www.raduneyti.is

Reykjavík 16. janúar 2006
Tilv.: FOR06010034/022-82

Forsætisráðherra hefur ákveðið að skipa nefnd með fulltrúum stjórnvalda, aðila vinnumarkaðarins og samtaka bænda til að fjalla um helstu orsakabætti hásk matvælavæðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvælavæð nær því sem gengur og gerist í helstu nágrannaríkjunum.

Þér eruð hér með skipaður formaður nefndarinnar. Auk yðar sitja í nefndinni Ármann Kr. Ólafsson, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, tilnefndur af fjármálaráðherra, Jónína S. Lárusdóttir, skrifstofustjóri, tilnefnd af iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Ólafur Friðriksson, skrifstofustjóri, tilnefndur af landbúnaðarráðherra, Axel Hall, hagfræðingur, tilnefndur af utanríkisráðherra, Erna Bjarnadóttir, hagfræðingur tilnefnd af Bændasamtökum Íslands, Hannes G. Sigurðsson, aðstoðarframkvæmdastjóri, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins, Stefán Úlfarsson, hagfræðingur, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands, Halldór B. Þorbergsson, hagfræðingur, tilnefndur af Viðskiptaráði Íslands og Elín Björg Jónsdóttir, tilnefnd af BSRB.

Ritari nefndarinnar verður Fjóla Agnarsdóttir, forsætisráðuneyti. Með nefndinni starfa einnig Rósmundur Guðnason og Guðrún Jónsdóttir, Hagstofu Íslands.

Þess er óskað að nefndin hafi í starfi sínu samráð við hagsmunasamtök, fulltrúa framleiðenda og helstu viðskiptaaðila.

Nefndinni er ætlað að skila tillögum fyrir mitt ár 2006 þannig að unnt verði að undirbúa hugsanlegar lagabreytingar til framlagningar á Alþingi næsta haust.

Fyrir hönd ráðherra

Bolli Þór Bollason

Viðauki 2 Skrá yfir gögn matvæla-verðsnefndar

Björn Snær Atlason og Jón Þór Sturluson: Skattlagning vöru og þjónustu á Íslandi. Rannsóknarsetur verslunarinnar, RSV 05:01, Viðskiptaháskólinn Bifröst, nóvember 2005.

Competition commission: Market Investigation References: Competition Commission Guidelines. June 2003.

Einar Jón Ólafsson og Einar G. Einarsson: Varðandi hátt matvæla-verð. Bréf til matvæla-verðsnefndar. Febrúar 2006.

Erna Bjarnadóttir: Stuðningur við landbúnað á Íslandi. Samantekt fyrir nefnd til að skoða hátt matvæla-verð. Bændasamtök Íslands. Mars 2006.

Erna Bjarnadóttir: WTO-Alþjóðaviðskiptastofnunin. Samantekt. Mars 2006.

Félag kjúklingabænda: Minnispunktar vegna fundar með nefnd forsætisráðherra um skoðun á háu vöruverði. Kynning 26. apríl 2006.

Finn Lauritzen: Competition policy in small and large economies – Danish experience. Ráðstefna samkeppniseftirlitsins 7. apríl 2006.

Framkvæmdanefnd búvörusamninga: Skýrsla um framkvæmd búvörusamninga árið 2005. Mars 2006.

Friðrik M. Baldursson: Competition Policy in a Small Economy; the Case of Iceland. Ráðstefna samkeppniseftirlitsins 7. apríl 2006.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands: Skýrsla forsætisráðherra um samanburð á matvæla-verði á Íslandi, Norðurlöndum og í ESB, lögð fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi, maí 2004.

Hagstofa Íslands: Alþjóðlegur verðsamanburður, endanlegar niðurstöður fyrir 2003 og bráðabirgðaniðurstöður árið 2004. Hag tíðindi 2006: 2.

Hagstofa Íslands: Jafnvirðisgildi (PPP) matvæli. Kynning 15. febrúar 2006.

Hagstofa Íslands: Rannsókn á útgjöldum heimilana 2002-2004. Hag tíðindi 2006: 1.

Hagstofa Íslands: Vörugjöld, tollar og virðisaukaskattur. Kynning 9. febrúar 2006.

Hagþjónusta landbúnaðarins: Hagur landbúnaðarins 2004. Hvanneyri 2005.

John Kallaugher: Deconcentration as a Remedy for the “Oligopoly Problem”: A Comparative Law Perspective. Ráðstefna samkeppniseftirlitsins 7. apríl 2006.

Knut Eggum Johansen: Competition policy in small economies. Ráðstefna samkeppniseftirlitsins 7. apríl 2006.

NBC: Rapport till NBCs presidium i januari 2003: Livsmedelspriser i Norden – Vad bestämmer priset?

Nefnd um stefnumótun í mjólkurframleiðslu: Stöðumat og stefnumótun í mjólkurframleiðslu. Skýrsla til landbúnaðarráðherra, febrúar 2004.

Nordic competition authorities: Report No. 1/2005: Nordic Food Markets – a taste for competition. November 2005.

OECD: Vefsíður: Iceland: Estimates of support to agriculture, 2006.
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/44/36998725.xls>
<http://www.oecd.org/dataoecd/56/0/35010498.htm>
<http://www.oecd.org/dataoecd/56/1/35010489.htm>

Páll Gunnar Pálsson: Fákeppni í smærri hagkerfum. Ráðstefna samkeppniseftirlitsins 7. apríl 2006.

Samkeppniseftirlitið: Norræn matvöruskýrsla – áherslur Samkeppniseftirlitsins. Kynning 14. desember 2005.

Samkeppniseftirlitið: Staðan á matvælamarkaði – áherslur Samkeppniseftirlitsins. Kynning 2. mars 2006.

Samkeppniseftirlitið: Staðan á matvörumarkaði. Fréttatilkynning 14. desember 2005.

Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði: Matvæleverð á Íslandi, samanburður Ísland og ESB15. Kynning 15. febrúar 2006.

Samtök atvinnulífsins: Bætum lífskjörin! Skýrsla um leiðir til lífskjarabóta með kerfisumbótum (3. kafli. Matvæleverð og landbúnaðarkerfið), apríl 2003.

Samtök iðnaðarins: Minnisblað. Kostnaður við skrifræði vegna vörugjalda á matvæli. 27. febrúar 2006.

Samtök iðnaðarins: Minnisblað. Skattlagning matvæla – virðisaukaskattur/vörugjöld. 19. apríl 2004.

Sigurður Jóhannesson, Sveinn Agnarsson: Bóndi er bústólpi, bú er landstólpi. Ársskýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands 2004.

Svínaræktarfélag Íslands: Svínarækt á Íslandi. Kynning 23. mars 2006.

Tryggvi Þór Herbertsson, Halldór Benjamín Þorbergsson, Rósa Björg Sveinsdóttir: Ísland og alþjóðaviðskipti. Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál. Desember 2005.

Viðauki 3
Listi yfir aðila sem komið hafa á fund nefndarinnar

Félag íslenskra stórkaupmanna: Andrés Magnússon og Pétur Björnsson.

Félag kjúklingabænda: Matthías Guðmundsson og Þorsteinn Sigmundsson.

Landbúnaðarráðuneyti: Guðmundur B. Helgason.

Landssamtök sláturleyfishafa: Steinþór Skúlason.

Neytendasamtökin: Jóhannes Gunnarsson, Jónas Guðmundsson og Ólafur Klemensson.

Samkeppniseftirlitið: Guðmundur Sigurðsson, Páll Gunnar Pálsson og Steingrímur Ægisson.

Samtök ferðaþjónustunnar: Erna Hauksdóttir.

Samtök iðnaðarins: Bjarni Már Gylfason, Jón Steindór Valdimarsson og Ragnheiður Héðinsdóttir.

Samtök verslunar og þjónustu: Finnur Árnason og Sigurður Jónsson.

Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði: Magnús Ólafsson, Magnús Sigurðsson og Pálmi Vilhjálmsson.

Skattýfirvöld: Indriði Þorláksson ríkisskattstjóri og Skúli Eggert Þórðarson skattrannsóknarstjóri.

Svínaræktarfélag Íslands: Ingvi Stefánsson og Geir Gunnar Geirsson.

Talsmaður neytenda: Gísli Tryggvason.

Utanríkisráðuneyti. Grétar Már Sigurðsson.

Viðauki 4.
Meginefni þeirra tollflokka matvöru sem vísað er til í skýrslu
matvælanefndar

2. kafli

Kjöt

4. kafli

Mjólkurafurðir, egg o.fl.

7. kafli

Matjurtir o.þ.h.

8. kafli

Ávextir o.þ.h.

9. kafli

Kaffi, te og krydd

10. kafli

Korn

11. kafli

Mjöl- og mjölvörur

12. kafli

Olíufræ og aldin

13. kafli

Jurtasafar o.þ.h.

15. kafli

Feiti og olíur

16. kafli

Unnar kjöt- og fiskvörur

17. kafli

Sykur og sætindi

18. kafli

Kakó og vörur úr því

19. kafli

Blöndur og deig í brauð og kökur, efni í drykkjarvörur, pasta, morgunkorn, brauð og kökur.

20. kafli

Vörur úr matjurtum, ávöxtum o.þ.l., svo sem franskar kartöflur, frystar og niðursoðnar vörur, sultur, safar o.fl.

21. kafli

Kjarnar, ger, sósur, súpur, ís o.fl.

22. kafli

Drykkjarvatn, gosdrykkir o.þ.h.

Viðauki 5

Matvöruútgjöld heimila flokkuð eftir heimilisgerð, búsetu og tekjutiundum

Lækkun matvælaverðs með lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts í lægra þrepi skattsins, eru ekki síst rökstudd með því að matvæli séu meðal helstu nauðsynja heimilanna og því sé hún sérstaklega til þess fallin að bæta hag þeirra heimila sem lægstar hafa tekjurnar. Útgjaldarannsóknir Hagstofunnar sýna að tekjulág heimili verja hlutfallslega álíka stórum hluta útgjalda til kaupa á matvöru og tekjuhá heimili.

Ef útgjöld, skipt eftir tekjutiundum eru skoðuð sérstaklega má líta á niðurstöðurnar eftir fjórum mælikvörðum. Tekjur þær sem hér er miðað við eru ráðstöfunartekjur.

Í fyrsta lagi eru *útgjöld á neyslueiningu*. Þá er tekið tillit til þess að heimilin eru misstór og að ákveðin stærðarhagkvæmi ríki í daglegum heimilisrekstri. Aðferðin sem stuðst er við hér er kennd við OECD. Gert er ráð fyrir að fyrsti fullorðni heimilismaðurinn fái vægið 1, en aðrir vægið 0,7 og börn (yngri en 12 ára) vegi 0,5. Niðurstöður þessara útreikninga eru þær að heimili í fyrstu níu tekjutiundunum verji svipaðri fjárhæð til kaupa á matvælum, á bilinu 240 til 284 þúsund krónur. Munurinn í þessi tilviki er rúmlega 40 þús. kr. eða ríflega þrjú þúsund krónur á mánuði að meðaltali. Í hæstu tekjutiundinni eru matarútgjöldin 318 þúsund, en þar er dreifing tekna og gjalda hæst og niðurstöðurnar því meiri óvissu háðar. Þeir sem minnstu eyða verja 13% minna en meðalheimilið til matarkaupna en þeir sem mestu eyða 15% meiru en meðalheimilið. Í flestum tíundunum er þó um að ræða að útgjöldin eru frá 8-9% undir meðaltali til um 3% yfir því.

Í öðru lagi má skoða útgjöldin *að meðaltali á heimilismann* óháð hugsanlegri stærðarhagkvæmni heimila. Kemur þá í ljós að munurinn á heimilisútgjöldum, sem mæld eru á þann hátt, er örlítið minni en sé miðað við útgjöld á neyslueiningu. Meðaltal útgjaldanna er um 214 þús. kr. Lægstu útgjöldin eru 196 þús. kr. að meðaltali á mann. Í níundu tíundinni nema þau tæplega 213 þús. kr. en í þeirri tíundu 241 þús. kr. Lægst eru útgjöldin 8% minni en meðaltalið, hæst 14% meiri. Útgjöld flestra heimila eru hins vegar rétt undir meðaltalinu.

Í þriðja lagi má skoða áhrifin eftir *hlut matvöruútgjalda í heildarútgjöldum* heimilanna. Að meðaltali er hlutur þeirra 14,4% af heildarútgjöldum. Hæst er hlutfallið í lægstu tekjutiundinni 20,2%, lægst í þeirri hæstu, 10,9%. Í öðrum tíundum er munurinn minni, liggur á bilinu 12,2%-15,6% og nemur alls um 3,4 prósentustigum.

Í fjórða lagi má líta á *hlut matarútgjaldanna af tekjum heimilanna* sem er að meðaltali 13,5%. Niðurstaðan í lægstu tekjutiundinni, þar sem hlutfallið er 29%, er varla marktækt. Bæði er staðalfrávik teknanna hátt og þar eru hópar eins og námsmenn sem fjármagna neyslu sína oft með námslánnum, sem ekki eru talin til tekna þeirra heimila. Sama gildir um hæstu tekjutiundina. Í þeim hópi er dreifing teknanna mikil, en þar er hlutfall matarútgjalda aðeins 6,9%. Í öðrum tíundum er hæsta hlutfall 17,3% en hið lægsta 11,2% og munurinn því 6,1 prósentustig.

Allir þessir mælikvarðar sýna að munur á matarútgjöldum eftir tekjutíundum er í fæstum tilvikum mikill og lækkun matarþrepsins leiddi því til aukningar á kaupmætti allra heimila en hefði lítil tekjujafnandi áhrif.

Útgjöld eftir heimilisgerð sýna að einhleypir eyða hlutfallslega minnstu í mat og drykk en þeir eru samt með næsthæstu matarútgjöldin, aðeins barnlaus pör eyða meiru á mann. Dreifbýlisheimili (heimili í sveitarfélögum með færri en 1000 íbúa) virðast skera sig nokkuð úr þegar útgjöldin eru skoðuð eftir búsetu, en þau eyða 19,5% af tekjum sínum í mat og drykk og 20% af útgjöldunum. Þetta gæti m.a. skýrst af því að önnur útgjöld, ekki síst húsnæðiskostnaður, séu hlutfallslega lægri og jafnframt eru dreifbýlisheimilin í rannsókninni fá og staðalskekkja há.

**Matvöruútgjöld heimila, flokkuð eftir heimilisgerð,
búsetu og tekjutíundum samkvæmt rannsókn á útgjöldum
heimilanna, 2002-2004**

	Útgjöld á heimilis- mann	Hluti af meðal- tali	Útgjöld á neyslu- einingu	Hluti af meðal- tali	Hlutfall af út- gjöldum	Hlutfall af tekjum
Heimilisgerð						
Meðaltal.....	213.955	1,00	276.002	1,00	14,4	13,5
Einhleypir	264.084	1,23	264.084	0,96	12,3	11,7
Hjón/sambýlisfólk án barna	297.655	1,39	348.431	1,26	14,1	13,7
Hjón/sambýlisfólk með börn.....	187.474	0,88	262.985	0,95	15,2	13,8
Einstæðir foreldrar.....	179.845	0,84	238.531	0,86	13,4	14,1
Önnur heimilisgerð.....	213.821	1,00	280.978	1,02	16,1	14,4
Búseta						
Meðaltal allt landið.....	213.955	1,00	276.002	1,00	14,4	13,5
Höfuðborgarsvæði	212.443	0,99	272.833	0,99	13,6	12,6
Annað þéttbýli	200.184	0,94	258.366	0,94	14,1	13,5
Dreifbýli	251.813	1,18	329.668	1,19	20,0	19,5
Tekjutíund						
Meðaltal.....	213.955	1,00	276.002	1,00	14,4	13,5
Tíund 1	207.223	0,97	254.722	0,92	20,2	29,0
Tíund 2	196.389	0,92	240.674	0,87	15,6	17,3
Tíund 3	199.107	0,93	251.578	0,91	15,4	17,3
Tíund 4	203.863	0,95	254.352	0,92	13,4	13,9
Tíund 5	197.215	0,92	256.034	0,93	14,4	14,6
Tíund 6	210.837	0,99	273.523	0,99	13,2	13,8
Tíund 7	211.877	0,99	276.862	1,00	14,1	13,2
Tíund 8	201.965	0,94	271.006	0,98	13,7	12,6
Tíund 9	212.764	0,99	284.268	1,03	12,2	11,2
Tíund 10	243.196	1,14	318.174	1,15	10,9	6,9

Neyslueiningar OECD: Heimilismönnum er gefið vægi eftir aldri og fjölda heimilismanna. Fyrsti fullorðni heimilismaðurinn vægið 1, en aðrir vægið 0,7 (þeir sem eru eldri en 12 ára teljast fullorðnir í þessu) og börn vega 0,5.