



OPINBER FJÁRMÁL **OG LOFTSLAGSMÁL**

Opinber fjármál og loftslagsmál

júní 2022

Útgefandi

Loftslagsráð

Ritstjórn

Brynhildur Davíðsdóttir, varaformaður Loftslagsráðs
Guðný Káradóttir, verkefnastjóri Loftslagsráðs

Unnið af

Hrafnhildi Bragadóttur, lögfræðingi
Jónasi Atla Gunnarssyni, hagfræðingi

Efnisyfirlit

Samantekt	4
1. Inngangur	7
2. Alþjóðleg umræða og þróun í öðrum ríkjum	9
Umfjöllun á alþjóðavettvangi	9
Samstarfsvettvangur fjármálaráðherra og Helsinki-meginreglurnar	9
Græn fjárlagagerð	10
Ráðstöfun tekna af loftslagsaðgerðum	11
3. Kostnaður ríkissjóðs	13
Flokkun	13
Upphæðir	13
Gagnsæi	16
4. Tekjur ríkissjóðs	18
Flokkun	18
Upphæðir	18
Tekjur af kolefnisgjaldi	19
Tekjur af uppboðsheimildum	21
Ráðstöfun tekna	22
Gagnsæi	23
5. Samhæfing opinberra fjármála við stefnu í loftslagsmálum	24

Samantekt

Vaxandi áhersla alþjóðlega á samhæfingu opinberra fjármála og markmið í loftslagsmálum.

Á alþjóðavettvangi er í vaxandi mæli fjallað um hvernig samhæfa megi stefnumörkun opinberra fjármála við markmið í loftslagsmálum meðal annars á vettvangi Parísarsamningsins, Milliríkja-nefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC), Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) og Alþjóðabankans.

Ísland er aðili að alþjóðlegu bandalagi fjármálaráðherra um loftslagsaðgerðir (*e. Coalition of Finance Ministers fro Climate Action*). Bandalagið sem telur 72 ríki, vinnur eftir sex meginreglum (*e. principles*) sem ætlað er að vera leiðarljós í samþættingu opinberra fjármála og loftslagsmarkmiða í þeim tilgangi að hraða árangri af loftslagsaðgerðum.

Í mörgum ríkjum er nú unnið að innleiðingu grænnar fjárlagagerðar til að tryggja samhæfingu stefnumörkunar í opinberum fjármálum við loftslagsstefnu stjórnvalda. Í skýrslu OECD, Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og ESB um græna fjárlagagerð eru megin skilaboðin að græn fjárlagagerð geti verið öflugt tæki fyrir ríki til að ná markmiðum sínum í loftslags- og umhverfismálum. Lykilþættir árangurs eru að **skýr stefna** liggja fyrir í umhverfis- og loftslagsmálum og að nýtt séu **tæki og aðferðir** sem stuðlað geta að upplýstri ákvarðanatöku sem byggir á greiningu gagna og sýnt sé fram á samhæfingu ríkisfjármála við umhverfis- og loftslagsmarkmið. Tryggja þarf **gagnsæi** um ferli fjárlagagerðarinnar og veita aðgengilegar og skýrar upplýsingum um hvernig fjárlög eru samræmd markmiðum á sviði umhverfis- og loftslagsmála. **Skýr umgjörð um stefnumörkun og ákvarðanir** þarf að vera fyrir hendi sem og **hlutverk og samspil** viðeigandi stofnana.

Í alþjóðlegri umræðu er áhersla lögð á að tekjur af loftslagsaðgerðum séu nýttar í þágu skilgreindra markmiða, meðal annars á sviði loftslags- og orkumála, svo sem til tækniframfara og loftslagsvænna lausna, og til að dreifa byrðum af loftslagsvandnum með réttlátum hætti. Bent er á að tekjurnar geti ýmist runnið í ríkissjóð eða verið merktar tilteknum aðgerðum. Hvor leiðin fyrir sig hefur sína kosti; sú fyrrnefnda veitir færi á sveigjanleika til að aðlaga notkun teknanna að breyttum aðstæðum eða áherslum, en hin síðarnefnda stuðlar að gagnsæi og fyrrsjáanleika.

Kostnaður íslenska ríkisins vegna loftslagsmála hefur aukist síðustu ár en búist er við lækkun.

Þegar litið er til þróunar kostnaðar vegna loftslagsaðgerða síðustu ár kemur í ljós að kostnaðurinn hefur aukist frá árinu 2017. Heildarkostnaður vegna loftslagsmála skv. skilgreiningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins (FJR) var á árinu 2021 rúmum 19 milljarðar króna og árið 2022 rúmum 18 milljarðar króna, sem er 70% aukning síðan 2017/2018. Sú upphæð jafngildir 0,5% af væntri landsframleiðslu Íslands í ár. Mestu munar um aukningu í skattalegum ívilnunum en þær jukust úr 3,4 milljörðum árið 2017 í 10,5 milljarða árið 2021. Búist er við minni kostnaði á næstu árum og er fyrrséd lækkun einkum vegna þess að tímabundnir styrkir munu að óbreyttu renna út.

Auka mætti sundurliðun í nógildandi flokkun kostnaðar vegna loftslagsaðgerða. Einnig er í nógildandi sundurliðun á kostnaði ekki gerður greinarmunur á aðgerðum sem að mestu gætu talist beinar aðgerðir í loftslagsmálum og þeim aðgerðum sem einnig er ráðist í í öðrum tilgangi. Í þeim tilvikum gæti verið um ofmat kostnaðar að ræða.

Fjöldi aðgerða er ekki talinn með í greiningu FJR á kostnaði við loftslagsaðgerðir. Hér má nefna aðlögunaraðgerðir vegna loftslagsbreytinga, líkt og framlög ríkisins í Ofanflóðasjóð og framlög til flóðavarna. Evrópusambandið gerði grein fyrir aðlögunaraðgerðum, líkt og flóðavörnum, í mati á loftslagsaðgerðum. Einnig eru ekki talin með framlög til loftslagsvænnar þróunaraðstoðar, framlög í rannsóknar- og tækniþróunarsjóði og kostnað vegna kaupa á losunarheimildum til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar.

Tekjur íslenska ríkisins vegna loftslagsaðgerða hafa aukist síðan 2010 en búist er við að þær lækki.

Tekjur ríkissjóðs af loftslagsaðgerðum flokkast annars vegar í tekjur vegna kolefnisgjalda og gjalda á F-gös og hins vegar í tekjur vegna þátttöku í viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir.

Tekjur íslenska ríkisins vegna loftslagsaðgerða voru tæpir 13 milljarðar króna árið 2020 en reiknað er með að kolefnisgjald, gjald á F-gös og tekjur af losunarheimildum skili ríkissjóði samanlagt tæpum 9 milljörðum króna árið 2022. Meirihluti þeirrar upphæðar eða um 67% kemur frá kolefnisgjaldinu, tekjur af losunarheimildum 31% og tekjur vegna skattlagningar á innflutning F-gasa 2%.

Tekjur af kolefnisgjaldi eru meiri en þær voru á tímabilinu 2010-2017, en þá námu þær um 2 til 4 milljörðum króna á hverju ári á væntu verðlagi ársins 2022. Árið 2018 hækkuðu tekjurnar úr rúmum 4 milljörðum króna í 6,1- 6,2 milljarða króna á hverju ári. Búist er við að tekjur af kolefnisgjaldi fari lækandi vegna minni notkunar jarðefnaeldsneytis.

Með þátttöku Íslands í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hefur íslenska ríkið skv. EES - samningnum átt tilkall til hlutdeildar í losunarheimildum sem boðnar eru upp á samevrópskum uppboðsvettvangi. Árin 2019 og 2020 voru uppsafnaðar heimildir frá 2013 boðnar upp og námu tekjur af þeim 4 milljörðum króna árið 2019 og 6,7 milljörðum króna árið 2020 ef miðað er við verðlag þessa árs.

FJR gerir ráð fyrir því að tekjur af uppboðsheimildum hafi dregist saman árið 2021 og numið 800 milljónum króna, en að væntar tekjur af uppboðinu verði 2,8 milljarðar króna árið 2022. Íslensk stjórnvöld gera ráð fyrir nokkrum samdrætti í tekjum af uppboðsheimildum í viðskiptakerfi ESB til 2027 þrátt fyrir að svokallaðar „Fit for 55“ tillögur framkvæmdastjórnar ESB sem nú eru til umfjöllunar innan ESB miði að því að tekjur af uppboði losunarheimilda aukist á komandi árum.

Tekjur íslenska ríkisins af kolefnisgjaldi, skattlagningu á F-gös eða vegna sölu á uppboðsheimildum er ekki markaðar með neinum hætti heldur renna beint í ríkissjóð. Þetta er ólíkt stefnu ESB, sem hvetur aðildarríki sín til að verja að minnsta kosti helmingi af tekjum af sölu uppboðsheimilda í loftslagstengd málefni. Auk þess gera „Fit for 55“ tillögunar ráð fyrir að aðildarríkjunum verði framvegis skylt að verja öllum tekjunum til loftslagstengdra málefna svo sem til tækniframfara og loftslagsvænna lausna og til að takast á við samfélagsleg áhrif viðskiptakerfisins. Aðildarríkin hafa samanlagt varið um 75% af uppboðstekjum sínum til loftslagstengdra aðgerða á tímabilinu 2013-2020. Ákvæði ESB um lágmarks ráðstöfun tekna af uppboðsheimildum í loftslagstengd málefni er þó ekki bindandi fyrir Ísland, þar sem fjárhagsmálefni er einn þeirra þátta sem falla utan samstarfs ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu (EES).

Ekki liggur fyrir hvernig skattbyrðin af kolefnisgjaldi og öðrum loftslagstengdum sköttum dreifist á milli tekjutíunda og fyrirtækja hérlendis. Ef skattlagningin bitnar meira á tekjulágum hópum væri hægt að stuðla að réttlátum umskiptum með því að ráðstafa skatttekjunum til fyrirtækja og heimila í viðkvæmri stöðu.

Stefna um opinber fjármál þarf að grundvallast á skýrri stefnu og aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.

Við samhæfingu opinberra fjármála og loftslagsmála er fyrsta skrefið að skilgreina með skýrum hætti markmið og áherslur ríkisins í loftslagsmálum, bæði hvað varðar mótvægisáðgerðir og aðlögun að loftslagsbreytingum. Ljóst þarf að vera hvaða árangri ríkið hyggst ná og hvernig, þar á meðal hvernig aðgerðir verði fjármagnaðar.

Fyrstu skrefin hafa verið stigin við samhæfingu ríkisfjármála og loftslagsmála.

Af opinberum gögnum um ríkisfjármál sést að vinna er hafin hér á landi við að flétta loftslagsmarkmið inn í stefnumörkun í opinberum fjármálum.

Auka þarf gagnsæi og tengja loftslagsmál með skýrari hætti við áætlanagerð um opinber fjármál.

Þrátt fyrir að fyrstu skrefin hafa verið tekin er ljóst að stjórnvöld eiga enn mikla vinnu fyrir höndum við að samhæfa stefnumörkun ríkisfjármála og loftslagsmála. Bæta þarf gagnsæi og framsetningu upplýsinga um kostnað og tekjur vegna aðgerða í loftslagsmálum til að unnt sé að gera sér grein fyrir tengslum loftslagsstefnu stjórnvalda og þeirrar forgangsröðunar sem fram kemur í fjármálaáætlun og fjárlögum. Flokkun á kostnaði vegna aðgerða í loftslagsmálum er ekki nægjanlega skýr.

Af lestri fjármálaáætlunar er erfitt að átta sig á því hvaða forsendur, gögn og greiningar liggja að baki forgangsröðun fjármuna og hvaða ávinnings er að vænta af framlögum til einstakra aðgerða.

Ljóst er að efla þarf mat á loftslagsáhrifum stefnumarkandi aðgerða ríkisins til að skapa forsendur fyrir upplýstum og skilvirkum ákvörðunum um framlög til loftslagsmála.

Þrátt fyrir að fyrstu skrefin hafa verið stigin að samhæfingu ríkisfjármála og loftslagsmála á Íslandi er mikilvæg vinna framundan.

Horfa verður heildrænt á hagstjórn og ráðstöfun opinberra fjármuna og leita leiða til að tryggja að allar ákvarðanir um opinber fjármál styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum, meðal annars markmið um kolefnishlutleysi, viðnámsþrótt gegn loftslagsbreytingum og réttlát umskipti.

Tilfni er til að greina ítarlega hvernig nýta megi stefnumótunar- og ákvörðunarferli opinberra fjármála með markvissari hætti. Í þessu samhengi mætti horfa til aðferða grænnar fjárlagagerðar og læra af reynslu þeirra ríkja sem vinna að innleiðingu slíkrar nálgunar.

Í rammagrein 10 í tillögu að fjármálaáætlun 2023-2027 kemur fram að unnið sé að því að betrubæta verkfæri sem notuð eru í áætlanuferlinu til að innleiða betur svokallaða árangurstengda áætlanagerð (*e. performance budgeting*). Huga þarf sérstaklega að loftslagsmálum í tengslum við þessa vinnu og þeim áskorunum sem fylgja því hversu margir málaflokkar tengjast aðgerðum stjórnvalda í loftslagsmálum.

Einnig er mikilvægt að nýta sem best þá reynslu sem byggst hefur upp í stjórnkerfinu og má í því samhengi sérstaklega horfa til reynslunnar af kynjaðri fjárlagagerð sem beitt hefur verið hér á landi um nokkurt skeið og er mælt fyrir um í lögum um opinber fjármál.

1. Inngangur

Stefnumörkun í opinberum fjármálum gegnir lykilhlutverki við að byggja upp kolefnishlutlaust hagkerfi til framtíðar og efla viðnámsþrótt samfélagsins gagnvart áhrifum loftslagsbreytinga. Stjórnvöld beita ýmsum stjórnækjum til að vinna að markmiðum sínum í loftslagsmálum, þar á meðal hagrænum stjórnækjum á borð við skatta, ívilnanir og styrki. Mikilvægt er að hagstjórn og opinber áætlanagerð þvert á málaflokka styðji við loftslagsmarkmið stjórnvalda. Þá þarf að vera fyrirsjáanlegt hvað er framundan varðandi regluverk, notkun hagrænna stjórnækja og annað í starfsumhverfinu svo atvinnulíf og aðrir hagaðilar geti brugðist við tímanlega og gert viðeigandi ráðstafanir. Gagnsæi hvað þessa þætti varðar er ein af forsendum þess að Loftslagsráð geti sinnt aðhaldshlutverki sínu.

Loftslagsráð hefur sett sér að leggja sitt af mörkum til að stuðla að gagnsæi varðandi ráðstöfun opinberra fjármuna í þágu loftslagsmarkmiða í því augnamiði að bæta samstillingu stefnumörkunar í ríkisfjármálum við stefnumið þjóðarinnar í loftslagsmálum. Loftslagsráð hefur í álitum sínum vikið að hagstjórn í samhengi loftslagsmála og beint því til stjórnvalda að auka gagnsæi um meðferð og ráðstöfun opinberra fjármuna. Einnig hefur verið fjallað um viðfangsefnið í greinargerðum sem Loftslagsráð hefur látið vinna. Í [úttekt um framtíðarskipulag stjórnýslu loftslagsmála](#) frá árinu 2020 var ein af meginíðurstöðum sú að auka þyrfti gagnsæi í meðferð fjármuna til loftslagsaðgerða og mati á tilætluðum árangri, auk þess sem skýrt þyrfti að vera hvernig fjármagni væri forgangsraðað og á hvaða forsendum. Í samantektinni [Þekking í þágu loftslagsmála](#) frá því í júlí 2021, sem fól í sér greiningu á fyrirkomulagi vísindaráðgjafar um loftslagsmál á Íslandi, var með ýmsum hætti vikið að mikilvægi þess að byggja ákvarðanir um hagstjórn og fjárfestingar hins opinbera á fullnægjandi greiningum um loftslagsmál og að haglíkön væru nægilega öflug til að nýtast í kolefnishagstjórn. Áhersla var lögð á að bæta þyrfti aðgengi að gögnum og greiningum sem tengjast hagstjórn og hvatt til þess að reglulega yrðu birtar greiningar á áhrifum loftslagsbreytinga á efnahagslíf, vinnumarkað og fjármálastöðugleika. Vikið var að mikilvægi þess að Seðlabankinn og fjármála- og efnahagsráðuneytið hefðu skýrt hlutverk hvað varðar hagstjórn með tilliti til loftslagsmála og legðu sitt af mörkum við að stuðla að auknum skilningi á þróun á þessu sviði á alþjóðavettvangi. Jafnframt var í samantektinni kallað eftir greiningu á fjármögnun til rannsókna og vöktunar í loftslagsmálum.

Loftslagsráð ákvað í mars 2022 að hefja skoðun á samspili opinberra fjármála og loftslagsmála og var fyrsta skref í þeirri vegferð að ráðast í greiningu sem miðar að því að ná yfirsýn yfir þá þætti ríkisfjármálanna sem hafa sérstaka þýðingu og áhrif á árangur af loftslagsaðgerðum. Tilgangur verkefnisins og tengdrar umræðu í Loftslagsráði er að stuðla að gagnsæi varðandi ráðstöfun opinberra fjármuna í þágu loftslagsmarkmiða til að stuðla að samstillingu stefnumörkunar í ríkisfjármálum við stefnumið þjóðarinnar í loftslagsmálum. Vinnan í þessum fyrsta áfanga miðaði fyrst og fremst að því að kortleggja og ná yfirsýn yfir þá þætti ríkisfjármálanna sem hafa sérstaka þýðingu fyrir málaflokkinn, m.a. kostnað og tekjur ríkissjóðs sem tengjast loftslagsmálum þ.m.t. kolefnisgjald, og tekjur af uppboði losunarheimilda innan viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Einnig að afla upplýsinga um stefnumörkun og eftirfylgni varðandi útgjöld til loftslagsmála eins og þær birtast í opinberum gögnum. Skoðun á hagstjórn og loftslagsmálum er afar viðamikil verkefni og er ljóst að þessi greining er upptaktur að frekari umræðu um málið á vettvangi ráðins.

Tveir sérfræðingar voru fengnir til að vinna þessa greiningu, Hrafnhildur Bragadóttir lögfræðingur og Jónas Atli Gunnarsson hagfræðingur. Verkefninu var stýrt af Guðnýju Káradóttur, verkefnastjóra Loftslagsráðs. Komið var á fót undirhópi úr röðum fulltrúa ráðsins til að vera bakland sérfræðinga og verkefnastjóra. Í undirhópnum voru Brynhildur Davíðsdóttir, varaformaður Loftslagsráðs sem leiddi verkefnið, Hildur Hauksdóttir, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins, Hrönn Hrafnadóttir, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga og Sigurður Loftur Thorlacius, fulltrúi ungs fólks.

Við vinnuna var einkum leitað fanga í opinberum gögnum auk þess sem upplýsinga var aflað hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti sem og hjá Hagstofu Íslands. Einnig var staðan á alþjóðavettvangi greind varðandi hlutverk ríkisfjármála í aðgerðum á sviði loftslagsmála, en alþjóðleg umræða um málefnið hefur aukist mjög á síðustu misserum.

2. Alþjóðleg umræða og þróun í öðrum ríkjum

Alþjóða- og fjölþjóðastofnanir og ríki beina sjónum sínum í vaxandi mæli að hlutverki opinberra fjármála í loftslagsmálum. Ísland getur haft mikinn hag af því að fylgjast vel með og taka þátt í umræðu á alþjóðavettvangi um hlutverk opinberra fjármála í loftslagsmálum og læra af reynslu annarra ríkja.

Umfjöllun á alþjóðavettvangi

Á alþjóðavettvangi er í vaxandi mæli fjallað um hvernig samhæfa megi stefnumörkun opinberra fjármála við markmið í loftslagsmálum. Þetta er m.a. á vettvangi Parísarsamningsins, Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC), Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) og Alþjóðabankans. Ísland er aðili að helstu alþjóðasamningum um loftslagsmál og tekur þátt í samvinnu ríkja í loftslagsmálum með fjölbreyttum hætti, m.a. sem aðili að Parísarsamningnum og í samstarfi Evrópuríkja um loftslagsmál. Því er eðlilegt að Ísland líti til þróunar erlendis í þessum efnum og skoði fordæmi og hvaða lærdóm megi draga af þeirri þróun og aðferðum sem beitt er við samhæfingu opinberra fjármála og markmiða í loftslagsmálum.

Áhersla á samþættingu loftslagsmarkmiða við opinber fjármál endurspeglast í Parísarsamningnum, en meðal markmiða hans er að flæði fjármagns styðji við þróun lágkolefnishagkerfis og stuðli að viðnámsþrótti samfélaga gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.¹

Í skýrslum Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) er áhersla lögð á að aðgerðir ríkja í loftslagsmálum byggist á heildstæðri nálgun og samþættingu loftslagsmarkmiða við stefnu á öllum sviðum samfélagsins. Í nýútkominni skýrslu nefndarinnar um mótvægisáðgerðir gegn loftslagsbreytingum (AR6 WG3) er sérstaklega vikið að mikilvægi þess að samhæfa fjármál og fjárfestingar hins opinbera við stefnu ríkja í loftslagsmálum².

Loftslagsmál hafa á síðustu árum verið ofarlega á baugi hjá fjöl- og alþjóðlegum stofnunum á sviði efnahags- og peningamála, meðal annars hjá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Alþjóðabankanum. Á vegum þessara stofnana og fleiri hafa komið út fjöldi úttekta og greininga á viðfangsefninu, þar sem leitað hefur verið svara við því hvernig samhæfa megi stefnumörkun í opinberum fjármálum við markmið í loftslagsmálum³.

Samstarfsvettvangur fjármálaráðherra og Helsinki-meginreglurnar

Ísland er aðili að samstarfsvettvangi fjármálaráðherra um loftslagsáðgerðir sem komið var á fót árið 2019 í tengslum við samstarf á vettvangi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Alþjóðabankans (*e. Coalition of Finance Ministers for Climate Action*).⁴ Vettvangnum er ætlað að efla samvinnu ríkja á sviði fjármála og efnahagsmála til að hraða árangri í loftslagsmálum og tryggja réttlát umskipti yfir í kolefnishlutlaust hagkerfi.

Megin áherslur samvinnunnar koma fram í yfirlýsingu um svokallaðar Helsinki-meginreglur. Þar er lýst sameiginlegum skilningi fjármálaráðherranna á því hvernig stefnumörkun og vinna sem tengist opinberum fjármálum geti stutt við aðgerðir á sviði loftslagsmála.

¹ Parísarsamningurinn, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

² Skýrsla IPCC, WG3 AR6, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>

³ Sjá til dæmis, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/green-budget-tagging-fe7bfcc4-en.htm>, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/scoping-paper-on-fiscal-sustainability-and-climate-change.pdf>, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-policy-and-climate-change-imf-oecd-g20-report-september-2021.pdf>

⁴ <https://www.financeministersforclimate.org/>

Helsinki meginreglurnar:⁵

1. Samstillast stefnur og starfshætti að Parísarsamningnum
2. Deila reynslu og sérfræðipækkingu
3. Ráðast í aðgerðir sem stuðla að skilvirkri verðlagningu kolefnis
4. Taka mið af loftslagsmálum í opinberri stefnumótun og áætlanagerð; þjóðhagsstefnu, fjárlagagerð, opinberri fjárfestingarstefnu og innkaupum
5. Virkja fjármagn í þágu loftslagsmála
6. Taka virkan þátt í að undirbúa landsframlag (NDC) til Parísarsamningsins

Nú hafa 72 ríki gerst aðilar að samstarfsvettvangnum auk þess sem hann nýtur stuðnings margra alþjóðastofnana. Haldnir eru reglulegir viðburðir og vinnustofur á vegum vettvangsins þar sem aðildarríkjum gefst tækifæri til fræðslu og samtals um viðfangsefni vettvangsins. Auk þess hafa verið haldnir sjö ráðherrafundir þ. á. m. á 26. aðildarríkjaþingi loftslagssamningsins í Glasgow í nóvember 2021 (COP26) og sendi vettvangurinn þá frá sér yfirlýsingu þar sem lögð var áhersla á mikilvægi þess að samhæfa ríkisfjármál við loftslagsmarkmið svo standa megi við skuldbindingar Parísarsamningsins.⁶

Græn fjárlagagerð

Í mörgum ríkjum er nú unnið að innleiðingu grænnar fjárlagagerðar til að tryggja samhæfingu stefnumörkunar í opinberum fjármálum við loftslagsstefnu stjórnvalda.

Ríki og alþjóðastofnanir hafa á undanförunum árum leitast við að varpa ljósi á hvaða aðferðir gagnast til að samstillast stefnumörkun í ríkisfjármálum við stefnu í loftslagsmálum. Í þessu samhengi hafa OECD, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Evrópusambandið (ESB) sérstaklega horft til grænnar fjárlagagerðar (*e. green budgeting*).⁷ Hugtakið vísar til þess að stefnumörkun og ákvarðanatöku um opinber fjármál sé nýtt með markvissum hætti til að ná markmiðum í umhverfis- og loftslagsmálum (sjá nánari umfjöllun í textaboxi).

OECD setti árið 2017 af stað sérstakt samstarfsverkefni sem miðar að því að safna upplýsingum um þróun og beitingu grænnar fjárlagagerðar og stuðla að rannsóknum, aukinni þekkingu og samvinnu um viðfangsefnið.⁸ Í tengslum við verkefnið heldur stofnunin reglulega samráðsfundi og vinnustofur þar sem aðildarríkjum gefst kostur á að skiptast á upplýsingum og læra af reynslu annarra þjóða.

Í aðdraganda 26. aðildarríkjaþings loftslagssamningsins í Glasgow í lok ársins 2021 gáfu OECD, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og ESB út sameiginlega skýrslu um græna fjárlagagerð.⁹ Skýrslan byggði á vinnu framangreindra stofnana og úttektum á reynslu ríkja af aðferðum grænnar fjárlagagerðar. Meginskilaboð hennar voru að græn fjárlagagerð geti verið öflugt tæki fyrir ríki til að ná markmiðum sínum í loftslags- og umhverfismálum.

⁵ Helsinki meginreglur <https://www.financeministersforclimate.org/helsinki-principles>

⁶ Sameiginleg yfirlýsing fjármálaráðherra á COP26, <https://bit.ly/3sZ4Hyy>

⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/green-budgeting-towards-common-principles_en

⁸ [Paris Collaborative on Green Budgeting - OECD](#)

⁹ [Green Budgeting: Towards Common Principles \(europa.eu\)](#)

Reynsla annarra ríkja af innleiðingu grænnar fjárlagagerðar

Úttekt OECD, Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og ESB leiddi í ljós að mörg ríki hafa innleitt eða eru að innleiða aðferðir grænnar fjárlagagerðar til að fylgja eftir stefnu sinni í loftslagsmálum. Þrátt fyrir að ríki hafi farið ýmsar leiðir í þessum eignum í samræmi við ólíkar aðstæður og áherslur hafa framangreindar stofnanir greint eftirfarandi lykilkætti sem stutt geta við markvissa beitingu grænnar fjárlagagerðar í þágu loftslagsmála:

Skýr stefna. Nauðsynlegt er að fyrir liggi skýr stefna í umhverfis- og loftslagsmálum sem hægt er að leggja til grundvallar við ákvarðanatöku um ríkisfjármál.

Tæki og aðferðir. Nýta þarf tæki og aðferðir sem stuðlað geta að upplýstri og gagnadrifinni ákvarðanatöku og sýnt fram á samhæfingu ríkisfjármála við umhverfis- og loftslagsmarkmið. Misjafnt er milli ríkja hvaða tæki og aðferðir henta, en meðal þeirra sem koma til greina eru græn flokkun fjárlaga (*e. green budget tagging*), mat á umhverfis- og loftslagsáhrifum, verðlagning ytri kostnaðar samfélagsins vegna losunar gróðurhúsalofttegunda með t.d. kolefnisgjaldi eða viðskiptakerfum, mat á árangri og skilvirkni fjármagnaðra aðgerða á sviði umhverfis- og loftslagsmála og skilgreining árangursmælikvarða.

Gagnsæi. Tryggja þarf gagnsæi um ferli fjárlagagerðarinnar og veita aðgengilegar og skýrar upplýsingar um hvernig fjárlög eru samræmd markmiðum á sviði umhverfis- og loftslagsmála.

Skýr umgjörð um stefnumörkun og ákvarðanir. Stefnumörkun um ríkisfjármál og fjárlagagerð þarf að byggja á skýrum reglum og verkferlum þar sem hlutverk og samspil viðeigandi stofnana er vel skilgreint og settir tímafrestir fyrir ákvarðanir og árangur. Samhæfa ætti græna fjárlagagerð öðrum sértækum ferlum sem til staðar eru í viðkomandi ríki, svo sem kynjaðri fjárlagagerð.¹⁰

Í skýrslum framangreindra stofnana hefur jafnframt verið bent á ýmsar áskoranir sem fylgja því að innleiða aðferðir grænnar fjárlagagerðar. Þær tengjast einna helst skorti á viðurkenndri aðferðafræði til að meta umhverfis- og loftslagsáhrif, ófullnægjandi formlegri umgjörð um stefnumótun opinberra fjármála, skorti á pólitískum vilja, skorti á fjármagni og skorti á þekkingu og sérfræðikunnáttu.¹¹

Ráðstöfun tekna af loftslagsaðgerðum

Meðal þeirra aðferða sem ríki nýta til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eru hagræn stjórnæki á borð við kolefnisgjöld og viðskipti með losunarheimildir. Þessi stjórnæki fela í sér verðlagningu losunar gróðurhúsalofttegunda (*e. carbon pricing*) og miða að því að samfélagslegur kostnaður vegna losunarinnar sé felldur inn í verð vöru og þjónustu og þannig lagður á þann sem veldur loftslagsáhrifum í stað samfélagsins í heild.¹² Beiting stjórnækja af þessu tagi getur einnig falið í sér umtalsverða tekjuöflun fyrir hið opinbera.

Alþjóðastofnanir hafa í vaxandi mæli beint sjónum sínum að því hvernig ríki nýta tekjur hins opinbera af loftslagsaðgerðum. Alþjóðabankinn gaf út viðamikla skýrslu um málefnið árið 2019 sem byggðist meðal annars á úttekt sem gerð var á stefnu 14 þjóðríkja og ESB, auk Bresku Kólumbíu og Quebec í Kanada og Kaliforníu í Bandaríkjunum.¹³ Í skýrslunni kemur fram að mismunandi sé hvernig tekjum af loftslagsaðgerðum sé varið, en að heilt yfir hafi þær einkum verið nýttar til að fjármagna skattkerfisbreytingar, mótvægisáðgerðir gegn loftslagsbreytingum þ.m.t. tækniþróun, aðgerðir á sviði samfélagsþróunar, aðgerðir til að fyrirbyggja kolefnisleka og til að stuðla að réttlátum umskiptum með stuðningi við einstaklinga, heimili eða fyrirtæki vegna áhrifa verðlagningar á losun gróðurhúsalofttegunda og lækkun skulda.

Í umfjöllun alþjóðastofnana hefur verið lögð áhersla á mikilvægi þess að tekjur af loftslagsaðgerðum séu nýttar með markvissum hætti til að ná tilgreindum markmiðum sem skilgreina þarf í samræmi

¹⁰ [Green Budgeting: Towards Common Principles \(europa.eu\)](#) og [OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf](#)

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/cop26_en.pdf

¹² [What is Carbon Pricing? | Carbon Pricing Dashboard \(worldbank.org\)](#)

¹³ [Using Carbon Revenues \(worldbank.org\)](#)

við aðstæður á hverjum stað. Meðal þess sem horfa þurfi til við útfærslu slíkrar stefnu sé hvaða leiðir eru taldar líklegar til að njóta stuðnings almennings.¹⁴ Í skýrslu Alþjóðabankans er bent á að tekjurnar geti ýmist runnið í ríkissjóð eða verið eyrnamerkta til tiltekinna aðgerða. Bent er á að hvor leiðin fyrir sig hafi sína kosti; sú fyrrnefnda veiti færi á sveigjanleika til að aðlaga notkun teknanna að breyttum aðstæðum eða áherslum, en hin síðarnefnda stuðli að gagnsæi og fyrirjáanleika.

Í skýrslu OECD um íslenskt efnahagsumhverfi frá árinu 2019 var sett fram ábending til íslenskra stjórnvalda um að hækka kolefnisgjöld og innleiða nýja skatta á aðrar gróðurhúsalofttegundir. Tekið var fram að færa mætti tekjurnar til heimila og fyrirtækja í viðkvæmri stöðu.¹⁵

Tekjur af uppboði losunarheimilda í ESB

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir felur í sér umtalsverða tekjuöflun sem gert er ráð fyrir að aukist á komandi árum vegna fyrirhugaðrar útvíkkunar á gildissviði kerfisins og verðhækkunar á losunarheimildum. Hluti uppboðsteknanna rennur til loftslagstengdra verkefna gegnum sameiginlega evrópska sjóði en stærstum hluta þeirra er skipt milli EES-ríkja eftir tilteknum viðmiðum þar sem meðal annars er litið til hlutdeildar ríkisins í heildarlosun viðkomandi geira. Evrópusambandið hefur hvatt aðildarríki til að nýta tekjur af uppboðum losunarheimilda í viðskiptakerfinu til að takast á við loftslagsvandann og stuðla að umskiptum yfir í kolefnishlutlaust hagkerfi. Samkvæmt skýrslu framkvæmdastjórnar ESB er áætlað að yfir 75% uppboðstekna viðskiptakerfisins hafi runnið til loftslags- og orkutengdra málefna á tímabilinu 2013–2020.¹⁶

Innan ESB eru nú til umfjöllunar tillögur framkvæmdastjórnarinnar um breytingar á reglum viðskiptakerfisins fyrir tímabilið 2021–2030. Tillögurnar eru hluti „Fit for 55“-pakkans sem ætlað er að stuðla að því að ESB nái markmiðum sínum um kolefnishlutleysi árið 2050 og áfangamarkmiði um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030 miðað við árið 1990. Tillögurnar fela í sér að viðskiptakerfi fái aukið hlutverk í loftslagsstefnu sambandsins á komandi árum og nái til fleiri geira samfélagsins, meðal annars vegasamgangna. Þær miða einnig að því að allar losunarheimildir verði með tímanum boðnar upp, en hluta þeirra er enn úthlutað endurgjaldslaust. Í tillögunum er gert ráð fyrir hertum kröfum um ráðstöfun uppboðstekna og að ríkjum verði framvegis skylt að verja þeim í aðgerðir á sviði orkuskipta, loftslagsvænnar tækniþróunar, réttláttra umskipta osfrv. Aukin áhersla er einnig lögð á að tekjurnar séu nýttar til að takast á við samfélagsleg áhrif viðskiptakerfisins, einkum áhrif á heimili, lítil fyrirtæki og samgöngunotendur sem eiga erfitt með að standa undir auknum kostnaði vegna verðlagningar á losun gróðurhúsalofttegunda.

Kröfur ESB um ráðstöfun uppboðsheimilda eru ekki bindandi fyrir Ísland þar sem fjárhagsmálefni falla utan EES-samstarfsins.

¹⁴ [Using Carbon Revenues \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

¹⁵ [OECD Economic Surveys: Iceland 2019 \(stjornarradid.is\)](https://oecd.org/economic-surveys/iceland-2019/)

¹⁶ https://ec.europa.eu/clima/system/files/2021-10/com_2021_962_en.pdf

3. Kostnaður ríkissjóðs

Flokkun

Fjármála- og efnahagsráðuneytið (FJR) gerði sérstaklega grein fyrir kostnaði ríkissjóðs af aðgerðum til loftslagsmála í rammagrein í fjármálaáætlun 2022-2026.¹⁷ Þar er aðgerðunum skipt í þrjá flokka:

1. Bein framlög til loftslagsmála
2. Framlög vegna breyttra ferðavenja
3. Skattalegar ívilnanir

Samkvæmt upplýsingum frá FJR hefur þessi flokkun stjórnvalda á loftslagsaðgerðum breyst frá því að fjármálaáætlunin var gefin út í kjölfar endurmats á hvaða útgjaldaliði á að telja til loftslagsmála. Helsta breytingin er sú að fjórði flokkurinn bætist við þá þrjá sem nefndir eru hér að ofan, en það eru loftslagsaðgerðir í landbúnaði. Flokkunin er því nú fjórskipt:

1. Bein framlög til loftslagsmála
2. Samgönguverkefni
3. Skattalegir hvatar
4. Aðgerðir í landbúnaði

Bein framlög til loftslagsmála. Hér eru taldar með þær fjárheimildir sem veittar hafa verið til verkefna sem er ætlað að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þar eru fjárframlög talin með sem eru eyrnamerkt slíkum aðgerðum samkvæmt aðgerðaáætlun ríkisstjórnar í loftslagsmálum, líkt og uppbygging innviða fyrir rafbíla og rafvæðing hafna.¹⁸ Þar að auki eru framlög í Loftslagssjóð, fjármögnun Loftslagsráðs og í ýmis önnur smærri verkefni talin með, líkt og aðgerðir gegn matarsóun og aðgerðir til að efla menntun í loftslagsmálum.¹⁹

Samgönguverkefni. Hér eru flokkaðir þeir fjármunir sem Ríkissjóður hefur varið í ýmis samgönguverkefni sem geta ýtt undir minni notkun jarðefnaeldsneytis. Þ. á. m. er framlag ríkisins í lagningu göngu- og hjólastíga, en einnig eru framlög í Vestmannaeyjaferju, ásamt öðrum tegundum almenningssamgangna, og útgjöld til uppbyggingar Borgarlínu talin með hér.

Skattalegir hvatar. Hér er um að ræða framlög til loftslagsaðgerða sem fela í sér niðurfellingar og endurgreiðslu skatta. Þar eru bæði ýmsar skattaundanþágur vegna notkunar vistvæns eldsneytis og frádráttur frá tekjuskatti fyrirtækja í aðgerðir sem stuðla að kolefnisjöfnun. Aðgerðirnar sem falla undir þennan flokk teljast þó ekki til beinna útgjalda ríkissjóðs í loftslagsmál, líkt og aðgerðirnar í hinum flokkunum. Aftur á móti mætti flokka þær sem kostnað ríkissjóðs af loftslagsmálum, þar sem þær leiða til minni skatttekna og hafa því neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Aðgerðir í landbúnaði. Hér er um að ræða kostnað ríkissjóðs vegna aðgerða í landbúnaði og landnotkun sem geta dregið úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þar eru meðtalin útgjöld til landgræðslu, skógræktar og garðyrkju.

Upphæðir

Sundurliðun á öllum kostnaðarliðum ríkisins í loftslagsaðgerðir samkvæmt nýjustu flokkun fjármálaráðuneytisins og mat á kostnaði ríkissjóðs vegna þeirra árið 2022 má sjá í töflu 1.

¹⁷ [Fjármálaáætlun 2022-2026](#)

¹⁸ [Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, júní 2020](#)

¹⁹ [Fjármálaáætlun 2022-2026](#)

Tafla 1. Vænt framlög ríkissjóðs til loftslagsmála árið 2022

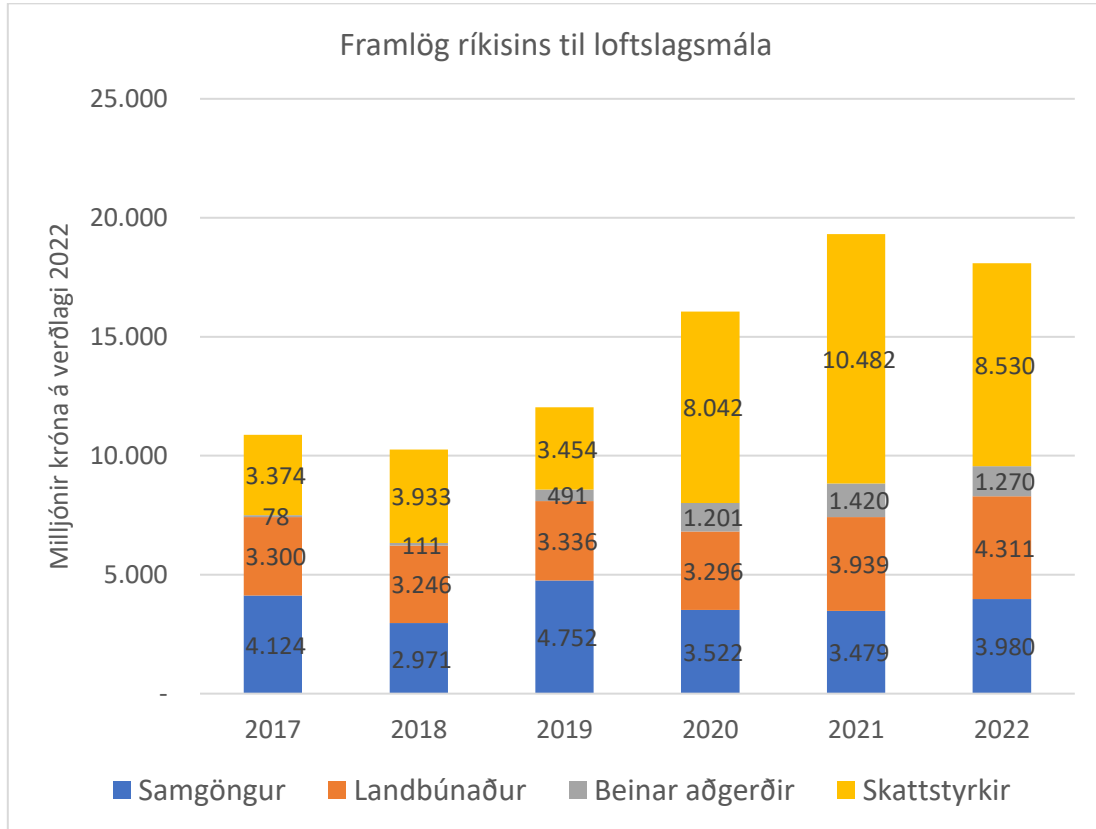
Flokkur	Aðgerðir	Kostnaður 2022
Bein framlög til loftslagsmála	<ul style="list-style-type: none"> • Uppbygging innviða fyrir rafbíla • Rafvæðing hafna • Loftslagsjóður • Loftslagsráð • Smærri verkefni 	1,3 milljarðar kr.
Framlög til samgönguverkefna	<ul style="list-style-type: none"> • Orkusjóður • Borgarlína • Göngu og hjólastígar • Vestmanneyjaferja • Rafknúnar bifreiðar Stjórnarráðsins • Áætlunarakstur 	4,0 milljarðar kr.
Skattalegir hvatar	<ul style="list-style-type: none"> • Endurgreiðsla á tekjuskatti fyrirtækja vegna kolefnisjöfnunar • Undanþága frá virðisaukaskatti (VSK) vegna kaupa á vetnisbílum, tengiltvinnbílum og rafmagnsbílum • Undanþága frá VSK vegna kaupa á bifhjólum, rafmagnshjólum og reiðhjólum • Undanþága frá VSK fyrir heimahleðslustöðvar og uppsetningu þeirra • Undanþága frá VSK fyrir útleigu vistvænna bílaleigubíla • Niðurfelling vörugjalds á vistvænt eldsneyti • Full fyrning vistvænna bíla á kaupári 	8,5 milljarðar kr.
Loftslagsaðgerðir í landbúnaði	<ul style="list-style-type: none"> • Landgræðsla • Skógrækt • Garðyrkja 	4,3 milljarðar kr.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Líkt og taflan sýnir er búist við að skattalegir hvatar til að draga úr losun sé sá flokkur sem felir í sér mestan kostnað fyrir ríkissjóð árið 2022 eða um 8,5 milljarða króna. Næst mest eru útgjöld til loftslagsaðgerða í landbúnaði, en búist er við að þau verði 4,3 milljarðar króna í ár. Um 1,6 milljarðar króna af þeirri upphæð mun fara í landgræðslu og 1,7 milljarðar króna í skógrækt, en rúmar 900 milljónir króna í garðyrkju. Gert er ráð fyrir að framlög til samgönguverkefna sem stuðlað geta að minni losun gróðurhúsalofttegunda verði um 4 milljarðar króna, þar af fer rúmlega 1 milljarður króna til Betri samgangna ohf. vegna framkvæmda í tengslum við Borgarlínu ásamt lagningu göngu- og hjólastíga. Bein útgjöld til loftslagsmála er sá flokkur sem er með minnstan kostnað eða 1,3 milljarðar króna árið 2022. Ekki liggur fyrir frekari sundurliðun kostnaðar, svo sem í einstaka aðgerðir.

Þegar litið er til þróunar kostnaðar vegna loftslagsaðgerða síðustu ár kemur í ljós að kostnaðurinn hefur aukist frá árinu 2017 en búist er við minni kostnaði á næstu árum. Lækkunin er einkum vegna þess að tímabundnir styrkir munu renna út að óbreyttu, svo sem undanþága frá greiðslu virðisaukaskatts (VSK) við kaupa á rafmagnsbílum. Reiknað er með að heildarkostnaður við loftslagsaðgerðir muni nema um 18 milljörðum króna árið 2022 sem er um 70% aukning frá árunum

2017 og 2018 að raunvirði. Sú upphæð jafngildir 0,5% af væntri landsframleiðslu Íslands í ár, samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands. Mestu munar um skattstyrkina, en kostnaður ríkissjóðs vegna þeirra hefur aukist úr 3,4 milljörðum króna árið 2017 í 10,5 milljarða árið 2021, ef miðað er við vænt verðlag ársins 2022. Í ár er svo búist við því að styrkirnir muni kosta ríkissjóð um 8,5 milljarða króna, vegna minni áhrifa skattstyrkja á ríkissjóð þar sem t.d. undanþága frá greiðslu VSK á tengiltvinnbíla rann út í maí 2022.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Þar sem stjórnvöld hafa endurskilgreint kostnað til loftslagsmála er ofangreind mynd töluvert frábrugðin þeirri mynd sem birtist í áður nefndri rammagrein í fjármálaáætlun fyrir árin 2022 til 2026. Til að mynda var heildarkostnaður ríkisins árið 2021 þar metin á 12 milljarða króna, en kostnaðurinn nam um 18 milljörðum króna ef farið er eftir nýju flokkuninni, og rúmum 19 milljörðum króna ef miðað er við verðlag yfirstandandi árs. Ein þessa mismunar er sú að skógrækt, garðyrkja og landgræðsla voru ekki talin með í fyrri flokkun.

Samkvæmt fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að kostnaður ríkisins til loftslagsmála dragist töluvert saman á árinu 2024 vegna minni áhrifa skattalegra ívilnana á ríkissjóð. Þennan vænta samdrátt má sjá í áður nefndri rammagrein í Fjármálaáætlun fyrir árin 2022 til 2026. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu stafar samdrátturinn af því að skattstyrkir eru yfirleitt ekki ákvarðaðir langt fram í tímann og að óbreyttu renna margir þeirra út á árinu 2023, svo sem niðurfelling VSK vegna rafmagnsbifreiða, rafmagnshjóla og heimahleðslustöðva.

Gagnsæi

Samkvæmt skýrslu OECD, ESB og Alþjóðabankans er mikilvægt að ríki miðli upplýsingum um aðgerðir sínar í þágu loftslagsmála með gagnsæjum hætti, vilji þau stunda græna fjárlagagerð.²⁰

Líkt og greint er frá hér að framan hefur FJR nýlega breytt skilgreiningum sínum á því hvaða einstöku kostnaðarliðir teljist til aðgerða í loftslagsmálum. Þó svo að þær breytingar sem gerðar voru auki að einhverju leyti gagnsæi, þá er núverandi flokkun ekki nægilega gagnsæ. Þá er vert að benda á að miklar breytingar á skilgreiningum kostnaðar yfir tíma dregur úr gagnsæi upplýsinga um kostnað við loftslagsaðgerðir ríkisins. Slíkar breytingar gera erfiðara að átta sig á umfangi þessara aðgerða og torvelda samburð á kostnaði milli ára. Samkvæmt upplýsingum frá FJR er núverandi flokkun enn í þróun en þó má búast við að núverandi flokkun á framlögum til loftslagsmála muni haldast svipuð næstu árin.

Lítill sem engin sundurliðun liggur fyrir í opinberum gögnum um kostnað við einstakar loftslagsaðgerðir, þ.m.t. í fjármálaáætlun 2022-2026. Einungis er greint frá heildarkostnaði í hverjum útgjaldaflokki. Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytinu er vinna hafin innan stjórnáætlunarinnar við að auka gagnsæi útgjöldum til loftslagsmála. Sú vinna gæti leitt til þess að útgjaldaliðirnir yrðu sundurliðaðir með nákvæmari hætti í framtíðinni en slík sundurliðun er nauðsynleg svo meta megi kostnaðarskilvirkni einstaka aðgerða. Hafa ber þó í huga við greiningu á kostnaðarskilvirkni að sumar aðgerðir gætu talist sem stuðningsaðgerðir og því gefið óbeinan ávinning (t.d. fræðsla), og enn aðrar skila ávinningi seinna en útlagður kostnaður (t.d. fjárframlög til tækniframfara eða stór fjárfestingaverkefni eins og Borgarlína).

Í núgildandi sundurliðun á kostnaði vegna loftslagsaðgerða er ekki gerður greinarmunur á aðgerðum sem að mestu geta talist beinar aðgerðir í loftslagsmálum og þeim aðgerðum sem einnig er ráðist í í öðrum tilgangi. Í þeim tilvikum gæti verið um ofmat kostnaðar að ræða. Til dæmis má nefna að fjármagn sem fer úr ríkissjóði til Vestmannaeyjaferju og í uppbyggingu Borgarlínu er að fullu talið sem fjármagn til loftslagsaðgerða, en samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda er ekki eini tilgangur þessara fjárfestinga. Hér mætti íhuga í framtíðinni að byggja á flokkunarkerfi á opinberum loftslagsaðgerðum sem Þróunaraðstoðarnefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD DAC) hefur útbúið en í því er aðgerðum gefið minna vægi ef markmið þeirra eru ekki einungis loftslagstengd.²¹ Samkvæmt greinargerð Insitute for European Environmental Policy (IIEP) byggði Evrópusambandið á þessu flokkunarkerfi þegar það tók saman eigin útgjöld til loftslagsmála fyrir fjármálaáætlun sína fyrir árin 2014-2020.²² Þar var aðgerðum sem hafa ekki einungis loftslags-tengd markmið gefið 40% vægi, á meðan beinum aðgerðum sem voru einungis framkvæmdar til að sporna gegn loftslagsbreytingum var gefið 100% vægi.

Að auki hefur ekki verið gerður greinarmunur á flokkun loftslagsaðgerða hvað varðar mismunandi áhrif þeirra til skemmri og lengri tíma. Þannig verða loftslagsáhrif samgöngumannvirkja sem ætlað er að draga úr losun – líkt og Vestmannaeyjaferju og Borgarlínu ásamt göngu- og hjólastígum – minni eftir því sem aðrir samgöngumátar verða vistvænni. Ríkisstjórn Frakklands, sem metur loftslagsáhrif eigin fjárlaga, gefur loftslagsaðgerðum minna vægi ef þær hafa einungis jákvæð áhrif á loftslagsbreytingar til skamms tíma.²³ Sömuleiðis hefur nefnd á vegum norsku ríkisstjórnarinnar, sem var skipuð til að koma með tillögur um framkvæmd grænnar fjárlagagerðar, lagt til að aðgerðir verði

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/cop26_en.pdf

²¹ [OECD DAC Rio Markers for Climate, Handbook](#)

²² [Review of approaches to tracking climate expenditure, IEEP](#)

²³ [Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience, February 2021, World Bank Group](#)

flokkaðar eftir því hversu lengi loftslagsáhrif þeirra muni vara. Fjallað er ítarlega um græna fjárlagagerð beggja landanna í áðurnefndri skýrslu IEEP.

Á hinn bóginn er fjöldi aðgerða ekki talinn með í greiningu FJR, þrátt fyrir að færa megi rök fyrir að þær séu loftslagsaðgerðir, amk að einhverju leyti. Hér má nefna aðlögunaraðgerðir vegna loftslagsbreytinga, líkt og framlög ríkisins í Ofanflóðasjóð og framlög til flóðavarna. Evrópusambandið gerði grein fyrir aðlögunaraðgerðum, líkt og flóðavörnum, í áðurnefndu mati á loftslagsaðgerðum í fjármálaáætlun sinni fyrir árin 2014-2020. Sömuleiðis er fylgst með slíkum aðgerðum í grænni fjárlagagerð í Írlandi og í Frakklandi, samkvæmt nýrri skýrslu frá hugveitunni Institute for European Environmental Policy, IEEP.²⁴

Aðrir kostnaðarliðir sem telja ætti einnig sem loftslagstengdan kostnað hins opinbera eru:

- Hluti framlaga til þróunaraðstoðar sem tengja má við loftslagsmál s.s. framlög til Græna Loftslagssjóðsins (Green Climate Fund) sem nú hafa verið tvöfölduð. Slík framlög eru hluti af samvinnu sem Ísland tekur þátt í á grundvelli loftslagssamningsins falla undir skuldbindingar Íslands gagnvart Loftslagssamningnum.
- Opinbert framlag til rannsókna og þróunar grænna lausna svo sem framlag í fjölþjóðlega samvinnusjóði sem og innlenda sjóði sem að hluta til fjármagna verkefni tengd loftslagsbreytingum, líkt og Rannsóknar- eða Tækniþróunarsjóður.
- Kostnaður vegna kaupa á einingum til að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum.

Það er ljóst að stjórnvöld hafa tekið fyrstu skref í átt að auknu gagnsæi tengdum kostnaði vegna loftslagsaðgerða. Mikilvægt er þó að aðgengi að upplýsingum, auk flokkunar, sundurliðunar og greiningar kostnaðar verði bætt enn frekar og ýmsum álitamálum svarað.

²⁴ <https://ieep.eu/>

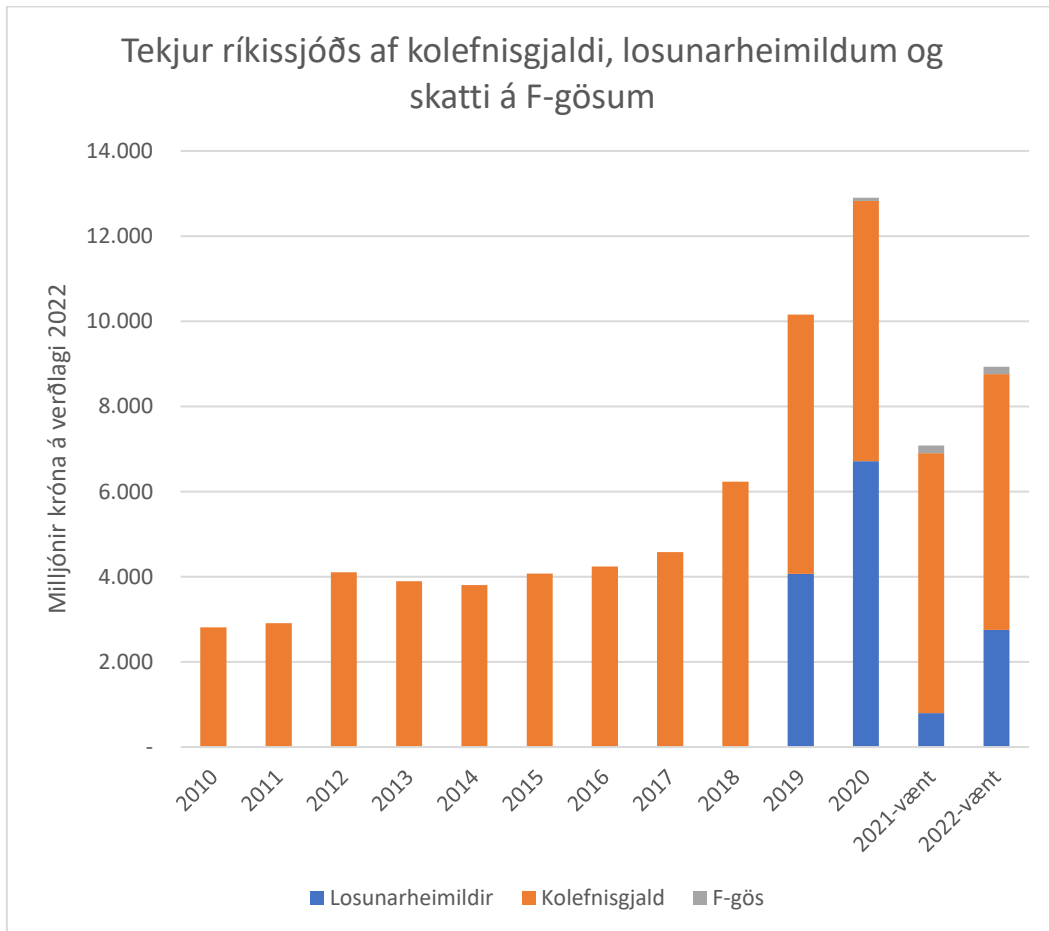
4. Tekjur ríkissjóðs

Flokkun

Hluti af aðgerðum ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum hefur jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs og eru þær flokkaðar sem tekjur vegna loftslagsaðgerða. Tekjur ríkissjóðs af loftslagsaðgerðum flokkast annars vegar í tekjur vegna kolefnisgjalds og skatts á F-gös og hins vegar í tekjur vegna þátttöku í viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir (EU ETS).

Upphæðir

Allt frá árinu 2010 hefur kolefnisgjald verið lagt á jarðefnaeldsneyti. Gjaldið er reiknað sem föst upphæð á hvern lítra af jarðefnaeldsneyti. Einnig hefur ríkisstjórnin sett sérstakt gjald á innflutning flúoraðra gróðurhúsalofttegunda (F-gasa) frá árinu 2020.²⁵ Samanlagðar beinar tekjur ríkissjóðs vegna loftslagsaðgerða hafa aukist töluvert á síðustu árum sbr. eftirfarandi mynd. Ekki er um frekara niðurbrot þessarra tekna að ræða, svo sem byrði mismunandi þjóðfélagshópa eða fyrirtækja vegna kolefnisgjalds.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Hagstofa Íslands²⁶

²⁵ [D.2 Skattlagning á F-gös, Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.](#)

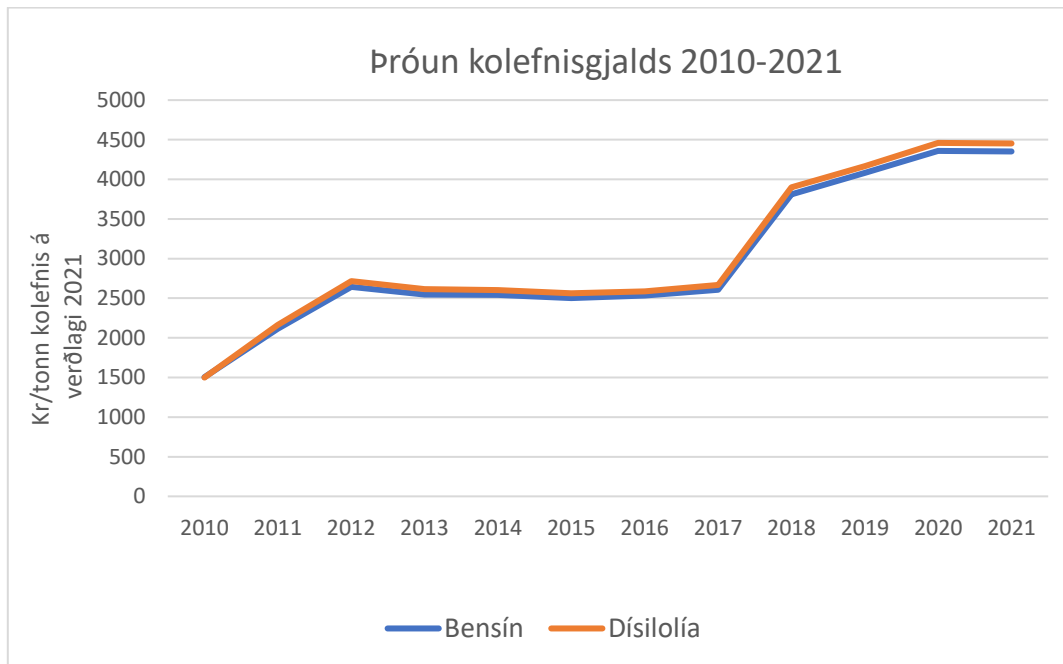
²⁶ Upplýsingar um tekjur vegna kolefnisgjalds og skattlagningar eru fengnar úr ríkisreikningum frá árunum 2010-2020 og fjárlögum fyrir árin 2021 og 2022. Sjá [Ríkisreikning 2019](#) og [Ríkisreikning 2020](#) undir „Aðrar tekjur“, og „Sala losunarkvóta“. Allar tölur eru núvirtar með tilliti til vísitölu neysluverðs og vænts verðlags fyrir árið 2022.

Reiknað er með að kolefnisgjald, gjald á F-gös og tekjur af losunarheimildum skili ríkissjóði samanlagt tæpum 9 milljörðum króna árið 2022. Meirihluti þeirrar upphæðar eða um 67% kemur frá kolefnisgjaldinu, tekjur af losunarheimildum 31% og tekjur vegna skattlagningar á innflutning F-gasa 2%.

Tekjur af kolefnisgjaldi

Tekjur af kolefnisgjaldi eru nú töluvert meiri en þær voru á tímabilinu 2010-2017, en þá námu þær um 2 til 4 milljörðum króna á hverju ári á væntu verðlagi ársins 2022. Árið 2018 hækkuðu þær þó töluvert, úr rúmum 4 milljörðum króna í 6,2 milljarða króna á hverju ári. Síðan þá hafa þær minnkað lítillega, en þær námu 6,1 milljarði króna árið 2021. Í ár er svo gert ráð fyrir að tekjurnar muni minnka um hundrað milljónir króna til viðbótar, ef tekið er tillit til verðlagsþróunar.

Hluti þessarar minnkunar er vegna minni sölu á eldsneyti, en samkvæmt tilraunatölfræði Hagstofu Íslands var eldsneytissalan árið 2021 4,6% minni en hún var árið 2018.²⁷ Kolefnisgjald hefur þó hækkað umtalsvert síðan 2010 eða um 200% síðan 2010 sbr. eftirfarandi mynd.



Heimild: Alþingi²⁸

Fjármála- og efnahagsráðherra svaraði nýlega fyrirspurn á Alþingi um tekjur af losun gróðurhúsalofttegunda²⁹. Þar sagði hann að ríkisstjórnin gerði ráð fyrir því að kolefnisgjald hækki í samræmi við þróun vísitölu neysliverðs, en þó aldrei umfram 2,5% verðbólguþolmið Seðlabankans, í náinni framtíð. Aftur á móti er gert ráð fyrir því að gjaldstofn kolefnisgjaldsins fari lækandi á næstu árum vegna samdráttar í notkun jarðefnaeldsneytis.

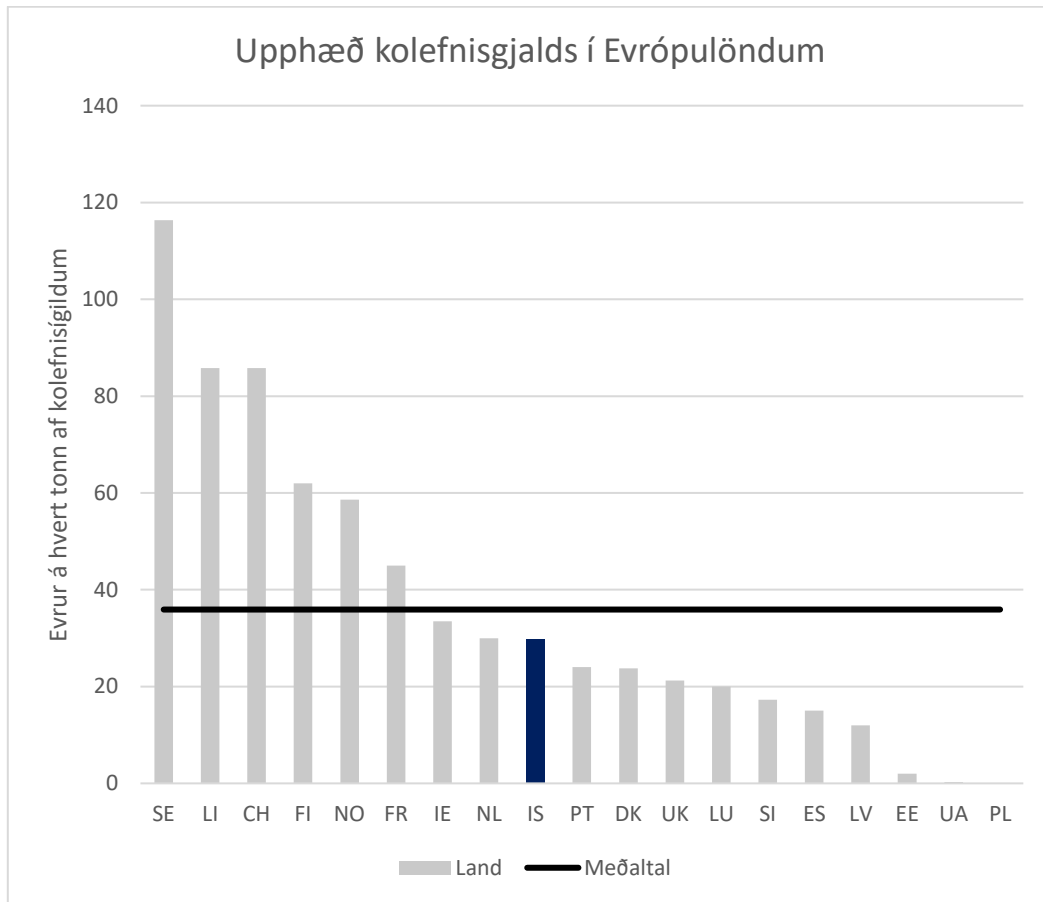
Þegar kolefnisgjald er borið saman við önnur lönd kemur í ljós að gjaldið er lægra hérlendis en það er að meðaltali í öðrum Evrópulöndum sem hafa komið slíkri skattlagningu á. Samkvæmt tölum frá

²⁷ Alþingi .

²⁸ <https://www.althingi.is/altext/151/s/1220.html>

²⁹ 152. löggjafarþing 2021-2022, Þingskjal 917 – 379.mál, vefur Alþingis.

Alþjóðabankanum nemur íslenska gjaldið 30 evrum á hvert tonn af kolefnisígildum, en það er tæplega tvöfalt hærra í Noregi og fjórfalt hærra í Svíþjóð.



Heimild: Alþjóðabankinn³⁰.

Samkvæmt mælaborði Alþjóðabankans hefur sérstakt kolefnisgjald verið sett á losun jarðefnaeldsneytis í 27 löndum, þar af eru öll hin Norðurlöndin og 12 önnur Evrópuríki.³¹ Tekjur af skattlagningunni eru mismiklar á milli landa, en í flestum þeirra eru þær ekki stór hluti af heildartekjum ríkisins. Hlutfallið er hæst í Finnlandi en þar stendur kolefnisgjaldið undir rúmlega 1% af allri skattheimtu og í Noregi og Svíþjóð er hlutfallið um 1%. Á Íslandi var þetta hlutfall um 0,6% árið 2020. Hafa þarf þó í huga í þessum samanburði að ákveðin fyrirtæki t.d. í Noregi fá kolefnisgjaldið endurgreitt.

Kolefnisgjaldið segir þó ekki alla söguna þegar kemur að skattlagningu losunar, þar sem aðrir skattar hvíla einnig á jarðefnaeldsneyti. Hér á landi innheimtir ríkið olúgjald af seldri olú, auk almenns og sértæks vörugjalds af seldu bensíni, en búist er við að þessir þrjú tekjustofnar muni skila ríkissjóði rúmum 20 milljörðum króna árið 2022. Þrátt fyrir að þessi gjöld á olú og bensín hafi ekki verið hugsuð sem loftslagsaðgerðir má líta á þau sem óbeinan kolefnisskatt, þar sem þau hafa sömu áhrif á hegðun neytenda og kolefnisgjaldið.

OECD tekur saman upplýsingar um heildarverð kolefnis (*e: effective carbon rates*) eftir löndum, en þar eru ofangreindum gjöldum bætt við kolefnisgjald og verð á uppboðsheimildum (sjá umfjöllun

³⁰ https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data

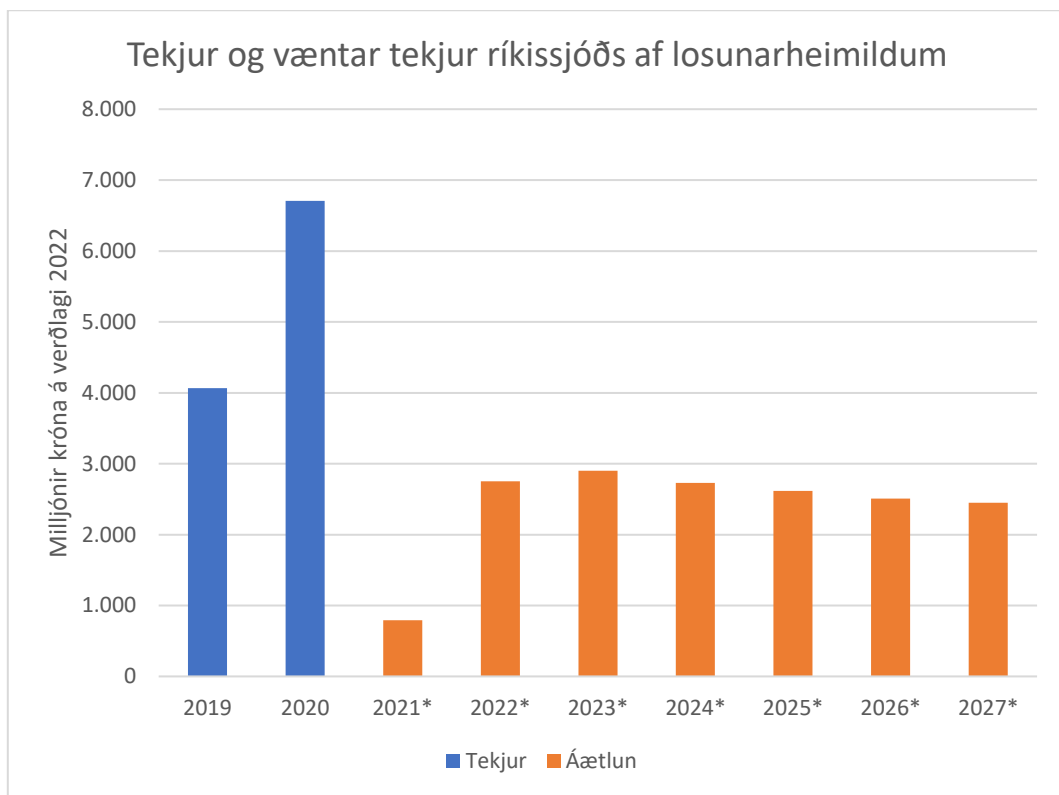
³¹ https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data

neðar).³² Samkvæmt þeim samanburði var Ísland með fimmta hæsta heildarverð kolefnis af öllum 37 aðildarríkjum stofnunarinnar árið 2018, þrátt fyrir að fjölmörg Evrópuríki hafi hærra kolefnisgjald.

Tekjur af uppboðsheimildum

Ísland hefur tekið þátt í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir frá árinu 2013, ásamt öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Samkvæmt EES-samningnum hefur íslenska ríkið átt tilkall til hlutdeildar í losunarheimildum sem boðnar eru upp á samevrópskum uppboðsvettvangi.

Þrátt fyrir að íslenska ríkið hafi átt rétt á hlutdeild í slíkum heimildum frá árinu 2013 hófst uppboð á þeim ekki fyrr en sex árum seinna eða árið 2019. Árin 2019 og 2020 voru uppsöfnuðu heimildirnar boðnar upp og námu tekjur af þeim 4 milljörðum króna árið 2019 og 6,7 milljörðum króna árið 2020 ef miðað er við verðlag þessa árs.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Hagstofa Íslands.

FJR gerir ráð fyrir því að tekjur af uppboðsheimildum hafi dregist saman árið 2021 og numið 800 milljónum króna, en að væntar tekjur af uppboðinu verði 2,8 milljarðar króna í ár. Íslensk stjórnvöld gera ráð fyrir nokkrum samdrætti í tekjum af uppboðsheimildum í viðskiptakerfi ESB. Á næstu fimm árum er reiknað með að tekjurnar dragist lítillega saman að raunvirði og nemi 2,4 milljörðum króna árið 2027 á væntu verðlagi ársins 2022. Í áður nefndu svari fjármála- og efnahagsráðherra segir hann að búist sé við 2-4% verðhækkun heimilda á hverju ári, en á móti sé gert ráð fyrir fækkun losunarheimilda.

Þvert á spár FJR er hins vegar mögulegt að losunarheimildum muni fjölga til muna á næstu árum. Tillögur framkvæmdastjórnar ESB um fjölgun uppboðsheimilda fyrir tímabilið 2021-2030 eru til

³² OECD (2021), Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en>.

umræðu innan ESB um þessar mundir. Tillögurnar eru hluti af „Fit for 55“-pakkanum sem ætlað er að stuðla að því að ESB nái settum markmiðum um kolefnishlutleysi árið 2050 og áfanga-markmiði um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030, miðað við árið 1990.

Verði tillögur framkvæmdastjórnarinnar samþykktar má búast við aukningu í tekjum af uppboðsheimildum, þar sem gert er ráð fyrir að sjóflutningar muni heyra undir viðskiptakerfið og að hærra hlutfall losunarheimilda í iðnaðarstarfsemi og flugstarfsemi verði boðið upp á næstu árum. Verði vegasamgöngur og byggingar felldar undir nýtt viðskiptakerfi gæti Ísland að auki átt tiltekna hlutdeild í uppboðsheimildum þessara geira.

Breytingar á viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir³³

Í júlí 2021 kynnti framkvæmdastjórn ESB tillögur sínar um breytingar á reglum viðskiptakerfisins fyrir tímabilið 2021–2030. Tillögurnar eru hluti „Fit for 55“-pakkans sem ætlað er að stuðla að því að ESB nái markmiðum sínum um kolefnishlutleysi árið 2050 og áfangamarkmiði um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030 miðað við árið 1990.

Tillögurnar fela í sér að mun fleiri losunarheimildir verði boðnar upp en gert er ráð fyrir í gildandi reglum. Samkvæmt tillögunum verða skilyrði fyrir endurgjaldslausri úthlutun til iðnaðarstarfsemi þrengd og á árunum 2026–2035 verður ókeypis úthlutun hætt í áföngum til geira sem teljast viðkvæmir fyrir kolefnisleka. Sú breyting helst í hendur við innleiðingu á nýju kerfi um kolefnisgjald á innflutning frá þriðju ríkjum (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) sem er ætlað að koma í veg fyrir kolefnisleka frá EES. Þá er stefnt að því að dregið verði úr ókeypis úthlutun til flugstarfsemi og að henni verði alfarið hætt árið 2027.

Að auki gera tillögurnar ráð fyrir því að viðskipti með losunarheimildir nái yfir stærri hluta losunar innan EES en áður, en lagt er til að sjóflutningar heyri undir viðskiptakerfið frá árinu 2023 og að nýtt kerfi verði stofnað um eldsneytisnotkun í vegasamgöngum og byggingum árið 2025. Samkvæmt tillögunum verða allar losunarheimildir til þessarar starfsemi boðnar upp.

Ráðstöfun tekna

Tekjur íslenska ríkisins af kolefnisgjaldi og skattlagningu á F-gös og ráðstöfun tekna vegna uppboðsheimilda eru ekki markaðar með neinum hætti, heldur renna þær beint í ríkissjóð. Þetta er í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar í opinberum fjármálum, en með lögum um opinber fjármál árið 2015 var tekið upp breytt fyrirkomulag rammastýringar á útgjöldum ríkisins. Fyrirkomulagið felur meðal annars í sér að horfið verði frá því að fjármagna verkefni með beinni mörkun skatttekna og að útgjöld ríkisins verði frekar ákvörðuð í fjárlögum og fjármálaáætlun heldur en sérlögum.³⁴

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2022-2026, sem var samþykkt 2021, er fjallað um ábendingar OECD frá 2019 um umfang og ráðstöfun kolefnisgjalda á Íslandi. Þar segir að stofnunin hafi lagt til að kolefnisgjöld verði hækkuð, auk þess sem innleiða ætti nýja skatta á aðrar gróðurhúsalofttegundir. Tekjurnar megi síðan færa til heimila og fyrirtækja í viðkvæmri stöðu. Þessar ráðleggingar voru fyrst birtar í skýrslu OECD um efnahagsumhverfið á Íslandi árið 2019, en þar var lögð áhersla á að endurdreifing tekna vegna kolefnisgjaldsins gæti dregið úr áhrifum þess á ójöfnuð og komið í veg fyrir að hann muni leiða til of mikillar aukningar í skattbyrði.³⁵

³³ Byggt á upplýsingum frá ESB [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-revision-of-the-eu-emission-trading-system-\(ets\)?sid=5801](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-revision-of-the-eu-emission-trading-system-(ets)?sid=5801)

³⁴ Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

³⁵ https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-iceland-2019_c362e536-en#page37

Stefna íslenskra stjórnvalda er ólík stefnu ESB, sem hvetur aðildarríki sín til að verja að minnsta kosti helmingi af tekjum af uppboðsheimildum í loftslagstengd málefni. Aðildarríkin hafa samanlagt varið um 75% af uppboðstekjum sínum til loftslagstengdra aðgerða á tímabilinu 2013-2020.³⁶

Ákvæði ESB um lágmarks ráðstöfun tekna af uppboðsheimildum í loftslagstengd málefni er þó ekki bindandi fyrir Ísland, þar sem fjárhagsmálefni er einn þeirra þátta sem falla utan samstarfs ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Aftur á móti var gert ráð fyrir því að helmingur uppboðstekna Íslands rynni í Loftslagssjóð og að tekjurnar skyldu jafnframt standa undir rekstri viðskiptakerfisins í stjórnsýslunni í upphaflegri gerð laga nr. 70/2012 um loftslagsmál.³⁷ Þetta ákvæði var hins vegar fellt úr gildi árið 2014.

Gagnsæi

Tekjur af loftslagsaðgerðum stjórnvalda sem falla undir beina skattlagningu á kolefni og flúrgös sem og tekjur vegna þátttöku viðskiptakerfis ESB um losunarheimildir hafa aukist töluvert síðan 2010 og liggur núverandi heildarupphæð þeirra skýrt fyrir.

Líkt og OECD nefnir í úttekt sinni um efnahagsumhverfið á Íslandi árið 2019 mun hærra kolefnisgjald auka skattbyrði ef tekjum ríkisins af gjaldinu er ekki dreift til baka til heimila og fyrirtækja sem greiða það. Þessi aukna skattbyrði bitnar að jafnaði mest á tekjulágum hópum þar sem þeir verja gjarnan stærri hluta tekna sinna í kolefnisfrekar vörur og þjónustu en aðrir þjóðfélagshópar.³⁸

Ekki liggur fyrir hvernig skattbyrðin af kolefnisgjaldi og öðrum loftslagstengdum sköttum dreifist á milli tekjutíunda og fyrirtækja hérlendis. Stjórnvöld þyrftu hins vegar að framkvæma slíka greiningu, vilji þau hafa yfirsýn yfir áhrif loftslagsskatta.

Hægt væri að stuðla að réttlátum umskiptum með því að ráðstafa skatttekjunum til fyrirtækja og heimila í viðkvæmri stöðu. Íslensk stjórnvöld boða réttlát umskipti fyrir alla hópa samfélagsins í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar en sú stefna hefur ekki verið innleidd í lög og reglur enn sem komið er.

Bein skattbyrði af kolefnisgjaldi segir þó ekki alla söguna, en skv OECD³⁹ er Ísland með fimmta hæsta heildarverð kolefnis af 37 aðildarríkjum stofnunarinnar árið 2018. Mikilvægt er að stjórnvöld hérlendis átti sig á heildarverði kolefnis og annarra gróðurhúsalofttegunda og samfélagslegum áhrifum þess sem og áhrifum á kolefnisleka.

Búist er við samdrætti í tekjuöflun byggðu á kolefnisgjaldi vegna minni sölu jarðefnaeldsneytis sem og samdrætti í tekjum af uppboðsheimildum þrátt fyrir væntar breytingar á Viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir. Til að auka fyrirsjáanleika í ríkisrekstri er mikilvægt að fjármálaáætlun til næstu fimm ára spegli með eins greinargóðum hætti og mögulegt er væntar tekjur ríkisins af loftslagstengdum aðgerðum.

Ólíkt ESB hafa íslensk stjórnvöld ekki birt stefnu um ráðstöfun tekna tengdum loftslagstengdum aðgerðum, svo sem tekna vegna uppboðsheimilda.

³⁶ https://ec.europa.eu/clima/system/files/2021-10/com_2021_962_en.pdf

³⁷ <https://www.althingi.is/lagas/140b/2012070.html>

³⁸ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306261916308583>

³⁹ OECD (2021), Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en>.

5. Samhæfing opinberra fjármála við stefnu í loftslagsmálum

Stefna um opinber fjármál þarf að grundvallast á skýrri stefnu í loftslagsmálum.

Eins og fjallað var um hér að framan gegna ríkisfjármál lykilhlutverki við að framfylgja stefnu hins opinbera í loftslagsmálum. Þetta endurspeglast meðal annars í ákvæðum Parísarsamningsins og ráðleggingum alþjóðastofnana. Þá byggist samvinna fjármálaráðherra um loftslagsaðgerðir á því markmiði að ríkisfjármál verði samofin stefnu og aðgerðum í loftslagsmálum.

Í umfjöllun um samhæfingu opinberra fjármála og loftslagsmála hafa alþjóðastofnanir bent á að fyrsta skrefið sé að skilgreina með skýrum hætti markmið og áherslur ríkisins í loftslagsmálum, bæði hvað varðar mótvægisáðgerðir og aðlögun að loftslagsbreytingum. Ljóst þarf að vera hvaða árangri ríkið hyggst ná og hvernig, þar á meðal hvernig aðgerðir verði fjármagnaðar. Stefnan í loftslagsmálum þarf með öðrum orðum að vera útfærð með þeim hætti að hægt sé að leggja hana til grundvallar við umfjöllun og stefnumótun um ríkisfjármál, fjárfestingar hins opinbera og ákvarðanir um kostnað og tekjuöflun ríkisins.

Eins og Loftslagsráð hefur áður bent á er mikilvægt að Ísland móti heildstæða langtímasýn um kolefnishlutleysi og aðlögun sem lögð verði til grundvallar við stefnumótun þvert á málaflokka. Þetta hefur sérstaka þýðingu í samhengi hagstjórnar, en til þess að hægt sé að móta stefnu um markvissa nýtingu opinberra fjármuna í þágu loftslagsmarkmiða þarf að útfæra og skýra mun nánar þau markmið sem stjórnvöld hafa sett sér í loftslagsmálum til lengri og skemmri tíma. Hér má einkum nefna að stjórnvöld hafa ekki sett fram útfærða aðgerðaáætlun um hvernig skuli ná markmiðum um að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040 og um hvernig tryggja eigi réttlát umskipti yfir í kolefnishlutlaust hagkerfi.

Fyrstu skrefin hafa verið stigin við samhæfingu ríkisfjármála og loftslagsmála.

Af opinberum gögnum um ríkisfjármál sést að vinna er hafin hér á landi við að flétta loftslagsmarkmið inn í stefnumörkun í opinberum fjármálum. Til að mynda er vikið að loftslagsmálum í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar 2022-2026. Þar kemur fram að skattkerfið muni áfram hafa hlutverki að gegna við grænkun hagkerfisins og að jákvæðir hvatar verði nýttir til að greiða fyrir grænum lausnum samhliða gjaldtöku á losunarvalda gróðurhúsalofttegunda. Nefnt er að þörf sé á áframhaldandi endurskoðun regluverks til að liðka fyrir þátttöku fólks og fyrirtækja í þessari vegferð og að ráðast þurfi tímanlega í þá vinnu til að tryggja aðlögunartíma og auka skilvirkni og hagkvæmni einstakra aðgerða. Í umfjöllun um óvissu um hagþróun er sérstaklega tekið fram að vægi áskorana á borð við loftslagsbreytingar muni aukast eftir því sem líði á tímabil stefnunnar.⁴⁰

Í núgildandi fjármálaáætlun 2022-2026 og í tillögu að fjármálaáætlun 2023-2027 er að finna fjölmargar tilvísanir til stefnu ríkisins í loftslagsmálum og þeirra áskorana sem loftslagsvandinn hefur í för með sér til lengri og skemmri tíma.⁴¹ Loftslagsmarkmið stjórnvalda endurspeglast í áherslum í þessum áætlunum og liggja að baki ýmsum markmiðum og mælikvörðum þeirra, þvert á málefna-svið. Í gildandi fjárlögum er að finna margvísleg útgjöld til loftslagsmála og hefur kostnaður vegna loftslagsmála aukist á undanförunum árum samhliða hertum kröfum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.⁴²

Einnig má nefna að fjallað er um loftslagsmál í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum sem gefin var út í maí 2021, en þar er meðal annars vikið að áhrifum loftslagsbreytinga á innviði, auðlindanotkun og samfélagslega þætti.⁴³

⁴⁰ [Tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 \(stjornarradid.is\)](#)

⁴¹ [Fjármálaáætlun 2022-2026.pdf \(stjornarradid.is\)](#); [Fjármálaáætlun 2023–2027.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

⁴² [Stjórnnarráðið | Fjárlög fyrir árið 2022 \(stjornarradid.is\)](#)

⁴³ [Vef-fylgiskjal-s1497-f_1.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

Auka þarf gagnsæi og tengja loftslagsmál með skýrari hætti við áætlanagerð um opinber fjármál.

Þrátt fyrir framangreint er ljóst að stjórnvöld eiga enn mikla vinnu fyrir höndum við að samhæfa stefnumörkun ríkisfjármála og loftslagsmála og að auka gagnsæi við áætlanagerð og ákvarðanir um framlög til loftslagsmála. Eins og nefnt var hér að framan er þörf á að útfæra nánar markmið stjórnvalda sem tengjast loftslagsmálum svo að þau geti orðið skýrari grundvöllur ákvarðana á sviði hagstjórnar og ríkisfjármála. Einnig þarf að bæta gagnsæi og framsetningu upplýsinga um kostnað og tekjur vegna aðgerða í loftslagsmálum til að unnt sé að gera sér grein fyrir tengslum loftslagsstefnu stjórnvalda og þeirrar forgangsröðunar sem fram kemur í fjármálaáætlun og fjárlögum. Eins og fjallað var um hér að framan er flokkun á kostnaði vegna aðgerða í loftslagsmálum ekki nægjanlega skýr auk þess sem loftslagsaðgerðir og kostnaður vegna þeirra eru í sumum tilfellum ekki eingöngu aðgerðir í þágu loftslagsmála. Framlög til loftslagsmála heyra undir mörg málefnasvið og því er erfitt að fá yfirsýn yfir allan kostnað sem hefur tengsl við loftslagsmarkmið stjórnvalda.

Af lestri fjármálaáætlunar er erfitt að átta sig á hvaða forsendur, gögn og greiningar liggja að baki forgangsröðun fjármuna og hvaða ávinnings er að vænta af framlögum til einstakra aðgerða. Í þessu samhengi má nefna að Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur verið falið að vinna kostnaðar- og ábatagreiningu á aðgerðum aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum sem og að greina áhrif einstakra aðgerða í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum á kjör fólks eftir tekjuhópum og búsetu.⁴⁴ Slík greining myndi hafa þýðingu við forgangsröðun fjármuna í fjármálaáætlun og fjárlögum.

Einnig er ljóst að efla þarf mat á loftslagsáhrifum stefnumarkandi aðgerða ríkisins til að skapa forsendur fyrir upplýstum og skilvirkum ákvörðunum um útgjöld til loftslagsmála. Hér má nefna að við gerð aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum var lagt mat á áhrif tiltekinna aðgerða á losun gróðurhúsalofttegunda og er gerð grein fyrir því mati eftir því sem við á í aðgerðaáætluninni.⁴⁵ Þrátt fyrir að slíkt mat geti haft mikið að segja við stefnumörkun um útgjöld til loftslagsmála verður ekki séð að fjallað sé um það í fjármálaáætlun hvaða áhrif þetta mat hefur haft á forgangsröðun fjármuna. Það sama má segja um greiningarvinnu sem unnin er af stofnunum ríkisins, en mikilvægt er að hún nýtist með markvissum hætti við stefnumótun í ríkisfjármálum. Má þar sem dæmi nefna mat Umhverfisstofnunar á loftslagsáhrifum aðgerða í aðgerðaáætlun sem stofnunin vinnur í tengslum við reglulegar skýrslur stofnunarinnar um stefnu og aðgerðir og framreiknaða losun Íslands (*e. Report on Policies and Measures and Projections, PAM*).

Svo virðist einnig sem skýra þurfi nánar hlutverk og samstarf opinberra aðila þegar kemur að samhæfingu ríkisfjármála við loftslagsstefnu stjórnvalda, einkum fjármála- og efnahagsráðuneytis og ráðuneytis loftslagsmála en einnig annarra fagráðuneyta og stofnana ríkisins. Loftslagsmál heyra sem fyrr segir undir mörg málefnasvið og er þörf á að samhæfa nálgun og verklag þeirra stjórnvalda sem koma að stefnumótun um framlög til loftslagsmála og eftirfylgni þeirra. Við lestur fjármálaáætlunar vakna til að mynda spurningar um hvernig ýmsir mælikvarðar hennar sem varða loftslagsmál eru ákveðnir og hvaða tengsl þeir hafa við áætlanir á viðkomandi málefnasviðum. Einnig má nefna að í lögum um opinber fjármál er gert ráð fyrir því að lagt sé mat á ávinning af ráðstöfun fjárveitinga til einstakra ríkisaðila og verkefna í ársskýrslum ráðherra. Þar sem loftslagsútgjöld dreifast til ríkisaðila og verkefna sem heyra undir mörg ráðuneyti er hins vegar erfitt að fá yfirsýn yfir þá eftirfylgni sem gert er ráð fyrir að birtist í ársskýrslunum.⁴⁶

⁴⁴ [Stöðuskýrsla aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum 2021.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

⁴⁵ [Stjornarráðið | Útreikningar \(stjornarradid.is\)](#)

⁴⁶ [Stjornarráðið | Ársskýrslur ráðherra \(stjornarradid.is\)](#)

Þrátt fyrir að fyrstu skrefin hafa verið stigin að samhæfingu ríkisfjármála og loftslagsmála á Íslandi er mikilvæg vinna framundan.

Tilfni er til að greina ítarlega hvernig nýta megi stefnumótunar- og ákvörðunarferli opinberra fjármála með markvissari hætti í þágu loftslagsmarkmiða. Skoða þarf hvaða aðferðir henta best hér á landi til að auka skilvirkni og gagnsæi varðandi fjármögnun loftslagsaðgerða þar með talið til að tryggja réttlát umskipti, auk þess sem huga þarf að hlutverki og samstarfi stjórnvalda við stefnumótun um framlög til loftslagsmála og eftirfylgni með þeim. Í þessu samhengi mætti horfa til aðferða grænnar fjárlagagerðar og læra af reynslu þeirra ríkja sem vinna að innleiðingu slíkrar nálgunar. Einnig er mikilvægt að sækja stuðning og leiðsögn í alþjóðlegt samstarf, meðal annars á vettvangi OECD og samstarfsvettvangi fjármálaráðherra um loftslagsaðgerðir.

Horfa verður heildrænt á hagstjórn og ráðstöfun opinberra fjármuna og leita leiða til að tryggja að allar ákvarðanir um opinber fjármál styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum, meðal annars markmið um kolefnishlutleysi, viðnámsþrótt gegn loftslagsbreytingum og réttlát umskipti. Hér má nefna fjórðu Helsinki-meginreglu samstarfsvettvangs fjármálaráðherra um loftslagsaðgerðir, sem miðar að samþættingu loftslagssjónarmiða við gerð þjóðhagsspar, fjármálaáætlunar og fjárlaga, auk opinberra fjárfestinga og opinberra útboða.⁴⁷ Í skýringum við Helsinki-meginreglurnar sem birtar eru á vefsíðu samstarfsvettvangsins kemur fram að slík samþætting geti meðal annars falið í sér að litið sé til loftslagsmarkmiða, loftslagsáhættu, tjónnæmis og stefnumiða í loftslagsmálum við gerð þjóðhagsspar og fjármálaáætlana.⁴⁸

Við innleiðingu nýrra aðferða og verklags til að samstillja ríkisfjármál við stefnu Íslands í loftslagsmálum er mikilvægt að nýta sem best fyrirliggjandi stefnumótunar- og ákvörðunartökuferli um opinber fjármál. Íslensk stjórnsýsla er að mörgu leyti vel í stakk búin til að innleiða aðferðir grænnar fjárlagagerðar enda er til staðar skýr umgjörð um stefnumótun og áætlanagerð á grundvelli laga um opinber fjármál. Í rammagrein 10 í tillögu að fjármálaáætlun 2023-2027 kemur fram að unnið sé að því innan stjórnsýslunnar að betrubæta verkfæri sem notuð eru í áætlanaferlinu til að innleiða betur svokallaða árangurstengda áætlanagerð (*e. performance budgeting*). Slík nálgun felst í að nýta mælanlegar upplýsingar í auknum mæli við gerð fjármálaáætlunar, fjárlagagerðar og við framkvæmd fjárlaga til að styðja við upplýsta ákvarðanatöku og auka gagnsæi og skilvirkni í ríkisrekstrinum. Liður í því er að efla hlutverk ársskýrslna ráðherra til að tryggja betri yfirsýn Alþingis og almennings á aðgerðum stjórnvalda með tilliti til þess hvaða árangur hefur náðst af ráðstöfun fjármuna.⁴⁹ Hugsa þarf sérstaklega að loftslagsmálum í tengslum við þessa vinnu og þeim áskorunum sem fylgja því hversu margir málaflokkar tengjast aðgerðum stjórnvalda í loftslagsmálum.

Einnig er mikilvægt að nýta sem best þá reynslu sem byggst hefur upp í stjórnkerfinu og má í því samhengi sérstaklega horfa til reynslunnar af kynjaðri fjárlagagerð sem beitt hefur verið hér á landi um nokkurt skeið og er mælt fyrir um í lögum um opinber fjármál. Kynjuð fjárlagagerð felur í sér að kynja- og jafnréttissjónarmið eru fléttuð inn í stefnumótun og ákvarðanatöku í tengslum við gerð fjárlaga auk þess sem lagt er mat á kynjaáhrif fjárlaga. Benda má á að í umfjöllun um græna fjárlagagerð hefur OECD mælt með því að innleiðing hennar sé samhæfð öðrum sértækum ferlum sem til staðar eru í viðkomandi ríki, svo sem kynjaðri fjárlagagerð.⁵⁰

⁴⁷ [Helsinki Principles | Coalition of Finance Ministers \(financeministersforclimate.org\)](https://www.financeministersforclimate.org/)

⁴⁸ [Explanatory Note -final.pdf \(financeministersforclimate.org\)](#)

⁴⁹ [0735.pdf \(althingi.is\)](#) bls. 107

⁵⁰ [Green Budgeting: Towards Common Principles \(europa.eu\)](#) og [OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf](#)

