

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Sent með tölvupósti á netfangið:
fir@fir.is

Kópavogi, 8. október 2025.

Efni: Áform um að Happraætti Háskóla Íslands verði undanþegið skattskyldu á fjármagnstekjum.

Þann 26. september sl. birti fjármála- og efnahagsráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (tollar, skilagjald, o.fl.) og óskaði eftir umsögnum almenninga um fyrirhugaðar breytingar. Í áformunum er m.a. mælt fyrir um breytingu „Happraætti Háskóla Íslands verði undanþegið skattskyldu af fjármagnstekjum“.¹

Íslandsspil sf. („ÍSP“), sem er í eigu Rauða krossins á Íslandi og Slysavarnafélagið Landsbjörg, sem reka söfnunarkassa undir merkjum ÍSP, hafa tekið umrædd áform um skattfrelsi Happraættis Háskóla Íslands („HHÍ“) til skoðunar og verður gerð grein fyrir sjónarmiðum félagsins í umsögn þessari.

ÍSP leggst gegn því að HHÍ verði undanþegið skattskyldu af fjármagnstekjum enda muni sú breyting auka frekar þann aðstöðumun sem er til staðar á spilakassamarkaði á milli ÍSP, rekstraraðila söfnunarkassa, og HHÍ, rekstraraðila happraættisvéla.

HHÍ nýtur nú þegar skattfrelsis á grundvelli þeirra laga sem tekur til rekstrar happraættisins, svo og laga um tekjuskatt, en vegna markaðsráðandi stöðu HHÍ á spilakassamarkaði og gífurlegs hagnaðar þess á undanförunum árum, m.a. vegna rýmri heimilda til reksturs spilakassa, hefur happraættið ráðist í fjárfestingar og fær nú verulegar vaxtatekjur. ÍSP leggst gegn að aukið verði við skattfrelsi HHÍ sem mun auka enn frekar framangreindan aðstöðumun á spilakassamarkaði.

I. Þróun reksturs spilakassa héraendis

Rekstur söfnunarkassa héraendis má rekja til ársins 1972 þegar Rauði krossinn fékk leyfi til reksturs „tíkalakassa“. Ágóði af kössunum rann til mannúðarmála, aðallega til reksturs sjúkrabíla. Í kjölfar eldgossins í Vestmanneyjum 1973 var augin þörf fyrir fé til hjálparstarfs og var kössum

¹ Tengil á umrædd áform um lagasetningu er að finna á samráðsgátt: <https://island.is/samradsgatt/mal/4068>.

fjölgað. Árið 1989 nýttu SÁÁ, Landsbjörg og Slysavarnafélag Íslands sér heimildir til samskonar reksturs. Þá hófu Rauði krossinn og SÁÁ samstarf og 1990 gengu Landsbjörg og Slysavarnafélag Íslands (nú Slysavarnafélagið Landsbjörg) í hópinn.

Árið 1994 voru Íslenskir söfnunarkassar (nú Íslandsspil sf., hér skammstafað „ÍSP“) stofnaðir í tengslum við setningu laga nr. 73/1994, um söfnunarkassa. Allur ágóði félagsins hefur frá upphafi runnið til eigenda þess og gert þeim kleift að sinna mikilvægum samfélagslegum verkefnum. Í dag eru ÍSP í eigu þ.e. Slysavarnarfélagsins Landsbjargar og Rauða krossins á Íslandi. Bæði félög gegna mikilvægu hlutverki í almannavörnum landsins og bera skyldur þar að lútandi skv. sérstökum samningi við dómsmálaráðuneytið. Þeim samningi fylgja engin fjárframlög frá ríkinu heldur hefur verið gert ráð fyrir því að starfsemin sé fjármögnuð með hagnaði ÍSP.

Eftir tilkomu lottó dróst hagnaður HHÍ verulega saman og til að bæta stöðuna var HHÍ veitt lagaheimild árið 1994 til reksturs spilakassa („happdrættisvéla“) á grundvelli laga nr. 77/1994 og skyldi hagnaður af rekstri happdrættisvéla fara í viðhald og nýbyggingar Háskóla Íslands. Með því var ríkið komið í beina samkeppni við almannaheillafélög.

Á umræddum tíma risu töluverðar deilur um leyfi HHÍ til reksturs happdrættisvéla og áhyggjur vöknuðu m.a. um hvaða áhrif innkoma HHÍ myndi hafa á markaðinn sem rekstraraðilar söfnunarkassa höfðu verið einir á. Af því tilefni kom m.a. fram í skýrslu dómsmálaráðherra til Alþingis haustið 1993 að „stjórnvöld myndu standa vörð um hlutverk samtakanna fjögurra ... einnig væri sjálfsagt að ræða við þá sem hagsmuna ættu þarna að gæta um hvort hægt væri að koma til móts við þá ef tekjur þeirra minnkuðu og hvernig skipta ætti tekjum milli þeirra.“

Í tengslum við framangreint var jafnframt gert samkomulag, með atbeina ráðuneytisins, milli rekstraraðila söfnunarkassa og HHÍ sem átti að tryggja að hvorugur aðili gæti stækkað of mikið á kostnað hins. Á grundvelli þessa samkomulags greiddi ÍSP hlutdeild af sínum hagnaði árin 1994, 1995 og 1996 til HHÍ og sú fjárhæð er á verðlagi dagsins í dag 290 milljónir króna. HHÍ féllst ekki á að framlengja samkomulagið við ÍSP þegar það rann út í árslok 1999 og markaði það m.a. upphafið að hagnaðarsamdrætti ÍSP.

II. Mismunandi heimildir aðila

Eins og fyrr segir var lagt upp með af hálfu dómsmálaráðuneytis, þegar HHÍ fékk leyfi til að fara inn á spilakassamarkaðinn, að sem mest jafnræði yrði meðal aðila. Staðreyndin er hins vegar sú að staða HHÍ er orðinn mun sterkari en gert var ráð fyrir og hefur sú staða þróast yfir árabíl á grundvelli mun rýmri laga og reglugerðarheimilda. Hér skiptir mestu að hámarksvinningar ÍSP

hafa í gegnum tíðina á grundvelli reglugerðar nr. 320/2008 verið 20.000 kr. í söluturnum og 100.000 – 300.000 kr. á vínveitingastöðum² og félaginu er ekki heimilt að samtengja söfnunarkassa.

Lög nr. 77/1994 heimila hins vegar HHÍ að samtengja happdrættisvélar sínar milli spilastaða. Á grundvelli slíkra samtenginga getur HHÍ boðið upp á margra milljóna söfnunarpotta, bæði á grundvelli söfnunar á milli spilastaða og ennfremur söfnunar innan spilastaða. Ekkert hámark hefur hins vegar verið sett á fjárhæð vinninga í spilakössum HHÍ skv. reglugerð nr. 455/1993, sem sett hefur verið á grundvelli laga nr. 77/1994, þrátt fyrir lagaskyldu þar um,³ en HHÍ hefur ákveðið sjálft að miða hámarksvinning við 17 milljónir króna samanborið við umtalsvert lægri hámarksvinning ÍSP. Að mati ÍSP kann framangreint að fela í sér ólögmæta ríkisstyrki. Hámarksvinningur spilakassa HHÍ er einnig mun hærri en tíðkast í sambærilegum rekstri erlendis. Þá hefur HHÍ einnig rekið ósamtengda spilakassa, sem ekki var gert ráð fyrir í upphafi og sem ekki verður séð að lög nr. 77/1994 geri ráð fyrir. Hámarksvinningur ósamtengdra happdrættisvéla HHÍ er 1.000.000 kr.

Ljóst er af framangreindu að aðstöðumunur aðila er gríðarlega mikill þvert á upphaflegar fyrirætlanir dómsmálaráðuneytis, fagráðuneytis málaflokksins, og áleitnar spurningar vakna um lögmæti framangeindra aðgerða.

III. Þróun tekna og hagnaðar

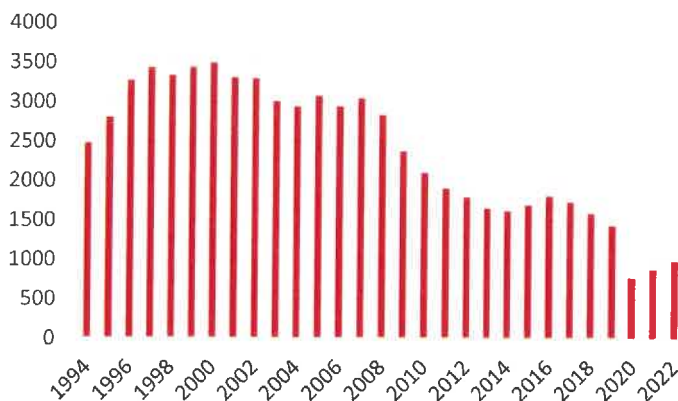
Afleiðingar framangreinds aðstöðumunar og rýmri heimilda HHÍ sjást glöggst þegar þróun á veltu og hagnaði félaganna er skoðuð. Tekjur ÍSP hafa lækkað umtalsvert og framlög til eigenda þess þar með, á meðan velta og hagnaður HHÍ hefur vaxið stöðugt undanfarin 20 ár.

Verulegur samdráttur hefur orðið í tekjum ÍSP frá innkomu HHÍ á markaðinn og sá samdráttur varð mjög hraður á árunum 2009-2014. Myndin hér að neðan sýnir þróun hreinna tekna ÍSP (tekjur að frádregnum vinningum) á árunum 1994-2022.

² Það er einungis nýlega, þ.e. í lok ársins 2024, sem hámark vinninga hefur verið hækkað sbr. reglugerð nr. 1035/2024.

³ Sbr. 2. málsl. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 13/1973, sbr. lög nr. 77/1994 „Ráðherra setur með reglugerð m.a. nánari ákvæði um staðsetningu, auðkenningu..... fjárhæð vinninga og aldur þeirra sem mega nota vélarnar.....”.

Hreinar tekjur Íslandsspila 1994-2022
á verðlagi ársins 2022 (milljónir króna)



Tekjur ÍSP voru í eðlilegum vexti meðan HHÍ var að koma sér fyrir á markaði 1994-1998 en á því tímabili var ÍSP gert að greiða 290 m.kr. tekjujöfnunargreiðslu til HHÍ. Tekjur ÍSP náðu svo hámarki á árinu 2000 þegar þær námu **3,5 milljarði króna** á núvirði. Tekjusamdráttur hefur verið nánast stöðugur síðan og síðasta ári var veltan komin niður í 979 milljónir. Tekjur ÍSP hafa því **dregist saman um rúmlega 70% frá aldamótum.**

Þetta sýnir glöggð þann fjárhagslega skaða sem innkoma HHÍ á spilakassamarkað, og það forskot sem HHÍ hefur notið varðandi vinningsfjárhæðir og samtengingu kassa, hefur valdið almannahellafélögunum – Rauða krossinum á Íslandi og Landbjörg – sem eiga ÍSP og þar með þeim mikilvægu samfélagslegu verkefnum sem félögin sinna á Íslandi að beiðni íslenska ríkisins, sbr. áður nefndan samning við dómsmálaráðuneytið.

IV. Fjárfestingar Happraættis Háskóla Íslands

Gífurlegur hagnaður HHÍ á undanförnum árum hefur leitt til fjárfestinga af hálfu happraættisins sem eru í engum tengslum við upphaflegan tilgang með rekstri happraættisins. Eins og fram kemur í e-lið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 13/1973 var HHÍ veitt leyfi til að reka happraætti til 1. janúar 2034. Ágóða skal varið til að reis byggingar á vegum Háskóla Íslands. Ennfremur er heimilt að verja hagnaðinum m.a. til greiðslu kostnaðar af viðhaldi háskólabygginganna, til fegrunar á háskólalóðinni, til þess að koma á fót og efla rannsóknarstofur við hinar ýmsu deildir Háskólans. Ágóða af rekstri happraættisvéla skal ráðstafað með þessum hætti, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 13/1973.

Í ársreikningi HHÍ vegna ársins 2024 kemur fram að hreinar happraættistekjur HHÍ hafi numið tæpum 3,89 milljörðum króna og nam rekstrarhagnaður vegna ársins 1,95 milljörðum króna.⁴ HHÍ nýtur skattfrelsis af þessum tekjum sínum. Athygli vekur að hreinar fjármunatekjur HHÍ námu rúmum 420 milljónum króna vegna ársins 2024 og nam því heildarhagnaður ársins rúmlega 2,37 milljörðum króna.

⁴ Ársreikningur 2024 er aðgengilegur hér: <https://arsreikningar.rikisreikningur.is/fyrirtaeki>.

Við nánari skoðun ársreikningsins kemur í ljós að HHÍ á markaðsverðbréf að fjárhæð 6,13 milljörðum króna en umrædd markaðsverðbréf greinast á eftirfarandi hátt:

Markaðsverðbréf greinast þannig:	2024	2023
Bankainnstæður og lausafjársgjafir	423.240.481	68.206.135
Innlend hlutabréf	332.349.307	347.729.846
Erlend hlutabréf	210.468.743	158.116.487
Innlend skuldabréf	5.067.129.663	4.787.176.098
Erlend skuldabréf	103.640.918	97.423.269
	<u>6.136.829.112</u>	<u>5.458.651.835</u>

Markaðsverðbréf er verðbréfaeign samstæðunnar á hverjum tíma og eru í eignastýringu hjá viðskiptabönkum HHÍ.

ÍSP bendir á að engin heimild er til staðar í þeim lögum og reglum sem um starfsemi HHÍ gilda þannig að happdrættið geti staðið í fjárfestingum með innlend og erlend skuldabréf, hvað þá innlend og erlend hlutabréf. Er hér fram komin enn ein birtingarmynd þess ójafnvægis sem til staðar er á spilakassamarkaði en á sama tíma má ljóst má að umrædd fjárfestingastarfsemi skilar HHÍ fjármagnstekjum sem ráðgert er að verði undanþegin fjármagnstekjuskatti. ÍSP telur að umrædd fjárfestingastarfsemi eigi sér ekki stoð í lögum og sé ekki í samræmi við þann tilgang með rekstri HHÍ. ÍSP leggst eindregið gegn því að HHÍ fái notið skattfrelsis hvað fjármagnstekjuskatt varðar.

V. Niðurlag

Að teknu tilliti til alls framangreinds leggst ÍSP eindregið gegn því að Hapdrætti Háskóla Íslands verði undanþegið skattskyldu af fjármagnstekjum.

Virðingarfyllst,
f.h. Íslandsspila sf.

Auður Sigrúnardóttir
[rafrænt undirritað]

Undirritunarsíða

Auður Cela Sigrúnardóttir



Undirritað af:
Auður Cela Sigrúnardóttir
0608784719
Dags: 08.10.2025
Tími: 17:01:43
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: 5d4c557c-
7896-4683-806c-
9d8501c7565a