

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10

150 Reykjavík

25. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um náttúrupassa, 455. mál.

Samtök atvinnulífsins leggjast gegn samþykkt frumvarpsins.

Almennt um skattlagninguna.

Verði frumvarpið að lögum verður lagður á skattur (náttúrupassi) sem ætlað er aflla um það bil 1 milljarðs króna árlega í ríkissjóð miðað við óbreyttan fjölda ferðamanna sbr. yfirlit í fylgiskjali II með frumvarpinu. Það er síðan Alþingis að ákveða með fjárlögum á hverju ári hve miklum hluta innheimts skatts er varið til uppbyggingar, viðhalds og verndunar ferðamannastaða eins og rætt er um í 1. gr. frumvarpsins.

Hér er um að ræða svokallaðan markaðan tekjustofn sem lagður er á tiltekna athafnir til að unnt sé að ráðast í framkvæmdir tengdar viðkomandi athöfnum. Ekkert kemur þó í veg fyrir að Alþingi ráðstafi tekjunum í önnur yfirþyrmandi og brýn verkefni ríkisins.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um opinber fjármál en þar er í greinargerð um 50. gr. frumvarpsins fjallað um markaðar tekjur og ráðstöfun þeirra:

„Skatttekjur eru skilgreindar sem lögbundnar tilfærslur skattgreiðenda til hins opinbera án þess að á móti komi bein þjónusta eða umbun.“

„Í aðalatriðum má skipta breytingunum í fimm þætti. Í fyrsta lagi færast þær tekjur sem hingað til hafa verið markaðar tilteknum stofnunum nú eingöngu hjá ríkissjóði. Í öðru lagi munu rekstrartekjur ríkisstofnana í A-hluta verða settar fram sem hluti af tekjum ríkissjóðs í heild. Það breytir þó ekki því að þessar tekjur verða bókfærðar í ársreikningum stofnana og verða alfarið til ráðstöfunar hjá þeim eins og verið hefur.“

„...með frumvarpinu ákveður Alþingi fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka í stað þess að veita þær sem fjárheimildir til einstakra ríkisaðila í A-hluta og verkefna, sbr. gildandi fjárreiðulög. Algengt er að Alþingi setji lög þar sem lagðir eru á ákveðnir skattar sem eru markaðir tilteknum málefnum. Þessir tekjustofnar hafa verið eignaðir þeim stofnunum sem hafa að stærstum hluta borið ábyrgð á framkvæmd þeirra verkefna sem skattlagningin var mörkuð. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjustofn sé tengdur málaflökki í heild sinni en ekki einstökum aðilum sem annast framkvæmd hans. Því beri að láta tekjurnar af honum renna í ríkissjóð en það sé hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflökks hverju sinni.“

Eins og þarna kemur fram munu sértekjur sem einstakar stofnanir aflla með því að veita þjónustu renna til þeirrar þjónustu eins og áður öndvert við markaða tekjustofna sem renna í ríkissjóð.

Samtök atvinnulífsins eru ekki andvíg mörkuðum tekjustofnum en telja að skattlagning eigi að vera sem almennust þó að í undantekningartilvikum sé réttlætanlegt að afmarka fjármögnun viðbótarútgjalda við þrengri hóp gjaldenda. Í þessu tilviki er ófyrirséð að hve miklu leyti skatturinn muni renna til viðkomandi málefnis og því verður að líta á ferðamannapassann sem almennan skatt. Minnt er á að tekjur ríkissjóðs af ferðaþjónustu hafa vaxið gríðarlega undanfarin ár annars vegar vegna þess hve mjög ferðamönnum hefur fjölgað og hins vegar vegna nýlegra breytinga á lögum um virðisaukaskatt. Samtökin telja í því ljósi engar ástæður til að leggja nú á nýjan sértækan ferðamannaskatt sem einungis auka tekjur ríkissjóðs lítillega.

Endalausir nýir skattar.

Samtökin hafa áður lýst þungum áhyggjum af stefnu sem birtist í fjölmörgum frumvörpum og frumvarpsdrögum undanfarin misseri þar sem einstökum stofnunum eru veittar auknar gjaldtökuheimildir og kynnt frumvörp um nýja markaða tekjustofna. Með þessu er dregið úr því að stofnanir þurfi að sækja gjaldaheimildir til Alþingis og fjárlaga og lúta aðhaldi sem því fylgir og í staðinn eru fundnar aðrar leiðir til að auka tekjur til ákveðinna verkefna, starfsemi eða aukins eftirlits.

Nokkur dæmi má nefna án þess að um tæmandi upptalningu sé að ræða. Með tillögu um flutning netöryggisveitar frá Póst- og fjarskiptastofnun til lögreglufirvalda fylgdi tillaga um nýtt netöryggisgjald án þess að dregið væri úr gjaldtökuheimildum Póst- og fjarskiptastofnunar. Frumvarp um nýjan orkuskatt til að jafna orkukostnað er til umfjöllunar. Frumvarp um nýjar og auknar gjaldtökuheimildir Fiskistofu er til umfjöllunar í þinginu. Nýjum vatnsskatti er ætlað að fjármagna hluta starfs Umhverfisstofnunar. Ætlunin er að framvegis verði þjóðskráin fjármögnuð með sérstöku gjaldi en helstu greiðendur verða væntanlega aðrar ríkisstofnanir. Lögð hafa verið fram frumvörp um stórauðnar gjaldtöku- og eftirlitsheimildir Samgöngustofu.

Liður í þessari þróun er frumvarp iðnaðar- og viðskiptaráðherra sem hér er til umfjöllunar.

Þetta gengur þvert gegn stefnu ríkisstjórnarinnar:

„Gerð verður úttekt á skattkerfinu og skattkerfisbreytingum undanfarinna ára og lagðar fram tillögur til úrbóta með það að markmiði að einfalda skattkerfið, breikka skattstofna, minnka tekjutengingar og draga úr undanskotum. Með einföldun skattkerfisins og innleiðingu jákvæðra hvata verður rekstur fyrirtækja einfaldari og skilvirkari.“

Um frumvarpið sjálft.

Samtökin telja að kostnaður við útgáfu, umsýslu og eftirlit með ferðamannapassanum sé vanmetinn. Það er lítið fjallað um þennan kostnað í greinargerð með frumvarpinu. Þó kemur fram að rekstur, umsjón og eftirlit eigi að taka til sín um 3,5% af tekjum Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en þangað eiga tekjur af ferðamannapassa að renna úr ríkissjóði. Þetta gætu verið um 35 mkr á ári miðað við óbreyttan ferðamannafjölda. Með því að lesa í umsögn fjármálaráðuneytis má hins vegar ætla að kostnaðurinn fyrstu þrjú árin verði alla vega tvöföld þessi fjárhæð. Nauðsynlegt er að miklu betri upplýsingar liggja fyrir um kostnaðinn bæði við uppbyggingu, rekstur og ekki síst eftirlit. Einnig er þörf á að gera mun betur grein fyrir hvernig ætlunin er að haga eftirliti.

Í frumvarpinu er lagt til að Ferðamálastofu verði heimilt að leggja 15 þúsund króna stjórnsýslusektir á passalaus ferðamenn en það má spyrja hvernig sektirnar muni skila sér frá erlendum ferðamönnum með gjalddaga 30 dögum eftir ákvörðun og þriggja mánaða kærufresti.

Aðrar gjaldtökuheimildir

Í fjölmörgum lögum er að finna heimildir til ríkisstofnana til að leggja á gjöld til að standa undir kostnaði við veitta þjónustu. Nokkrar þeirra tengjast frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar en ekki er gert ráð fyrir að þessar heimildir falli niður þótt frumvarpið um ferðamannapassa verði að lögum.

Í lögum um náttúruvernd (nr. 44/1999) segir svo í 32. gr.:

„Umhverfisstofnun eða sá aðili sem falið hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis getur ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Rekstraradili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið gjald fyrir aðgang að svæðinu ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum.

Tekjum samkvæmt síðari málslíð 1. mgr. skal varið til eftirlits, lagfæringar eða uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.”

Í nýjum lögum um náttúruvernd (nr. 60/2011) er sambærilegt ákvæði að finna í 92. gr. en einnig er í 85. gr. að finna heimild til Umhverfisstofnunar að fela öðrum umsjón náttúruverndarsvæða ásamt heimild til gjaldtöku:

„Umhverfisstofnun getur falið einstaklingum, sveitarfélögum eða öðrum lögaðilum umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða að þjóðgördum undanskildum. Gera skal sérstakan samning um umsjón og rekstur svæðanna sem ráðherra staðfestir. Til grundvallar samningi um umsjón friðlýsts svæðis skal liggja umsýsluáætlun fyrir svæðið. Í samningnum skal m.a. kveða á um réttindi og skyldur samningsaðila, menntun starfsmanna og gjaldtöku, sbr. 2. mgr. 92. gr.”

Á Þingvöllum er innheimt takmarkað gjald fyrir hluta þeirrar þjónustu sem þar er veitt en heimild til gjaldtökunnar er að finna í 7. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum (nr. 47/2004):

„Þingvallanefnd semur reglugerð um þjóðgarðinn, verndun og meðferð hans, en ráðherra staðfestir. Í reglugerð má ákveða að taka gestagjöld innan þjóðgarðsins fyrir veitta þjónustu og dvöl þar til að mæta kostnaði við þjónustuna og eftirlit með dvalargestum.”

Upptalningin hér að ofan er ekki tæmandi en sýnir að í núgildandi lögum eru heimildir til að innheimta ýmis konar gjöld af ferðamönnum.

Hvað er til ráða?

Ferðamenn hér á landi þekkja vel að innheimt eru gjöld til að skoða söfn, hella, gistingu á tjaldsvæðum, fara á salerni, skoða mannvirki og sýningar o.fl. Sums staðar er samstarf margra þar sem unnt er að kaupa aðgang t.d. að nokkrum söfnum gegn vægum gjaldi en ella. Sami háttur er hafður á víða erlendis þar sem ferðamenn greiða fyrir aðgang að svæðum, þjóðgördum, náttúruminjum o.fl.

Samtökin telja eðlilegt að ríki, sveitarfélög og einkaaðilar innheimti gjald fyrir þá þjónustu sem veitt er á hverju svæði fyrir sig. Bílastæði, heimreiðar, tjaldgisting, gestastofur, upplýsingar, bæklingar og margt fleira eru hlutir sem ferðamenn hafa getið gengið að án endurgjalds í mjög mörgum tilvikum. Eðlilegt er að breyta þessu og að gjaldið skili sér beint þangað sem eftirspurnin er mest og álagið á umhverfið sömuleiðis. Þegar eru til staðar heimildir til gjaldtöku víða og sjálfsagt að fara yfir það hvort þær þurfi breytinga við og hvernig gjöldin verða best nýtt.

Almenn uppbygging innviða og styrking almenns öryggis verði enn um sinn fjármögnuð með beinum framlögum úr ríkissjóði og þá munu sívaxandi tekjur af enn fleiri ferðamönnum koma að góðum notum án þess að gripið sé til enn einnar skattlagningar eins og náttúrupassa.

Við frekari vinnslu þessa máls er mikilvægt að hafa sem nánast samráð við ferðaþjónustuna og tryggja sem víðtækasta samstöðu um þá leið sem valin verður.

Virðingarfyllt,



f.h. Samtaka atvinnulífsins