



Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. október 2015

EFNI: Athugasemdir Íslandsstofu við frumvarp til laga um opinber fjármál (pskj. 232 – 206. mál)

Íslandsstofa, kt. 690986-1599, Sundagörðum 2, 104 Reykjavík gerir neðangreindar athugasemdir þessar við fyrirbyggjandi frumvarp til laga um opinber fjármál (pskj. 232 – 206. mál):

I.

Frumvarp til laga um opinber fjármál

Í frumvarpinu er gerð tillaga um heildstæða umgjörð um opinber fjármál.

Meðal þeirra nýmæla sem fram koma í frumvarpinu er 14. gr. þar sem mælt er fyrir um að ráðherra leggi fram á Alþingi frumvarp til fjárlaga fyrir næsta almanaksár á fyrsta fundi haustþings þar sem leitað er heimilda til útgjalda eftir málefna sviðum og málaflokkum og til hvers konar skuldbindinga A-hluta ríkissjóðs.

Miðað er við að fjárveitingar til stofnana og verkefna verði framvegis birtar í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga, sbr. 19. gr. frumvarpsins. Skipting fjárheimilda í fjárveitingar verður á ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra. Hver ráðherra setur fram stefnu fyrir þau málefna svið og málefna flokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára, sbr. 1. mgr. 20. gr. frumvarpsins. Þá skal hver ráðherra skila tillögum um skiptingu fjárheimilda til málaflokka í frumvarpi til fjárlaga fyrir komandi fjárlagaár til ráðherra, sbr. 21. gr. frumvarpsins.

Afstaða Íslandsstofu til frumvarpsins markast aðallega af þeim tillögum er virðast lúta að breytingum á markaðri tekjuöflun stofnunarinnar. Markaðar tekjur eru skatttekjur ríkisins sem eiga að renna til ákveðinna málaflokka, verkefna eða stofnana samkvæmt sérstökum lögum. Þær greinast frá öðrum tekjum ríkisins að því leyti að ráðstöfun þeirra er eyrnamerkt tilteknum málaflokki eða viðfangsefni. Dæmi um slíkar markaður tekjur er hið svokallaða markaðsgjald Íslandsstofu, sbr. eftirfarandi umfjöllun í kafla II.

Íslandsstofa gerir í þessu samhengi athugasemd við ákvæði 50. gr. frumvarpsins, sem ber yfirskriftina *Tekjur A-hluta ríkissjóðs*. Greinin er svohljóðandi:

„Skilgreining og flokkun tekna A-hluta ríkissjóðs skal gerð samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál þar sem megintekjuflokkar eru skatttekjur, tryggingagjöld, fjárframlög og tekjur sem greinast í eignatekjur, rekstrartekjur ríkissjóðs og ríkisaðila í A- hluta, sektir og skaðabætur, framlög og aðrar tekjur.

Rekstrartekjur ríkissjóðs skv. 1. mgr. ná til tekna fyrir veitta þjónustu þar sem gjaldtaka er ákvörðuð samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

Rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta skv. 1. mgr. ná til tekna sem tengjast með beinum hætti rekstri ríkisaðila og skiptast annars vegar í lögbundnar tekjur og hins vegar tekjur af frjálsum viðskiptum fyrir veitta þjónustu. Rekstrartekjurnar færast bæði sem tekjur í yfirliti fyrir ríkissjóð í heild og í reikningum hlutaðeigandi ríkisaðila í A-hluta.“

Skýringar við tilvitnaða grein í frumvarpinu benda til þess að í henni felist meiri breytingar en beinlínis má ráða af texta ákvæðisins. Segir þar að í aðalatriðum megi skipta breytingum frumvarpsins hvað snertir framsetningu og meðferð tekna hjá ríkissjóði í heild og hjá einstökum ríkisaðilum í A-hluta í fimm þætti. Er þar í fyrsta lagi nefnt að þær tekjur sem hingað til hafa verið markaðar tilteknum stofnunum færast nú eingöngu hjá ríkissjóði. Segir svo orðrétt:

„Fram hefur komið að með frumvarpinu ákveður Alþingi fjárheimildir til málefna- 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 málaflokki 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 málaflokks hverju sinni. Loks er það verkefni hlutaðeigandi ráðherra að ákveða fjárveitingar til þeirra aðila sem annast framkvæmdina. Mikilvægt er að í ríkisreikningi sé ávallt birt yfirlit sem sýni tekjustofna tengda málaflokkum og ráðstöfun þeirra.“

Af tilvitnuðum greinum frumvarpsins og athugasemdum í greinargerð að dæma er ljóst að meðal þeirra breytinga sem stefnt er að með hinni fyrirhuguðu lagasetningu er að afnema markaðar tekjur.

Nái frumvarpið fram að ganga er áformað að fyrstu fjárlög samkvæmt lögunum gildi fyrir árið 2017, sbr. ákvæði I. til bráðabirgða.

II.

Áhrif frumvarpsins á markaðar tekjur Íslandsstofu

Starfsemi Íslandsstofu byggir á löngu og farsælu starfi Útflutningsráðs Íslands og þar áður Útflutningsmiðstöðvar iðnaðarins. Útflutningsmiðstöðin var stofnuð af Félagi íslenska iðnrekenda árið 1971 eftir inngöngu Íslands í EFTA og saga stofnunarinnar spannar því nær fjóra áratugi.

Alþingi samþykkti vorið 2010 lög nr. 38/2010 um Íslandsstofu með það að markmiði að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum

og laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins, sbr. 1. gr. laganna. Þar segir í 2. gr. að hlutverk hennar sé „að vera samstarfsvettvangur fyrirtækja, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda um stefnu og aðgerðir til þess að efla ímynd og orðspor Íslands“. Í nefndaráliði utanríkismálanefndar með lagafrumvarpinu er lögð áhersla á að Íslandsstofa verði sjálfstæð stofnun en þar segir m.a.: „Sem samstarfsvettvangur opinberra aðila og atvinnulífsins verður hún sjálfstæð stofnun með blandaða stjórn. Íslandsstofu er þannig mörkuð sama staða innan stjórnkerfisins og Útflutningsráði nú. Þannig er lagt til að Íslandsstofa verði stofnun á grunni Útflutningsráðs og yfirtaki réttindi þess og skuldbindingar, sem og eignir og skuldir...“. Í frumvarpinu og greinargerðinni með því kemur skýrt fram að fjárhagur og reikningshald Íslandsstofu verði sjálfstætt en að Ríkisendurskoðun annist árlega endurskoðun reikninga stofnunarinnar.

Í samræmi við áður nefnt hlutverk Íslandsstofu er þátttaka fyrirtækja, hagsmunasamtaka og opinberra aðila að rekstri stofunnar eitt helsta einkenni starfsemi stofnunarinnar. Slíkt samstarf á sér bæði stað í gegnum einstök skilgreind markaðsverkefni með sínar eigin verkefnastjórnir, sbr. markaðsátakið „Inspired by Iceland“ (Ísland allt árið), en einnig í gegnum svokölluð fagråd Íslandsstofu. Samkvæmt lögum um Íslandsstofu skipar stjórn Íslandsstofu sérstök fagråd í helstu útflutningsgreinum. Um þessar mundir eru fagræðin sex, þ.e. fagræð ferðaþjónustunnar, fagræð lista og skapandi greina, fagræð sjávarútvegsins, fagræð matvæla, fagræð iðnaðar og þjónustu og loks fagræð erlendra fjárfestinga. Fagræðin skipa 10-12 aðilar sem eru fulltrúar fyrirtækja, ráðuneyta, hagsmunasamtaka og stofnana. Fagræðin eru stjórn og starfsmönnum til ráðuneytis um áherslur í starfsemi og verkefnavali. Að starfsmönnum Íslandsstofu undanskildum eru því samtals um 100 aðilar í fagræðum og verkefnisstjórnnum sem eiga reglulega aðkomu að því að móta starfsemi Íslandsstofu. Er þetta einsdæmi hér á landi og þótt víðar væri leitað.

Í allri starfsemi Íslandsstofu og forvera hennar hefur verið lögð áhersla á að þjónusta fyrirtæki sem skapa gjaldeyri og þjóðartekjur. Verkefni Íslandsstofu eru fjölbreytt og víðamikil en meðal þeirra má nefna kynningar á Íslandi erlendis fyrir hugsanlegum fjárfestum, skipulagningu á vörusýningum erlendis, ferðir viðskiptasendinefnda á áhugaverða markaði, fræðslu og ráðgjöf um markaðsmál fyrir útflutningsfyrirtæki, markaðsverkefni fyrir sjávarútveginn á borð við IRF eða Baccalá Islandia. Eitt þekktasta verkefni Íslandsstofu er þó sennilega markaðsátakið „Inspired by Iceland“ (Ísland allt árið) sem blásið var til að frumkvæði samráðshóps stjórnvalda og ferðaþjónustuaðila til að bregðast við fyrirsjáanlegum samdrætti í kjölfar eldgoss í Eyjafjallajökli í apríl 2010. Undanfarin ár hefur herferðin hlotið fjölda alþjóðlegra verðlauna og tilnefninga, s.s. á vettvangi Cannes Lion, ICCA, European Excellence Awards, Global Effie, Euro Effie og verðlaunahátíðar ÍMARK.

Framangreind verkefni Íslandsstofu snúast öll um kynningar- og markaðsmál með hliðsjón af hagsmunum fyrirtækja og íslensku þjóðarinnar. Eðli slíkrar starfsemi krefst virkrar þjónustu, hraðra viðbragða, hugarflugs, sköpunarkrafts og sveigjanleika.

Líkt og gilti um Útflutningsráð Íslands áður er hið svokallaða markaðsgjald helsti tekjustofn Íslandsstofu, sbr. 1. tl. 1. mgr. 5. gr. laga um Íslandsstofu. Það varð til í núverandi mynd í lok árs 1998, sem 0,05% af gjaldstofni tryggingagjalds. Gjaldstofn markaðsgjalds er með öðrum orðum launavelta í landinu og um álagningu gjaldsins og innheimtu fer eftir lögum um tryggingagjald. Tekjur af markaðsgjaldi eru markaðar Íslandsstofu og renna óskiptar til stofunnar. Íslandsstofa leggur áherslu á að markaðsgjaldið var á sínum tíma lagt á í samráði

við samtök atvinnurekenda og er ígildi iðgjalds fyrir þá þjónustu sem Íslandsstofa, áður Útflutningsráð Íslands, á að veita þeim. Það er m.a. á þessum grundvelli sem lög um Íslandsstofu gera ráð fyrir því að utanríkisráðherra skipi fjóra stjórnarmenn af sjö eftir tilnefningu Samtaka atvinnulífsins, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um Íslandsstofu.

Að mati Íslandsstofu hefur markaðsgjaldið reynst vel og skapað nauðsynlegan stöðugleika og festu um reksturinn. Sú festa gerir Íslandsstofu kleift að skipuleggja starfsemi sína með langtímahugsun að leiðarljósi ásamt því að tryggja svigrúm til að bregðast við síbreytilegum þörfum atvinnulífsins. Má því m.a. sjá stað í ýmsum vel heppnuðum verkefnum undanfarin ár sem Íslandsstofa hefur séð um framkvæmd á. Þess ber að gæta að mörg verkefni Íslandsstofu krefjast þess að ákvörðun sé tekin með löngum fyrirvara með umtalsverðum fyrirframgreiðslum, t.d. hvað varðar þátttöku á erlendum vöru- og þjónustusýningum. Þá eru verkefni Íslandsstofu sum hver illfyrirsjáanleg og því erfitt er að gera ráð fyrir þeim í fjárhagsáætlun hverju sinni. Núverandi fyrirkomulagi um markaðar tekjur Íslandsstofu í formi markaðsgjald styðja þannig að mati Íslandsstofu betur við lögbundið hlutverk stofnunarinnar og dregur jafnframt úr þeirri óvissu sem stofnunin myndi annars búa við ef fjárveiting kæmi beint úr ríkissjóði.

Það er jafnframt afstaða Íslandsstofu að ef rjúfa á tengsl milli markaðsgjaldsins og þeirra verkefna sem gjaldinu er ætlað að standa straum af bresti að sama skapi forsendur og lagaskilyrði fyrir gjaldtökunni sjálfri. Þannig er t.a.m. sérstaklega á um það kveðið í 5. tl. 1. mgr. 5. gr. laga um Íslandsstofu að ráðstafa skuli 14% af tekjum af markaðsgjaldi til samstarfsverkefna við aðila sem vinna að markaðssetningu á Íslandi fyrir erlenda fjárfesta.

III.

Niðurlag og afstaða Íslandsstofu

Ljóst er að verði fyrirleggjandi frumvarp til laga um opinber fjármál óbreytt að lögum myndi það hafa umtalsverð áhrif á starfsemi og rekstrargrundvöll Íslandsstofu.

Að mati Íslandsstofu hefur góð sátt hafi ríkt um markaðsgjaldið meðal fyrirtækja, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda. Vilji Íslandsstofu stendur því til þess að núverandi fyrirkomulag á fjármögnun starfseminnar með markaðsgjaldi verði fest í sessi til frambúðar. Þannig er festa tryggð í fjármögnun Íslandsstofu til framtíðar litið og dregið úr óvissu í rekstri hennar.

Að öllu framangreindu sögðu leggst Íslandsstofa alfarið gegn þeim hluta frumvarpsins sem snýr að afnámi markaðra tekja og áhrifum þess á starfsemi Íslandsstofu.

Af hálfu Íslandsstofu er óskað eftir fundi með fjárlaganefnd og lýsir Íslandsstofa sig í þessu samhengi reiðubúna til samstarfs um breytingar á frumvarpinu þannig að tryggja megi áframhaldandi sátt um fjármögnun stofnunarinnar með markaðsgjaldi.

Virðingarfyllst,

fh. stjórnar Íslandsstofu


Guðbjörg Edda Eggertsdóttir, varaformaður