



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 12. mars 2018

17070285A GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. til laga um markaðar tekjur ríkissjóðs, 167. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 22. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint þingmál.

Almennt um frumvarpið

Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur veitt nokkrar umsagnir um það málefni sem hér er til umsagnar. Um það vísast m.a. til umsagna um frumvarp sem varð að lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, um frumvarps um markaðar tekjur sem lagt var fram á Alþingi árið 2014 en hlaut ekki afgreiðslu.

Af hálfu sambandsins hefur gætt ákveðinnar tortryggni í garð þessara lagasetningaráforma, sem geta haft töluverð áhrif á samskipti ríkis og sveitarfélaga. Sambandið hefur þannig talið mikilvægt að standa vörð um markaða tekjustofna sem tengjast fjármögnun verkefna sveitarfélaga. Einkum hefur þá verið horft til eftirtalinna laga:

- Laga um skráningu og mat fasteigna
- Laga um þjóðskrá og almannaskráningu
- Laga um tryggingagjald og lög um atvinnuleysistryggingar
- Skipulagslaga
- Mannvirkjalaga
- Laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum
- Laga um tekjustofna sveitarfélaga

Það frumvarp sem hér er til umsagnar varðar öll framangreind lög, að frátöldum lögum um tekjustofna sveitarfélaga, en eins og kunnugt er byggist fjármögnun verkefna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á mörkuðum tekjum skv. II. kafla þeirra laga. Ekki er tilefni til að fjalla sérstaklega um jöfnunarsjóðinn í þessari umsögn þar sem ekki eru lagðar til breytingar á fjármögnun hans.

Varðandi markaðar tekjur sem kveðið er á um í ofangreindum lögum er í stuttu máli gengið út frá því að lagaákvæði sem tryggja stofnunum ríkisins sértekjur til þess að standa undir kostnaði við að veita þjónustu, verði endurskoðuð, þannig að í stað þess að gjald renni til viðkomandi stofnana renni það í ríkissjóð.

Þessi áform geta í mörgum tilvikum átt rétt á sér og horft til einföldunar við stjórnun ríkisfjármála. Álitaeftið snýr fremur að því hvort í frumvarpinu sé gengið of langt í átt til



slíkrar einföldunar og þá jafnframt hvort hagsmunum sveitarfélaga og annarra haghafa kunni að stafa ógn af samþykkt frumvarpsins. Í því samhengi er m.a. tilefni til þess að fjalla um uppsafnaðan höfuðstól vegna ákveðinna verkefna sem tengjast sveitarfélögum og hvort fyrirhuguð löggjöf hafi áhrif á hvað verður um þá fjármuni. Af hálfu sambandsins er gerð athugasemd við að ekkert samráð var haft við Samband íslenskra sveitarfélaga um efni frumvarpsins áður en það var lagt fram á Alþingi, þótt sambandið hafi sent fjármálaráðuneytinu ítarlega rökstutt erindi eftir að tilkynning var birt um áform um lagasetningu. Fulltrúar sambandsins og ráðuneytisins hafa hins vegar skipst á skoðunum um málið eftir að frumvarpið kom til þingsins.

Ábendingar við frumvarpið

Mikilvægt er að hafa í huga að markaðar tekjur eru af margvíslegum toga, eins og vikið verður að í ábendingum við einstakar greinar. Nokkrar frumvarpsgreinar snerta m.a. fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga og eru breytingar á slíkum lagaákvæðum eðli máls samkvæmt töluvert flóknari en breytingar á ákvæðum sem eingöngu lúta að mörkuðum sértekjum tiltekinna ríkisstofnana. Er af þeirri ástæðu nauðsynlegt að fram fari mat á áhrifum einstakra tillagna í frumvarpinu.

11. gr. Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna

Í stað orðanna „óskipt til Þjóðskrár Íslands“ í 3. mgr. 24. gr. laganna kemur: í ríkissjóð.

Fjármögnun starfsemi Þjóðskrár Íslands hefur ítrekað orðið að deilumálum milli ríkis og sveitarfélaga og má nefna fremur nýlegt dæmi þar sem í ljós kom að útgáfa vegabréfa, sem skapar miklar tekjur fyrir ríkissjóð, reyndist vanfjármögnuð og leiddi það til þess að stofnun innheimti of háar tekjur af sveitarfélögum vegna alls ótengds verkefnis, sem er rekstur fasteignaskrár og innheimta fasteignagjalda, til að fjármagna mismuninn. Eðlilegt er því að sveitarfélögin hafi verulega fyrirvara um 11. gr. frumvarpsins.

Í almennum athugasemdum á bls. 16 segir um þessa grein og ábendingar sambandsins:

Gerð er athugasemd við þá fyrirætlan að greiðslur frá sveitarfélögum skv. 24. gr. laga um skráningu og mat fasteigna renni í ríkissjóð í stað þess að vera markaðar Þjóðskrár Íslands. Að mati sambandsins er nauðsynlegt að þeim kostnaði sem greiðslurnar hafa staðið undir sé haldið aðgreindum í bókhaldi Þjóðskrár. Undir það síðastnefnda getur fjármála- og efnahagsráðuneytið tekið. Í umsögninni segir að um sé að ræða gjald fyrir tilgreinda þjónustu. Í frumvarpi þessu er tekið undir það sjónarmið að hluta og eru ekki lagðar til breytingar á þeim hluta gjalda í 24. gr. sem uppfyllir skilyrði þess að geta talist þjónustugjald, heldur einungis á lögákveðnu 850 kr. gjaldi fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingabók.

Að fenginni þessari skýringu er líklega ekki tilefni til alvarlegra athugasemda við greinina. Tilefni er þó til að áréttta að Þjóðskrár þarf að fá nægar fjárheimildir til að sinna lögbundnum verkefnum sínum þannig að t.d. útgáfa vegabréfa verði ekki fjármögnuð af ótengdum þjónustugjöldum sem renna til stofnunarinnar.

17. gr. Breyting á skipulagslögum, nr. 123/2010, með síðari breytingum.

2. másl. 1. mgr. 17. gr. laganna orðast svo: Ráðherra skal á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum ákvarða fjárveitingu til Skipulagssjóðs.



Sambandið telur ástæðu til að benda á að við vinnslu frumvarpsins hljóðaði ákvæði svo: Ráðherra skal á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum ákvarða fjárveitingu til Skipulagssjóðs sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af skipulagsgjaldi. Í því frumvarpi sem hér liggur fyrir er horfið frá áformum um að tekjur af skipulagsgjaldi renni að fullu til Skipulagssjóðs.

Í almennum athugasemdum á bls. 16 segir um þessa grein og ábendingar sambandsins:

Gerð er athugasemd við þá fyrirætlun að leggja niður Skipulagssjóð og sértekjur hans með breytingum á skipulagslögum. Með frumvarpi fjárlaganefndar var lögð til sú breyting að sérstakar tekjur sjóðsins féllu niður og í stað fjárveitinga úr honum kæmi beint framlag í fjárlögum á sömu forsendum. Með frumvarpi fjárlaganefndar var lögð til sú breyting að sérstakar tekjur sjóðsins féllu niður og í stað fjárveitinga úr honum kæmi beint framlag í fjárlögum á sömu forsendum. Ráðgert er í frumvarpi þessu að fjárveiting til sjóðsins verði óbreytt en að forminu til færast ákvörðun um fjárheimildir til Alþingis og fjárveitingar verði í höndum ráðherra. Ráða má af athugasemd sambandsins að hætta sé talin á að fjárveitingar til sjóðsins verði úr takti við tekjur af skipulagsgjaldinu en að mati ráðuneytisins er ekki hætta á því að fjárveitingar til Skipulagssjóðs skerðist þótt ráðstöfun umræddra skatttekna yrði færð að fullu undir fjárstjórnarvald Alþingis.

Árlegar tekjur af skipulagsgjaldi voru samkvæmt upplýsingum frá Skipulagsstofnun um 400 m.kr. á meðan fjárheimild Skipulagssjóðs á árinu 2018 er 196,5 m.kr. Sambandið hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að hækka árlegar fjárheimildir sjóðsins, þannig að hann verði fær um að styðja betur við skipulagsgerð. Til þess er ærin ástæða enda eru kröfur til skipulagsáætlana sveitarfélaga sífellt að aukast. Má nefna aukna áherslu á stefnumótun sveitarfélaga í húsnæðismálum, ferðaþjónustu, áherslur í loftslagsmálum og orkumálum, svo nokkur dæmi séu nefnd.

Ljóst má vera að núverandi fyrirkomulag við ákvörðun fjárheimilda til Skipulagssjóðs og annarra lögbundinna verkefna sem fjallað er um í þessu frumvarpi tryggir á engan hátt að framlög til verkefna fylgi kostnaðarþróun. Sambandið telur hins vegar einboðið að við umfjöllun um frumvarpið verði leitast við að tryggja til framtíðar að fjármögnun til verkefna verði ekki háð geðþótta einstakra ráðherra heldur verði lagt mat á raunverulega þörf með tilliti til almannahagsmuna. Í tilviki Skipulagssjóðs er um að ræða ákveðið jöfnunarhlutverk sem ákveðið er í skipulagslögum. Mikilvægt er að Alþingi viðurkenni að aukið flækjustig í skipulagslöggjöf og auknar kröfur til sveitarfélaga um stefnumótun, leiðir til hærri útgjalda í skipulagsmála. Við umfjöllun um þetta mál þarf jafnframt að horfa til áforma um að Skipulagssjóður komi að fjármögnun nýrra verkefna, á grundvelli fyrirhugaðra laga um skipulag haf- og strandsvæða. Í því ljósi telur sambandið að þörf sé á að hækka árlega fjárheimild Skipulagssjóðs um að lágmarki 100 m.kr.

19. gr. Breyting á mannvirkjalögum

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði 50. gr. orðist svo:

Tekjur af byggingaröryggisgjaldi renna í ríkissjóð.

Byggingaröryggisgjald hefur verið ætlað til að fjármagna starfsemi Mannvirkjastofnunar og áður Brunamálastofnunar. Á löngum tíma hefur safnast upp verulegur óráðstafaður höfuðstóll óráðstafaðra tekna af þessu gjaldi. Hefur sambandið bent á að hluta af þeim



tekjum mætti ráðstafa til þess að fjármagna áttak til þess að efla slökkvilið hér á landi. Vitað er að búnaður margra slökkviliða er of líttill og að auki kominn til ára sinna og er ljóst að það mun kosta verulegt áttak að koma þeim málum í ásættanlegt horf. Í frumvarpinu er lagt til að gjaldið renni í ríkissjóð og að Mannvirkjastofnun verði alfarið fjármögnuð með fjárveitingu á grundvelli heimildar í fjárlögum. Ekkert er hins vegar sagt um hvað verði um uppsafnaðan höfuðstól en vænta má þess að með tíð og tíma verði þeir fjármunir hvergi aðgreindir í reikningum ríkisins nema sérstaklega verði kveðið á um að svo skuli gert.

20. gr. Breyting á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði 12. gr. um fjárheimildir ofanflóðasjóðs orðist svo:

Fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum sem byggist á rekstri sjóðsins, framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára og öðrum verkefnum. Framkvæmdaáætlun skal miðast við markmið reglugerðar um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða.

Að áliti sambandsins er jákvætt að í þessu ákvæði, sem hefur ákveðna sérstöðu í frumvarpinu, skuli beinlínis vera mælt fyrir um að fjárveitingar taki mið af framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára. Rétt er þó að hafa þann fyrirvara á að í ákvæðinu felst engin trygging fyrir því að framkvæmdaáætlun taki mið af raunverulegri þörf fyrir framkvæmdir við ofanflóðavarnir.

Rétt þykir að vísa til umsagnar sambandsins á yfirstandandi þingi um frv. um breytingu á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, en þar er bent á að ráðstöfunarfé ofanflóðasjóðs síðustu ár hafi verið innan við helmingur af mörkuðum tekjum sjóðsins, þ.e. gjald sem lagt sé á allar brunatryggðar húseignir. Í umsögninni er hvatt til þess að tekin verði ákvörðun um að hækka árlega fjárheimild ofanflóðasjóðs, helst umtalsvert. Eftir efnahagshrunið árið 2008 hafi ekki verið annað hægt en að sýna því skilning að ríki drægi tímabundið úr stuðningi við ofanflóðavarnir. Nú, tæpum áratug síðar, sé kominn tími til þess að endurskoða fjárheimildir sjóðsins með hliðsjón af þeim innviðaverkefnum sem bíða aðkomu sjóðsins.

Í umsögn sambandsins er jafnframt bent á að fram hafa komið óskir um að hlutverk ofanflóðasjóðs verði útvíkkað, þannig að hann komi m.a. einnig að því að styrkja sjóvarnargarða sem ekki falla undir að vera hafnarmannvirki. Einnig hefur löggjafinn ákveðið að ofanflóðasjóður komi tímabundið að fjármögnun hættumats vegna annarra náttúruhamfara, sem getur skert enn frekar getu hans til að fjármagna lögbundin verkefni.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða leggur sambandið áherslu á að til grundvallar við ákvarðanir um framlög ríkisins til ofanflóðasjóðs, samkvæmt fjármálaáætlun og fjárlögum hvers árs, liggi áætlanir um nauðsynlegar framkvæmdir við ofanflóðavarnir á a.m.k. næstu fimm árum. Fjárheimildir taki jafnframt mið af því hvaða önnur verkefni sjóðnum er ætlað að fjármagna á hverjum tíma, s.s. áhættumat vegna eldgosa og flóða.

45.-47. gr. Breytingar á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990, með síðari breytingum.

Í fyrri umsögnum um málið hefur sambandið lagt áherslu á að almenn sátt hefur ríkt um núverandi fyrirkomulag ráðstöfunar tryggingagjalds og atvinnutryggingagjalds. Í



frumvarpi þessu er ekki gert ráð fyrir að mörkun gjaldanna verði að fullu afnumin, heldur er tekið á tilteknum atriðum.

Sambandið telur ástæðu til þess að taka sérstaklega undir áhyggjur Samtaka atvinnulífsins vegna 46. gr. frumvarpsins, en þar segir:

Árlegt framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða skal ákvarðað á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum.

Um þessi ákvæði segir m.a. í skýringum við frumvarpið á bls. 18:

Ekki er gert ráð fyrir að sú breyting hafi áhrif á umfang framlaga til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða eða á rekstrarumfang og -hæfi starfsendurhæfingarsjóða. Hið opinbera mun áfram standa við gerða samninga og stuðla að jafnvægi á vinnumarkaði í samræmi við skuldbindingar sem stofnað hefur verið til þótt framlög til verkefna verði ákveðin í fjárlögum hvers árs.

Sambandið tekur undir þær áhyggjur sem fram koma í umsögn SA, að engin trygging er hér veitt fyrir því að raunvirði þessa framlags haldist óbreytt, og tekur undir tillögu SA um að 45. og 46. gr. frumvarpsins falli brott.

Almennt um aðrar greinar frumvarpsins

Hægt væri að skrifa langt mál um fleiri greinar frumvarpsins en hér hefur verið fjallað um. Má þar nefna að það hlýtur að orka tvímælis að hrófla við fyrirkomulagi um fjármögnun Framkvæmdasjóðs aldraðra, sbr. 15. gr. frv., sem hlýtur að vera mikilvægt að efla til að standa undir þeim verkefnum sem honum eru falin samkvæmt lögum.

Einnig er tilefni til þess að setja fram almenna ábendingu um að alltof lítið samhengi er á milli ýmissa umhverfisskatta sem ákveðin eru með lögum og ráðstöfunar skatttekna til umhverfismála, sbr. 24. gr. um umhverfissjóð fiskeldis og 50. gr. um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Hið sama má segja um að lítið samhengi er á milli tekjuöflunar af ökutækjum og framlögum til samgönguverkefna.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri