

	Dagsetning	Tilvísun
Alþingi - fjárlaganefnd	15. mars 2018	18030036
Kirkjustræti		11.01
150 Reykjavík		IKM/ih

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur (þingskjal 241 – 167. mál).**

### Inngangur

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er megintilgangurinn að uppfylla skilyrði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, þannig að ákvæði um markaðar tekjur ríkissjóðs verði felld brott. Í greinargerðinni kemur einnig fram að með lögum um opinber fjármál var tekið upp breytt fyrirkomulag, þ.e. rammastýringar á útgjöldum ríkisins, sem felur m.a. í sér að horfið er frá því að fjármagna verkefni með beinni mörkun skatttekna og að reikningskilum ríkisins verði breytt í það horf að skatttekjur færast hjá ríkissjóði en ekki hjá einstökum ríkisaðilum.

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað fundið að fyrirkomulagi markaðra tekna og uppgjóri þeirra, sérstaklega varðandi það vandamál sem fylgir bindingu þeirra. Má nefna í þessu sambandi þau vandamál sem uppi eru varðandi uppgjör Vegagerðarinnar þar sem stofnunin er búin að „taka að láni“ 19 ma.kr. umfram innheimtu þeirra tekna sem henni eru markaðar.

Hér er ekki ætlunin að fjalla um frumvarpið í heild sinni heldur gera grein fyrir athugasemdum Ríkisendurskoðunar varðandi tiltekna þætti frumvarpsins. Annars vegar er um að ræða meðferð og skilgreiningu á tryggingagjaldi og hins vegar nokkrum ákvæðum í frumvarpinu sem virðast ganga gegn megin stefnu þess.

### Tryggingagjald

Skv. lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald, með síðari breytingum skulu launagreiðendur inna af hendi sérstakt gjald, tryggingagjald, af greiddum vinnulaunum, þóknunum, reiknuðu endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa eftir því sem nánar segir í lögumum.

Skv. 3. gr. laganna skal ráðstafa tryggingagjaldi með eftirfarandi hætti:

- Tekjur af atvinnuþryggingagjaldi (1,35%), skv. 1. mgr. 2. gr., skulu renna til Atvinnuleysistryggingasjóðs. Þó skulu tekjur af atvinnuþryggingagjaldi vegna reiknaðs endurgjalds þeirra sem falla undir gildissvið laga um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga renna í hlutaðeigandi deild þess sjóðs.
- Starfsendurhæfingarsjóðir, sem starfræktir eru á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, fái í sinn hlut 0,13% af gjaldstofni, skv. 1. tl. 2. mgr. 3. gr.

- c) Til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða skv. 4. tl. 2. mgr. 3. gr. renni 0,325%.
- d) Fæðingarorlofssjóður, skv. 5. tl. 2. mgr. 3. gr., fái í sinn hlut sem nemi allt að 0,65% af gjaldstofni.
- e) Tekjum af almennu tryggingagjaldi umfram það sem ákveðið er í ofangreindum töluliðum, þ.e. 1-5, renni til Tryggingastofnunar ríkisins til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga.

Þá er rétt að geta þess hér að skv. lögum um Ábyrgðarsjóð launa, nr. 88/2003, skal hann fjármagnaður með sérstöku ábyrgðargjaldi sem nema skal 0,05% af sama gjaldstofni og ofangreindur réttihafar eru miðaðir við, sbr. 2. mgr. 23. gr. Sama gildir um markaðsgjald sem rennur til Íslandsstofu og skal nema 0,05% af gjaldstofni, sbr. 1. tl. 1. mgr. laga nr. 38/2010. Það er einkenni markaðra tekna að ráðstöfun þeirra er skýrt tilgreind í viðkomandi lögum og því óheimilt að ráðstafa þeim með öðrum hætti.

Í 45. gr. frumvarpsins er aðeins gert ráð fyrir að 1. töluliður 2. mgr. 3. gr. laga um tryggingagjald falli niður en hann tekur til framlags til starfsendurhæfingasjóða. Ekki er á hinn bóginn lagt til að 4. tl. falli niður en hann fjallar um framlag til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða. Af orðum greinargerðar með þessari grein frumvarpsins verður þó berlega ráðið að gert sé ráð fyrir að þessi töluliður falli einnig niður auk þess að með skýrum hætti er mælt fyrir um breytingu á fjármögnun þessa framlags í 46. gr. frumvarpsins, þ.e.a.s. framvegis ákvarðast það á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum. Sama er og að segja um fjárveitingar til starfsendurhæfingasjóða, sbr. 47. og 48. gr. frumvarpsins.

Skv. þessu er gert ráð fyrir að Atvinnuleysistryggingasjóður, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga og Fæðingarorlofssjóður njóti áfram tekna skv. ákvæðum laga um tryggingagjald en séu ekki bundnir af ákvörðum Alþingi um árlega fjárveitingu.

Í frumvarpinu eru einkum færð þau rök fyrir þessari skipan að tryggingagjald flokkist ekki lengur sem skattur þar sem skatttekjur séu skilgreindar sem lögbundnar tilfærslur skattgreiðanda til hins opinbera án þess að á móti komi bein þjónusta eða umbun. Tryggingagjald sem lagt er á launagreiðslur og rennur til almannatrygginga sé ekki skilgreint sem skattur þar sem greiðandinn er á móti talinn öðlast aðgang að almannatryggingum.

Þessi röksemdafærsla getur átt við tryggingagjald sem sjálfstætt starfandi einstaklingar greiða en afar hæpið er að það geti átt við um aðra launagreiðendur, þ.e. lögaðila, því þeir öðlast ekki aðgang að almannatryggingum og atvinnuleysisbótum. Sama á reyndar við um ábyrgðarsjóð launa.

Í greinargerðinni er þetta rökstutt m.a. með áliti meirihluta fjárlagnefndar við frumvarp til laga um opinber fjármál. Þar segir orðrétt:

*Samhliða samþykkt frumvarpsins telur meiri hlutinn nauðsynlegt að hnykkja á breyttu verklagi varðandi uppgjör markaðra tekna ríkissjóðs. Nefndin undirbýr flutning frumvarps þar sem lagt verður til að dregið verði úr mörkun tekjustofna til liða á gjaldahlíð fjárlaga. Eftir sem áður er gert ráð fyrir að tryggingagjald verði markaðar tekjur og renni til Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og fleiri liða sem byggjast á samkomulagi ríkisins og aðila vinnumarkaðarins. Aðrar markaðar tekjur verða að mestu aflagðar nái það frumvarp fram að ganga.*

Ríkisendurskoðun bendir á að þetta samkomulag, sem vitnað er til í álitum fjárlaganefndar, er ekki meðal fylgiskjala frumvarpsins en hún telur að með þessu sé verið að veikja þá meginreglur sem birtist í 51. gr. laga um opinber fjármál að fjárveitingarvaldið sé hjá Alþingi.

### Önnur atriði

Í nokkrum tilfellum virðist sem verið sé að afnema mörkun tekna hjá einstökum aðilum en þegar grannt er skoðað kemur í ljós að svo er ekki.

#### *Íslandsstofa, 1. gr.*

Hér er kveðið á um að 2. töluliður laga um Íslandsstofu skuli orðast svo : „Fjárveiting sem ákvörðuð er af ráðherra á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum“. Hins vegar bætast tvær málsgreinar við 5. grein laga um Íslandsstofu. Fyrri mgr. fjallar um álagningu markaðsgjalds og er að meginefni samhljóða texta 1. tölul. sem felldur er niður. Þó að álagning markaðsgjalds sé færð til innan greinarinnar þá ber að hafa það í huga að þessi grein fjallar um tekjur Íslandsstofu. Engin ákvæði eru um að tekjur af þessu gjaldi skuli renna í ríkissjóð. Seinni málsgreinin hljóðar svo: „Tekjur Íslandsstofu skv. 2. tölul. 1. mgr. skuli aldrei vera lægri en sem nemur markaðsgjaldi skv. 2. mgr.“. Með tilvísun til framanritaðs vaknar upp spurningin til hvers er verið að breyta ákvæðunum 5. gr. laga um Íslandsstofu þegar stofnunin á eftir sem áður að fá markaðsgjaldið og fjárveitingu sem nemur að lágmarki fjárhæð markaðsgjalds.

#### *Fjármálaeftirlitið, 38. gr.*

Hér er kveðið á um að ráðherra skuli á grundvelli fjárheimilda í fjárlögum ákvarða fjárveitingu til reksturs Fjármálaeftirlitsins „sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af eftirlitsgjaldi og greiðslur fyrir sértækar aðgerðir samkvæmt lögum þessum“. Í skýringu með þessari grein kemur fram að með þessu er ekki hróflað við rekstrarskilyrðum Fjármálaeftirlitsins heldur verði um að ræða eins konar gegnumstreymi gjaldsins úr ríkissjóði þótt mörkun þess leggist af í eiginlegum skilningi líkt og í öðrum tilfellum. Það sem þessi grein hefur fram yfir breytingar á 1. greininni um Íslandsstofu er að ekki er vísað til Fjármálaeftirlitsins sem slíks heldur kveðið á um „opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi“. Þá er einnig skýrt tekið fram að eftirlitsgjaldið renni í ríkissjóð. Hins vegar er stofnuninni tryggð fjárveiting sem aldrei er lægri en eftirlitsgjaldið.

#### *Ábyrgðarsjóður launa, 54. gr.*

Hér kemur inn ný málsgrein sem hljóðar svo: „Tekjur Ábyrgðarsjóðs launa eru árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum, sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um innheimtu tekna af ábyrgðargjaldi.“ Hér er virðist um óbeina mörkun að ræða þar sem fjárveiting verður ekki lægri en nemur áætlun fjárlaga en gæti aukist ef tekjur af reiknuðu ábyrgðargjaldi er hærra en áætlun fjárlaga. Hins vegar er rétt að geta þess að í frumvarpinu er lagt til að breyting verði á 1. málsl. 1. mgr. þar sem skýrt er tekið fram að ábyrgðargjaldið renni í ríkissjóðs.

Einnig skal bent á að Ríkisendurskoðun telur rétt að flytja núverandi 4. mgr. til og hún verði 3. mgr. þar sem þá myndast eðlileg heild í 1.-3. mgr. sem fjallar um skilgreiningu, álagningu og kostnað gjaldsins hjá greiðendum.

*Gildistími og bundið eigið fé*

Þá má að lokum geta þess að í þessu frumvarpi er ekki svarað þeirri spurningu hvernig fara skuli með ógreiddar eftirstöðva markaðra tekna sem þegar hafa verið færðar í bókhald stofnana nú þegar mörkun tekna fellur niður. Það er heldur ekki getið um hvernig fara skuli með tekjur frá samþykkt laga um opinber fjármál og til samþykktar þessa frumvarps. Mikilvægt er að hér sé skýrt kveðið á um það hvernig farið skuli með tekjur réttthafa fram að gildistökudegi skv. ákvæði þar um í frumvarpinu.

