

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 21. febrúar 2019

1901067SA KB/bg
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp um endurgreiðslur félagasamtaka til almannaheilla vegna mannvirkjagerðar og annarra framkvæmda, 136. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 31. janúar 2019, þar sem veittur er frestur til 21. febrúar 2019 til að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Almennt

Fram kemur að markmið laganna sé að styðja við mannvirkjagerð og aðrar framkvæmdir félagasamtaka til almannaheilla og hvetja til þess að þau efla starfsemi eða bæti aðstöðu sína. Hvatningin er í formi endurgreiðslu á fjárhæð er nemur virðisaukaskatti sem þau hafa greitt vegna mannvirkjagerðar og annarra framkvæmda sem falla undir lögin.

Það er jákvætt að vilji sé til þess á Alþingi að styðja við mannvirkjagerð og aðrar framkvæmdir félagasamtaka til almannaheilla og hvetja þau til að efla starfsemi sína eða bæta aðstöðu. Þó vekur athygli að í frumvarpinu er ekki skilgreint hvernig félagasamtök falla undir skilgreininguna „félagasamtök til almannaheilla“. Starfsemi félagasamtaka er öflug víða um land, ekki eingöngu á sviði íþróttar og björgunarsveita líkt og nefnd eru sem dæmi í greinargerð, heldur einnig á sviði menningar og lista. Félagasamtök hafa beitt sér í þágu krabbameinssjúkra, fyrir vitundarvakningu í málefnum fatlaðra, barist gegn kynferðisofbeldi, staðið vörð um réttindi minnihlutahópa, beitt sér í umhverfismálum, margs konar útivist, skógrækt og svo mætti lengi telja. Flóra félagasamtaka er því breið bæði hvað varðar stærð, tilgang og fjárhagsgetu. Mikilvægt er að skýrt sé frá upphafi hvaða félagasamtök falla undir lögin. Einnig verður að taka tillit til þess að ef fara á þá leið að efla starfsemi félagasamtaka til almannaheilla er eðlilegt að sá stuðningur sé í raun og veru í boði fyrir öll félagasamtök en ekki eingöngu þau stærstu sem hafa fjármagn og þekkingu til að takast á við framkvæmdir.

Undanþegin gildissviði laganna er mannvirkjagerð eða aðrar framkvæmdir þar sem lögbundin starfsemi hins opinbera mun fara fram. Það þýðir að t.d. sveitarfélög geta ekki samnýtt húsnæði með félagasamtökum ef stefnt er að endurgreiðslu virðisaukaskatts en undir lögbundið hlutverk sveitarfélaga fellur meðal annars íþróttakennsla og margs konar félagsstarf barna, eldri borgara og fatlaðra svo dæmi séu nefnd.

Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga er hættá á að lögfesting frumvarpsins geti haft ýmsar óheppilegar og ófyrirséðar afleiðingar, aukið flækjustig og leitt til óskilvirkni við mannvirkjagerð. Telur sambandið því ákjósanlegra, ef stuðningur er við frumvarpið á Alþingi, að sömu reglur verði látnar gilda um mannvirkjagerð sveitarfélaga og félagasamtaka. Einnig veltir sambandið því upp hvort skilyrði fyrir

endurgreiðslu ætti ávallt að vera að mannvirkjagerð sæti útboðsferli, til að tryggja skilvirka meðferð opinberra fjármuna.

Stefnumörkun Sambands Íslenskra sveitarfélaga 2018-2022

Í stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2018-2022, sem byggð er á vandaðri umfjöllun á landsþingi sambandsins sem haldið var á Akureyri í september 2018, kemur fram að:

3.1.11. Sambandið skal vinna að því að endurgreiðsla virðisaukaskatts, sem leggst ofan á almenna starfsemi og fjárfestingar sveitarfélaganna, verði tekin til gagn Gerrar endurskoðunar með það að markmiði að starfsemi sveitarfélaganna myndi ekki skattstofn fyrir ríkið.

3.2.5. Sambandið gætir hagsmuna sveitarfélaga við mótun og framkvæmd stefnu ríkisins á sviði æskulýðs-, íþróttá- og menningarmála. Sambandið hvetur sveitarfélög til að vinna að jafnara aðgengi allra barna að íþróttá- og tómstundastarfi, óháð efnahag foreldra.

3.4.19. Sambandið skal beita sér fyrir því að hraðað verði vinnu við endurskoðun reglugerðar um fráveitur og skólp. Teknar verði upp viðræður við ríkið um leiðir til þess að ljúka því verkefni að innleiða tilskipun um fráveitur með fullnægjandi hætti, svo sem með því að fella niður virðisaukaskatt af fráveituframkvæmdum sveitarfélaga.

Rétt þykir að vekja athygli á því að 27. september sl. var dreift frumvarpi til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988 þar sem lagt var til að virðisaukaskattur vegna fráveituframkvæmdir sveitarfélaga yrði endurgreiddur. Flutningsmenn voru Jón Gunnarsson, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson, Teitur Björn Einarsson, Vilhjálmur Árnason og Ásmundur Friðriksson. Það vekur furðu að það frumvarp sé ekki enn komið á dagskrá þingsins en sambandið styður eindregið það frumvarp og ítrekar að almenn starfsemi og fjárfestingar sveitarfélaga eiga ekki að mynda skattstofn fyrir ríkið. Hvatt er til þess að það frumvarp verði tekið til meðferðar hið fyrsta enda brýnt hagsmunamál fyrir sveitarfélögin, íbúa landsins og umhverfið að hægt sé að flýta fyrir fráveituframkvæmdum.

Þjónusta sveitarfélaga og samstarf við félagasamtök í almannapágu

Sveitarfélög víðsvegar um landið hafa stutt dyggilega við störf félagasamtaka á fjölbreyttan hátt. Sum sveitarfélög styðja við starfsemiina með því að byggja eða útvega þeim húsnæði þeim að kostnaðarlausu en önnur velja að gefa fjármuni til byggingar húsnæðis sem þá er í eigu félagasamtaka. Í minni sveitarfélögum er mjög algengt að sveitarfélög fari í byggingu á mannvirkjum sem nýtast bæði sveitarfélögum og félagasamtökum þar sem samlegðaráhrif eru um notkun mannvirkja. Er þá farið í samstarf með félagasamtökum við hönnun og byggingu. Sem dæmi um mannvirki sem nýtist bæði sveitarfélögum við lögbundna opinbera starfsemi en einnig félagasamtökum má nefna:

- Íþróttamannvirki: Íþróttamannvirki eru gott dæmi um samlegðaráhrif þar sem skólar nýta sér íþróttamannvirki á skólatíma en síðan taka íþróttafélög við. Í íþróttamannvirkjum fer einnig fram margs konar lögbundið félagstarf

á vegum sveitarfélaga svo sem fyrir eldri borgara eða fatlaða. Umrætt félagsstarf er oft unnið í nánu samstarfi við félagasamtök.

- Húsnæði fyrir slökkvilið, sjúkrabíla og aðstaða fyrir björgunarsveitir: Víða nýtist húsnæði fyrir slökkvilið og sjúkrabíla einnig sem góð aðstaða fyrir björgunarsveitir þar sem hægt er að samnýta aðstöðu er snýr að þeim tækjum er viðkomandi aðilar þurfa að nýta við sín störf. Einnig starfa þessir aðilar oft náið saman.
- Menningarhús/félagsheimili: Menningarhús í landshlutum hafa hlutverki að gegna gagnvart tónlistarskólum er sveitarfélög reka en leiklistarfélag, kórar og önnur menningartengd félagasamtök nýta sér einnig slík húsnæði. Einnig fer þar fram ýmis konar félagsstarf aldraðra.

Samkvæmt 33. gr. a. í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 ber sveitarfélögum að ákveða skipulag frístundaheimila og rekstrarform með samþættingu skóla- og frístundastarfs og þarfir barna að leiðarljósi. Hafa því mörg sveitarfélög markvisst unnið að því að auka samstarf við frjáls félagasamtök til að samþætta skóla- og frístundastarf. T.d. með því að skipulagðar íþróttæfingar séu samhliða starfsemi frístundaheimila þannig að þegar tími barna í skóla og frístundaheimili lýkur hafa börn lokið skipulagði frístundastarfsemi með tilheyrandi hagræði fyrir bæði foreldra og börn. Við slíka samþættingu hafa sveitarfélög tryggt að húsnæði henti bæði börnum og félagasamtökum. Óljóst er hvaða áhrif samþykkt frumvarpsins hefði á uppbyggingu slíks húsnæðis en þess má vænta að þau verði töluverð ef eingöngu fæst endurgreiðsla að uppfylltu því skilyrði að félagasamtök fara í framkvæmdir. Gæti slíkt leitt til bæði óskilvirkni og hagsmunaárekstra. Stuðningur sveitarfélaga við félagasamtök er ólögbundið verkefni. Þ.e.a.s. sveitarfélögum er í sjálfs vald sett hvort þau styrki starfsemi félagasamtaka eða ekki. Sveitarfélög hafa þó almennt reynt eftir bestu getu og fjárhag að styðja við öflugt sjálfboðaliðastarf íbúa sinna. Þegar kemur að stuðningi við félagasamtök verður þó að hafa í huga að sveitarfélög eru að vinna með opinbert fé. Ber þeim því skylda til að ganga í skugga um að skynsamlega sé farið með fjármuni. Í því samhengi er vert að benda á að um mannvirkjagerð sveitarfélaga gilda lög um opinber innkaup en frjáls félagasamtök falla ekki undir gildissvið þeirra laga.

Oft á tíðum hefur stuðningur sveitarfélaga falið í sér uppbyggingu á mannvirkjum fyrir félagasamtökin. Eins og frumvarpið er sett fram getur það haft letjandi áhrif á stuðning sveitarfélaga við uppbyggingu mannvirkja til félagasamtaka þar sem ekki er boðið upp á sveigjanleika við útfærslu t.d. á eignarhaldi, framkvæmdaraðila eða notkun. Lítur út fyrir að engin greining hafi átt sér stað um kosti og galla þessa að skilyrða endurgreiðslu við mannvirkjagerð þar sem lögbundin starfsemi hins opinbera fer ekki fram. Það er ekki hvati í því fyrir sveitarfélög að setja fjármagn í uppbyggingu t.d. íþróttamannvirkja ef það fjármagn skilar sér ekki í eignfærðri fjárfestingu í bókhaldi sveitarfélagsins og ásamt tryggingu til langs tíma fyrir því að mannvirkin nýtist fyrir t.d. skóla.

Ef raunverulegur vilji Alþingis er sá að styðja við frekari uppbyggingu mannvirkja og annarra framkvæmda í þágu félagasamtaka þá ætti ekki að skipta máli hver leggur til fjármagnið, hver sér um uppbygginguna né hver er skráður fyrir fasteigninni. Það

eina sem skiptir í raun og veru máli er hver nýtir mannvirkin þegar þau eru komin í notkun.

Rétt er að vekja einnig athygli á því að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því hvað gerist ef t.d. félagasamtök byggja mannvirki og fá endurgreiddan virðisaukaskatt og síðan selja húsnæðið. Gæti þá myndast staða sem hvetur til þess að félagasamtök byggji húsnæði þar sem virðisaukaskattur er endurgreiddur en síðan er hægt að selja húsnæðið til þriðja aðila.

Breytingartillögur við frumvarpið

Sambandið mælir ekki með samþykkt frumvarpsins í núverandi mynd en leggur fyrst og fremst áherslu á að Alþingi taki til meðferðar þá stefnu sambandsins að endurgreiðsla virðisaukaskatts, sem leggst ofan á almenna starfsemi og fjárfestingar sveitarfélaganna, verði tekin til gagn Gerrar endurskoðunar með það að markmiði að almannaþjónusta sveitarfélaganna myndi ekki skattstofn fyrir ríkið. Ef slíkt fyrirkomulag yrði lögfest myndi flestum þeim álitaefnum sem vikið er að í þessari umsögn vera rutt úr vegi.

Sé ekki vilji til að endurskoða endurgreiðslur virðisaukaskatts á starfsemi sveitarfélaga almennt er lagt til að gerð verði sú breyting á frumvarpinu að mannvirkjagerð sveitarfélaga sem fellur að markmiðum frumvarpsins verði einnig undanþegin virðisaukaskatti. Í því samhengi mætti horfa til fyrri reynslu við endurgreiðslu á virðisaukaskatti til byggjenda húsnæðis. Þann 6. mars 2009 var samþykkt bráðabirgðaákvæði við virðisaukaskattslögin er heimilaði endurgreiðslu á virðisaukaskatti á kostnaði er sveitarfélög, stofnanir eða félög í þeirra eigu urðu fyrir við byggingu húsnæðis (lög nr. 10/2009 um breytingu á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, með síðari breytingum). Endurgreiddur var 100% virðisaukaskattur vegna vinnu manna á byggingarstað, vegna þjónustu hönnuða og eftirlitsaðila sem löggildingu hafa samkvæmt skipulags- og byggingarlögum vegna hönnunar eða eftirlit með byggingu og jafnframt var endurgreitt 100% virðisaukaskatts af þjónustu arkitekta, verkfræðinga og tækniþræðinga vegna hönnunar eða eftirlits við endurbætur eða viðhald þess háttar húsnæðis. Hægt væri að taka upp sambærilegt ákvæði þar sem fram kæmi að sveitarfélög og félagasamtök til almannaheilla fái endurgreiddan virðisaukaskatt á uppbyggingu húsnæðis er nýttist félagasamtökum í almannaþágu. Slík breyting myndi bjóða upp á nauðsynlegan sveigjanleika fyrir sveitarfélög og félagasamtök um allt land.

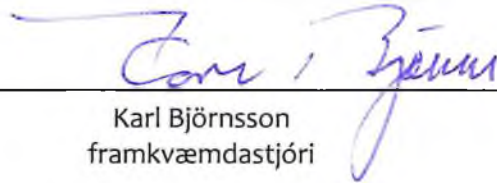
Vilji Alþingi halda fast í þá skilgreiningu að ekki verði um fulla endurgreiðslu virðisaukaskatts að ræða við byggingu húsnæðis sem samnýtt er fyrir lögbundna starfsemi opinberra aðila og starfsemi félagasamtaka ætti að vera hægt að fá endurgreiðslu hlutfallslega eftir því hversu stór hluti starfsemi fer fram í húsnæðinu fellur undir starfsemi félagasamtaka. Þannig væri hægt að tryggja samnýtingu t.d. íþróttamannvirkja og menningarhúsa, til hagsbóta fyrir félagasamtök og íbúa, en á sama tíma tryggja byggjendum húsnæðisins endurgreiðslu í samræmi við markmið frumvarpsins.

Lokaorð

Sambandið leggst ekki gegn samþykkt frumvarpsins en telur mikilvægt að þau sjónarmið sem rakin eru í umsögninni fái vandaða umfjöllun í nefndinni. Sambandið ítrekar fyrri varnaðarorð um að lög um stuðning til félagasamtaka til almannaheilla verði ekki til þess að minnka sveigjanleika og samstarf sveitarfélaga til uppbyggingar fyrir félagasamtök. Aðstæður eru mismunandi í hverju sveitarfélagi fyrir sig og eftir því hvers konar félagasamtök er um að ræða og er eðlilegt að löggjafinn taki tillit til þess svo væntanlegur stuðningur standi í reynd öllum félagasamtökum til boða. Að áliti sambandsins gefa framangreindar athugasemdir tilefni fyrir nefndina til þess að fara nánar ofan hvernig best megi ná fram markmiðum frumvarpsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

