



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

Málsheiti og nr.	Breytingar á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, FJR17060068
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	19. júlí 2017

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls

Með lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál (LOF), voru gerðar nokkrar breytingar sem snerta framsetningu og meðferð tekna bæði hjá ríkissjóði í heild og einstökum aðilum í A-hluta ríkissjóðs. Þannig er í 1. mgr. 51. gr. mælt fyrir um að flokkun tekna A-hluta ríkissjóðs verði samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Í 3. mgr. greinarinnar er gert ráð fyrir að rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta skuli tekjufærðar í reikningum þeirra en allar aðrar tekjur færast eingöngu til tekna í yfirlit fyrir ríkissjóð í heild.

2. Tilefni

Af framangreindum lagabreytingum leiðir að afnema þarf ákvæði um mörkun ýmissa tekna í gildandi lögum sem ekki teljast til rekstrartekna. Um er að ræða skatttekjur sem ráðstafað er með lögum til þess að standa undir kostnaði við tiltekna málaflokka, verkefni eða rekstur án þess að veitt sé sérgreind þjónusta á móti. Í daglegu tali hefur gjarnan verið rætt um eyrnamerkingu tekna í þessu sambandi. Gert er ráð fyrir því, í samræmi við ákvæði LOF, að fjármálaáætlun og fjárlög fyrir 2018 muni kveða á um að allar markaðar tekjur skuli renna í ríkissjóð og því er stefnt að framlagningu frumvarps við setningu Alþingis 12 september nk.

3. Hvert er úrlausnarefnið?

Að afnema ákvæði laga sem mæla fyrir um mörkun tekna ríkissjóðs. Í stað mörkunar muni viðkomandi tekjustofnar renna í ríkissjóð og framlög verða veitt til viðkomandi aðila í samræmi við ákvarðanir og forgangs röðun Alþingis.

4. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Gildandi lög kveða víða á um mörkun skatttekna og stangast þannig á við þann áskilnað laga um opinber fjármál sem að framan er lýst og þau markmið sem að er stefnt í lögunum, um gagnsæi og einföldun við fjárlagagerð og reikningsskil stofnana og ríkisins í heild.

B. Markmið

1. Markmið hins opinbera á þessu sviði

Að rjúfa þau tengsl milli tekna og gjalda sem felast í því að tekjum ríkissjóðs sé með sjálfvirkum hætti beint í tiltekna útgjaldafarvegi. Jafnframt að Alþingi, sem fer með fjárveitingavaldið, ákveði fjárheimildir málaflokka við afgreiðslu fjárlaga, með beinum framlögum úr ríkissjóði.

2. Tengsl við stefnu á málefnasviði og í málaflokki

Við afgreiðslu fjármálaáætlunar og fjárlaga marka Alþingi og stjórnvöld með sjálfstæðum hætti stefnu á hverju málefnasviði og hverjum málaflokki og fjármagn til að framfylgja henni.

3. Markmið sem að er stefnt í ljósi úrlausnarefnis

Að auka gagnsæi í tengslum við þá fjármuni sem eru til ráðstöfunar fyrir hvert málefnasvið og málaflokk. Alþingi ákveði fjárhagslegt umfang í starfsemi málaflokka og horfið verður frá eftiráleiðréttingum á fjárheimildum. Nánar um markmiðin:

- a) Ákvarðanir um ráðstöfun ríkistekna verða einungis teknar í fjárlögum og fjáraukalögum.
- b) Stutt verður við fjárveitingar- og fjárstjórnarvald Alþingis.
- c) Eftiráheimildir leggst af.
- d) Óvissu verður eytt um endanlegar fjárheimildir málaflokka á fjárlagaárinu.
- e) Útgjaldavöxtur sem leiðir af sjálfvirku streymi ríkistekna til málaflokka leggst af.
- f) Fjárlagagerð og reikningsskil stofnana og gerð ríkisreiknings verða einfölduð sem og fjármálastjórn ríkisstofnana og ríkisins í heild.
- g) Útgjaldamarkmið rammafjárlagagerðar ná betur fram að ganga.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Það fæli í sér réttaróvissu og jafnframt stefndi framangreindum markmiðum LOF í hættu. Slíkt hefði í för með sér óvissu, tímasóun og kostnað við framkvæmd fjárlaga og eftirlit með þeim.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Lagasetning er óhjákvæmileg í ljósi þess að lagaákvæði stangast á, svo sem að framan greinir undir lið A4.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Afnám mörkunar ríkistekna felur í sér smíði frumvarps til safnlaga, þ.e. svokallaðan bandorm, sem gerir ráð fyrir breytingum á lagaákvæðum þar sem skatttekjur eru markaðar með framangreindum hætti. Sú leið að frumvarp verði útbúið vegna hvers og eins af þeim um 40 lagabálkum sem um ræðir er ekki raunhæf.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Frumvarp til safnlaga (bandorms) sem nær til allra þeirra lagabálka sem afnám á mörkun tekna hefur áhrif á er talin heppileg framsetning þar sem hún er tiltölulega einföld og gagnsæ og með henni er haldið utan um breytingarnar sem lagðar eru til á einum stað.

Í aðalatriðum felast breytingarnar í því að ákvæði laga verða samræmd við áskilnað LOF og markmið hins opinbera, á þann veg að í stað þess að markaðar skatttekjur renni til viðkomandi rekstraraðila renni þær í ríkissjóð. Af því leiðir jafnframt að viðkomandi aðili fái eftirleiðis bein framlög úr ríkissjóði til að standa straum af starfsemi sinni, á grundvelli ákvarðana Alþingis við afgreiðslu fjárlaga.

Þó svo að bókhaldslegri mörkun tekna í fjárlögum verði hætt verður eftir sem áður unnt að bera saman fjárveitingar til viðkomandi aðila og tekjur af viðkomandi skatt- eða gjaldstofni, því tekjurnar verða áfram færðar í bókhaldi ríkisins og upplýsingar um tekjur, fjárheimildir og gjöld þar bæði aðgengilegar og tiltækar.

Mörkun tekna hefur kosti og galla sem draga má saman með eftirfarandi hætti:

<u>Kostir</u>	<u>Gallar</u>
Tengsl greiðenda við málaflokk og sú ásýnd að greiðslur renni beint til fjármögnunar skyldra verkefna.	Misræmi skapast milli tekna og fjárveitinga og markaðar tekjur eru iðulega í litlu samræmi við umfang starfsemi.
Greiðendur telja sig njóta beins ábata af greiðslum.	Fjárstjórn og forgangsörðun er ósveigjanlegri, sem og uppgjör.
Greiðslur eru settar í samhengi við markmið um fjármögnun.	Umtalsverð vinna við uppgjör eftir að fjárlagaári lýkur.

Tilhneiging hefur verið í þjóðfélagsumræðunni til að setja skatttekjur sem innheimtar eru á tilteknu svæði eða af tilteknum hópum í samhengi við ríkisútgjöld innan sama svæðis eða til hagsbóta fyrir sömu aðila. Mismunandi sjónarmið hvað þetta varðar endurspeglast í nýlegri fyrirspurn til fjármála- og efnahagsráðherra um virðisaukaskatt á veggjöld í Hvalfjarðargöngum og svari við henni (þskj. 1088,

344. mál á 146. lgþ). Meðal þess sem spurt var um var hvort ráðherra teldi eðlilegt að „viðbótarvegtollur sem tekinn er í einum landshluta renni beint í ríkissjóð“ eða hvort betur færi á að „ráðstafa honum til uppbyggingar samgöngumannvirkja beggja vegna ganganna eða lækkunar veggjalds?“ Með „viðbótarvegtolli“ var í fyrirspurninni átt við innheimtan virðisaukaskatt af umferðargjöldum vegna aksturs um Hvalfjarðargöng. Í svari ráðherra við þessum lið kom fram áréttning á þeim meginreglum sem fyrirhuguð lagasetning byggir á:

„[...] Tekjum ríkissjóðs vegna innheimtu virðisaukaskatts er ráðstafað í formi ríkisútgjalda í fjárlögum hvers árs án þess að sundurgreina þær eða marka tilgreindum verkefnum. Það er í verkahring Alþingis að ákveða til hvaða verkefna skatttekjum er ráðstafað sem í þessu tilviki eru eingöngu tekjur vegna innheimtu virðisaukaskatts, en samkvæmt lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, er meginreglan sú að marka ekki skatttekjur tilteknum stofnunum eða verkefnum. Afstaða ráðherra er í samræmi við þá efnisreglu í lögum um opinber fjármál.“

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á núgildandi lögum og reglum

Um er að ræða tiltölulega einfaldar breytingar sem ná til rúmlega 50 lagaákvæða í um 40 lagabálkum. Fyrirhugað frumvarp felur ekki í sér skerðingu á framlögum til stofnana heldur fyrst og fremst breytingu á framsetningu reikningsskila þeirra. Hætt verði að færa markaðar skatttekjur í reikninga stofnunar og í stað þess verða þær færðar hjá ríkissjóði og tiltækar þar til samanburðar við útgjöld viðkomandi stofnunar. Í einhverjum tilfellum má ganga út frá því að verkefni eða stofnun njóti framlags úr ríkissjóði jafnhátt áætluðum tekjum, samkvæmt ákvörðun Alþingis.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Ekki beint. Áformin styrkja þó fjárveitingar- og fjárstjórnarvald Alþingis sem leiðir af ákvæðum stjórnarskrár.

Efnahags- og framfarastofnunin og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafa bent á að umfang markaðra tekna hérlendis sé mun meira en almennt gengur og gerist. Í nýlegri skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins með tillögum um nýja rammalöggjöf um opinber fjármál kemur fram að um 17% af ríkisútgjöldum eru fjármögnuð með sértekjum eða mörkuðum tekjum sem er með því hæsta sem þekktist. Áformin eru þannig í samræmi við ábendingar alþjóðastofnana og bestu framkvæmd við fjárlagagerð í þeim löndum sem stjórnvöldum er tamt að bera sig saman við.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Taka þarf tillit til þjóðarréttarlegra skuldbindinga og annars lagaáskilnaðar að því er varðar skil eða ráðstöfun á tilteknum gjaldstofnum til ákveðinna verkefna og stofnana. Helstu dæmi eru FME, umboðsmaður skuldara og jöfnunarsjóður alþjónustu. Af slíkum áskilnaði og eðli gjaldtökunnar kann að leiða að framlag úr ríkissjóði skuli ekki verið lægra en sem nemur innheimtum tekjum.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Ekki er um aðra beina hagsmunaaðila en þá sem hingað til hafa verið móttakendur markaðra tekna.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já. Áformin snerta málefna við flestra ráðuneyta.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Sambærilegt frumvarp var lagt fram af hálfu meiri hluta fjárlaganefndar á 143. löggjafarþingi og bærust við meðferð þess umsagnar sem horft hefur verið til við undirbúning fyrirhugaðs lagafrumvarps.

4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu eru kynnt almenningi á vef ráðuneytisins og gert er ráð fyrir að drög að

frumvarpi verði kynnt almenningi þegar þau liggja fyrir.

G. Frummat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Samantekt um það mat á áhrifum, sem þegar hefur farið fram, með vísun í fylgiskjöl

Það fjárheimildakerfi, sem komið var á fót við setningu laga um fjárreiður ríkisins árið 1998, hefur þótt óþarflega flókið. Utanumhald um markaðar tekjur á þar stóran þátt. Við fjárhagsleg uppgjör, þar sem m.a. þarf að stilla saman fjárheimildum og niðurstöðutölum reikningshalds, auka markaðar tekjur oft flækjustigið. Mikilvægt hlutverk lokafjárlaga hefur verið að jafna frávik áætlana og útkomu markaðra tekna með tilsvareandi áhrifum á fjárheimildir. Niðurstaðan er flókið ferli og samhengi í utanumhaldi fjárheimilda sem verja þarf talsverðum tíma og kostnaði í að stilla saman. Gert er ráð fyrir að áhrif frumvarpsdraganna muni því ekki síst felast í einfaldara og gegnsærra fjárheimildakerfi sem einfaldi auk þess framkvæmd fjárlaga og reikningshalds og spari þannig bæði tíma og kostnað.

2. Áform um ítarlegra mat á áhrifum eftir því sem við á

Ekki eru uppi áform um frekara mat á áhrifum þeirrar leiðar sem lögin fela í sér. Markmið laganna þess efnis að markaðar tekjur skuli renna í ríkissjóð og viðkomandi aðilar fái beinar fjárveitingar úr ríkissjóði á sér langa sögu. Árið 2014 lagði meiri hluti fjárlaganefndar fram frumvarp á Alþing í þessu skyni, líkt og að framan greinir, en frumvarpið hlaut ekki brautargengi einkum í ljósi þess að á sama tíma var unnið að frumvarpi um opinber fjármál sem gerði einmitt ráð fyrir slíkri aðgerð. Ítarlegra mat er auk þess ekki talið nauðsynlegt í ljósi þess að um fremur tæknilega breytingu er að ræða.

3. Liggur fyrir hvort fyrirhuguð lagasetning hefur mikil eða meðal áhrif á jafnrétti kynjanna?

Já, ekki er unnt að merkja nein áhrif af fyrirhugaðri frumvarpgerð á jafnrétti til hins betra eða verra. Sér í lagi verður ekki séð að áformin hafi nein áhrif á jafnrétti kynjanna. Í þeim felst breytt form á fjármögnun þeirra verkefna sem notið markaðra tekna þannig að í stað slíkra tekna fá verkefnin beinar fjárveitingar úr ríkissjóði.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já. Gengið er út frá því að frumvarpið megi leggja fram við þingsetningu en áður verði frumvarpsdrög birt almenningi.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar?

Nái áformin fram að ganga mun löggjöfin hafa áhrif á framsetningu fjárlaga fyrir árið 2018 og meðferð ríkisfjármuna sama ár.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Engar frekari forsendur þurfa að vera fyrir hendi, en lagasetningin myndi hafa talsverð áhrif til einföldunar á reikningsuppgjöri stofnana og ríkisins í heild.

4. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Nei. Að mati ráðuneytisins er flækjustigið sem mörkun ríkistekna skapar vel þekkt og árangur af afnámi mörkunar því augljós.

I. Annað

Frumvarp meiri hluta fjárlaganefndar á 143. löggjafarþingi árið 2014 sem vísað er til að framan: www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=143&mnr=306.

Um fjöllun um mörkun tekna í svörum við fyrirspurnum á Alþingi:

- Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Kristjáns Þórs Júlíussonar um markaðar tekjur og ríkistekjur, á 138. löggjafarþingi: www.althingi.is/altext/138/s/1057.html.
- Svar fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur um markaðar tekjur til vegamála, á 146. löggjafarþingi: www.althingi.is/altext/146/s/1075.html.