

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Íslandsstofu, nr. 38/2010 (fjármögnun).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögnum fellur brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Tilgangurinn með frumvarpi þessu er að festa fjármögnun Íslandsstofu í sessi. Núverandi fyrirkomulag, þar sem markaðsgjald hefur verið einn helsti tekjustofninn, rennur sitt skeið í lok ársins, sbr. ákvæði til bráðabirgða II í lögum um Íslandsstofu, nr. 38/2010. Markaðsgjaldið var síðast framlengt vegna forvera Íslandsstofu, Útflutningsráðs, til fimm ára vorið 2007. Það tímabil fluttist óbreytt yfir til Íslandsstofu við yfirtöku réttinda og skyldna Útflutningsráðs með lögum nr. 38/2010. Í frumvarpinu er lagt til að núverandi fjármögnun Íslandsstofu með markaðsgjaldi verði ótímabundin og þar með settur fastur fjárhagslegur rammi utan um starfsemina til lengri tíma.

Sögulegt yfirlit á fjármögnun til eflingar útflutnings.

Útflutningsráð Íslands var alla tíð sjálfstæð stofnun fjármögnuð beint af atvinnulífinu. Útflutningsmiðstöð iðnaðarins, sem stofnuð var árið 1971, var forveri Útflutningsráðs. Í fyrstu lögum um Útflutningsráð, sem samþykkt voru á Alþingi á árinu 1986, var gert ráð fyrir að fyrirtæki innan iðnaðar og sjávarútvegs stæðu ein straum af fjármögnun starfseminnar og að framlag sjávarútvegs til Útflutningsráðs yrði tekjur af útflutningsgjaldi af sjávarafurðum og að framlag iðnaðar yrði tekjur af iðnlánasjóðsgjaldi. Í lok árs 1990 samþykkti Alþingi lög þar sem ákveðið var að „útflutningsráðsgjald“ yrði 0,05% af aðstöðugjaldsstofni fiskvinnslu, iðnaðar og byggingarstarfsemi, 0,03% af aðstöðugjaldsstofni fiskveiða og 0,01% af aðstöðugjaldsstofni flutninga á sjó og flugrekstrar.

Haustið 1993 var ákveðið að í stað útflutningsráðsgjaldsins kæmi nýtt markaðsgjald sem næmi 0,015% af veltu atvinnufyrirtækja eins og hún var skilgreind samkvæmt virðisauka-skattslögum. Þannig var því takmarki náð að allt atvinnulíf tæki þátt í fjármögnun aðgerða til að efla útflutning og skattbyrði létt af þeim atvinnurekstri sem áður greiddi einn útflutningsráðsgjaldið. Við endurskoðun laga um Útflutningsráð af þessu tilefni var sett inn sólarlagsákvæði um tekjustofninn á þá leið að innheimta markaðsgjaldsins félli niður frá og með

árinu 1999 ef lög in yrðu ekki endurskoðuð. Var þetta m.a. gert vegna athugasemda um að vegna tengingar við veltu fyrirtækjanna félli markaðsgjaldið óeðlilega þungt á verslunar-fyrirtæki, en þau greiddu þá um 38% gjaldsins.

Í lok árs 1998 voru gerðar breytingar á lögnum um útflutningsaðstoð á grunni tillagna frá starfshópi sem utanríkisráðherra skipaði þar sem m.a. var tekinn upp nýr tekjustofn, markaðsgjald, sem nú var lagt á sama stofn og tryggingagjaldið. Var það reiknað sem 0,05% hlutfall af öllum launagreiðslum í landinu. Við þetta dreifðist skattbyrðin enn meira og féll hlutur verslunar niður í 11%, en starfsemi hins opinbera greiddi 20% gjaldsins. Sólarlags-ákvæði til tveggja ára var sett á tekjustofninn með þeim rökum að enn ætti eftir að ákveða framtíðarfyrirkomulag útflutningsaðstoðar, en stuttu áður hafði utanríkisráðuneytið sett á fót sína eigin viðskiptaþjónustu (VUR). Markaðsgjaldið var framlengt enn á ný fyrir árslok 2000 til tveggja ára, m.a. með þeim rökum að lítið hefði áunnist í að samhæfa starfsemi Útflutningsráðs og viðskiptaþjónustunnar.

Forsvarsmenn viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og Útflutningsráðs undirrituðu samstarfssamning í mars 2003 sem skýrði verka- og hlutverkaskiptingu aðilanna og tryggði að þjónusta þeirra gagnvart fyrirtækjunum væri gagnsæ og án tvíverknaðar. Markaðsgjaldið, eins og það var ákveðið með lögum í desember 1998, var enn á ný framlengt árið 2003, í það skiptið til fimm ára. Hið sama var upp á teningnum með breytingum á lögum um útflutningsaðstoð vorið 2007, sem leiddi til núverandi tímabils sem rennur sitt skeið í lok þessa árs.

Starfsemi Íslandsstofu.

Árið 2010 tók Íslandsstofa við öllum réttindum og skyldum Útflutningsráðs, eignum þess og skuldum, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 38/2010. Verkefni Íslandsstofu eru viðameiri en verkefni Útflutningsráðs voru, en með stofnun hennar var verið að mæta kröfum um bætt samstarf, skýrari stefnu og aðgerðir til að efla og standa vörð um ímynd og orðspor Íslands með því að hagræða og nýta betur þá fjármuni sem varið er til markaðs- og kynningarstarfa erlendis. Hins vegar ætlaði löggjafinn Íslandsstofu sömu stöðu innan stjórnkerfisins og Útflutningsráð hafði áður, m.a. hvað varðar fjárhagslegt sjálfstæði með lögákveðnum gjaldstofni. Í 5. gr. laganna kemur fram að tekjur Íslandsstofu séu m.a. markaðsgjald, 0,05%, sem lagt er á gjaldstofn til greiðslu tryggingagjalds. Er því ljóst að fjármögnun Íslandsstofu byggist á sama grunni og fjármögnun Útflutningsráðs áður og eru tekjur af markaðsgjaldi þar stærsti hlutinn. Hefur þetta fyrirkomulag reynst vel og skapað festu um reksturinn. Samstarf Íslandsstofu og utanríkisráðuneytisins byggist einnig á sama grunni og samstarf ráðuneytisins við Útflutningsráð áður og er í góðum farvegi. Skipulag þessara mála var með stofnun Íslandsstofu komið í fastar skorður og hefur það fyrirkomulag reynst vel. Má því m.a. sjá stað í ýmsum vel heppnuðum verkefnum undanfarin missiri sem Íslandsstofa hefur séð um framkvæmd á. Íslandsstofa er samstarfsverkefni stjórnvalda og atvinnulífsins og bein þátttaka atvinnulífsins í fjármögnun starfseminnar eykur meðvitund um þátttöku í því mikilvæga verkefni. Góð sátt hefur verið um þetta fyrirkomulag meðal atvinnurekenda og hefur samráð verið haft við þá, sem og við Íslandsstofu, um framhald þessa við undirbúning frumvarpsins. Því er lagt til að núverandi fyrirkomulag á fjármögnun starfseminnar með markaðsgjaldi verði fest í sessi til frambúðar.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 38/2010,
um Íslandsstofu (fjármögnun).**

Frumvarp þetta miðar að því að gera markaðsgjald og mörkun tekna af gjaldinu til reksturs Íslandsstofu að varanlegu fyrirkomulagi.

Markaðsgjald er 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. Samkvæmt gildandi lögum fellur gjaldið niður frá og með 1. janúar 2013 en þó þannig að álagning þess fer fram árið 2013 á gjaldstofn ársins 2012. Markaðsgjald er þannig lögbvingaður skattur af sama toga og önnur gjöld sem lögð eru á launaveltu, þ.e. gjaldstofn tryggingagjalda.

Samkvæmt lögnum er hlutverk Íslandsstofu að vera samstarfsvettvangur fyrirtækja, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda um stefnu og aðgerðir til þess að efla ímynd og orðspor Íslands, veita alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir útflutningi á vöru og þjónustu, laða erlenda fjárfestingu til Íslands, upplýsa erlenda fjárfesta um kosti Íslands og vera stjórnvöldum til ráðuneytis um fjárfestingarmál, laða til landsins erlenda ferðamenn með samræmdu kynningar- og markaðsstarfi og styðja við kynningu á íslenskri menningu erlendis. Fyrir stofnun Íslandsstofu gegndi Útflutningsráð svipuðu hlutverki. Útflutningsráð var lengi rekið sem hálfopinber stofnun en staða þess innan stjórnkerfisins þótti óljós. Með samþykkt laga um Íslandsstofu voru lögboðin verkefni aukin og þau afmörkuð með skýrari hætti. Aðkoma stjórnvalda að stjórn starfseminnar var einnig aukin, m.a. skipar ráðherra formann stjórnar og Ríkisendurskoðun annast árlega endurskoðun á reikningum stofunnar. Því má svo við bæta að í álitni umboðsmanns Alþingis nr. 6327/2011 er komist að þeirri niðurstöðu að Íslandsstofa sé stjórnvald, þ.e. hún tilheyrir stjórnsýslu ríkisins í skilningi 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Íslandsstofa ber að þessu leyti meira svipmót hefðbundinnar ríkisstofnunar en forveri hennar.

Íslandsstofa ber ábyrgð á og ráðstafar umtalsverðu opinberu fjármagni. Á árinu 2011 námu rekstrartekjur Íslandsstofu rúmum 804 m.kr. Tæp 50% teknanna var fjárveiting í fjárlögum sem fjármögnuð er af markaðsgjaldi og 27% önnur ríkisframlög af fjárlagaliðum iðnaðarráðuneytis þannig að fjárveitingar úr ríkissjóði voru samtals 77% af tekjum ársins. Framlög hjá iðnaðarráðuneytinu voru vegna markaðsstarfs og kynninga á sviði ferðamála erlendis. Framlög frá öðrum aðilum námu um 4% tekna og endurgreiddur kostnaður og seld þjónusta stóðu undir 19% af tekjunum. Samkvæmt ríkisreikningi skilaði markaðsgjald 358 m.kr. tekjum á árinu 2010, árinu þegar lögin um Íslandsstofu voru sett. Áætlað er að á árinu 2012 skili gjaldið 457 m.kr. tekjum og í fjárlagafrumvarpi 2013 eru tekjurnar áætlaðar 489 m.kr. Þannig er áætlað að ríkistekjur af markaðsgjaldi hækki um 37% milli árana 2010 og 2013. Vegna mörkunar teknanna hækkar fjárveiting til Íslandsstofu í fjárlögum til jafns við hækkun teknanna.

Það er mat fjármála- og efnahagsráðuneytis að ekki sé tilefni til að annað verði látið gilda um ákvörðun fjárveitinga til Íslandsstofu en til annarra sem fá framlög úr ríkissjóði. Ráðu-

neytið telur áframhaldandi mörkun ríkistekna af markaðsgjaldi hvorki þjóna hagsmunum ríkissjóðs né Íslandsstofu. Mörkun teknanna hamlar stjórn Alþingis á ráðstöfun skattfjár með því að beina tekjum í fyrir fram ákveðinn útgjaldafarveg. Einnig leiðir núverandi fyrirkomulag til sjálfkrafa breytinga á framlagi ríkisins til Íslandsstofu í takt við hagsveiflur og launaveltu þannig að framlagið er í hámarki á toppi hagsveiflunnar en í lágmarki á botni hennar. Verður ekki séð að fjárförf í rekstri stofnunarinnar hljóti að breytast í sama takti. Miðað við hlutverk Íslandsstofu og stöðugleika í starfsemi getur þetta tæpast talist vera æskilegt fyrirkomulag. Ráðuneytið telur skynsamlegra að markaðsgjald falli brott í samræmi við ákvæði gildandi laga en að almennt tryggingagjald verði hækkað á móti brottfalli markaðsgjalds þannig að tekjur ríkissjóðs verði óbreyttar eftir sem áður. Framlag ríkisins til rekstrar Íslandsstofu verði síðan ákveðið í fjárlögum á sama hátt og framlög til flestra annarra stofnana og verkefna á vegum ríkisins í samræmi við áherslur stjórnvalda og forgangsröðun verkefna á hverjum tíma. Í athugasemdum frumvarpsins segir að núverandi fyrirkomulag hafi reynst vel og skapað festu um reksturinn. Að mati ráðuneytisins virðist þó tæplega ástæða til að ætla að núverandi fyrirkomulag á fjármögnun starfseminnar ráði þar einhverjum úrslitum. Sama árangri og festu í starfsemi hefði allt eins mátt ná þótt Íslandsstofa hefði fengið fjárveitingar í fjárlögum óháð árlegri launaveltu í landinu.

Mörkun ríkistekna, með tilheyrandi skerðingu á fjárstjórnarvaldi Alþingis og sjálfvirkni í úthlutun fjárheimilda sem í því fyrirkomulagi felst, hefur sætt gagnrýni af hálfu fjárlaganefndar mörg undanfarin ár. Á vegum nefndarinnar er nú unnið að frumvarpi í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið sem miðar að viðtæku afnámi á mörkun ríkistekna. Tilgangur þess er m.a. að styrkja fjárstjórnarvald Alþingis og stemma stigu við sjálfvirku streymi ríkistekna í fyrir fram ákveðna útgjaldafarvegi. Sú leið sem lögð er til í þessu frumvarpi, með áframhaldandi mörkun ríkistekna af markaðsgjaldi, miðar ekki að þessum markmiðum.

Að öðru leyti en því sem hér hefur verið rakið verður ekki séð að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.