|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | FOR20120064 Frumvarp til laga um brottfall laga um vísitölu byggingarkostnaðar, nr. 42/1987, með síðari breytingum |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Forsætisráðuneyti/Skrifstofa stefnumála |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 21.1.2021 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Samtök iðnaðarins sendu erindi til forsætisráðuneytisins og óskuðu eftir að vísitala byggingarkostnaðar, sbr. lög nr. 42/1987, yrði tekin til endurskoðunar og nánar tiltekið miðuð við byggingarkostnað án virðisaukaskatts. Í erindinu segir að breytingar á endurgreiðsluhlutfalli vegna átaksins „Allir vinna“ valdi sveiflum á vísitölunni sem endurspegli ekki raunkostnað verksala og hafi þar með óeðlileg áhrif á samninga sem eru tengdir við vísitöluna. Lagt er til að virðisaukaskattur verði tekinn út úr vísitölunni.  Af hálfu Hagstofu Íslands hefur verið tekið undir þau sjónarmið að betur færi á því að vísitala byggingarkostnaðar mældi ekki verð með virðisaukaskatti vegna þess að fyrirkomulag við húsbyggingar hefur færst frá einstaklingsframtaki til byggingarfyrirtækja. Fyrirtækin búa við fyrirkomulag inn- og útsköttunar, og hafa ekki tilkall til endurgreiðslna á virðisaukaskatti.  Þar að auki telur Hagstofa Íslands að ekki þurfi lengur sérlög um vísitölu byggingarkostnaðar vegna tilkomu laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163 frá 2007, auk þess sem forsendur sérlaga um byggingarvísitölu séu ekki lengur fyrir hendi, sbr. lið 3 hér á eftir.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Aðferð við mælingu og útreikning vísitölu byggingarkostnaðar (byggingarvísitölu) eru sett ströng skilyrði í sérlögum um vísitöluna, nr. 42/1987. Vegna þessa hefur ekki verið unnt að bæta mælingu á launaþróun eða innleiða breytingu á mælingu virðisaukaskatts. Kallað hefur verið eftir stöðugri mælikvarða sem hreyfist með verðbreytingum á byggingamarkaði af meiri næmni. Gildandi reglur hafa nánar tiltekið í för með sér eftirfarandi vandkvæði:   1. Vísitalan bregst við (óreglulegum) breytingum á virðisaukaskatti og endurgreiðsluhlutfalli virðisaukaskatts til einkaaðila sem byggja sjálfir. 2. Tenging byggingarvísitölu við laun í byggingariðnaði kemur fram í skörpum breytingum jafnhliða áföngum í kjarasamningum. Helstu áfangar kjarasamninga koma fram við undirritun samninga og við árlegar hlutfallshækkanir sem tilgreindar eru í samningum. Þessi framkvæmd nemur ekki launaþróun sem verður á öðrum tímabilum. 3. Hagstofa Íslands getur ekki gert umbætur á mæliaðferð vísitölunnar til að bregðast við framangreindu eða til samræmis við (áframhaldandi) framþróun í aðferðum og gögnum vegna umræddra sérlaga um byggingarvísitölu. Þetta er Hagstofunni hins vegar unnt að gera varðandi aðra hagskýrslugerð sem stofnunin annast, en þá á grundvelli laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007.   Þörf er á að bregðast við framangreindu og breyta aðferð við meðhöndlun virðisaukaskatts svo hún verði í samræmi við meðhöndlun í byggingarvísitölum á Norðurlöndum. Þar er grundvöllurinn á verðlagi byggingarkostnaðar mældur án virðisaukaskatts.  Jafnframt er ástæða til að gera endurbætur á mælingu launaliðar í byggingarvísitölu. Með þessu yrði aukin tenging mælingarinnar við launaþróun í byggingariðnaði en til að svo megi verða þurfa mæling og útreikningur á vísitölu byggingarkostnaðar að falla undir almenn lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Lögin hamla framþróun á aðferðafræði við útreikning og frágang vísitölu byggingarkostnaðar. Þau voru sett í tengslum við þátt vísitölu byggingarkostnaðar í mati lánskjaravísitölu á árunum 1979-1995. Þessu hlutverki vísitölu byggingarkostnaðar er lokið. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Í gildandi fjármálaáætlun kemur fram að eitt meginmarkmið á málefnasviði 6.1. – *Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál* sé að bæta gæði, framboð og aðgengi að opinberum gögnum.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**   Að mælingar á vísitölu byggingarkostnaðar falli undir lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, svo Hagstofu Íslands verði kleift að móta aðferðir við mælingu vísitölunnar í samræmi við alþjóðlega þróun í aðferðafræði. Að samræma lagaumhverfi hagskýrslugerðar við fyrirkomulag á öðrum Norðurlöndum. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Aðferð við mælingu vísitölu byggingarkostnaðar yrði áfram séríslensk og áfram yrðu skorður á að Hagstofa Íslands gæti uppfært aðferð við mælingu og útreikning í samræmi við alþjóðlega framþróun í aðferðafræði. Virðisaukaskattur yrði áfram hluti af mælingu vísitölu byggingarkostnaðar og vísitalan áfram næm fyrir ákvörðunum sem teknar eru um virðisaukaskatt.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Lagasetning er óhjákvæmileg þar sem gildandi lög gera Hagstofu Íslands ókleift að gera nauðsynlegar umbætur á mælingu vísitölu byggingarkostnaðar.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Tvær leiðir eru færar: i) fella lögin úr gildi eða ii) uppfæra texta laganna.  Samráð í aðdraganda áforma um lagasetningu, sbr. lið F hér á eftir, bendir til þess að leið i sé vel fær en hún gefur færi á að aðferðafræði vísitölu byggingarkostnaðar verði samræmd því sem gerist annars staðar í Evrópu auk þess að auka samræmi í lagasetningu við evrópska framkvæmd, þar sem hagskýrslugerð fellur undir almenn hagstofulög í stað sérlaga um hverja hagskýrslu. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Hagstofa Íslands telur mikilvægt að lagaumhverfi í hagskýrslugerð á Íslandi sé í samræmi við fyrirkomulag annars staðar í Evrópu. Sér í lagi er óheppilegt að í gildi séu sérlög um tiltekna hagskýrslugerð. Brottfall sérlaga um vísitölu byggingarkostnaðar myndi leiða til þess að mæling og útreikningur vísitölu byggingarkostnaðar félli undir lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Það væri í samræmi við fyrirkomulag í lagaumhverfi hagstofa á Norðurlöndum og víðar í Evrópu. Hér er því lagt til að sú leið verði farin. Verði þetta niðurstaðan getur Hagstofa gert nauðsynlegar umbætur á mælingu á vísitölu byggingarkostnaðar, svo sem við mælingu launaliðar og við meðhöndlun virðisaukaskatts.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Lög um vísitölu byggingarkostnaðar verði felld úr gildi og lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð yrðu því bakgrunnur mælinga á vísitölu byggingarkostnaðar.  Aðlaga þyrfti 4. grein laga um gatnagerðargjald, nr. 153/2006, að slíkri breytingu.  Þar er fjallað um fjárhæð gatnagerðargjalds og m.a. vísað til laga um vísitölu byggingarkostnaðar, nr. 42/1987. Áfram yrði tryggð nauðsynleg þjónusta við útreikninga á fjárhæð gatnagerðargjalds. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Nei.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Helstu hagsmunaaðilar eru Hagstofa Íslands og notendur vísitölunnar svo sem verksalar og verkkaupar sem hafa tengt samninga sína við vísitölu byggingarkostnaðar.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Já, lög um gatnagerðargjald eru á málefnasviði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Hagstofa Íslands er á málefnasviði forsætisráðuneytis.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Af hálfu forsætisráðuneytis var haft samband við helstu hagsmunaaðila og óskað eftir áliti þeirra á því hvaða sjónarmið kunni að vera uppi varðandi meðhöndlun virðisaukaskatts í mælingu og eins hvort einhverjar hindranir gætu verið á því að fella niður sérlög um vísitölu byggingarkostnaðar. Auk Hagstofu Íslands og Samtaka iðnaðarins voru í þessum hópi fjármála- og efnahagsráðuneytið, Seðlabanki Íslands, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Framkvæmdasýslan. Vegagerðinni var einnig send fyrirspurn en svar hefur ekki borist. Niðurstaða þessa samráðs var sú að flestir sáu ekkert því til fyrirstöðu að taka út virðisaukaskattinn og töldu óhætt að fella niður sérlögin enda muni Hagstofan áfram reikna og birta vísitölu byggingarkostnaðar.   1. **Fyrirhugað samráð**   Áform um lagasetningu og drög að lagafrumvarpi verða sett í samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum**   Áhrif brottfalls laganna kæmu fram í því að Hagstofa Íslands myndi velja aðferðafræði við útreikning vísitölu byggingarkostnaðar í samræmi við lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Með því eru Hagstofu Íslands ekki settar skorður við val á aðferðum eins og nú er með sérlögum um vísitölu byggingarkostnaðar. Með þessu móti getur Hagstofan bætt aðferðir við mælingu og útreikning, m.a. með innleiðingu á notkun raunmælinga á launum í stað taxtalauna eins og nú eru notuð og með því að samræma meðhöndlun á virðisaukaskatti við þær aðferðir sem eru tíðkaðar á öðrum Norðurlöndum og víðar í Evrópu. Með þessu yrði komið til móts við notendur vísitölunnar sem kalla eftir meiri næmni við verðmælingu aðfanga í stað þess að vísitalan bregðist óreglulega við kjarasamningsbreytingum eða breytingum á virðisaukaskatti.  Ekki er að sjá að niðurfelling laga um vísitölu byggingarkostnaðar kalli á aukin ríkisútgjöld. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Það á eftir að ákveða gildistöku laganna, verði frumvarp um þetta efni að lögum, en Hagstofan myndi sjá til þess að brottfall laga nr. 42/1987 hefði ekki áhrif á samfellu í útreikningi og birtingu vísitölunnar. Breytingar á aðferðafræði við útreikning yrðu kynntar með fyrirvara.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Undirbúningur og samráð við hagsmunaaðila.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**   Að lög um vísitölu byggingarkostnaðar verði felld úr gildi en Hagstofan reikni og birti áfram vísitöluna.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Nei. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar**   Hagstofa Íslands áformar að uppfæra aðferð við mælingu vísitölu byggingarkostnaðar með því að fella virðisaukaskatt burt úr mælingu, til samræmis við framkvæmd á öðrum Norðurlöndum og víðar í Evrópu. Þetta verður hægt verði lögin felld úr gildi.  Verði virðisaukaskattur tekinn út úr mælingunni munu notendur vísitölunnar fá stöðugri mælikvarða sem hreyfist með verðbreytingum á byggingamarkaði, en tekur ekki viðbragð við breytingum á hlutfalli virðisaukaskatts né vegna breytinga á endurgreiðsluhlutfalli skattsins til húsbyggjenda sem byggja fyrir sjálfa sig.  Hagstofa Íslands hefur áform um að bæta verðmælingu á launalið vísitölu byggingarkostnaðar sem nú er mæld með upplýsingum úr launatöxtum í iðnaði. Verði lögin felld úr gildi getur Hagstofa Íslands nýtt mælingar úr launarannsókn stofnunarinnar sem hefur jafnari og víðtækari tengingu við launaþróun í byggingariðnaði en taxtaupplýsingar.   1. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**   Nei. |