

Fasteignamat ríkisins
HI 10.12.2007

MINNISBLAÐ
til efnahags- og skattanefndar Alþingis
um stofn- og rekstrarkostnaður vegna Landskrár fasteigna

Í tengslum við framlagningu frumvarps til laga um breyting á lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, hefur verið óskað eftir greinargerð um stofn- og rekstrarkostnað vegna Landskrár fasteigna og ráðstöfun umsýslugjalds.

Í lok bréfs Ríkisendurskoðunar til þingflokks Frjálslynda flokksins 12. desember 2006 um Landskrá fasteigna og umsýslugjald segir: *"Í raun réttir snýst öll starfsemi Fasteignamats ríkisins um rekstur Landskrár fasteigna og er því hægt að tengja starf allra starfsmanna beint og óbeint við viðhald og rekstur hennar."* Meginverkefni Fasteignamats ríkisins eru þrjú; skráning varðandi fasteignir, framkvæmd fasteignamats og framkvæmd brunabótamats. Við gerð nýútkominnar skýrslu starfshóps fjármálaráðherra *"um fasteignaskráningu, fasteignamat og brunabótamat og fjármögnun þessara verkefna"* var lagt mat á kostnaðarskiptingu þessara verkefna. Var hlutur skráningar áætlaður u.þ.b. 40% af heildarútgjöldum stofnunarinnar, hlutur fasteignamats u.þ.b. 35% og hlutur brunabótamats u.þ.b. 25%.

Tafla I. Útgjöld Fasteignamats ríkisins 2001-2007 í þús.kr.

Skráning	1.556.753 -
Fasteignamat	1.362.159 -
Brunabótamat	972.971 -
Útgjöld alls	3.891.883 -

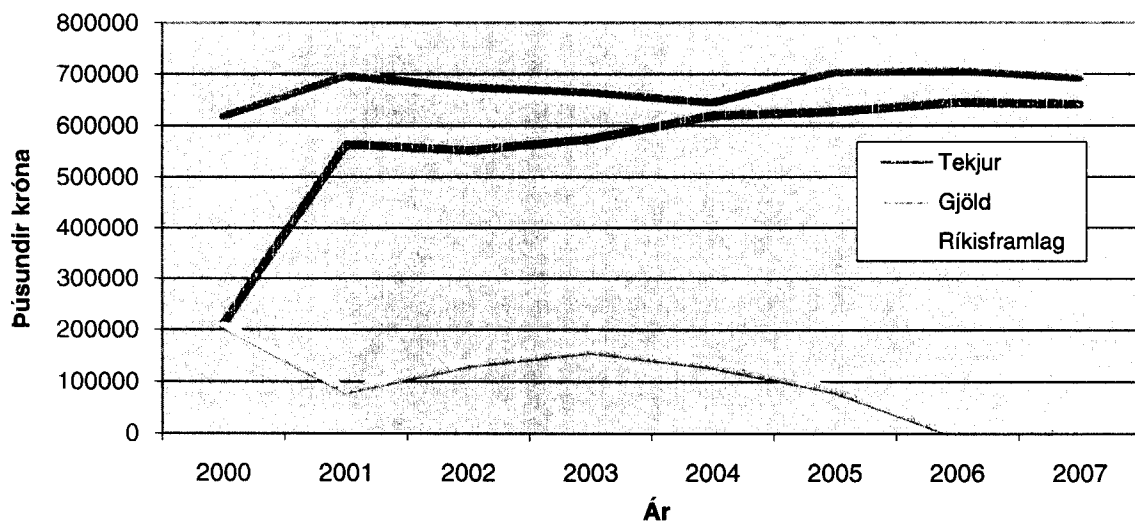
Umsýslugjald 2001-2007 nemur um 1.936 m.kr. Gjaldið, sem nam 0,025% af brunabótamati hverrar húseignar, var lögfest 1994 samhliða því að Fasteignamati ríkisins var falið að halda brunabótamatsskrá og annast framkvæmd brunabótamats að hluta. Nemur þessi hluti gjaldsins 484 m.kr. Áætlaður stofnkostnaður Fasteignamats ríkisins í tækjum og búnaði og Landskrá fasteigna 2001-2007 sbr. sundurliðun Ríkisendurskoðunar í framangreindu bréf 12. desember 2006 nemur 583 m.kr. Sá hluti umsýslugjaldsins sem gengur til launakostnaðar og annars rekstrarkostnaðar Fasteignamats ríkisins 2001-2007 er þannig 869 m.kr.

Tafla II. Ráðstöfun umsýslugjalds 2001-2007 í þús.kr.

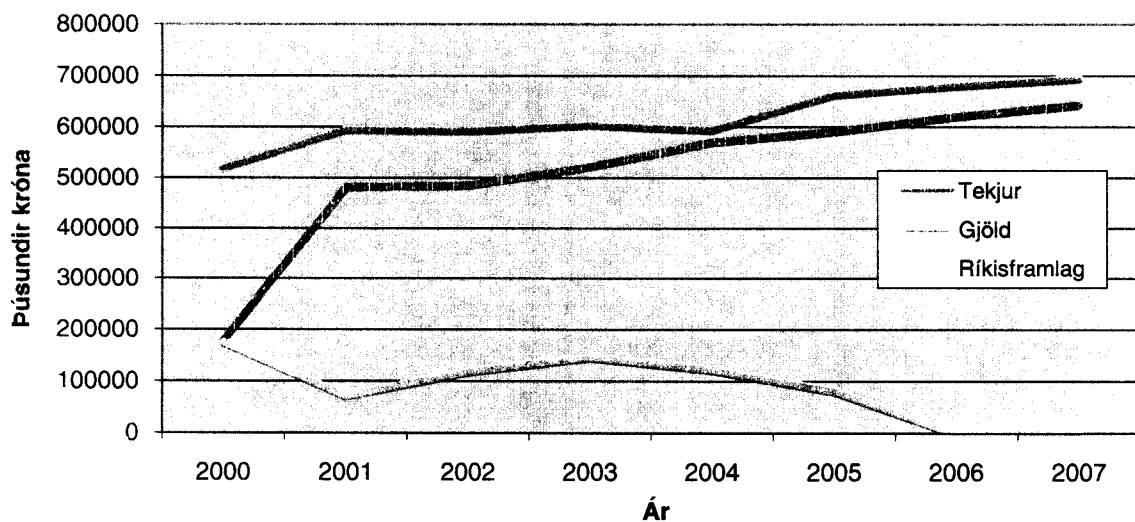
Brunabótamat	484.154 -
Stofnkostnaður	583.436 -
Rekstrarkostnaður	869.026 -
Umsýslugjald alls	1.936.616 -

Ein af ábendingum í framangreindu bréfi Ríkisendurskoðunar er að horfa verði til þátta sem hafa valdið auknum útgjöldum Fasteignamats ríkisins. Þar vegur þýngst breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga sem Alþingi gerði í desember 2005 um að álagning fasteignaskatta og fasteignagjalda skuli fara fram í Landskrá fasteigna frá og með 2007 og skuli Fasteignamat ríkisins gera nauðsynlegar breytingar á Landskrá fasteigna í þessu skyni. Kostnaður þessa hluta Landskrár fasteigna er alls um 200 m.kr. á árunum 2006 og 2007.

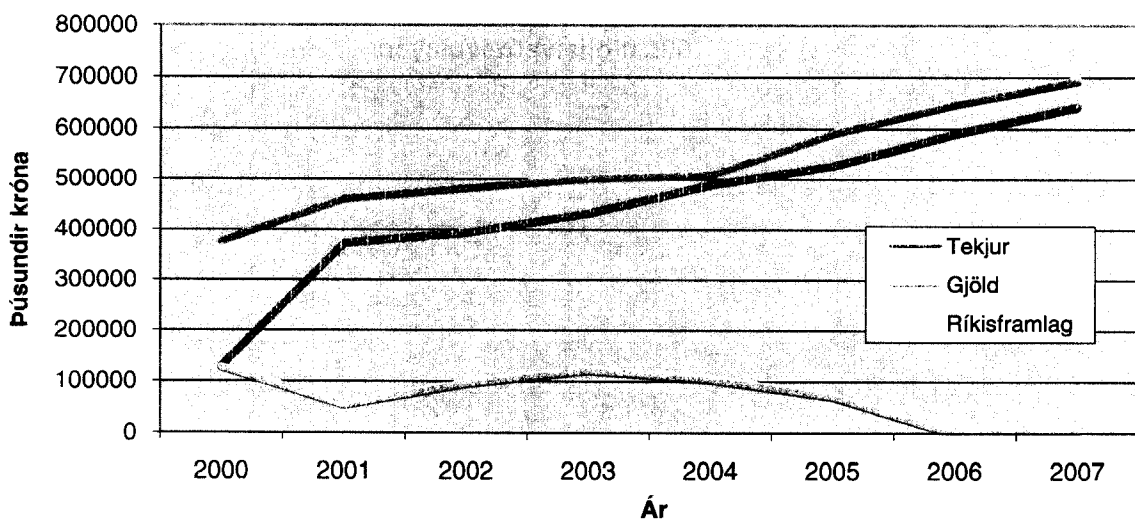
Fasteignamat ríkisins: Útgjöld og tekjur 2000-2007 m.v. launavísitölu 2007



Fasteignamat ríkisins: Útgjöld og tekjur 2000-2007 m.v. neysluverðsvísitölu 2007



Fasteignamat ríkisins: Útgjöld og tekjur 2000-2007 á verðlagi hvers árs



Fasteignamat ríkisins 10.12.2007

Helstu kostnaðar- og tekjuliðir 2000-2008 í þús. króna

Lagt fram í efnahags- og skattanefnd Alþingis

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Áætlun 2007	Fjárl.framv. 2008
Tekjur:									
Sértekjur	7.453	3.817	3.261	4.590	13.770	17.703	24.292	26.000	80.000
Umsýslugjald (markaðar tekjur)	59.014	216.841	235.549	261.185	283.660	279.741	309.640	350.000	393.000
Aðrar tekjur	63.576	152.932	155.494	167.088	190.820	229.031	256.198	266.000	0
Tekjur samtals	130.043	373.590	394.304	432.863	488.250	526.475	590.130	642.000	473.000
Gjöld:									
Almennur rekstur	283.682	350.771	408.615	432.706	452.079	516.656	558.758	585.000	640.000
Yfirskattanefnd	3.488	3.862	0	0	0	0	0	0	0
Stofkostnaður - tæki og búnaður	91.057	63.471	20.313	12.775	16.811	22.599	20.409	18.000	0
Stofnkostnaður - Landskrá fasteigna	0	43.613	53.467	56.154	40.854	52.960	70.010	92.000	0
Gjöld samtals	378.227	461.717	482.395	501.635	509.744	592.215	649.177	695.000	640.000
Tekjur umfram gjöld	-248.184	-88.127	-88.091	-68.772	-21.494	-65.740	-59.047	-53.000	-167.000
Framlag úr ríkissjóði	127.787	55.608	96.635	121.911	105.162	72.600	0	7.000	167.000
Hagnaður /tap ársins	-120.397	-32.519	8.544	53.139	83.668	6.860	-59.047	-46.000	0

Þingflokkur Frjálslynda flokksins
Vonarstræti 12,
Alþingi
150 Reykjavík

12. desember 2006

F-347
AÓ/bb

Efni: Landskrá fasteigna og umsýslugjald

Inngangur

Í bréfi dagsettu 21. nóv. sl. óskaði þingflokkur Frjálslynda flokksins eftir því að Ríkisendurskoðun kannaði verk sem tengdust Landskrá fasteigna. „Sérstaklega verði kannaður kostnaður og gerð úttekt á því hvort sú mikla framúrkeyrsla sem er staðreynd – og er ferföld miðað við upphaflega áætlun – geti talist eðlileg.“

Beiðni þessi er sett fram í framhaldi af umræðum á Alþingi um frumvarp til laga um breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, með síðari breytingum (þingskjal 379 – 350 mál á yfirstandandi þingi). Í þessu frumvarpi er lagt til að sérstakt umsýslugjald, sem nemur 0,1‰ (promill) af brunabótamati, verði lagt á húseigendur á árunum 2007 og 2008. Í umræddu þingskjali kemur jafnframt fram að á tímabilinu 2000-2006 hafi tekjur af umsýslugjaldinu til uppbyggingar á Landskránni skilað 1,6 milljarði króna.

Umsýslugjald var fyrst lagt á með lögum nr. 48/1994 og var þá 0,025‰ (prómill) og var því ætlað að standa undir kostnaði við brunabótamatsskrá. Á árinu 2001 hækkaði gjaldið í 0,1‰. Eftir þá hækkun skiptast þær 1,6 ma.kr. sem innheimtar hafa verið í umsýslugjald þannig að verja hefur átt 1,2 ma.kr. til uppbyggingar Landskrár en 400 m.kr. til þess að standa undir brunabótamatsskrá sem Landskrá fasteigna heldur utan um.

Ríkisendurskoðun tókst ekki að ljúka þessari athugun áður en umrætt frumvarp var afgreitt sem lög frá Alþingi. Hins vegar taka samþykkt lög einungis til álagningar umsýslugjalds á árinu 2007 og því er ljóst að umsýslugjald og/eða önnur fjármögnun á starfsemi Fasteignamats ríkisins mun koma til meðferðar á Alþingi á næsta ári. Vonandi munu eftirfarandi upplýsingar koma að gagni í þeirri umfjöllun.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins frá árinu 2000 (þingskjal 429 – 285 mál á 125. löggjafarþingi) er sett fram kostnaðaráætlun fyrir verkið upp á 615,3 m.kr. Í nýja frumvarpinu frá árinu 2006 er gert ráð fyrir 2400 m.kr., þ.e. ferföldun frá árinu 2000.

Meginniðurstöður Ríkisendurskoðunar í þessu máli eru:

- að ekki hefur verið haldið utan um ráðstöfun umsýslugjalds sérstaklega í bókhaldi Fasteignamatsins. Auk þess sem óljóst er hvaða kostnaðarliði ætti að heimfæra undir að „*uppfæra og halda*“ Landskrá fasteigna.
- að innheimtar hafi verið 1,6 ma.kr. í umsýslugjald á tímabilinu 2000-2006. Stofnunin telur hins vegar ekki jafn ljóst að því fé hafi öllu verið varið í að „*uppfæra og halda*“ Landskrá fasteigna á umræddu tímabili eins og lögum um gjaldið gera ráð fyrir. Erfitt er að tilgreina nú hvaða kostnaður er tilkominn vegna smíði, gagnayfirfærslu og gangsetningar Landskrár fasteigna. Upphafleg kostnaðaráætlun var 615,5 m.kr.
- að áliti Ríkisendurskoðunar er ekki lengur hægt líta svo á að Landskrá fasteigna sé sem nýtt upplýsingakerfi í þróun heldur er það komið af þróunarstigi og í fullan rekstur. Nú er komið að því eins og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis skilgreindi á sínum tíma: „.....*eftir það verði henni [Landsskránni] markaður annar tekjustofn.*“

Aukning annarra útgjalda

Innleiðingin á Landsskrá fasteigna skýrir ekki ein og sér þá hækkun útgjalda sem orðið hefur hjá Fasteignamati ríkisins. Einnig verður að horfa til þátta sem hafa valdið auknum útgjöldum eins og:

- Upptaka á nýju skjalavistunarkerfi til þess að geta uppfyllt betur kröfur stjórnsýslulaga um málsafgreiðslu.
- Efling á tölfraðilegri greiningu á þróun fasteignamarkaðar.
- Efling á upplýsingaöryggi og upptaka BS 7799 staðalsins, fyrst íslenskra ríkisstofnana.
- Breytt verklag við nýskráningar fasteigna sem þýtt hefur að fjölga þurfti starfsmönnum sem sjá um þessa skráningu.
- Gerð álagningarkerfis fyrir sveitarfélög vegna breytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 um að álagning fasteignaskatta og fasteignagjalda skuli fara fram í Landskrá fasteigna frá og með 2007 og skuli Fasteignamat ríkisins gera nauðsynlegar breytingar á Landskrá fasteigna í þessu skyni.
- Gerð eignaskrár fyrir ríkiseignir.
- Upptaka á skráningu landsupplýsinga og tenging þeirra við Landskrá fasteigna. Fram kemur í frumvarpinu á 125. löggjafarþingi að mikilvægt sé að Landskrá fasteigna nýtist sem stoðgagn í landupplýsingakerfum. Fyrstu skref hafa verið stigin á því sviði, svo sem að skrá hnitpunkt á hverja fasteign. Næsta skref felst m.a. í hnitasetningu eignamarka á landi sem er nauðsynleg forsenda fyrir gerð eignamarkakorts, öðru nafni landeignaskrár, fyrir landið allt, en nú er engin slík skrá fyrir hendi.
- Í jarðalögum nr. 21/2004 segir að árlega skuli gefa út jarðaskrá á grundvelli upplýsinga úr jarðahluta Landskrár fasteigna þar sem fram komi upplýsingar um allar jarðir, jarðahluta, landspildur, lóðir og annað land auk upplýsinga um nöfn jarða og annars lands, sveitarfélög, eigendur, fyrirsvarsmenn ef fleiri eigendur eru að jörð, ábúendur, leigutaka, ræktun, mannvirki, nýtingu, hvort

félagsbú er á jörðinni og önnur atriði sem landbúnaðarráðuneytið ákveður nánar í reglugerð. Fasteignamat ríkisins skuli í þessum tilgangi leggja til skráningarsvæði fyrir framangreindar upplýsingar án sérstaks kostnaðar fyrir ráðuneytið. Einnig skal árlega gefa út lögbýlaskrá fyrir allt landið á grundvelli upplýsinga úr jarðaskrá.

- Við samlestur á þinglýsingarbókum og fasteignamatsskrá hefur verið mun meira misræmi á skráningarupplýsingum í þeim en áætlað var. Það hefur valdið töfum og kostnaði. Er það m.a. ástæða þess að hægar hefur gengið að ljúka þessum samlestri en upphaflega var áætlað.

Auk þess má nefna að álag á Fasteignamatið hefur aukist á undanförunum misserum vegna þess að byggingariðnaður og fasteignamarkaður hafa verið óvenju líflegir. Þannig hefur fjöldi nýskráðra fasteigna farið úr 6.000 á ári í 16.000 á undanförunum áratug.

Á árinu 2000 var gert ráð fyrir því að umsýslugjald skilaði 150 m.kr. á ári. Gjaldið hefur hins vegar skilað mun meiru en áætlað var og mun væntanlega skila 305 m.kr. á árinu 2006. Þetta þýðir að Fasteignamatið hefur á núvirði fengið 600 m.kr. meira til ráðstöfunar en forsendur Alþingis fyrir ákvörðun gjaldsins gerðu ráð fyrir á sínum tíma.

Benda má á að ef umsýslugjald verður lækkað verulega eða aflagt þá yrðu fjármál Fasteignamats ríkisins í algeru uppnámi því að gjaldið stendur nú undir stórum hluta af rekstrarútgjöldum stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að taka fjármögnun Fasteignamats ríkisins til sérstakrar skoðunar þar sem fjárhagslegur rekstrargrundvöllur stofnunarinnar hlýtur að teljast vera í nokkurri óvissu þar sem nú gilda tímabundin ákvæði um stærsta tekjulið stofnunarinnar, þ.e umsýslugjaldið.

Ákvörðun Alþingis árið 2000

Með lagabreytingu nr. 40/2000 var umsýslugjald hækkað úr 0,025% í 0,1%. Í lögunum var innheimta þessi tímabundin, þ.e. átti einungis að innheimtast árin 2000-2004. Rétt er að vekja athygli á að í frumvarpi fjármálaráðherra á sínum tíma (þskj. 429 á 125. löggjafarþingi) var gjaldtakan ekki tímabundin. Tillagan um að takmarka gildistíma umsýslugjaldsins kom frá meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. 1055 á 125. löggjafarþingi) en í nefndaálitinu segir m.a.:

„Miklar umræður urðu í nefndinni um réttmæti þess að innheimta umrætt gjald af eigendum fasteigna þar sem Landskráin er mjög mikilvæg fyrir þjóðfélagið almennt.

Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til að umsýslugjaldið verði óbreytt út þetta ár [2000], hækki síðan í 0,1% prómill á árunum 2001-2004, en falli þá niður. Komi það því í hlut eigenda fasteigna að leggja til fjármuni til þess að koma Landskránni á fót, en eftir það verði henni markaður annar tekjustofn.“

Alþingi samþykkti þessa tillögu nefndarinnar og var því gjaldið gert tímabundið. Þannig liggur fyrir skýr vilji Alþingis um að gjald þetta skuli eingöngu varið til þess að standa undir rekstrarkostnaði skrárinnar.

Þessi túlkun kemur einnig nokkuð skýrt fram í öðru nefndaráliti sömu nefndar (þskj. 1057 á 125. löggjafarþingi) sem fjallar um breytingar á lögum um brunatryggingar sem gerð var á sama tíma. En þar segir m.a.:

„Gert er ráð fyrir að áætlaður rekstrar- og stofnkostnaður við uppsetningu gagna- og upplýsingakerfis um allar fasteignir í landinu sem ber heitið Landskrá fasteigna kosti á fjórum árum um 615 millj. kr. eða um 150 millj. kr. á hverju ári. Þegar Landskráin verður tilbúin er gert ráð fyrir 100 millj. kr. árlegum rekstrarkostnaði

Flestir umsagnaraðilar töldu það orka tvímælis að húseigendum væri einum gert að greiða kostnaðinn af stofnun Landskrár fasteigna en eigendur lóða, jarða, hlunninda og ítaka hvers konar sem virt eru til fasteignamats yrðu hins vegar undanþegnir þessu gjaldi.

Skattur og notendagjöld

Einnig kom fram að færa mætti rök fyrir því að Landskráin hefði svo almennt gildi í þjóðfélaginu að eðlilegt væri að fjármagna hana með skatttekjum ríkissjóðs fremur en að hækka umsýslugjaldið. Má í því sambandi benda á að í yfirliti sem lagt var fram í nefndinni og fylgir með þessu áliti sem fylgiskjal kemur fram að helstu notendur upplýsinga úr gagna- og upplýsingakerfi Landskrár fasteigna yrðu margir tugir aðila, bæði í opinberri stjórnsýslu og á einkamarkaði.“

En eins og að framan greinir taldi nefndin að finna þyrfti annan gjaldstofn til þess að standa undir þessum árlega 100 m.kr. rekstrarkostnaði.

Stofnkostnaður við Landskrá fasteigna

Eins og rakið hefur verið kom fram skýr vilji Alþingis um að gerður sé greinarmunur á stofnkostnaði við Landsskrá fasteigna og rekstrarkostnaði kerfisins eftir að það hefur verið tekið í notkun. Ríkisendurskoðun hefur ekki tekist að gera þennan greinarmun þar sem tilkostnaður er ekki aðgreindur í bókhaldi stofnunarinnar.

Á árinu 2000 var ákveðið að umsýslugjald gengi aðallega til eftirfarandi þátta:

1) Hugbúnaðarþróun og kaup á vélbúnaði: Að mati Ríkisendurskoðunar virðist kerfisþróun fyrstu útgáfu Landskrár fasteigna vera lokið í þeim skilningi sem lagður var í verkefnið á árinu 2000, þ.e. kerfið hefur verið tekið í notkun hjá öllum aðilum sem þurfa að nota það og það virðist virka vel og skila því sem af því er ætlast. Hins vegar eru stöðugt að koma fram viðbótarkröfur um ný verkefni sem kerfinu er ætlað að leysa þannig að væntanlega mun þróun þess halda áfram.

2) Yfirfærsla gagna úr eldri kerfum: Í október 2006 var búið að skrá 171.637 fasteignir í fasteignahluta Landskrár fasteigna og er þeirri skráningu því lokið. Fyrir þessar fasteignir var búið að skrá þinglýsingarupplýsingar um 152.746 fasteignir í þinglýsingarhluta kerfisins. Það sem á eftir að skrá inn í kerfið eru upplýsingar úr þinglýsingarbókum og eldra þinglýsingarkerfi um 11.729 fasteignir auk þess sem leita þarf uppi upplýsingar um 6.812 fasteignir þar sem ófullnægjandi upplýsingar eru í þinglýsingarbókum um þær.

Í Landskrá fasteigna vantar nú upplýsingar um eignir þar sem einhver vafamál eru um eignarrétt eða aðrar kvaðir. Vera má að fá þurfi úrskurð dómstóla til þess að skera úr um réttmæti eignarréttar í mörgum málum áður en hægt verður að skrá slíkar upplýsingar í Landskrá fasteigna. Því má ætla að það taki mörg ár að ljúka skráningu á þeim eignum sem nú eru ófullkomnar upplýsingar um í Landskrá fasteigna.

3) Rekstrarkostnaður á þróunartíma: Þ.e. að „halda skrána“ meðan verið var að koma Landskrá fasteigna á laggirnar.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að ekki sé lengur hægt líta á Landskrá fasteigna sem nýtt upplýsingakerfi í þróun heldur er það komið af þróunarstigi og í fullan rekstur. Nú er því komið að þeim tímapunkti að ákveða þarf hvernig greiða skuli fyrir rekstrarkostnað Landskrárinnar og reyndar Fasteignamatsins alls, því að erfitt er að gera greinarmun á því hvað sé rekstur Landskrár og hvað sé önnur starfsemi Fasteignamatsins. Ríkisendurskoðun telur að nú sé því komið að því sem efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis skilgreindi á sínum tíma sem: „.....eftir það verði henni [Landskránni] markaður annar tekjustofn.“

Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á að í lögunum frá 2000 er talað um að umsýslugjald skuli nota til þess að „*uppfæra og halda*“ Landskrána en í fyrirbyggjandi frumvarpi er þetta orðið að „*halda og þróa*“. Hvað liggur að baki þessari orðalagsbreytingu er ekki skýrt í athugasemdum með lagafrumvarpinu.

Greining á kostnaði milli Landskrár fasteigna og annarrar starfsemi Fasteignamats ríkisins.

Þegar Ríkisendurskoðun lagði út í þetta verkefni var ætlunin að greina kostnað með eftirfarandi hætti:

- a) Hugbúnaðargerð – smíði á Landskrá fasteigna.
- b) Yfirfærsla úr eldri kerfum, þ.e. úr eldra fasteignakerfi, innskráning gamalla þinglýsinga úr þinglýsingarbókum og yfirfærsla gagna úr eldra þinglýsingakerfi.
- c) Daglegur rekstur – nýskráning fasteigna og skráning nýrra þinglýsinga.
- d) Breytt verklag innan FMR.
- e) Ný og breytt verkefni FMR.
- f) Aukning/minnkun á fjölda skráðra atriða í Landskrá fasteigna eftir því hversu líflegur fasteignamarkaðurinn og byggingarstarfsemi er á hverjum tíma.

Þetta var hins vegar ekki hægt að gera á þeim tíma sem við höfðum til umráða, því að uppbygging á bókhaldslyklum FMR gerir mjög erfitt að greina kostnað með þessum hætti.

Eins og Ríkisendurskoðun skilur ákvæði laga frá 2000 var það vilji Alþingis að liðir a) og b) yrðu greiddir með umsýslugjaldi en liðir c) til f) einungis að mjög takmörkuðu leyti.

Meðfylgjandi tafla sýnir þróun helstu kostnaðar- og tekjuliða Fasteignamatsins á undanförunum árum.

Í m.kr. á verðlagi ársins 2005								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sértekjur	927	8.351	7.453	3.817	3.261	4.590	13.770	17.703
Umsýslugjald (markaðar tekjur)	58.623	58.261	59.014	216.841	235.549	261.185	283.660	279.741
Aðrar rekstrartekjur	123.909	154.450	63.576	152.932	155.494	167.088	190.820	229.031
Tekjur samtals	183.459	221.062	130.043	373.589	394.304	432.863	488.251	526.475
Gjöld								
Almennur rekstur	216.335	232.416	283.682	350.771	408.615	432.706	452.079	516.656
Yfirakattanefnd	4.044	3.260	3.488	3.862	0	0	0	0
Stofnkostn. - tæki og bún.	26.495	29.837	91.057	63.471	20.313	12.775	16.811	22.599
Stofnkostn. - Landskrá fasteigna	0	0	0	43.613	53.467	56.154	40.854	52.960
Samtals gjöld	246.874	265.513	378.228	461.718	482.396	501.636	509.743	592.215
Tekjur umfram gjöld	-63.416	-44.451	-248.185	-88.129	-88.092	-68.773	-21.493	-65.740
Framlag úr ríkissjóði	60.730	90.951	127.787	55.608	96.635	121.911	105.162	72.600
Hagnaður/tap ársins	-2.686	46.500	-120.397	-32.521	8.544	53.138	83.669	6.860

Eins og framangreind tafla sýnir er umsýslugjaldið stærsti tekjuliður Fasteignamatsins.

Í endurskoðunarbréfi vegna fjárhagsendurskoðunar ársins 2005 er eftirfarandi greining á fjárheimildum til stofnunarinnar og ráðstöfun þeirra:

í m.kr.	fjárheimild	reikningur	breyting	%
Sértekjur	(1,8)	(17,7)	15,9	-
Laun og launatengd gjöld	212,8	344,6	(131,8)	(61,9)
Önnur rekstrargjöld	247,1	213,4	33,7	13,6
Eignakaup	13,5	34,2	(20,7)	(153,7)
Samtals	471,6	574,5	(102,9)	(21,8)
Ríkissjóðstekjur	(399,0)	(508,8)	109,8	(27,5)
Samtals	72,6	65,7	6,9	9,4

Í endurskoðunarbréfum undanfarinna ára hefur verið bent á það að skipting fjárheimilda í laun og önnur gjöld er langt frá því sem er raunverulegt hjá stofnuninni. Þetta atriði þarf að taka til skoðunar. Skýringin á þessu er væntanlega sú að starfsmönnum Fasteignamatsins hefur farið fjölgandi á undanförunum árum.

Ef fjöldi greiddra mánaðarlauna er umreiknaður yfir í stöðugildi þá hefur starfsmanna-fjöldi á sama tíma þróast með eftirfarandi hætti:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mánaðarlaun umreikn. í stöðugildi	42,8	40,9	44,2	48,2	55,8	58,1	60,4	63,7

Í október 2006 voru stöðugildi orðin 65 hjá stofnuninni. Ríkisendurskoðun telur að ekki sé hægt að rekja alla þessa fjölgun starfsmanna beint til upptöku Landskrár fasteigna heldur þurfi einnig að horfa til annarra þátta sem hafa verið að breytast í starfseminni. Í raun réttu snýst öll starfsemi Fasteignamats ríkisins um rekstur Landskrár fasteigna og er því hægt að tengja starf allra starfsmanna beint og óbeint við viðhald og rekstur hennar.

Afrit:
Fasteignamat ríkisins

Alþingi
Erindi nr. P 135/830
komudagur 6.12.2007

Þingflokkur Frjálslynda flokksins
Vonarstræti 12,
Alþingi
150 Reykjavík

12. desember 2006

F-347
AÓ/bb

Efni: Landskrá fasteigna og umsýslugjald

Inngangur

Í bréfi dagsettu 21. nóv. sl. óskaði þingflokkur Frjálslynda flokksins eftir því að Ríkisendurskoðun kannaði verk sem tengdust Landskrá fasteigna. „Sérstaklega verði kannaður kostnaður og gerð úttekt á því hvort sú mikla framúrkeyrsla sem er staðreynd – og er ferföld miðað við upphaflega áætlun – geti talist eðlileg.“

Beiðni þessi er sett fram í framhaldi af umræðum á Alþingi um frumvarp til laga um breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, með síðari breytingum (þingskjal 379 – 350 mál á yfirstandandi þingi). Í þessu frumvarpi er lagt til að sérstakt umsýslugjald, sem nemur 0,1% (promill) af brunabótamati, verði lagt á húseigendur á árunum 2007 og 2008. Í umræddu þingskjali kemur jafnframt fram að á tímabilinu 2000-2006 hafi tekjur af umsýslugjaldinu til uppbyggingar á Landskránni skilað 1,6 milljarði króna.

Umsýslugjald var fyrst lagt á með lögum nr. 48/1994 og var þá 0,025% (prómill) og var því ætlað að standa undir kostnaði við brunabótamatsskrá. Á árinu 2001 hækkaði gjaldið í 0,1%. Eftir þá hækkun skiptast þær 1,6 ma.kr. sem innheimtar hafa verið í umsýslugjald þannig að verja hefur átt 1,2 ma.kr. til uppbyggingar Landskrár en 400 m.kr. til þess að standa undir brunabótamatsskrá sem Landskrá fasteigna heldur utan um.

Ríkisendurskoðun tókst ekki að ljúka þessari athugun áður en umrætt frumvarp var afgreitt sem lög frá Alþingi. Hins vegar taka samþykkt lög einungis til álagningar umsýslugjalds á árinu 2007 og því er ljóst að umsýslugjald og/eða önnur fjármögnun á starfsemi Fasteignamats ríkisins mun koma til meðferðar á Alþingi á næsta ári. Vonandi munu eftirfarandi upplýsingar koma að gagni í þeirri umfjöllun.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins frá árinu 2000 (þingskjal 429 – 285 mál á 125. löggjafarþingi) er sett fram kostnaðaráætlun fyrir verkið upp á 615,3 m.kr. Í nýja frumvarpinu frá árinu 2006 er gert ráð fyrir 2400 m.kr., þ.e. ferföldun frá árinu 2000.

Meginniðurstöður Ríkisendurskoðunar í þessu máli eru:

- að ekki hefur verið haldið utan um ráðstöfun umsýslugjalds sérstaklega í bókhaldi Fasteignamatsins. Auk þess sem óljóst er hvaða kostnaðarliði ætti að heimfæra undir að „*uppfæra og halda*“ Landskrá fasteigna.
- að innheimtar hafi verið 1,6 ma.kr. í umsýslugjald á tímabilinu 2000-2006. Stofnunin telur hins vegar ekki jafn ljóst að því fé hafi öllu verið varið í að „*uppfæra og halda*“ Landskrá fasteigna á umræddu tímabili eins og lögin um gjaldið gera ráð fyrir. Erfitt er að tilgreina nú hvaða kostnaður er tilkominn vegna smíði, gagnayfirfærslu og gangsetningar Landskrár fasteigna. Upphafleg kostnaðaráætlun var 615,5 m.kr.
- að áliti Ríkisendurskoðunar er ekki lengur hægt líta svo á að Landskrá fasteigna sé sem nýtt upplýsingakerfi í þróun heldur er það komið af þróunarstigi og í fullan rekstur. Nú er komið að því eins og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis skilgreindi á sínum tíma: „...*eftir það verði henni [Landsskránni] markaður annar tekjustofn.*“

Aukning annarra útgjalda

Innleiðingin á Landsskrá fasteigna skýrir ekki ein og sér þá hækkun útgjalda sem orðið hefur hjá Fasteignamati ríkisins. Einnig verður að horfa til þátta sem hafa valdið auknum útgjöldum eins og:

- Upptaka á nýju skjalavistunarkerfi til þess að geta uppfyllt betur kröfur stjórnsýslulaga um málsafgreiðslu.
- Efling á tölfraðilegri greiningu á þróun fasteignamarkaðar.
- Efling á upplýsingaöryggi og upptaka BS 7799 staðalsins, fyrst íslenskra ríkisstofnana.
- Breytt verklag við nýskráningar fasteigna sem þýtt hefur að fjölga þurfti starfsmönnum sem sjá um þessa skráningu.
- Gerð álagningarkerfis fyrir sveitarfélög vegna breytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 um að álagning fasteignaskatta og fasteignagjalda skuli fara fram í Landskrá fasteigna frá og með 2007 og skuli Fasteignamat ríkisins gera nauðsynlegar breytingar á Landskrá fasteigna í þessu skyni.
- Gerð eignaskrár fyrir ríkiseignir.
- Upptaka á skráningu landsupplýsinga og tenging þeirra við Landskrá fasteigna. Fram kemur í frumvarpinu á 125. löggjafarþingi að mikilvægt sé að Landskrá fasteigna nýtist sem stoðgagn í landupplýsingakerfum. Fyrstu skref hafa verið stigin á því sviði, svo sem að skrá hnitpunkt á hverja fasteign. Næsta skref felst m.a. í hnitasetningu eignamarka á landi sem er nauðsynleg forsenda fyrir gerð eignamarkakorts, öðru nafni landeignaskrár, fyrir landið allt, en nú er engin slík skrá fyrir hendi.
- Í jarðalögum nr. 21/2004 segir að árlega skuli gefa út jarðaskrá á grundvelli upplýsinga úr jarðahluta Landskrár fasteigna þar sem fram komi upplýsingar um allar jarðir, jarðahluta, landspildur, lóðir og annað land auk upplýsinga um nöfn jarða og annars lands, sveitarfélög, eigendur, fyrirsvarsmenn ef fleiri eigendur eru að jörð, ábúendur, leigutaka, ræktun, mannvirki, nýtingu, hvort

félagsbú er á jörðinni og önnur atriði sem landbúnaðarráðuneytið ákveður nánar í reglugerð. Fasteignamat ríkisins skuli í þessum tilgangi leggja til skráningarsvæði fyrir framangreindar upplýsingar án sérstaks kostnaðar fyrir ráðuneytið. Einnig skal árlega gefa út lögbýlaskrá fyrir allt landið á grundvelli upplýsinga úr jarðaskrá.

- Við samlestur á þinglýsingarbókum og fasteignamatsskrá hefur verið mun meira misræmi á skráningarupplýsingum í þeim en áætlað var. Það hefur valdið töfum og kostnaði. Er það m.a. ástæða þess að hægar hefur gengið að ljúka þessum samlestri en upphaflega var áætlað.

Auk þess má nefna að álag á Fasteignamatið hefur aukist á undanförunum misserum vegna þess að byggingariðnaður og fasteignamarkaður hafa verið óvenju líflegir. Þannig hefur fjöldi nýskráðra fasteigna farið úr 6.000 á ári í 16.000 á undanförunum áratug.

Á árinu 2000 var gert ráð fyrir því að umsýslugjald skilaði 150 m.kr. á ári. Gjaldið hefur hins vegar skilað mun meiru en áætlað var og mun væntanlega skila 305 m.kr. á árinu 2006. Þetta þýðir að Fasteignamatið hefur á núvirði fengið 600 m.kr. meira til ráðstöfunar en forsendur Alþingis fyrir ákvörðun gjaldsins gerðu ráð fyrir á sínum tíma.

Benda má á að ef umsýslugjald verður lækkað verulega eða aflagt þá yrðu fjármál Fasteignamats ríkisins í algeru uppnámi því að gjaldið stendur nú undir stórum hluta af rekstrarútgjöldum stofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að taka fjármögnun Fasteignamats ríkisins til sérstakrar skoðunar þar sem fjárhagslegur rekstrargrundvöllur stofnunarinnar hlýtur að teljast vera í nokkurri óvissu þar sem nú gilda tímabundin ákvæði um stærsta tekjulið stofnunarinnar, þ.e. umsýslugjaldið.

Ákvörðun Alþingis árið 2000

Með lagabreytingu nr. 40/2000 var umsýslugjald hækkað úr 0,025‰ í 0,1‰. Í lögunum var innheimta þessi tímabundin, þ.e. átti einungis að innheimtast árin 2000-2004. Rétt er að vekja athygli á að í frumvarpi fjármálaráðherra á sínum tíma (þskj. 429 á 125. löggjafarþingi) var gjaldtakan ekki tímabundin. Tillagan um að takmarka gildistíma umsýslugjaldsins kom frá meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. 1055 á 125. löggjafarþingi) en í nefndaálitinu segir m.a.:

„Miklar umræður urðu í nefndinni um réttmæti þess að innheimta umrætt gjald af eigendum fasteigna þar sem Landskráin er mjög mikilvæg fyrir þjóðfélagið almennt.

Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til að umsýslugjaldið verði óbreytt út þetta ár [2000], hækki síðan í 0,1‰ prómill á árunum 2001-2004, en falli þá niður. Komi það því í hlut eigenda fasteigna að leggja til fjármuni til þess að koma Landskránni á fót, en eftir það verði henni markaður annar gjaldstofn.“

Alþingi samþykkti þessa tillögu nefndarinnar og var því gjaldið gert tímabundið. Þannig liggur fyrir skýr vilji Alþingis um að gjald þetta skuli eingöngu varið til þess að koma Landskrá fasteigna á en eftir það verði markaður annar gjaldstofn til þess að standa undir rekstrarkostnaði skrárinnar.

Þessi túlkun kemur einnig nokkuð skýrt fram í öðru nefndaráliti sömu nefndar (þskj. 1057 á 125. löggjafarþingi) sem fjallar um breytingar á lögum um brunatryggingar sem gerð var á sama tíma. En þar segir m.a.:

„Gert er ráð fyrir að áætlaður rekstrar- og stofnkostnaður við uppsetningu gagna- og upplýsingakerfis um allar fasteignir í landinu sem ber heitið Landskrá fasteigna kosti á fjórum árum um 615 millj. kr. eða um 150 millj. kr. á hverju ári. Þegar Landskráin verður tilbúin er gert ráð fyrir 100 millj. kr. árlegum rekstrarkostnaði

Flestir umsagnaraðilar töldu það orka tvímælis að húseigendum væri einum gert að greiða kostnaðinn af stofnun Landskrár fasteigna en eigendur lóða, jarða, hlunninda og ítaka hvers konar sem virt eru til fasteignamats yrðu hins vegar undanþegnir þessu gjaldi.

Skattur og notendagjöld

Einnig kom fram að færa mætti rök fyrir því að Landskráin hefði svo almennt gildi í þjóðfélaginu að eðlilegt væri að fjármagna hana með skatttekjum ríkissjóðs fremur en að hækka umsýslugjaldið. Má í því sambandi benda á að í yfirliti sem lagt var fram í nefndinni og fylgir með þessu áleti sem fylgiskjal kemur fram að helstu notendur upplýsinga úr gagna- og upplýsingakerfi Landskrár fasteigna yrðu margir tugir aðila, bæði í opinberri stjórnsýslu og á einkamarkaði.“

En eins og að framan greinir taldi nefndin að finna þyrfti annan gjaldstofn til þess að standa undir þessum árlega 100 m.kr. rekstrarkostnaði.

Stofnkostnaður við Landskrá fasteigna

Eins og rakið hefur verið kom fram skýr vilji Alþingis um að gerður sé greinarmunur á stofnkostnaði við Landsskrá fasteigna og rekstrarkostnaði kerfisins eftir að það hefur verið tekið í notkun. Ríkisendurskoðun hefur ekki tekist að gera þennan greinarmun þar sem tilkostnaður er ekki aðgreindur í bókhaldi stofnunarinnar.

Á árinu 2000 var ákveðið að umsýslugjald gengi aðallega til eftirfarandi þátta:

1) Hugbúnaðarþróun og kaup á vélbúnaði: Að mati Ríkisendurskoðunar virðist kerfisþróun fyrstu útgáfu Landskrár fasteigna vera lokið í þeim skilningi sem lagður var í verkefnið á árinu 2000, þ.e. kerfið hefur verið tekið í notkun hjá öllum aðilum sem þurfa að nota það og það virðist virka vel og skila því sem af því er ætlast. Hins vegar eru stöðugt að koma fram viðbótarkröfur um ný verkefni sem kerfinu er ætlað að leysa þannig að væntanlega mun þróun þess halda áfram.

2) Yfirfærsla gagna úr eldri kerfum: Í október 2006 var búið að skrá 171.637 fasteignir í fasteignahluta Landskrár fasteigna og er þeirri skráningu því lokið. Fyrir þessar fasteignir var búið að skrá þinglýsingarupplýsingar um 152.746 fasteignir í þinglýsingarhluta kerfisins. Það sem á eftir að skrá inn í kerfið eru upplýsingar úr þinglýsingarbókum og eldra þinglýsingarkerfi um 11.729 fasteignir auk þess sem leita þarf uppi upplýsingar um 6.812 fasteignir þar sem ófullnægjandi upplýsingar eru í þinglýsingarbókum um þær.

Í Landskrá fasteigna vantar nú upplýsingar um eignir þar sem einhver vafamál eru um eignarrétt eða aðrar kvaðir. Vera má að fá þurfi úrskurð dómstóla til þess að skera úr um réttmæti eignarréttar í mörgum málum áður en hægt verður að skrá slíkar upplýsingar í Landskrá fasteigna. Því má ætla að það taki mörg ár að ljúka skráningu á þeim eignum sem nú eru ófullkomnar upplýsingar um í Landskrá fasteigna.

3) Rekstrarkostnaður á þróunartíma: Þ.e. að „halda skrána“ meðan verið var að koma Landskrá fasteigna á laggimar.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að ekki sé lengur hægt líta á Landskrá fasteigna sem nýtt upplýsingakerfi í þróun heldur er það komið af þróunarstigi og í fullan rekstur. Nú er því komið að þeim tímapunkti að ákveða þarf hvernig greiða skuli fyrir rekstrarkostnað Landskrárinnar og reyndar Fasteignamatsins alls, því að erfitt er að gera greinarmun á því hvað sé rekstur Landskrár og hvað sé önnur starfsemi Fasteignamatsins. Ríkisendurskoðun telur að nú sé því komið að því sem efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis skilgreindi á sínum tíma sem: „.....eftir það verði henni [Landsskránni] markaður annar tekjustofn.“

Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á að í lögnum frá 2000 er talað um að umsýslugjald skuli nota til þess að „*uppfæra og halda*“ Landskrána en í fyrirbyggjandi frumvarpi er þetta orðið að „*halda og þróa*“. Hvað liggur að baki þessari orðalagsbreytingu er ekki skýrt í athugasemdum með lagafrumvarpinu.

Greining á kostnaði milli Landskrár fasteigna og annarrar starfsemi Fasteignamats ríkisins.

Þegar Ríkisendurskoðun lagði út í þetta verkefni var ætlunin að greina kostnað með eftirfarandi hætti:

- a) Hugbúnaðargerð – smíði á Landskrá fasteigna.
- b) Yfirfærsla úr eldri kerfum, þ.e. úr eldra fasteignakerfi, innskráning gamalla þinglýsinga úr þinglýsingarbókum og yfirfærsla gagna úr eldra þinglýsingakerfi.
- c) Daglegur rekstur – nýskráning fasteigna og skráning nýrra þinglýsinga.
- d) Breytt verklag innan FMR.
- e) Ný og breytt verkefni FMR.
- f) Aukning/minnkun á fjölda skráðra atriða í Landskrá fasteigna eftir því hversu líflegur fasteignamarkaðurinn og byggingarstarfsemi er á hverjum tíma.

Þetta var hins vegar ekki hægt að gera á þeim tíma sem við höfðum til umráða, því að uppbygging á bókhaldslyklum FMR gerir mjög erfitt að greina kostnað með þessum hætti.

Eins og Ríkisendurskoðun skilur ákvæði laga frá 2000 var það vilji Alþingis að liðir a) og b) yrðu greiddir með umsýslugjaldi en liðir c) til f) einungis að mjög takmörkuðu leyti.

Meðfylgjandi tafla sýnir þróun helstu kostnaðar- og tekjuliða Fasteignamatsins á undanförmum árum.

Í m.kr. á verðlagi ársins 2005	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sértekjur	927	8.351	7.453	3.817	3.261	4.590	13.770	17.703
Umsýslugjald (markaðar tekjur)	58.623	58.261	59.014	216.841	235.549	261.185	283.660	279.741
Aðrar rekstrartekjur	123.909	154.450	63.576	152.932	155.494	167.088	190.820	229.031
Tekjur samtals	183.459	221.062	130.043	373.589	394.304	432.863	488.251	526.475
Gjöld								
Almennur rekstur	216.335	232.416	283.682	350.771	408.615	432.706	452.079	516.656
Yfirséðanefnd	4.044	3.260	3.488	3.862	0	0	0	0
Stofnkostn.- tæki og bún.	26.495	29.837	91.057	63.471	20.313	12.775	16.811	22.599
Stofnkostn. - Landskrá fasteigna	0	0	0	43.613	53.467	56.154	40.854	52.960
Samtals gjöld	246.874	265.513	378.228	461.718	482.396	501.636	509.743	592.215
Tekjur umfram gjöld	-63.416	-44.451	-248.185	-88.129	-88.092	-68.773	-21.493	-65.740
Framlag úr ríkissjóði	60.730	90.951	127.787	55.608	96.635	121.911	105.162	72.600
Hagnaður/tap ársins	-2.686	46.500	-120.397	-32.521	8.544	53.138	83.669	6.860

Eins og framangreind tafla sýnir er umsýslugjaldið stærsti tekjuliður Fasteignamatsins.

Í endurskoðunarbréfi vegna fjárhagsendurskoðunar ársins 2005 er eftirfarandi greining á fjárheimildum til stofnunarinnar og ráðstöfun þeirra:

Í m.kr.	fjárheimild	reikningur	breyting	%
Sértekjur	(1,8)	(17,7)	15,9	-
Laun og launatengd gjöld	212,8	344,6	(131,8)	(61,9)
Önnur rekstrargjöld	247,1	213,4	33,7	13,6
Eignakaup	13,5	34,2	(20,7)	(153,7)
Samtals	471,6	574,5	(102,9)	(21,8)
Ríkissjóðstekjur	(399,0)	(508,8)	109,8	(27,5)
Samtals	72,6	65,7	6,9	9,4

Í endurskoðunarbréfum undanfarinna ára hefur verið bent á það að skipting fjárheimilda í laun og önnur gjöld er langt frá því sem er raunverulegt hjá stofnuninni. Þetta atriði þarf að taka til skoðunar. Skýringin á þessu er væntanlega sú að starfsmönnum Fasteignamatsins hefur farið fjölgandi á undanförmum árum.

Ef fjöldi greiddra mánaðarlauna er umreiknaður yfir í stöðugildi þá hefur starfsmannafjöldi á sama tíma þróast með eftirfarandi hætti:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mánaðarlaun umreikn. í stöðugildi	42,8	40,9	44,2	48,2	55,8	58,1	60,4	63,7

Í október 2006 voru stöðugildi orðin 65 hjá stofnuninni. Ríkisendurskoðun telur að ekki sé hægt að rekja alla þessa fjölgun starfsmanna beint til upptöku Landskrár fasteigna heldur þurfi einnig að horfa til annarra þátta sem hafa verið að breytast í starfseminni. Í raun rétttri snýst öll starfsemi Fasteignamats ríkisins um rekstur Landskrár fasteigna og er því hægt að tengja starf allra starfsmanna beint og óbeint við viðhald og rekstur hennar.

Afrit:
Fasteignamat ríkisins



Alþingi
Erindi nr. P 135/896
komudagur 7.12.2007

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og skattanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 7. desember 2007

0712392SA /GB
Tilv.: 240

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um skráningu og mat fasteigna, 289. mál

Frumvarpinu er ætlað að bregðast við þeirri staðreynd að umsýslugjald sem lagt var á fasteignaeigendur til að fjármagna Landskrá fasteigna fellur niður um næstu áramót og er í 1. gr. lagt til að Fasteignamati ríkisins (FMR) verði tryggðir aðrir lögbundnir tekjustofnar. Samband íslenskra sveitarfélaga leggst alfarið gegn þeirri breytingu sem fram kemur í a-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins, sem felur í sér að árlegt framlag sveitarfélaga til reksturs Fasteignamats ríkisins hækki um 25%. Framlag þetta er nú innheimt á grundvelli gjaldskrár sem fjármálaráðherra setur.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram eftirfarandi skýring á ástæðum þess að lagt er til að framlag sveitarfélaga til FMR verði hækkað úr 0,0056% af heildarfasteignamati í sveitarfélagi í 0,007%: "Um árabíl hafa sveitarfélög greitt Fasteignamati ríkisins gjald fyrir fasteignamatsskrá samkvæmt gjaldskrá sem nemur 0,0056% af heildarfasteignamati í sveitarfélagi 31. desember ár hvert. Sú breyting var gerð á lögum um tekjustofna sveitarfélaga í lok árs 2005 að álagning fasteignaskatta og fasteignagjalda færðist í Landskrá fasteigna frá og með árinu 2007 og sveitarfélögin gátu þar með hætt að halda sérstakar álagningarskrár til þessara nota. Gjald sveitarfélaga til Fasteignamats ríkisins breyttist þó ekki í tengslum við þessar breytingar þrátt fyrir aukinn tilkostnað stofnunarinnar og það mikla hagræði sem sveitarfélögin hafa af þessu fyrirkomulagi."

Fyrirvari fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga í starfshópi sem fjármálaráðherra skipaði og skilaði tillögum sem frumvarpið er byggt á skilaði svohljóðandi fyrirvara við skýrslu starfshópsins:

"Að mínu mati orkar mjög tvímælis að ganga á þessum tímapunkti frá endanlegum tillögum um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem lagt er til í skýrslunni. Ástæðan er sú að í frumvarpi til mannvirkjalaga, sem senn verður lagt fram á Alþingi, er gert ráð fyrir að skráning í þágu byggingarfulltrúa og Byggingarstofnunar færist í enn meira mæli til Landskrár fasteigna en nú er. Þetta nýja verkefni kann að hafa umtalsverð áhrif á þau sparnaðaráform í rekstri FMR sem gert er ráð fyrir í skýrslunni.

Byggingarstofnun fær enn fremur sérstakan tekjustofn, byggingaröryggisgjald, sem er ætlað að fjármagna starfsemi stofnunarinnar. Gert er ráð fyrir að byggja upp gagnagrunn um mannvirki fyrir Byggingarstofnun sem vistaður verði hjá FMR í Landsskrá fasteigna og hlýtur Byggingarstofnun að taka þátt í stofnkostnaði og rekstri þess verkefnis. Byggingarfulltrúar sveitarfélaganna leggja til grunnupplýsingar í þann gagnagrunn en gert er ráð fyrir að sveitarfélög hafi aðgang að upplýsingum úr mannvirkjagrunni Landskrár fasteigna án greiðslu.



Miðað við núverandi aðstæður eru rök fyrir hækkun framlags sveitarfélaganna til reksturs FMR, úr 200 í 250 m.kr. á ári fremur veik og gerir Samband íslenskra sveitarfélaga fyrirvara við þá tillögu. Þar má sérstaklega nefna að þótt eignarskattur sé vissulega ekki lengur lagður á er fasteignamatið notað sem grundvöllur útreikings á vaxtabótum til einstaklinga. Einnig liggur ekkert fyrir um hvenær á yfirstandandi kjörtímabili ríkisstjórnarinnar stimpilgjald verður aflagt en tekjur ríkissjóðs af þeim skatti hafa vaxið gríðarlega undanfarin ár."

Sambandið telur afar óheppilegt að fyrirvara fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga skuli hvergi getið í frumvarpinu. Eðlilegt er að efnahags- og skattanefnd leiti skýringa frá fjármálaráðuneytinu á því að frumvarpið var lagt fram á Alþingi án þess að fyrirvarans væri getið á skýran hátt, svo sem með því að birta skýrslu starfshópsins sem fylgiskjal með frumvarpinu, enda er um að ræða upplýsingar sem er mikilvægt að alþingismenn hafi vitneskju um.

Röksemdir gegn hækkun á framlagi sveitarfélaga til FMR

Sambandið vekur athygli efnahags- og skattanefndar á því að þegar sú lagabreyting var gerð að færa álagningu fasteignaskatts og fasteignagjalda inn í Landskrá fasteigna frá og með árinu 2007, sbr. lög nr. 140/2005 um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, var sérstaklega um það rætt að sú breyting ætti ekki að leiða til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin. Þvert á móti var því þá slegið föstu að breytingin hefði ekki aukinn kostnað í för með sér fyrir sveitarfélögin. Óeðlilegt er því að sú hækkun á greiðslum sveitarfélaga til FMR sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé tengd þeirri lagabreytingu, líkt og gert er í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins, enda í algjöru ósamræmi við það sem ákveðið var sú lagabreyting var gerð. Engin úttekt hefur verið gerð á hugsanlegum kostnaðaráhrifum annarra breytinga sem vísað er til í umsögninni og vísar sambandið þeirri niðurstöðu ráðuneytisins á bug að þær breytingar séu til þess fallnar að vega á móti skýrri kostnaðaraukningu sveitarfélaganna ef frumvarpið verður að lögum en sú aukning nemur a.m.k. 52 m.kr. á ári.

Sambandið hefur kannað þróun framlaga sveitarfélaga til FMR frá 2004-2006. Á þessum árum hafa framlög sveitarfélaga hækkað úr 132 m.kr. í 195 m.kr. Áætla sambandið að framlag fyrir árið 2007 verði á bilinu 210-219 m.kr. Hér er um gríðarlegar hækkunarir að ræða sem skýrast eingöngu af mikilli hækkun fasteignamats og fjölgun skattskyldra fasteigna. Þeirrar hækkunar nýtur Fasteignamat ríkisins að fullu í auknum tekjum, á meðan mörg sveitarfélög hafa ákveðið að lækka álagningarhlutfall fasteignagjalda til að halda skattbyrði fasteignaeigenda hóflegri.

Tekjur Fasteignamats ríkisins af þjónustu við sveitarfélög hafa því hækkað langt umfram almennt verðlag og þróun kostnaðar við að veita sveitarfélögum þjónustu við skráningu fasteignamats. Sambandið telur jafnframt hafið yfir allan vafa að framangreindar hækkunarir standi undir kostnaði við aukna þjónustu við sveitarfélögin með álagningu í Landskrá fasteigna og eru engin rök fyrir því að árlegt framlag sveitarfélaganna hækki nú um 25% eins og lagt er til í frumvarpinu.



Rök gegn því að lögbinda framlag sveitarfélaga til FMR

Þar sem fasteignamat í flestum sveitarfélögum hefur mikla tilhneigingu til að hækka ár frá ári, getur 25% hækkun framlagsins orðið töluvert hærri á komandi árum en sem nemur þeim 52 m.kr. sem fjármálaráðuneytið hefur áætlað, enda er framlag sveitarfélaga til FMR bundið við heildarfasteignamat í hverju sveitarfélagi. Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga orkar mjög tvímælis að framlög sveitarfélaganna til FMR skuli hækka sjálfkrafa í samræmi við þróun heildarfasteignamats í sveitarfélögum.

Miðað við útreikninga sambandsins má raunar ætla að greiðslur sveitarfélaga til FMR verði verulega hærri en fram kemur í áætlun fjármálaráðuneytis ef lagabreytingin nær fram að ganga. Ef miðað er við 12% hækkun fasteignamats á yfirstandandi ári og nánast enga hækkun á árinu 2008 gæti greiðsla sveitarfélaganna á því ári numið á bilinu 270-280 m.kr. Er hækkun á hlutfalli gjaldsins því þegar of hátt ef miðað er við að greiðslur sveitarfélaganna til FMR eigi að skila u.þ.b. 259 m.kr. á ári.

Til að koma í veg fyrir að framlag sveitarfélaga hækki langt umfram það sem verð þjónustunnar hækkar er nauðsynlegt að ákveða annað fyrirkomulag en að binda framlagið í lög sem hlutfall af heildarfasteignamati. Minnir sambandið á að gjaldið er ekki bundið í lög heldur er það ákveðið sem gjaldskrá sem af einhverjum ástæðum hefur ekki verið endurskoðuð í ljósi mikillar hækkunar heildarfasteignamats undanfarin ár.

Eðlilegast væri að ríki og sveitarfélög tækju upp viðræður um gerð þjónustusamnings þar sem greiðslur sveitarfélaga á hverju ári tækju mið umfangi verkefna sem FMR annast í þágu sveitarfélaganna hverju sinni og breytist í samræmi við almenna verðlagsþróun. Aðrir aðilar sem fá þjónustu frá stofnuninni, svo sem hin nýja Byggingarstofnun sem komið verður á fót með setningu laga um mannvirki, ættu að greiða sitt af mörkum til FMR á sömu forsendum og sveitarfélögin.

Að lokum tekur Samband íslenskra sveitarfélaga undir þau sjónarmið sem fram koma í bókun fulltrúa sambandsins í starfshópi fjármálaráðuneytisins. Virðast gild rök vera til þess að hlutur ríkisins í rekstri FMR verði umtalsvert hærri en lagt er til í skýrslu starfshópsins, ekki síst í ljósi fyrirhugaðra aukinna verkefna í Landskrá fasteigna.

Með vísan til alls sem að framan er rakið eru ítrekuð andmæli Sambands íslenskra sveitarfélaga gegn þeirri hækkun á framlagi sveitarfélaga til Fasteignamats ríkisins sem fram kemur í 1. gr. frumvarpsins. Til frekari rökstuðnings er vísað til umsagnar sambandsins um kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins, dags. 6. desember 2007, sem er fylgiskjal með þessari umsögn.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Fjármálaráðuneytið
b.t. Hallgríms Guðmundssonar
Arnarhvali
150 Reykjavík

Reykjavík 6. desember 2007

0712392SA /GB
Tilv.: 240

**Efni: Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um kostnaðarmat
frumvarps um breytingu á lögum um skráningu og mat fasteigna**

Vísað er til kostnaðarumsagnar fjármálaráðuneytisins um ofangreint frumvarp, sem fjármálaráðherra hefur þegar mælt fyrir á Alþingi og er til umfjöllunar í efnahags- og skattanefnd Alþingis. Samband íslenskra sveitarfélaga gerir eftirfarandi athugasemdir við kostnaðarumsögnina.

1. Útgjaldaaukning sveitarfélaga

Í umsögn fjármálaráðuneytisins er áætlað að árlegur kostnaður sveitarfélaga aukist um 52 m.kr. ef frumvarpið verður að lögum. Stafar sú aukning af því að í frumvarpinu er lagt til að árlegt framlag sveitarfélaganna til Fasteignamats ríkisins hækki um 25%, þ.e. úr 0,0056% af heildarfasteignamati í sveitarfélagi í 0,007%. Er þeirri hækkun ætlað að vega á móti brottfalli umsýslugjalds sem innheimt hefur verið af öllum fasteignum til að standa undir uppbyggingu og rekstri Landskrár fasteigna.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur kannað þróun framlaga sveitarfélaga til FMR frá 2004-2006. Á þessum árum hafa framlög sveitarfélaga hækkað úr 132 m.kr. árið 2004 í 195 m.kr. árið 2006. Þar sem fasteignamat þessa árs liggur ekki enn fyrir er nokkur óvissa um hve mikil hækkun verður á árinu 2007 en ljóst er þó að hún verður umtalsverð. Áætlað sambandið að framlag fyrir árið 2007 verði á bilinu 210-219 m.kr., miðað við að framlagið haldist óbreytt, þ.e. 0,0056% af heildarfasteignamati. Hér er um gríðarlegar hækkunir að ræða sem skýrast eingöngu af mikilli hækkun fasteignamats og fjölgun skattskyldra fasteigna. Þeirrar hækkunar nýtur Fasteignamat ríkisins að fullu í auknum tekjum, á meðan mörg sveitarfélög hafa ákveðið að lækka álagningarhlutfall fasteignagjalda til að halda skattbyrði fasteignaeigenda hóflegri.

Tekjur Fasteignamats ríkisins af þjónustu við sveitarfélög hafa því hækkað langt umfram almennt verðlag og þróun kostnaðar við að veita sveitarfélögum þjónustu við skráningu fasteignamats. Sambandið telur jafnframt hafið yfir allan vafa að framangreindar hækkunir standi undir kostnaði við aukna þjónustu við sveitarfélögin með álagningu í Landskrá fasteigna og eru engin rök fyrir því að árlegt framlag sveitarfélaganna hækki nú um 25% eins og lagt er til í frumvarpinu. Þar sem fasteignamat í flestum sveitarfélögum hefur mikla tilhneigingu til að hækka ár frá ári, getur 25% hækkun framlagsins jafnframt orðið töluvert hærri á komandi árum en sem nemur þeim 52 m.kr. sem fjármálaráðuneytið hefur áætlað, enda er framlag sveitarfélaga til FMR bundið við heildarfasteignamat í hverju sveitarfélagi. Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga orkar raunar tvímælis að framlög sveitarfélaganna til FMR skuli hækka sjálfkrafa í samræmi við þróun heildarfasteignamats í sveitarfélögum.

Miðað við forsendur útreikninga sambandsins er ekki ólíklegt að aukning framlaga sveitarfélaga til FMR verði enn hærri ef lagabreytingin nær fram að ganga en fram kemur í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis. Gerir sambandið þess vegna fyrirvara við að hlutfall gjaldsins sé ákveðið of hátt í 1. gr. frumvarpsins ef miðað er við að greiðslur



sveitarfélaganna til FMR eigi að skila u.þ.b. 259 m.kr. á ári., eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

2. Áætlaður sparnaður sveitarfélaga

Sambandið andmælir harðlega þeim forsendum um meint hagræði fyrir sveitarfélögin sem byggt er á í kostnaðarumsögninni. Þar segir:

“Við breytinguna geta sveitarfélög hætt rekstri álagningarskráa fasteignaskatta og fasteignagjalda og nýtt Landskrá fasteigna í stað þess. Að teknu tilliti til þess auk annarra breytinga sem gerðar verða að tillögu sveitarfélaganna til einföldunar á skráningu og mati fasteigna má áætla að hagræðing þeirra af breytingunni nemi hærri fjárhæð en hækkun árgjaldsins. Í landinu eru um 177.000 fasteignir og má ætla að framangreindar breytingar við álagningu skráningu og álagningu fasteignatengdra gjalda hjá sveitarfélögum leiði samtals til a.m.k. fækkunar 4–6 starfa auk þess að lækka kostnað þeirra við aðkeypta þjónustu er tengist árlegri fasteignagjaldaálagningu.”

Sambandið vekur athygli fjármálaráðuneytisins á því að þegar sú lagabreyting var gerð að færa álagningu fasteignaskatts og fasteignagjalda inn í Landskrá fasteigna frá og með árinu 2007, sbr. lög nr. 140/2005 um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, var sérstaklega um það rætt að sú breyting ætti ekki að leiða til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin. Þvert á móti var því þá slegið föstu að breytingin hefði ekki aukinn kostnað í för með sér fyrir sveitarfélögin. Óeðlilegt er því að sú hækkun á greiðslum sveitarfélaga til FMR sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé tengd þeirri lagabreytingu enda í algjöru ósamræmi við það sem ákveðið var þegar lagabreytingin var gerð. Einnig telur sambandið að það verklag fjármálaráðuneytisins, að vísa til meintra fjárhagslegra áhrifa laga, sem þegar hafa tekið gildi, eigi sér enga stoð í samkomulagi og reglum um mat á kostnaðaráhrifum frumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum.

Engin úttekt hefur verið gerð á hugsanlegum fjárhagslegum áhrifum annarra breytinga sem vísað er til í umsögninni og fjármálaráðuneytið telur leiða til einföldunar á skráningu og mati fasteigna. Liggur því ekkert fyrir um að vænta megi sparnaðar fyrir sveitarfélögin af þeirri ástæðu. Vísar sambandið þeirri niðurstöðu ráðuneytisins á bug að þær breytingar séu til þess fallnar að vega á móti skýrri kostnaðaraukningu sveitarfélaganna ef frumvarpið verður að lögum en sú aukning nemur a.m.k. 52 m.kr. á ári.

3. Niðurstaða

Samband Íslenskra sveitarfélaga er í verulegum atriðum ósammála kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um skráningu og mat fasteigna. Er þess óskað að kostnaðarumsögnin verði leiðrétt með tilliti til framangreindra ábendinga sambandsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri

Afrit: Efnahags- og skattanefnd Alþingis