

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 framúrkefsla 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 álit 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:

- Uptaka 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.
- Uptaka 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, fyrirvarsmenn 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 skráningar svæði 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 líflgir. 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 áliti sem fylgiskjal kemur fram að helstu notendur upplýsinga úr gagna- og upplýsingakerfi Landskrár fasteigna yrðu margir tugir aðila, bæði í opinberri stjórnýslu 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 i 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 tímavarki 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 lögum 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 líflægur fasteignamarkaðurinn og byggingarstarfsemi er á hverjum tíma.

Þetta var hins vegar ekki hægt að gera á þeim tíma sem við höfðum til umræða, 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
Yfirsattanevnd	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 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 réttir snýst öll starfsemi Fasteignamat 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