



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 28. apríl 2014

1403027SA GB
Málalykill: 401

Alþingi
Erindi nr. P 143/1685
komudagur 28.4.2014

Efni: Umsögn um frv. til laga um markaðar tekjur ríkissjóðs, 306. mál

Vísað er til frumvarps (bandorms) sem lagt er fram af meirihluta fjárlaganefndar og vísað hefur verið til umfjöllunar nefndarinnar. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fjölmörgum lögum sem m.a. varða verkefni sveitarfélaga.

Í stuttu máli er í frumvarpinu gengið út frá því að lagaákvæði sem tryggja stofnunum ríkisins sértekjur til þess að standa undir kostnaði við að veita þjónustu, verði endurskoðuð. Er markmiðið að í stað þess að gjald renni til viðkomandi stofnana renni það í ríkissjóð.

Að áliti sambandsins á þessi endurskoðun rétt á sér og er líklegt að frumvarpið geti stuðlað að margvíslegri einföldun við gerð fjárlaga og fjárukalaga, líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpinu. Mikilvægt er þó að hafa í huga að markaðar tekjur eru af margvíslegum toga, eins og vikið verður að í skýringum við einstakar greinar. Nokkrar frumvarpsgreinar snerta m.a. fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga og eru breytingar á slíkum lagaákvæðum eðli máls samkvæmt töluvert flóknari en breytingar á ákvæðum sem eingöngu lúta að mörkuðum sértekjum tiltekinna ríkisstofnana. Er af þeirri ástæðu nauðsynlegt að nefndin fari af töluverðri nákvæmni yfir áhrif einstakra tillagna í frumvarpinu og má að áliti sambandsins gera ráð fyrir því að frumvarpið verði að taka umtalsverðum breytingum í meðförum nefndarinnar, þótt það sé lagt fram af meirihluta hennar.

Sambandið vill jafnframt gagnrýna að þrátt fyrir að frumvarpið hafi verið unnið í fjármálaráðuneytinu fylgir því ekkert mat um væntanleg áhrif fyrirhugaðra lagabreytinga. Að áliti sambandsins er ekki ásættanlegt að svo yfirgripsmiklu frumvarpi fylgi ekki ítarlegt kostnaðarmat frá fjármálaráðuneytinu og er eindregið mælt með því að Alþingi kalli eftir slíku mati, þar sem einnig verði gerð grein fyrir áhrifum frumvarpsins á sveitarfélög eftir því sem við á.

Sambandið gerir athugasemdir við eftirfarandi greinar:

38. gr. breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna

Í 24. gr. laga um skráningu og mat fasteigna er ákvæði um gjaldskrá Þjóðskrár. Sú gjaldtaka hefur staðið undir því sem næst öllum rekstri fasteignaskrár og er stærstur hluti þess kostnaðar borinn uppi af greiðslum frá sveitarfélögum sbr. a-lið 2. mgr. 24. gr. Alls greiða sveitarfélögin rúmlega 250 milljónir króna til stofnunarinnar en á móti fá sveitarfélögin afnot af fasteignamati og álagningarkerfi fasteignaskatta og fasteignagjalda.



Sambandið lýsir sig algerlega andvíggt því að umræddri lagagrein verði breytt á þann veg að þessar greiðslur verði látnar renna beint í ríkissjóð, í stað þess að vera tiltekið gjald fyrir skilgreinda þjónustu Þjóðskrár við sveitarfélögin, þ.e. fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda. Ef ekki er vilji til þess að láta greinina standa óbreytta leggur sambandið til að greinin verði endurskoðuð þannig að kveðið verði á um að Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskrá geri samning um þá þjónustu sem Þjóðskrá veitir sveitarfélögum og greiðslur sveitarfélaga til Þjóðskrár vegna hennar.

Hægt væri að hafa langt mál um rök til stuðnings framangreindri afstöðu. Nýlega bárust sambandingu m.a. upplýsingar um að vegna vanfjármögnunar á vegabréfaútgáfu Þjóðskrár hafi hluti af greiðslum sveitarfélaga til Þjóðskrár verið nýttur til að fjármagna hallarekstur á vegabréfaútgáfunni. Gjaldskrá stofnunarinnar hefur í kjölfarið verið endurskoðuð en að álitni sambandsins eykur fyrirhuguð lagabreyting hættuna á því að slíkir misbrestir í framkvæmd laga endurtaki sig.

Í umsögn sem sambandið sendi Alþingi 30. apríl 2008 vegna frumvarps um breytingu á lögum um skráningu og mat fasteigna segir m.a. eftirfarandi:

„Sambandið leggur hins vegar mikla áherslu á að lagaákvæði um fjármögnun Fasteignamats ríkisins verða að taka mið að því að verkefni stofnunarinnar, og þá sérstaklega Landskrá fasteigna, eru í stöðugri þróun. Þannig má nefna að í frumvarpi til laga um mannvirki er gert ráð fyrir að gagnasafn Byggingarstofnunar verði tengt Landskrá fasteigna og má vænta þess að landskráin verði vettvangur fyrir skráningu allra nýrra mannvirkja og grundvöllur byggingareftirlits. Hlýtur að koma til greiðslupátttöku ríkisins í hlutfalli við þá þjónustu sem hin nýja Byggingarstofnun mun fá frá FMR. Ríkisstofnanir á borð við Brunamálastofnun, Ofanflóðasjóð og Viðlagatryggingu styðjast enn fremur við gögn og verðmat frá FMR. Í jarðalögum nr. 21/2004 er kveðið á um að jarðaskrá skuli unnin árlega á grundvelli upplýsinga úr jarðahluta Landskrá fasteigna. Er þar um að ræða verkefni sem unnið er að frumkvæði og í þágu ríkisins og er eðlilegt að það standi straum af kostnaði við gerð þeirrar skrár og utanumhald hennar. Fasteignamat liggur enn fremur til grundvallar álagningu stimpilgjalds, ákvörðun erfðafjárskattstofns vegna fasteigna dánarbúa og við ákvörðun eignamarka við útreikning vaxtabóta og húsaleigubóta og skylt er að telja fram fasteignir til skatts á fasteignamatsverði. Einnig er brunabótamat lagt til grundvallar við álagningu skipulagsgjalds.

Jafnframt hafa ríkið, Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið og fjármálafyrirtæki umtalsverða hagsmuni af því að til staðar sé nákvæm skráning og verðmat á fasteignum. Slíkar upplýsingar eru til að mynda mikilvægar við stjórn efnahagsmála á hverjum tíma og mótun stefnu í húsnæðismálum og þær má nýta til að vinna ýmsar greiningar á lánshæfi fjármálafyrirtækja. Áreiðanleg fasteignaskráning er raunar mikilvæg forsenda fyrir virkum fjármáلامarkaði og lánastarfsemi og



má sem dæmi nefna að hámarkslán Íbúðalánasjóðs takmarkast af brunabótamati íbúðar ásamt fasteignamati lóðar.

Loks má nefna að upptaka á skráningu landupplýsinga og tenging þeirra við Landskrá fasteigna er kostnaðarsamt verkefni sem unnið er að frumkvæði ríkisins og verður ekki séð að sveitarfélögum geti verið skylt að fjármagna það verkefni þótt umræddar upplýsingar geti nýst sveitarfélögum líkt og mörgum öðrum aðilum.

Eins og sjá má eru hagsmunir ríkisins af rekstri Landskrár fasteigna miklir og augljósir, ekki síður en sveitarfélaga, og er eðlilegt að ríkið leggi sitt af mörkum við rekstur stofnunarinnar. Skýtur því sannarlega skökku við að framlög sveitarfélaga til Fasteignamats ríkisins hafa tvöfaldast á árunum 2003 til 2007, úr 117 m.kr. í 232 m.kr., en á sama tíma hafa framlög ríkisins til stofnunarinnar lækkað úr 122 m.kr. árið 2003 í aðeins 7 m.kr. á árinu 2007. Einnig ætti að vera mögulegt að afla stofnuninni aukinna sértekna með því að endurskoða gjaldskrár hennar, t.d. með tilliti til aukningar í fasteignaveðlánum bankanna.“

Framangreind samantekt sýnir vel þörfina á að halda kostnaði við fasteignaskrá skýrt aðgreindum í rekstri Þjóðskrár. Sambandið leggur jafnframt áherslu á að í stað þess að gera ráð fyrir að greiðslur sveitarfélaga renni beint í ríkissjóð verði frekar hugað að því að breikka fjármögnun fasteignaskrár, þannig að unnt verði að lækka greiðslur sveitarfélaga til stofnunarinnar skv. 24. gr.

39. gr. breyting á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu

Sambandið gerir ekki athugasemd við þá tillögu frumvarpsins að innheimt gjöld fyrir útgáfu vottorða o.þ.h. þjónustu á grundvelli laga um þjóðskrá og almannaskráningu renni í ríkissjóð.

Sambandið telur hins vegar rétt að nota þetta tilefni til þess að árétta þá afstöðu sambandsins að sveitarfélögin þurfa sem stjórnvöld að hafa greiðan aðgang að þjóðskrá og að ekki sé réttlætanlegt að þau þurfi að greiða sérstaklega fyrir þá þjónustu. Í því samhengi bendir sambandið á að sveitarfélögin hafa ýmsum skyldum að gegna við íbúaskráningu, þ.á m. að hafa eftirlit með því að skráning sé rétt. Þetta skiptir m.a. verulegu máli varðandi útgreiðslu félagslegra bóta og ýmissa ívilnana til íbúa sveitarfélaga á grundvelli fjölskylduaðstæðna. Það er enn fremur mjög mikilvægt að þau fái sem fyrst upplýsingar um nýja íbúa vegna þjónustuskuldna þeirra, t.d. vegna móttöku íbúa af erlendum uppruna sem flytjast í sveitarfélagið og skólagöngu barna almennt. Í samræmi við þróun upplýsingatæknimála ættu þau að hafa beinan aðgang að upplýsingum úr þjóðskrá í stað þess að þurfa að kaupa aðgang af milligönguaðila (eða þriðja aðila) eins og nú er.

40. gr. breyting á lögum um tryggingagjald

Í lögum um tryggingagjald er tilgreint til hvaða verkefna tekjum af atvinnutryggingagjaldi og almennu tryggingagjaldi skuli ráðstafað. Um þá tilhögun hefur ríkt nokkuð góð sátt við aðila vinnumarkaðins og telur



sambandið ekki skynsamlegt að hrófla við núverandi fyrirkomulagi, þar sem skýrt er m.a. kveðið á um að atvinnuþryggingagjald skuli renna til Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Sambandið vill þó nota þetta tilefni til þess að minna á að sveitarfélögin hafa orðið fyrir miklum útgjöldum á undanförunum árum vegna langtímaatvinnuleysis í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Fjölmarginn atvinnulaust fólk hefur tæmt bótarétt sinn hjá Atvinnuleysistryggingasjóði auk þess sem margir atvinnuleitendur hafa á undanförunum árum sótt um félagslegan stuðning hjá sveitarfélögum vegna þess að þeir hafa ekki áunnið sér rétt til atvinnuleysisbóta. Ekki sér enn fyrir endann á þeim vanda og hefur sambandið ítrekað kallað eftir því að sveitarfélögum verði veitt hlutdeild í almenna hluta tryggingagjaldsins til þess að standa undir útgjöldum við fjárhagsaðstoð og virkniúrræði til að hægt verði að tryggja sem best þjónustu við íbúa sem þurfa á félagslegri aðstoð að halda.

Að áliti sambandsins er þessi ósk sveitarfélaga eðlileg og sanngjörn enda er afar mikilvægt að sveitarfélögin njóti stuðnings af hálfu löggjafans við að standa undir þeim auknu skyldum sem þau hafa orðið að taka á sig í kjölfar efnahagshrunsins.

45. og 46. gr. breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar

Að áliti sambandsins er ekki skynsamlegt að hrófla við núverandi fyrirkomulagi á fjármögnun atvinnuleysisbóta. Að öðru leyti er vísað til athugasemda við 40. gr.

80. og 81. gr. breytingar á skipulagslögum

Í 80. gr. er lagt til að Skipulagssjóður verði lagður niður og þess í stað renni skipulagsgjald í ríkissjóð. Að áliti sambandsins orkar þessi tillaga verulega tvímælis og er mikilvægt að hún fái vandaða umfjöllun í nefndinni. Það fyrirkomulag sem verið hefur í gildi samkvæmt skipulagslögum og áður skipulags- og byggingarlögum hefur almennt gagnast sveitarfélögum nokkuð vel þótt nokkuð hafi verið um gagnrýni á þá skiptingu sveitarfélaga í tvo flokka sem fram kemur í 3. og 4. tl. 18. gr.

Helsta hættan við að leggja Skipulagssjóð niður og skammta sveitarfélögum þess í stað fjármagn á fjárlögum er sú að með tímanum leiði það til þess að verulegur dráttur verði á endurgreiðslum til sveitarfélaga vegna þess að fjárlagaheimildir verði mun lægri en endurgreiðslubeiðnir sveitarfélaga. Þetta er vel þekkt vandamál í samskiptum ríkis og sveitarfélaga, sem sambandið vill með öllum ráðum forðast. Dæmi um fyrirkomulag af svipuðum toga sem alls ekki reyndist nógu vel var vegna endurgreiðslna til sveitarfélaga á virðisaukaskatti af búnaði fyrir slökkvilið. Einnig væri ástæða til þess að nefna styrki til sveitarfélaga vegna fráveituframkvæmda. Í báðum tilvikum gátu sveitarfélögin þurft að bíða í um tvö ár eftir endurgreiðslu, án verðbóta eða vaxta. Eðlilega mælist slíkur greiðsludráttur illa fyrir af hálfu sveitarfélaga.

Frekar en að ráðast með skömmum fyrirvara í þá kerfisbreytingu sem lögð er til í frumvarpinu væri að áliti sambandsins tilefni til þess að ræða nánar hvort Skipulagssjóður greiði sveitarfélögum næga hlutdeild í kostnaði við



skipulagsvinnu, m.t.t. þess að lagakröfur á sviði skipulagsmála hafa aukist mjög mikið á undanförunum árum. Fulltrúar sambandsins og Skipulagsstofnunar hafa rætt þetta fyrirkomulag og virðist m.a. tilefni til þess að leiðbeina sveitarfélögum nánar um framsetningu erinda til Skipulagssjóðs. Bent skal á að enn hefur ekki verið sett reglugerð á grundvelli 17. gr. skipulagslaga.

Sambandið vill að lokum vekja athygli á því að eigið fé Skipulagssjóðs er mjög mikið, eða um 1,8 milljarðar króna. Ekki kemur fram í frumvarpinu hvað verður um þessa fjármuni en gera má ráð fyrir því að þeir renni í ríkissjóð. Við það hljóta sveitarfélögin að gera alvarlega athugasemd enda má færa sterk rök fyrir því að sveitarfélögin eigi lögmætt tilkall til þessara fjármuna. Kæmi væntanlega til álita að nota þá fjármuni til þess að auðvelda sveitarfélögum og Skipulagsstofnun að mæta nýjum áskorunum á sviði skipulagsmála. Má þar m.a. nefna aukna þörf fyrir skipulagsáætlanir vegna fjölgunar erlendra ferðamanna, en miðað við gildandi regluverk geta sveitarfélög ekki vænst þess að fá framlag úr Skipulagssjóði til nauðsynlegrar deiliskipulagsvinnu á fjölsóttum ferðamannastöðum.

Einnig kallar aukin starfsemi við strendur landsins, s.s. á sviði fiskeldis og ferðaþjónustu, á stórauðnar rannsóknir og markvissa áætlanagerð til að tryggja skilvirka, ábyrga og hagkvæma nýtingu og vernd haf- og strandsvæða. Ljóst er að skortur á fjármagni til slíkra verkefna tefur mjög fyrir nauðsynlegrar vinnu ríkis og sveitarfélaga á þessu sviði.

85. gr. breytingar á lögum um mannvirki

Í greininni er lagt til að tekjur af innheimtu byggingaröryggisgjalds, sem áður nefndist brunaöryggisgjald, renni í ríkissjóð í stað þess að renna til reksturs Mannvirkjastofnunar.

Að áliti sambandsins er ástæða til þess að nefndin ræði sérstaklega hvort tilefni sé til þess að lækka byggingaröryggisgjaldið, sem lagt er á allar fasteignir í landinu, m.t.t. þess að bundið eigið fé Mannvirkjastofnunar vegna gjaldtökkunnar er mjög mikið eða um 1,7 milljarðar króna.

Sambandið vill þó jafnframt benda á að uppsafnað brunaöryggisgjald myndi koma í góðar þarfir ef ráðist yrði í sameiginlegt átak ríkis og sveitarfélaga til þess að efla brunavarnir um allt land. Mikil ástæða er til þess að skipuleggja slíkt átak enda er ljóst að ástand brunavarna, sérstaklega á landsbyggðinni, er nokkuð langt frá því að vera ásættanlegt. Nú er unnið að gerð reglugerðar um starfsemi slökkviliða, þar sem kröfur til starfsemi slökkviliða um búnað, mönnun og þjálfun mannafla verða skilgreindar með nákvæmari hætti en áður hefur verið gert. Þessa reglugerð þarf að kostnaðarmeta og tryggja fjármagn til þess að unnt verði að framfylgja henni.

Fleiri hugmyndir hafa verið í umræðunni til að nýta bundið eigið fé Mannvirkjastofnunar og má m.a. nefna í því sambandi að áform eru uppi um að stofna Hamfarasjóð, þar sem slíkt fjármagn gæti nýst vel sem eiginfjárframlag ríkisins við stofnun sjóðsins.



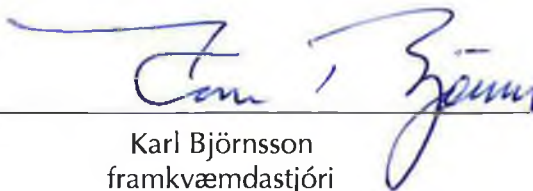
87. gr. breyting á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

Í greininni er lagt til að gjald til ofanflóðasjóðs renni framvegis beint í ríkissjóð. Um er að ræða gjald sem var lögfest til þess að standa undir fjármögnun varna gegn ofanflóðum. Um er að ræða verkefni sem hefur mikla þýðingu fyrir þau sveitarfélög þar sem nauðsynlegt er að byggja snjóflóðavarnir. Mikið hefur áunnist í þeim efnum þótt undanfarin ár hafi dregið úr framkvæmdum við slíkar varnir. Að áliti sambandsins er mikilvægt að standa vörð um markmið ofanflóðasjóðs og leggst sambandið gegn því að breyta 12. gr. laga nr. 49/1997 eins og lagt er til í frumvarpinu.

Bókfært eigið fé Ofanflóðasjóðs var tæpir 11 milljarðar króna en ekki kemur fram í frumvarpinu hvað verði um það ef lagabreytingin nær fram að ganga. Af hálfu sambandsins er lögð áhersla á að hér er um að ræða fjármuni sem eiga að renna áfram til þess verkefnis sem löggin kveða á um, þ.e. til verkefna sem talin eru upp í 13. gr. laga nr. 49/1997. Þetta skiptir þau sveitarfélög sem málið varðar mjög miklu máli enda er í greininni kveðið á um kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga sem ofanflóðasjóður þarf að geta fjármagnað f.h. ríkisins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri