

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006.)

1. gr.

Við 2. mgr. 2. gr. laganna bætist: og skal Fasteignamat ríkisins gera nauðsynlegar breytingar á Landskrá fasteigna í þessu skyni.

2. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Leggja skal fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati samkvæmt Landskrá fasteigna, sbr. þó 5. gr.

Stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra.

Sveitarstjórn ákveður fyrir lok árs skatthlutfall næsta árs innan þeirra marka sem greinir í a- og c-lið. Skatthlutfall skal vera sem hér segir:

a. Allt að 0,5% af fasteignamati:

Íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum, erfðafestulönd í dreifbýli og jarðeignir, útihús og mannvirki á bújörðum sem tengd eru landbúnaði, öll hlunnindi og sumar-bústaðir ásamt lóðarréttindum.

b. 1,32% af fasteignamati ásamt lóðarréttindum:

Sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum, skólar, heimavistir, leikskólar, íþróttahús og bókasöfn.

c. Allt að 1,32% af fasteignamati, ásamt lóðarréttindum:

Allar aðrar fasteignir, svo sem iðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnaði, fiskeldis-mannvirki, veiðihús og mannvirki sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu.

Heimilt er sveitarstjórn að hækka um allt að 25% hundraðshluta þá sem tilgreindir eru í a- og c-liðum 3. mgr. þessarar greinar, öðrum eða báðum stafliðum.

Í sveitarfélagi þar sem bæði er þéttbýli og dreifbýli er sveitarstjórn heimilt að undanþiggja fasteignir í dreifbýli og sumarhús álagi á fasteignaskatt skv. 4. mgr.

3. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Sveitarstjórn annast álagningu fasteignaskatts og skal hún fara fram í Landskrá fasteigna. Innheimtu skattsins getur sveitarstjórn falið sérstökum innheimtuaðila. Ráðherra getur sett nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd álagningar.

Eigandi greiðir skattinn nema um leigujarðir, leigulóðir eða önnur samningsbundin jarðar-afnot sé að ræða. Þá greiðist skatturinn af ábúanda eða notanda.

Verði ágreiningur um gjaldstofn skv. 3. gr. skal vísa honum til úrskurðar Fasteignamats ríkisins. Þeim úrskurði má skjóta til yfirfasteignamatsnefndar. Verði ágreiningur um gjaldskyldu sker yfirfasteignamatsnefnd úr. Úrskurðum nefndarinnar má skjóta til dómstóla.

Sveitarstjórn ákveður fjölda gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf árs en heimilt er sveitarstjórn að ákveða að skatturinn greiðist allur á einum gjalddaga ef álagning er undir tiltekinni fjárhæð. Á nýjar fasteignir leggst fasteignaskattur frá næstu mánaðamótum eftir að lóð og mannvirki eru skráð í Landskrá fasteigna í hlutfalli við ársálagningu, í samræmi við upplýsingar sem Fasteignamat ríkisins lætur sveitarstjórnnum í té. Fasteignaskattur fellur niður frá næstu mánaðamótum eftir að fasteign er afskráð í Landskrá fasteigna.

Eindagi fasteignaskatts er þrjátíu dögum eftir gjalddaga og fellur allur skattur ársins í gjalddaga ef vanskil verða.

4. gr.

5. gr. laganna orðast svo:

Undanþegnar fasteignaskatti eru eftirtaldar fasteignir ásamt lóðarréttindum:

- a. kirkjur og bænahús íslensku þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga sem hlotið hafa skráningu dóms- og kirkjumálaráðuneytis;
- b. safnahús, að því leyti sem þau eru ekki rekin í ágóðaskyni;
- c. hús erlendra ríkja, að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milli-rikjaerindum, og hús alþjóðastofnana, eftir því sem kveðið er á um í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og öðlast hafa stjórnskipulegt gildi hér á landi.

Sveitarstjórn er heimilt að veita styrki til greiðslu fasteignaskatts af fasteignum þar sem fram fer starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni, svo sem menningar-, æskulýðs- og tómstundastarfsemi og mannúðarstörf. Skylt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis.

Nú eru hús þau sem um ræðir í 1. og 2. mgr. jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til veitinga- eða verslunarreksturs eða til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og ber sveitarstjórn þá að leggja á og innheimta fasteignaskatt í réttu hlutfalli við slík afnot.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Skylt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis, svo sem um tekjumörk, tekjuflokka og hvort lækkun er í formi fastrar krónutölu eða hlutfalls af fasteignaskatti.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt af bújörðum á meðan þær eru nýttar til búskapar og af útihúsum í sveitum ef þau eru einungis nýtt að hluta eða standa ónotuð. Skylt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis.

5. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Ef afnotum fasteignar, sem metin er sem ein heild, er á þann veg háttað að greiða ber fasteignaskatt af henni samkvæmt fleiri en einum gjaldflokki, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna, ákveður byggingarfulltrúi hlutfallslega skiptingu milli gjaldflokka.

6. gr.

Við lög in bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða er orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði b-liðar 3. mgr. 3. gr. þessara laga skal álagningarhlutfall samkvæmt þeim lið vera 0,44% af fasteignamati árið 2006 og 0,88% árið 2007.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2006. Álagning fasteignaskatts fyrir árið 2006 skal þó fara fram á þann hátt sem sveitarstjórnir ákveða, en einstökum sveitarstjórnnum er heimilt í samstarfi við Fasteignamat ríkisins að leggja á fasteignaskatt í Landskrá fasteigna.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Efni þessa frumvarps er einkum tvíþætt. Í fyrsta lagi er lagt til, í samræmi við 2. lið til-lagna nefndar um endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga frá 17. mars 2005, að undanþágum frá greiðslu fasteignaskatts verði fækkað. Þær undanþágur sem um er að ræða varða einkum fasteignir í eigu ríkissjóðs og mun breytingin skila sveitarfélögum 600 millj. kr. í auknum tekjum frá ríkinu þegar hún kemur að fullu til framkvæmda verði frumvarpið að lögum. Í öðru lagi er lagt til að fasteignaskattur verði lagður í Landskrá fasteigna sem hefur meðal annars í för með sér að breytingar sem verða á fasteignamati, svo sem ef nýjar fasteignir eru skráðar í Landskrá fasteigna, hafi áhrif á skattstofn. Er þetta gert í samræmi við 5. lið í til-lögum sömu nefndar og tillögur samráðshóps Fasteignamats ríkisins, félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem skilaði tillögum 14. september 2005 til að undirbúa breytingar á álagningu fasteignagjalda.

II.

Í áður nefndum samráðshópi áttu sæti Haukur Ingibergsson, forstöðumaður Fasteignamats ríkisins, Guðni Geir Einarsson, deildarsérfræðingur hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, og Gunn-laugur Júlíusson, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hóp-urinn gerði eftirfarandi tillögur um breytingar á framkvæmd álagningar fasteignagjalda, sbr. minnisblað sem er fylgiskjal með frumvarpi þessu:

1. *Álagningin fari fram í Landskrá fasteigna.*

Þetta er skilvirkasta leiðin til að bæta úr ágöllum núverandi fyrirkomulags. Með henni er hægt að auka öryggi við álagningu, einfalda verkferla, minnka leiðréttingar-vinnu, nýta kosti rafrænnar stjórnsýslu, auka gagnsæi og hagkvæmni.

2. *Sveitarfélög skrái allar forsendur álagningar beint í Landskrá fasteigna.*

Þetta gefur kost á að einfalda verkferil álagningar og fækka þrepum í ferlinum og af-nemur tvískráningu sem nú er til staðar. Með þessu er mögulegt að hætta að skrá upplýs-ingar eða vinna leiðréttingar um fasteignir í álagningarkerfinu svo að álagningin verði sjálfvirk og nær eingöngu vélræn.

3. *Reglur um veitingu afsláttar verði samræmdar.*

Þetta merkir að einstök sveitarfélög taki fyrst og fremst ákvörðun um fjárhæð eða hlutfall afsláttar í einstökum flokkum. Upplýsingar um elli- og örorkulífeyrisþega verði unnar með tengingu við skrár ríkisskattstjóra. Önnur ákvæði um afslætti og undanþágur verði felld úr lögum (nema um húsnæði trúfélaga og erlendra ríkja) en sveitarfélög geti veitt styrki til greiðslu fasteignagjalda vegna fasteigna sem nýttar eru í almannapágu.

4. *Álagning fari fram um hver mánaðamót og gjalddagar verði 12 á ári.*

Þessi leið felur í sér mánaðarlega álagningu þar sem fasteignagjöld eru lögð á miðað við stöðu fasteignar og eiganda hennar 1. hvers mánaðar. Þetta er besti kosturinn út frá tæknilegu sjónarmiði auk þess sem hann tryggir best jafnræði við álagningu, að afsláttarþegar njóti afsláttar, lágmarkar leiðréttingarvinnu, hámarkar álagningarstofn sveitarfélaga og jafnar greiðsluálag fyrir gjaldendur yfir allt árið.

Ítarlegri útfærslu á tillögunum og skilgreiningar á verkferlum má sjá í skýrslunni „Álagningar fasteignagjalda í Landskrá fasteigna. Greining og tillögur unnar að beiðni samráðshóps.“ Skýrslan kom út í september sl. og er fylgiskjal með frumvarpi þessu.

Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga skal árlega leggja fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári. Í reglugerð um fasteignamat og fasteignaskráningu, nr. 406/1978, er hins vegar mælt fyrir um að taka skuli mannvirki í fasteignamat við fokheldi þeirra. Þetta hefur í för með sér að eigendur nýrra fasteigna sem metnar eru fasteignamati í upphafi árs geta komist hjá greiðslu fasteignaskatts í tæpt ár og skapar það ójafnræði í skattgreiðslum þeirra og annarra fasteignaeigenda sem fá eignir sínar metnar fasteignamati undir lok árs. Þetta leiðir einnig til þess að sveitarfélög, sérstaklega þar sem mikil uppbygging á sér stað, verða af tekjum í tæpt ár vegna fasteigna sem metnar eru fasteignamati í upphafi árs. Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 4. gr. tekjustofnalaganna þess efnis að fasteignaskattur taki breytingum við mánaðamót ef breytingar verða á fasteignamati. Einnig er gert ráð fyrir að fasteignaskattur falli niður frá næstu mánaðamótum eftir að fasteign er afskráð í Landskrá fasteigna. Gert er ráð fyrir að ákvörðun um fjölda gjalldaga verði á forræði sveitarstjórna líkt og verið hefur. Til að draga úr kostnaði við innheimtu er lagt til að sveitarfélögum verði heimilt að hafa aðeins einn gjalddaga þegar um lágar fjárhæðir er að ræða.

Sveitarstjórn annast álagningu fasteignaskatts og innheimtu hans og ber ábyrgð á skiptingu fasteigna í gjaldflokka. Til að auka öryggi og hagkvæmni við álagningu fasteignaskatta er í frumvarpinu lagt til að sveitarfélög leggi skattinn á í Landskrá fasteigna frá 1. janúar 2007 og að álagning fari þannig fram í einu heildstæðu skráarumhverfi. Einnig er gert ráð fyrir að álagning fasteignagjalda geti farið fram á sama hátt. Þetta fyrirkomulag mun spara sveitarfélögum, Fasteignamati ríkisins og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga umtalsverða vinnu við úrvinnslu upplýsinga um álagningu fasteignaskatts, sem er grundvöllur úthlutunar sjóðsins á framlögum til jöfnunar tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti, sbr. reglugerð nr. 80/2001, með síðari breytingum. Einnig má benda á að með því að taka upp mánaðarlega álagningu fasteignaskatta á nýjar fasteignir þyrfti Fasteignamat ríkisins að óbreyttu fyrirkomulagi að senda hverju sveitarfélagi skrá yfir nýjar fasteignir eftir hver mánaðamót og þau þyrftu síðan hvert um sig að láta keyra skrána inn í hin ýmsu álagningarkerfi. Álagning fasteignaskatts í Landskrá fasteigna er því mikilvæg forsenda þess að álagning sem tekur mið af breytingum á fasteignamatsskrá sé hagkvæm og örugg í framkvæmd. Gert er ráð fyrir því að Fasteignamat ríkisins veiti hverri sveitarstjórn aðgang að aðgangsstýrðu svæði í skránni til að skrá álagningarforsendur. Að álagningu lokinni er gert ráð fyrir að hægt sé að tengja upplýsingar um fjárhæðir álagningarinnar við innheimtu- og fjárhagsbókhald sveitarfélaganna. Markmiðið með Landskrá fasteigna er að hafa eina skrá sem nýtist öllum stjórnvöldum til að sinna stjórnsýslu sinni er varðar fasteignir. Álagning fasteignaskatts í landskránni er í samræmi við það markmið. Gert er ráð fyrir að nánar verði kveðið á um framkvæmd í reglugerð sem félagsmálaráðherra setur.

III.

Í tillögum tekjustofnanefndar, sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga, er vísað til skýrslu nefndar sem fyrrverandi félagsmálaráðherra skipaði í janúarmánuði árið 2001 til að yfirfara undanþágur frá fasteignaskatti. Í nefndinni áttu sæti Hjörleifur B. Kvaran borgarlögmaður, Gísli Gíslason, bæjarstjóri á Akranesi, Ólafur Páll Gunnarsson, lögfræðingur í fjármálaráðuneyti, og Guðjón Bragason, lögfræðingur í félagsmálaráðuneyti, sem var formaður nefndarinnar. Nefndin skilaði skýrslu í desember sama ár þar sem gerðar voru tillögur um verulega fækkun undanþágna en þær tillögur koma fyrst til framkvæmda með frumvarpi þessu, verði það að lögum.

Nefndin gerði meðal annars tillögu um nýja 1. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og er sú tillaga sett fram óbreytt í 3. gr. frumvarps þessa. Miðar tillagan að því að fella brott undanþágur vegna sjúkrastofnana samkvæmt heilbrigðislögum, skóla, heimavista, barnaheimila, íþróttahúsa, skipbrotsmannaskýla, sæluhúsa og bókasafna. Eftir munu því einungis standa undanþágur vegna kirkna, safnahúsa og húsa annarra ríkja og alþjóðastofnana.

Þá lagði nefndin til að í stað heimilda til niðurfellingar eða lækkunar fasteignaskatts skv. 2. mgr. 5. gr. tekjustofnalaga yrði kveðið skýrt á um heimildir sveitarstjórna til styrkveitinga til greiðslu fasteignaskatts vegna starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni, svo sem vegna menningar-, æskulýðs- og tómstundastarfsemi og mannúðarstarfa. Einnig er gert ráð fyrir því í skýrslu nefndarinnar að sveitarstjórnnum verði gert skylt að setja reglur um beitingu þessarar heimildar. Nefndin kannaði meðal annars með hvaða hætti sveitarfélög ívilna einstökum gjaldendum eða hópum gjaldenda fasteignaskatts. Könnunin leiddi í ljós að afar misjafnt er hvort sveitarfélög kjósa fremur beinar styrkveitingar eða að lækka eða fella niður skattinn hjá einstökum gjaldendum. Lagði nefndin til að beinar styrkveitingar sveitarfélaga yrðu meginreglan framvegis, enda væri ljóst að sú leið gerði sveitarfélögum kleift að leiða fram í bókhaldi raunverulegar tekjur af fasteignaskatti og kostnað sem hlýst af niðurfellingu og afslætti. Jafnframt yrðu allar ívilnanir gagnvart gjaldendum sýnilegri og með því ætti að vera betur tryggt að fyllsta jafnræðis væri gætt við álagningu og innheimtu skattsins.

Nefndin taldi þó óhjákvæmilegt að leyfa undantekningu frá þessari meginreglu varðandi elli- og örorkulífeyrisþega, þar sem skylt væri að gefa upp til tekjuskatts beinar styrkveitingar til þess hóps. Kynni það fyrirkomulag einnig að hafa áhrif á rétt einstaklinga til tekjutryggingar o.fl. Er því ekki lögð til breyting á núgildandi 4. mgr. 5. gr. laganna varðandi þennan hóp gjaldenda fasteignaskatts, að öðru leyti en því að sveitarstjórnnum verði gert skylt að samþykkja reglur um beitingu ívilnunar af þessum toga. Rétt er að geta þess að félagsmálaráðuneytið gerði úttekt á beitingu sveitarstjórna á þessari heimild árið 2003 og í framhaldi af því voru sveitarstjórnnum sendar leiðbeiningar í þeim tilgangi að stuðla að samræmi í veitingu afsláttar. Sveitarfélög fengu síðan sendan spurningalista sumarið 2004 um viðbrögð þeirra við leiðbeiningum ráðuneytisins en ekki hefur gefist tækifæri til að fylgja málinu frekar eftir gagnvart einstökum sveitarfélögum.

Afnám undanþágna frá greiðslu fasteignaskatts mun hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð, meðal annars varðandi framhaldsskóla og sjúkrastofnanir. Einnig munu ýmsar sjálfseignarstofnanir og fleiri aðilar verða fyrir kostnaði vegna breytinganna. Þá munu tekjur sveitarfélaga aukast að sama skapi. Í tillögum tekjustofnanefndar, sem félagsmálaráðherra skipaði í desember 2003 í tengslum við átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins, er gerð tillaga um að álagningarhlutfall af fasteignum sem nú eru undanþegnar skattinum takmarkist við það að kostnaður ríkissjóðs verði 600 millj. kr. á ári. Jafnframt er þar gert ráð fyrir að fækkun undanþágna komi til framkvæmda í áföngum árin 2006–2008. Í samræmi við tillögur nefnd-

arinnar er gert ráð fyrir því að við lögin bætist bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið er á um að álagningarhlutfallið verði 0,44% árið 2006 og 0,88% árið 2007.

Að öðru leyti vísast til athugasemda við einstakar greinar frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í samræmi við efni 3. gr. frumvarpsins er í greininni lagt til að sveitarfélögum verði gert mögulegt að leggja fasteignagjöld á í Landskrá fasteigna frá og með árinu 2007, jafnhliða álagningu fasteignaskatts.

Um 2. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir því að tekinn verði upp nýr gjaldflokkur, er nefnist b-flokkur, þar sem verði að finna ýmsar fasteignir sem nú eru undanþegnar álagningu fasteignaskatts. Undir þennan gjaldflokk falla sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum, skólar, heimavist-ir, leikskólar, íþróttahús og bókasöfn. Lagt er til að núverandi b-flokkur nefnist framvegis c-flokkur og til þess flokks teljist allar fasteignir sem ekki falla í a- eða b-flokk og ekki eru undanþegnar fasteignaskatti skv. 5. gr. laganna eða ákvæðum sérлага. Álagningarhlutfall skv. b-flokki verður nánast hið sama og skv. c-flokki en sá munur er á að fyrrnefnda hlutfallið er fastákveðið og á það bætist ekki álag skv. 4. mgr. greinarinnar. Nýmæli er að í 3. mgr. er kveðið á um skyldu sveitarstjórnar til að ákveða álagningarhlutfall skv. a- og c-liðum þeirrar málsgreinar fyrir lok árs. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum ber sveitarstjórnnum að afgreiða fjárhagsáætlun fyrir lok desembermánaðar og við þá afgreiðslu tekur sveitarstjórn meðal annars ákvarðanir um nýtingu tekjustofna á komandi ári.

Fellt er brott ákvæði gildandi laga um að Fasteignamat ríkisins láti sveitarfélögum í té skrár yfir álagningarstofn fasteignaskatts í hverju sveitarfélagi fyrir 1. desember ár hvert. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið er gert ráð fyrir því að framkvæmd álagningar muni innan tíðar verða rafræn. Með tilliti til þessa þykir eðlilegra að kveða á um upplýsingagjöf Fasteignamats ríkisins gagnvart einstökum sveitarfélögum í reglugerð.

Um ástæður þess að tiltekna fasteignir verða áfram undanþegnar fasteignaskatti er í athugasemdum þessum stuðst við rökfærslu í skýrslu undanþágunefndar sem áður er getið. Tillaga nefndarinnar, sem er eins og áður segir fylgt í öllum meginatriðum í frumvarpinu, felur í sér að felldar eru brott allar undanþágur núverandi 5. gr., að undanskildum undanþágum vegna kirkna, safnahúsa og húsa í eigu erlendra ríkja eða alþjóðastofnana. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir að eftirfarandi undanþágur falli brott:

Sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum.

Allt frá setningu fyrstu laga um fasteignaskatt hefur verið í lögum undanþága vegna sjúkrahúsa eða sjúkrastofnana sem starfa samkvæmt heilbrigðislögum. Sú undanþága byggðist í upphafi annars vegar á samfélagslegum sjónarmiðum og hins vegar því að ríki og sveitarfélög stóðu saman að rekstri heilbrigðisstofnana. Með færslu verkefna milli ríkis og sveitarfélaga annast ríkið nú alla heilbrigðisþjónustu. Sveitarfélögin taka þó enn þátt í þessum rekstri með því að sjúkrastofnanir ríkisins samkvæmt heilbrigðislögum eru undanþegnar fasteignaskatti. Mikil breyting hefur orðið á rekstri heilbrigðisþjónustunnar á síðustu árum og má vænta þess að framhald verði þar á. Fjölmargir aðilar reka nú heilbrigðisþjónustu utan heilbrigðisstofnana og greiða fasteignaskatt af eignum sínum, eigi þeir þær sjálfir, en ella greiðir leigusali skattinn. Þessi heilbrigðisþjónusta er í flestum tilvikum kostuð af ríkissjóði

með samningum við Tryggingastofnun ríkisins, en er engu að síður oft í samkeppni við opinberar heilbrigðisstofnanir. Ljóst er að allur rekstrarkostnaður opinberrar heilbrigðisþjónustu kemur ekki fram ef þjónustan er undanþegin gjöldum sem samkeppnisaðilum er gert að greiða. Af þessum ástæðum er ekki hægt að réttlæta þann greinarmun sem gerður er í nágildandi 1. mgr. 5. gr. laganna á sjúkrastofnunum eftir eignarhaldi þeirra og er því lagt til að undanþága sjúkrastofnana frá greiðslu fasteignaskatts falli brott.

Skólar, heimavistir og leikskólar.

Grunnskólar og leikskólar eru að stærstum hluta reknir af sveitarfélögum og er því óþarft að undanþiggja þær byggingar fasteignaskatti. Á móti vegur að nokkuð er um að sveitarfélög eigi og starfræki skóla í formi byggðasamlaga en hugsanleg vandamál varðandi kostnaðarhlutdeild sveitarfélaga, eftir að fasteignaskattur bætist við annan kostnað af starfsemi, má leysa með samningum milli hlutaðeigandi sveitarfélaga. Sömu sjónarmið og rakin eru hér að framan varðandi sjúkrastofnanir eiga um margt við um framhaldsskóla. Með breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga eru framhaldsskólar alfarið verkefni ríkisins. Af hálfu sveitarfélaga hefur því ítrekað verið lýst yfir að óviðunandi sé að sveitarfélögin séu með óbeinum hætti að taka þátt í kostnaði við rekstur framhaldsskólanna með því að undanþiggja þær byggingar fasteignaskatti, auk þess sem bent hefur verið á þá meginreglu að allur rekstrarkostnaður opinberra stofnana eigi að vera sýnilegur. Er í frumvarpinu fallist á þessi sjónarmið.

Sveitarfélög hafa aldrei komið beint að rekstri skóla á háskólastigi. Er rekstur þeirra almennt á hendi ríkisvaldsins en að undanförunu hefur þó fjölgað skólum sem reknir eru af einkaaðilum eða sjálfseignarstofnunum. Verði þessir aðilar skyldaðir til greiðslu fasteignaskatts kann það að hafa nokkur áhrif á rekstargrundvöll þeirra. Á hitt skal bent að viðkomandi sveitarfélögum er frjálst að veita háskólum styrki til greiðslu fasteignaskatts, enda séu þeir ekki reknir í ágóðaskyni. Er því ekki sérstök rök til að undanskilja þessa aðila greiðslu fasteignaskatts.

Samkvæmt framansögðu er í frumvarpinu lagt til að allar undanþágur vegna skóla og leikskóla verði felldar brott úr lögum. Til frekari stuðnings tillögunni hefur verið bent á að einkaframkvæmd er nokkuð farin að ryðja sér til rúms við framkvæmdir á flestum skólastigum. Leiðir sú þróun til þess að þörf er á skýrari reglum um álagningu fasteignaskatts á skólabyggingar.

Íþróttahús.

Algengast er að íþróttahús séu í eigu sveitarfélaganna sjálfra. Nokkuð er þó um að íþróttafélög eigi og reki slík hús, auk þess sem einkaframkvæmd er orðin vel þekkt aðferð til uppbyggingar á þessu sviði. Einnig er þekkt að einkaaðilar standi að rekstri íþróttahúsa og líkamsræktarstöðva með fjárhagslegan ávinning að markmiði. Afnáam undanþágu vegna íþróttahúsa mun væntanlega stuðla að því að gefa rétta mynd af rekstrarkostnaði þessara mannvirkja. Líklegt má telja að sveitarfélög muni almennt nýta sér heimild til að veita íþróttafélögum styrki til greiðslu fasteignagjalda í þeim tilvikum sem rekstur íþróttamannvirkja er í þeirra höndum. Er því lítil ástæða til að óttast að þessi breyting muni hafa veruleg áhrif á afkomu íþróttafélaga.

Sæluhús og skipbrotsmannaskýli.

Fasteignamat sæluhúsa og skipbrotsmannaskýla er almennt afar lágt og hefur afnáam undanþágna vegna þeirra því lítil áhrif á afkomu einstakra sveitarfélaga. Þá má telja afar líklegt að sveitarfélög muni veita styrki til þeirra félagasamtaka sem eiga slík hús til að standa straum af skattinum, svo fremi sem húsin eru ekki leigð til ferðaþjónustu eins og nú er nokk-

uð tíðkað. Afnáam undanþágunnar verður fyrst og fremst til þess að einfalda álagningu fasteignaskatts, sem er eitt af yfirlýstum markmiðum frumvarpsins, og stuðla að því að gera tekjur og útgjöld sveitarfélaga sýnilegri en nú er. Að öðru leyti mun þessi breyting væntanlega hafa lítil áhrif.

Bókasöfn.

Almenningsbókasöfn eru að stærstum hluta í eigu sveitarfélaga þótt enn sé nokkuð um að lestrarfélög eða aðrir aðilar starfræki smærri söfn. Tekjur sveitarfélaga munu því ekki aukast að ráði þótt undanþága vegna bókasafna falli brott, ef frá eru taldar væntanlegar tekjur Reykjavíkurborgar af Þjóðarbókhöfðu.

Um 3. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir því að sveitarstjórn annist álagningu fasteignaskatts og fari hún fram í Landskrá fasteigna. Í því skyni er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að Fasteignamat ríkisins veiti sveitarstjórn aðgang að aðgangsstýrðu svæði í skránni til skráningar álagningarforsendna fasteigna í umdæmi þeirra. Innheimtu skattsins getur sveitarstjórn falið sérstökum innheimtuaðila. Reglugerð um fasteignaskatt, nr. 945/2000, verður endurskoðuð með tilliti til þeirra breytinga sem fram koma í frumvarpinu, verði það að lögum.

Í greininni er lagt til að fjöldi gjalddaga verði háður ákvörðun sveitarstjórnar líkt og verið hefur. Einnig er gert ráð fyrir því að álagning innan ársins taki mið af breytingum sem verða á fasteignamati. Þessi breyting gerir mögulegt að leggja fasteignaskatt á nýjar fasteignir sem bætast í Landskrá fasteigna í hlutfalli við ársálagningu. Í greininni er einnig nýtt ákvæði um að fasteignaskattur falli niður frá næstu mánaðamótum eftir afskráningu fasteignar úr landskránni. Í því getur falist að sveitarstjórn endurgreiði innheimtan fasteignaskatt af viðkomandi eign í hlutfalli við ársálagningu hafi skatturinn þegar verið greiddur fyrir allt árið.

Um 4. gr.

Eins og rakið er í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að allar undanþágur í 1. mgr. 5. gr. gildandi laga falli brott, að undanskildum undanþágum vegna kirkna, safnahúsa og húsa í eigu erlendra ríkja. Einnig er í frumvarpinu gert ráð fyrir að felldar verði brott heimildir sveitarstjórna til að lækka eða fella niður fasteignaskatt vegna heilsuhæla, endurhæfingarstöðva og húsa sem notuð eru til tómstundaiðju. Þess í stað er lagt til að í 2. mgr. greinarinnar verði sveitarstjórnnum gert skylt að setja reglur um veitingu styrkja til greiðslu fasteignaskatts. Slíkar styrkveitingar munu væntanlega einkum renna til félagasamtaka og sjálfseignarstofnana, en skilyrði er að ekki sé um að ræða starfsemi sem rekin er í ágóðaskyni. Dæmi um fasteignir í eigu félagasamtaka sem átt geta undir ákvæðið eru til dæmis íþróttahús, skipbrotsmannaskýli og félagsheimili sem ekki eru leigð í ágóðaskyni.

Rétt þykir að færa fram helstu rök fyrir því að veita áfram í lögum undanþágu fyrir þær fasteignir sem taldar eru upp í 1. mgr. og er sem fyrr stuðst við röksemdir í skýrslu undanþágunefndar:

Kirkjur og bænahús.

Fram kemur í skýrslu undanþágunefndar að niðurstöður könnunar, sem nefndin gerði um umfang undanþagna í einstökum sveitarfélögum bendi til þess að framkvæmd sé nokkuð misjöfn hjá sveitarfélögum varðandi það hvernig staðið er að álagningu og innheimtu fasteignaskatts hjá trúfélögum öðrum en þjóðkirkjunni. Bænahús eða samkomustaðir slíkra safnaða falla í mörgum tilvikum ekki augljóslega undir undanþáguákvæði 1. mgr. 5. gr. laganna, enda ekki um eiginlegar kirkjur að ræða í skilningi ákvæðisins. Í Reykjavík hafi sá háttur verið

hafður á að trúfélögum sem viðurkennd eru af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hafi verið veittur styrkur til greiðslu fasteignaskatts. Er þessum aðilum þannig tryggt jafnræði á við þjóðkirkjuna og gerði nefndin ekki athugasemd við framangreinda framkvæmd.

Undanþága vegna kirkna byggist á ríkri hefð og er ekki lagt til að hún verði afnumin. Þess í stað er lagt til að orðalagi 1. mgr. 5. gr. verði breytt þannig að það taki einnig til bænahúsa trúfélaga sem hafa hlotið viðurkenningu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. lög um skráð trúfélög, nr. 108/1999. Rétt er að taka fram, með vísan til umfjöllunar í II. kafla skýrslu undanþágunefndar, að safnaðarheimili hafa ekki verið undanþegin fasteignaskatti frá setningu laga nr. 91/1989, um tekjustofna sveitarfélaga. Þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu skal bent á að brottfall undanþágunnar mundi stuðla að einföldun álagningar og innheimtu fasteignaskattsins. Yrði þar með komist hjá flóknum vandamálum varðandi trúfélög sem til dæmis iðka bænahald eða safnaðarstarf með óhefðbundnum hætti þannig að ekki sé unnt að benda á ákveðna húseign sem miðpunkt safnaðarstarfs líkt og raunin er almennt um kirkjubyggingar. Slík vandamál verða þó væntanlega fátíð, enda takmarkast undanþágan almennt við eina kirkju eða bænahús safnaðar í hverri sókn. Sá skilningur útilokar að sjálfsgöðu engan veginn að fleiri en ein fasteign kunni að vera undanþegin í sveitarfélagi þar sem eru margar sóknir eða trúfélög.

Safnahús.

Að því er varðar önnur söfn en bókasöfn má gera ráð fyrir að sveitarfélög mundu í mörgum tilvikum veita rekstaráðilum styrki til að standa undir greiðslu fasteignaskatts. Þetta yrði þó væntanlega ekki algilt. Skiptar skoðanir urðu um það í undanþágunefnd hvort rétt væri að fella undanþáguna brott en samstaða náðist um að leggja til að undanþágan verði áfram í lögum. Byggðist sú afstaða nefndarinnar fyrst og fremst á því að rekstur safna sé þýðingarmikil menningar- og fræðslustarfsemi sem almennt sé ekki í samkeppnisrekstri. Um skilgreiningu á því hvaða fasteignir geta fallið undir undanþáguna vísast til 4. gr. safnalaga, nr. 106/2001.

Hús erlendra ríkja og alþjóðastofnana.

Undanþága vegna húsa erlendra ríkja hefur verið óbreytt í lögum frá árinu 1921. Undanþágunefnd leitaði álits utanríkisráðuneytisins á því að hve miklu leyti undanþága 5. gr. gildandi tekjustofnalaga væri í samræmi við ákvæði Vínarsamningsins um stjórnmalasamband frá 1961, sem Ísland gerðist aðili að árið 1971. Einnig óskaði nefndin álits utanríkisráðuneytisins á því hvaða aðili bæri kostnað af undanþágum vegna fasteignaskatta í þeim löndum þar sem Ísland hefur sendiráð. Vísaði nefndin til þess að henni væri kunnugt um að í Kanada væri það ríkið sem greiddi fasteignaskattinn fyrir sendiríkið og bæri hlutaðeigandi sveitarfélag því ekki tekjutap vegna þessara mannvirkja. Í svari utanríkisráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið telji undanþáguákvæði 5. gr. ekki ganga lengra í því að undanskilja fasteignir í eigu eða umsjá sendiráða erlendra ríkja en þörf er á samkvæmt Vínarsamningnum. Jafnframt telur ráðuneytið skýrt skv. 1. mgr. 34. gr. samningsins að sendierindreki skuli vera undanþeginn öllum gjöldum og sköttum á einstaklinga og fasteignir, hvort sem um er að ræða álgur til ríkis, sveitarfélaga eða annarra umdæma. Er það mat ráðuneytisins að ekki skipti máli hvort fasteign sé eign sendiríkis eða leiguhúsnæði. Ef fasteign er í einkaeigu þurfa þó skilyrði b-liðar 34. gr. Vínarsamningsins að vera uppfyllt, þ.e. að sendierindreki hafi vörslur fasteignanna á vegum sendiríkisins til nota fyrir sendiráðið. Hvað síðustu spurningu nefndarinnar varðar telur utanríkisráðuneytið að fyrirkomulag sé með ýmsum hætti í öðrum ríkjum og engin algild regla í þeim efnum. Hafi fyrirkomulag í Kanada því ekki fordæmis-

gildi. Í ljósi þessa svars utanríkisráðuneytisins er ekki unnt að afnema né skerða undanþágu-ákvæði varðandi hús erlendra ríkja sem notuð eru af sendimönnum í milliríkjaerindum.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er í þessu frumvarpi lagt til að orðalag ákvæðisins verði óbreytt hvað þessar fasteignir varðar. Þó er lagt til að við upptalningu fasteigna sem undanþegnar eru fasteignaskatti bætist hús alþjóðastofnana eftir því sem kveðið er á um í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og öðlast hafa stjórnskipulegt gildi að því er Ísland varðar. Samkvæmt ýmsum milliríkjasamningum er Ísland skuldbundið að þjóðarétti til að fella niður skatta og gjöld, þ.m.t. fasteignaskatta, sem áður nefndar stofnanir mundu annars bera hér á landi. Í sumum tilvikum hafa slík ákvæði milliríkjasamninga verið lögfest í sérlögum. Sem dæmi má nefna lög um norrænan tækni- og iðnþróunarsjóð, nr. 54/1973, lög um þróunarsjóð fyrir Færeyjar, Grænland og Ísland, nr. 4/1987, lög um norrænan þróunarsjóð, nr. 14/1989, og lög um norrænt fjármögnunarfélag á sviði umhverfisverndar, nr. 102/1990. Í öðrum tilvikum hefur lögfesting samninga ekki þótt nauðsynleg heldur hefur verið vísað til 1. gr. laga nr. 98/1992, um friðhelgi og forréttindi alþjóðastofnana, en þar segir að alþjóðastofnanir skuli njóta þeirrar friðhelgi og þeirra forréttinda hér á landi sem kveðið er á um í alþjóðasamningum sem öðlast hafa stjórnskipulegt gildi að því er Ísland varðar. Þrátt fyrir þetta almenna ákvæði þykir rétt að í lögum um tekjustofna sveitarfélaga komi skýrt fram að kveði alþjóðasamningur á um að alþjóðleg stofnun sé undanþegin fasteignasköttum skuli sú undanþága gilda hér á landi ef samningurinn hefur öðlast stjórnskipulegt að því er Ísland varðar. Sem dæmi um slíkan samning má nefna samninginn um Norræna fjárfestingarbankann sem undirritaður var af Norðurlöndum og Eystrasaltsríkjum 11. febrúar 2004 og öðlaðist gildi 1. janúar 2005.

Í stað heimilda til niðurfellingar eða lækkunar fasteignaskatts skv. 2. mgr. 5. gr. gildandi laga er lagt til að ívilnanir sveitarstjórna verði framvegis í formi styrkveitinga til greiðslu fasteignaskatts. Slík ívilnun verði heimil ef um er að ræða starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni, svo sem vegna menningar-, æskulýðs- og tómstundastarfsemi og mannúðarstarfa. Einnig er lagt til, í samræmi við skýrslu undanþágunefndar, að sveitarstjórnnum verði gert skylt að setja reglur um beitingu þessarar heimildar. Þessi breyting mun meðal annars gera sveitarfélögum auðveldara að leiða fram í bókhalda raunverulegar tekjur af fasteignaskatti og kostnað sem hlýst af niðurfellingu og afslætti. Jafnframt verði allar ívilnanir gagnvart gjaldendum sýnilegri og með því á að vera betur tryggt að fyllsta jafnræðis sé gætt við álagningu og innheimtu skattsins.

Í 3. mgr. er þó lagt til frávík frá fyrrgreindri meginreglu varðandi elli- og örorkulífeyrisþega. Ástæða þess að áfram er gert ráð fyrir lækkunarheimild til þessa hóps er að skylt væri að gefa upp til tekjuskatts beinar styrkveitingar til aldraðra og öryrkja sem meðal annars gæti haft áhrif á rétt einstaklinga til tekjutryggingar o.fl. Er því ekki lögð til breyting á núverandi 4. mgr. 5. gr. laganna varðandi þennan hóp gjaldenda fasteignaskatts, að öðru leyti en því að sveitarstjórnnum verði gert skylt að samþykkja reglur um beitingu ívilnunar af þessum toga.

Í 5. mgr. er lögð til breyting þess efnis að sveitarstjórn sé heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt af bújörðum á meðan þær eru nýttar til búskapar. Fasteignamat ríkisins hefur á stefnuskrá sinni að endurmeta bújarðir um allt land. Þar sem slíkt endurmat hefur þegar farið fram hefur það í mörgum tilvikum leitt til þess að fasteignamat hefur margfaldast. Víða er fasteignamat lands utan þéttbýlis ekki í nægilega góðu samræmi við gangverð og ætla má að það leiði oftast en ekki til lægri skattstofns en annars væri og misræmis í mati sambærilegra eigna. Sé vilji til að halda fasteignasköttum sem bændur greiða lítt breyttum virðist eðlilegra að hafa ákvæði í lögum um tekjustofna sveitarfélaga sem heimilar sveitarstjórn að

lækka eða fella niður fasteignaskatt af bújörðum frekar en að bújarðir skuli sæta sérstakri matsaðferð við ákvörðun fasteignamats. Í 1. mgr. 27. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, segir að matsverð fasteignar til fasteignamats skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu. Í 3. mgr. 27. gr. sömu laga er ákvæði um að bújarðir skuli metnar miðað við notkun þeirra til búskapar á meðan þær eru nýttar þannig. Þetta ákvæði flækir verulega aðferðafræði við ákvörðun fasteignamats bújarða. Bújarðir og landspildur um land allt ganga kaupum og sölum þannig að ákvæði laganna um að skráð matsverð fasteignar skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu hentar ekki síður til ákvörðunar fasteignamats á bújörðum en öðrum tegundum fasteigna. Með vísan til meginreglu stjórnsýsluréttar um jafnræði verður einnig að telja að ekki séu rök fyrir því að þessar eignir sæti sérstakri matsaðferð og algengt er að land og landspildur séu ekki leystar úr landbúnaðarnotkun þótt hefðbundinn búskapur sé í reynd aflagður. Landbúnaður er mun fjölbreyttari atvinnugrein en áður og undir hann geta heyrt m.a. verndun lands og endurheimt landkosta, akuryrkja, landgræðsla, garðyrkja, skógrækt, veiði í ám og vötnum, nýting annarra hlunninda, fiskeldi og ferðaþjónusta. Þá gjörbreytir tilkoma framleiðsluréttar í nokkrum greinum landbúnaðar starfsumhverfi þessara greina frá því sem var þegar framangreint ákvæði var lögleitt. Einnig skal bent á að með nýjum jarðalögum, nr. 81/2004, var slakað á þeim takmörkunum sem áður giltu um ráðstöfunarrétt jarðareiganda til að samræma eins og unnt er eignarrétt og umsýslu jarða þeim meginreglum sem gilda um aðrar fasteignir í íslenskri löggjöf.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að byggingarfulltrúa í hverju sveitarfélagi verði falið að ákveða hlutfallslega skiptingu milli gjaldflokka þegar greiða ber fasteignaskatt samkvæmt fleiri en einum gjaldflokki. Ákvörðun byggingarfulltrúa er unnt að skjóta til Fasteignamats ríkisins, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna, ef deilt er um gjaldstofn. Ágreiningi um gjaldskyldu má enn fremur skjóta til yfirfasteignanefndar samkvæmt sömu grein.

Um 6. gr.

Í samræmi við tillögur tekjustofnanefndar er í greininni gert ráð fyrir að áhrif fækkunar undanþágna frá fasteignaskatti komi til framkvæmda í áföngum. Er gert ráð fyrir að á árunum 2006 og 2007 fari álagningarhlutfall stighækkandi vegna þeirra fasteigna sem falla framvegis í b-flokk 3. mgr. 3. gr. laganna og endanlegt álagningarhlutfall komi ekki til framkvæmda fyrir en árið 2008. Álagningarhlutfall er reiknað miðað við að kostnaður ríkissjóðs af breytingunni verði 200 millj. kr. árið 2006, 400 millj. kr. árið 2007 og 600 millj. kr. frá þeim tíma, miðað við fasteignamat sem gildir fyrir árið 2005. Hækkun fasteignamats og fjölgun fasteigna ríkissjóðs mun leiða til þess að framangreindar fjárhæðir geta eitthvað hækkað þegar frá líður.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir að lagabreytingar samkvæmt frumvarpinu taki gildi 1. janúar 2006. Þó þykir ekki raunhæft að gera ráð fyrir að álagning fasteignaskatts í sérstöku álagningarumhverfi í Landskrá fasteigna geti að fullu tekið gildi fyrir en ári síðar. Þó er gert ráð fyrir að einhver sveitarfélög muni í samstarfi við Fasteignamat ríkisins prófa hið nýja álagningarumhverfi á komandi ári og er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að það verði heimilt í samræmi við þá breytingu á 1. mgr. 4. gr. laganna sem lögð er til í frumvarpinu.

Fylgiskjal I.

*Vinnuhópur um álagningu
fasteignagjalda í Landskrá fasteigna:*

Minnisblað um tillögur um fyrirkomulag á álagningu fasteignagjalda.

Til samráðshóps um álagningu fasteignagjalda í Landskrá fasteigna.
(14. september 2005.)

Í framhaldi af tillögum tekjustofnanefndar hefur vinnuhópur unnið að greiningu á fyrirkomulagi á álagningu fasteignagjalda. M.a. fól vinnuhópurinn ráðgjafafyrirtækinu Stjórnháttum ehf. að vinna frumgreiningu og lýsingu á valkostum og gera um það skýrslu. Þar er fjallað um ýmsar athuganir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum á fyrirkomulagi álagningar fasteignaskatts. Gerð er grein fyrir fasteignagjöldum, lagagrundvelli þeirra og aðferðum við álagningu. Fjallað er um framkvæmd álagningar, gerð grein fyrir þeim tölvukerfum sem notuð eru og gerð ítarleg greining á verkferli við álagninguna. Á grundvelli ofangreindar lýsingar eru greind vandamál við núverandi aðferðir og gerð grein fyrir mögulegum breytingum á verkferli álagningar.

Niðurstöður skýrslunnar eru að núverandi aðferðir við álagningu fasteignagjalda eru ekki nægilega kerfisbundnar, skortur er á gagnsæi og verkferlar eru flóknir og kostnaðarsamir og kostir Landskrár fasteigna við álagninguna ekki nýttir. Umtalsverðir möguleikar eru á að bæta verklag, auka hagkvæmni og bæta gæði. Þá verður ekki séð að núverandi aðferðir séu fullnægjandi til að tryggja að hægt verði að leggja fasteignagjöld á nýjar fasteignir innan ársins eins og tillögur tekjustofnanefndar miða að. Starfshópurinn leggur til eftirfarandi breytingar á fyrirkomulagi á álagningu fasteignagjalda:

1. Álagningin fari fram í Landskrá fasteigna.

Þetta er skilvirkasta leiðin til að bæta úr ágöllum núverandi fyrirkomulags. Með henni er hægt að auka öryggi við álagningu, einfalda verkferla, minnka leiðréttingarvinnu, nýta kosti rafrænnar stjórnsýslu, auka gagnsæi og hagkvæmni.

2. Sveitarfélög skrái allar forsendur álagningar beint í Landskrá fasteigna.

Þetta gefur kost á að einfalda verkferil álagningar og fækka þrepum í ferlinum og afnemur tvískráningu sem nú er til staðar. Með þessu er mögulegt að hætta að skrá upplýsingar eða vinna leiðréttingar um fasteignar í álagningarkerfinu og álagningin verði sjálfvirk og nær eingöngu vélræn.

3. Reglur um veitingu afsláttar verði samræmdar.

Þetta merkir að einstök sveitarfélög taki fyrst og fremst ákvörðun um fjárhæð eða hlutfall afsláttar í einstökum flokkum. Upplýsingar um elli- og örorkulífeyrisþega verði unnar með tengingu við skrár Ríkisskattstjóra. Önnur ákvæði um afslætti og undanþágur verði felld úr lögum (nema um húsnæði trúfélaga og erlendra ríkja) en sveitarfélög geti veitt styrki til greiðslu fasteignagjalda vegna fasteigna sem nýttar eru í almannabágu.

4. Álagning fari fram um hver mánaðamót og gjalddagar verði 12 á ári.

Þessi leið felur í sér mánaðarlega álagningu þar sem fasteignagjöld eru lögð á miðað við stöðu fasteignar og eiganda hennar 1. hvers mánaðar. Þetta er besti kosturinn út frá tæknilegu sjónarmiði auk þess hann tryggir best jafnræði við álagningu, að afsláttabegar

njóti afsláttar, lágmarkar leiðréttingarvinnu, hámarkar álagningarstofn sveitarfélaga og jafnar greiðsluálag fyrir gjaldendur yfir allt árið.

Fylgiskjal II.

Álagning fasteignagjalda í Landskrá fasteigna.

Greining og tillögur unnar að beiðni samráðshóps.
(20. september 2005.)

Formáli.

Í maí 2005 skipuðu félagsmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og Fasteignamat ríkisins samráðshóp til að undirbúa álagningu fasteignagjalda í Landskrá fasteigna. Hlutverk samráðshópsins er að hafa yfirsýn og fylgjast með verkefninu. Einnig var skipaður sérstakur vinnuhópur til að greina, útfæra og ferla viðfangsefnið og vera til ráðgjafar og rýni við forritun, prófun og innleiðingu.

Forsaga þess að áformað er að álagning fasteignagjalda fari fram í Landskrá fasteigna eru áætlanir um breytingar á álagningu fasteignaskatts. Í þeim felst að leggja skuli fasteignaskatt á nýja fasteign frá næstu mánaðamótum eftir að hún er metin fasteignamati í fyrsta sinn. Einnig höfðu komið fram ábendingar um veikleika við álagningu fasteignaskatta sem ástæða þótti til að taka á.

Í samráðshópnum eiga sæti:

- Haukur Ingibergsson, Fasteignamati ríkisins (FMR), formaður,
- Guðni Geir Einarsson, félagsmálaráðuneyti,
- Gunnlaugur Júlíusson, Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Í vinnuhópnum eiga sæti:

- Sigurjón Friðjónsson forstöðumaður tölvudeildar FMR, formaður,
- Björn Magnússon, svæðisstjóri, FMR,
- Arnar Már Sigurðsson, viðskiptafræðingur, FMR,
- Sigurður H. Helgason, framkvæmdastjóri, Stjórnhættir ehf.,
- Heiður Hjaltadóttir, forstöðumaður fjárreiðudeildar Akureyrarbæjar,
- Kristján Svanbergsson, fjárreiðustjóri, Reykjavíkurborg,
- Halldór Hróarr Sigurðsson, endurskoðandi, KPMG,
- Gissur Ísleifsson, Tölvumiðlun.

Magnús Theódórsson frá Maritech veitir ráðgjöf við framkvæmd verkefnisins.

Í tengslum við vinnu verkefnisins var ráðgjafarfyrirtækinu Stjórnháttum ehf. falið að vinna greiningu og lýsingu á nýju fyrirkomulagi við álagningu fasteignagjalda. Markmiðið er að skapa nauðsynlegan grundvöll þannig að hægt sé að vinna að lagabreytingum og hefja hönnun nýs álagningarkerfis. Niðurstöðurnar er að finna í þessari skýrslu.

Við vinnslu verkefnisins var rætt við ýmsa sérfræðinga og hagsmunaaðila og könnuð gögn og skýrslur um álagningu fasteignagjalda. Náð samráð var haft við vinnuhópinn og samráðshópinn við vinnslu verkefnisins.

Meginniðurstaða skýrslunnar er að núverandi aðferðir við álagningu fasteignagjalda eru ekki nægilega kerfisbundnar, skortur er á gagnsæi og verkferlar eru flóknir og kostnaðarsam-

ir. Umtalsverðir möguleikar eru á að bæta núverandi verklag, auka hagkvæmni og bæta gæði. Þá verður ekki séð að núverandi aðferðir séu fullnægjandi til að tryggja að hægt verði að leggja fasteignagjöld á nýjar fasteignir innan ársins.

Skilvirkasta leiðin til að bæta úr ágöllum núverandi aðferða er að álagning fasteignagjalda fari fram í Landskrá fasteigna.

1. Inngangur.

Fasteignaskattur er einn af þremur megin tekjustofnum sveitarfélaga.¹ Skatturinn er innheimtur ásamt lóðarleigu og ýmsum þjónustugjöldum undir samheitinu fasteignagjöld.

Umfang fasteignagjalda er umtalsvert og því mikilvægt að vel sé staðið að álagningu þeirra og innheimtu. Samkvæmt skýrslu KPMG² var á árinu 2004 áætlað að tekjur sveitarfélaga sem byggjast á fasteignamati og upplýsingum um stærð fasteigna úr Landskrá fasteigna væru um 18 milljarðar kr. Í ljósi þessa umfangs verður að gera kröfur til þess að aðferðir séu skilvirkar og þær tryggi sem best hagsmuni sveitarfélaga og gjaldenda. Ein meginforsenda þessa er að til séu öruggar og aðgengilegar upplýsingar um fasteignir. Stjórnvöld hafa markað þá stefnu að þessar upplýsingar skuli vistaðar í sameiginlegum gagnagrunni, Landskrá fasteigna.

Þessi stefnumótun hefur fram að þessu ekki haft bein áhrif á aðferðir við álagningu fasteignagjalda. Þetta er veikleiki þar sem það er einmitt í tengslum við álagningu gjalda sem sveitarfélög og fasteignaeigendur eru mest vakandi fyrir því hvort upplýsingar um fasteignir séu réttar og ganga eftir því að villur séu leiðréttar. Virkt samspil Landskrár fasteigna og álagningar fasteignagjalda er því ein af forsendum þess að skráin innihaldi réttar og nákvæmar upplýsingar um fasteignir.

Áform stjórnvalda um að fasteignaskattur skuli lagður á nýja fasteign frá næstu mánaðamótum eftir að hún er metin fasteignamati í fyrsta sinn hefur, eins og gerð verður grein fyrir í skýrslunni, meiri áhrif á fyrirkomulag álagningar fasteignagjalda en ætla mætti við fyrstu sýn.

Í ljósi þessa er full ástæða til að endurmeta aðferðir við álagningu fasteignagjalda með það að markmiði að hún fari fram í Landskrá fasteigna.

Í þessari skýrslu er að finna greiningu á þessu viðfangsefni ásamt lýsingu á nýjum aðferðum við álagningu fasteignagjalda:

- Í öðrum kafla er fjallað um ýmsar athuganir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum á fyrirkomulagi álagningar fasteignaskatts.
- Í þriðja kafla er gerð grein fyrir fasteignagjöldum, lagagrundvelli þeirra og aðferðum við álagningu.
- Í fjórða kafla er fjallað um framkvæmd álagningar, gerð grein fyrir þeim tölvukerfum sem notuð eru og gerð ítarleg greining á verkferli við álagninguna.
- Í fimmta kafla eru greind vandamál við núverandi aðferðir og framkvæmd álagningar fasteignagjalda.
- Í sjötta kafla er gerð grein fyrir áformuðum breytingum á verkferli álagningar.
- Í sjöunda kafla er fjallað um möguleika til að afmarka þær álagningarforsendur sem eðlilegt er að hafi áhrif á álagningu fasteignagjalda innan ársins.

¹ Hinir tveir eru útsvar og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

² KPMG 2004. Fasteignaskattar: Úttekt og ábendingar. Skýrsla unnin í mars–maí 2004 af KPMG fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins, bls. 4.

- Í áttunda kafla eru lagðir fram þrjú valkostir um nýjan verkferil álagningar.
- Niðurstöður skýrslunnar eru dregnar saman í níunda kafla.

2. Breytingar á álagningu fasteignaskatts.

Á undanförunum árum hafa verið gerðar ýmiss konar athuganir á fyrirkomulagi álagningar fasteignagjalda og gerðar tillögur um margháttaðar breytingar og umbætur:

- Í skýrslu tekjustofnananefndar frá október 2000 var m.a. lagt til að álagningarstofni fasteignaskatta yrði breytt og undanþágum frá greiðslu fasteignaskatts fækkað.
- Nefnd um undanþágur frá fasteignaskatti sem skilaði álitinu sínu í desember 2001 lagði til að undanþágum frá greiðslu fasteignaskatts yrði fækkað.
- Félagsmálaráðuneyti framkvæmdi vorið 2003 könnun á beitingu sveitarfélaga á heimild til að veita elli- og örorkulífeyrisþegum afslátt frá fasteignaskatti.
- Í framhaldi af könnuninni gaf félagsmálaráðuneytið út leiðbeiningar til sveitarfélaga um veitingu afsláttar frá fasteignaskatti til elli- og örorkulífeyrisþega.
- Í júní 2004 skilaði KPMG skýrslu til félagsmálaráðuneytisins og Fasteignamats ríkisins um fasteignaskatta og lagði fram ýmsar ábendingar um úrbætur.
- Í álitinu nefndar um tekjustofna sveitarfélaga frá mars 2005 er lagt til að undanþágum frá greiðslu fasteignaskatts verði fækkað og að greiðsla fasteignaskatts hefjist frá næstu mánaðamótum eftir að eign er fyrst metin fasteignamati.

2.1 Skýrsla tekjustofnananefndar frá árinu 2000.

Tekjustofnananefndin frá árinu 2000 fjallaði um ýmsa þætti fjármála sveitarfélaga. Varðandi fasteignaskatt þá lagði nefndin til breytingu á álagningarstofninum. Frá 1990 hafði álagningarstofn á hús og mannvirki (að undanteknum sumarhúsum og útihúsum í sveitum) verið afskrifað endurstofnverð fasteigna, margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík. Þetta þýddi í raun að lögð voru gjöld á eignirnar miðað við markaðsverð sambærilegra eigna í Reykjavík.

Tilgangur þessa fyrirkomulags var að „jafna aðstöðu sveitarfélaga og gera fasteignir að svipuðum skattstofni óháð því í hvaða sveitarfélagi þær voru staðsettar. Sveitarfélögunum var því gefinn möguleiki á að hafa sömu tekjur af sambærilegum fasteignum óháð raunverulegu verðmæti eignanna.“³

Nefndin taldi þetta óeðlilegt og lagði til að álagningarstofn fasteignaskatts yrði fasteignamat. Með þessu myndi álagningin endurspegla raunverulegt markaðsverð fasteigna óháð staðsetningu.

Þessari tillögu nefndarinnar var hrundið í framkvæmd með breytingu á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga.⁴

Þá lagði nefndin til að undanþágum frá álagningu fasteignaskatts yrði fækkað og „að þegar verði hafin vinna við að endurskoða ákvæði þar að lútandi í lögum um tekjustofna sveitarfélaga og öðrum lögum.“⁵ Það var álit nefndarinnar að slíkt myndi einfalda álagninguna og auka skatttekjur sveitarfélaga. Þessum tillögum nefndarinnar var ekki hrint í framkvæmd.

³ Félagsmálaráðuneytið, október 2000. Skýrsla tekjustofnananefndar: Greinargerð nefndarinnar með tillögum og viðaukum, bls. 18.

⁴ Lög nr. 144/2000, um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

⁵ Félagsmálaráðuneytið, október 2000. Skýrsla tekjustofnananefndar: Greinargerð nefndarinnar með tillögum og viðaukum, bls. 8–9.

2.2 Skýrsla nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti.

Nefndin gerði athugun á því hvernig staðið væri að niðurfellingu, lækkunum og styrkveitingum vegna fasteignaskatts. Í ljós kom að framkvæmd laganna væri breytileg milli sveitarfélaga og að afar misjafnt væri „hvort sveitarfélög kjósa fremur beinar styrkveitingar eða að lækka eða fella niður skattinn hjá einstökum gjaldendum.“⁶

Í skýrslunni leggur nefndin til „að felldar verði brott úr lögum allar undanþágur frá fasteignaskatti í sérlögum, að undanskildum ákvæðum er varða norrænar stofnanir og sjóði. Jafnframt leggur nefndin til að felldar verði brott allar undanþágur í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, að frátöldum undanþágum vegna kirkna, safna og húsa erlendra ríkja að því leyti sem þau eru nýtt af sendimönnum í milliríkjaerindum.“⁷

Þá lagði nefndin einnig til breytingar á ákvæðum sem veita sveitarfélögum heimildir til að lækka eða fella niður fasteignaskatt. Í stað núverandi heimildaákvæða var lagt til að sett verði „nýtt ákvæði sem skyldar sveitarfélög til að setja reglur um styrkveitingar til greiðslu fasteignaskatts af eignum sem ekki eru nýttar í ágóðaskyni, svo sem til menningar-, æskulýðs- og tómstundastarfsemi, mannúðarmála eða sambærilegrar starfsemi.“⁸

Það var mat nefndarinnar að ákvörðunarvald um niðurfellingu, afslætti og styrkveitingar til greiðslu fasteignaskatts væri best komið á hendi sveitarfélaganna sjálfra. Þá lagði nefndin áherslu á „að hentugast sé að slíkar ívilnanir verði í framtíðinni í formi beinna styrkveitinga, enda er ljóst að sú leið gerir sveitarfélögum kleift að leiða fram í bókhalda raunverulegan kostnað og tekjur. Jafnframt verða allar ívilnanir gagnvart gjaldendum sýnilegri og með því á betur að vera tryggt að fyllsta jafnræðis sé gætt við álagningu skattsins.“⁹

Sem rökstuðning við tillögurnar var m.a. nefnt að samkeppnisjónarmið valdi því að afslættir og undanþágur geti verið óeðlilegar enda oft dæmi um að í þeim eignum sem notið hafi afsláttá sé rekin samkeppnisstarfsemi, jafnframt almannþjónustu. Þá benti nefndin á að með aukinni nýtingu einkaframkvæmdar væri hætta á að rekstrarskilyrði sambærilegrar þjónustu yrði ójöfn allt eftir því hvernig eignarhaldi húsnæðis væri háttað.

Þrátt fyrir áherslu á að fækka undanþágum taldi nefndin óhjákvæmilegt að tekjulágir elli- og örorkulífeyrisþegar ættu áfram kost á afslætti enda myndu styrkir til greiðslu fasteignaskatts vera tekjuskattsskyldir. Það sama taldi nefndin gilda um undanþágu vegna útihúsa í sveitum.

Nefndin lagði fram ákvæðna tillögu að breytingu á ákvæðum 5. gr. laga á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og lagði til að þau yrðu sem hér segir:¹⁰

„Eftirtalдар fasteignir ásamt lóðum eru undanþegnar fasteignaskatti:

- a. kirkjur og bænahús íslensku þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga sem hlotið hafa skráningu dóms- og kirkjumálaráðuneytis;
- b. safnahús, að því leyti sem rekstur þeirra er ekki í ágóðaskyni;
- c. hús erlendra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum.

Heimilt er sveitarstjórnnum að veita styrki til greiðslu fasteignaskatts vegna starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni, svo sem vegna menningar-, æskulýðs- og tómstunda-

⁶ Félagsmálaráðuneytið, desember 2001. Skýrsla nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti, bls. 15.

⁷ Félagsmálaráðuneytið, desember 2001. Skýrsla nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti, bls. 4.

⁸ Félagsmálaráðuneytið, desember 2001. Skýrsla nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti, bls. 4.

⁹ Félagsmálaráðuneytið, desember 2001. Skýrsla nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti, bls. 4.

¹⁰ Félagsmálaráðuneytið, desember 2001. Skýrsla nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti, bls. 19.

starfsemi og mannúðarmála. Skylt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis.

Nú eru hús þau sem um ræðir í 1. og 2. mgr. jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til veitinga- eða verslunarreksturs eða til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og ber sveitarstjórn þá að leggja á fasteignaskatt í réttu hlutfalli við slík afnot.“

Þessar tillögur nefndarinnar hafa ekki komið til framkvæmda en eins og gerð verður grein fyrir í kafla 2.6 eru nú uppi ráðagerðir um slíkt.

2.3 Könnun á veitingu afsláttar til lífeyrisþega.

Félagsmálaráðuneytið framkvæmdi vorið 2003 könnun á beitingu sveitarfélaga á heimild til að veita niðurfellingu/afslátt af fasteignaskatti til tekjulágra elli- og örorkulífeyrisþega skv. 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.¹¹ Markmiðið var að fá heildarsýn yfir framkvæmd sveitarfélaga á ákvæðinu.

Í ljós kom að mjög breytilegt er hvernig sveitarfélög kjósa að standa að veitingu afsláttar til tekjulágra elli- og örorkulífeyrisþega. Meðal niðurstaðna könnunarinnar má nefna:¹²

- Flest sveitarfélög veittu afslátt og höfðu um 84% sett sér reglur um það. Um 10% sveitarfélaga veittu ekki afslátt.
- Mjög breytilegt var hvort sveitarfélög veittu afslátt (58%) eða felldu fasteignarskattinn alveg niður (40%).
- Sum sveitarfélög veittu stigskiptan tekjutengdan afslátt sem gat mest verið 100%, á meðan önnur gáfu fastan afslátt á bilinu 50–100%. Þá tóku sum sveitarfélög fram að elli- lífeyrisþegum væri veittur fastur afsláttur en að afsláttur til öryrkja væri tekjutengdur. Einnig var nokkuð um að hámarksafsláttur væri tilgreindur í krónutölu.
- Flest sveitarfélög veittu bæði elli- og örorkulífeyrisþegum afslátt (tæp 80%) en þó veitti hluti þeirra aðeins elli- og örorkulífeyrisþegum afslátt (16%).
- Breytilegt var við hvaða örorkustig sveitarfélög miðuðu. Stærsti hlutinn miðaði við 75% örorku eða meira en einnig voru dæmi um að sveitarfélög miðuðu við lægra örorkustig, allt niður í 50% örorku.
- Um helmingur sveitarfélaga miðaði afslátt við ákveðnar viðmiðunartekjur.
- Rúmur helmingur sveitarfélaga tók tillit til tekna maka en tæpur helmingur veitti afslátt óháð tekjum maka.
- Rúm 40% sveitarfélaga veittu einungis eiganda húsnæðis ívilnun en um 58% veittu einnig maka ívilnun þó að hann væri ekki skráður eigandi húsnæðis.
- Hluti sveitarfélaga (15%) veitti einnig afslátt vegna atvinnuhúsnæðis og útihúsa í eigu lífeyrisþega.
- Í flestum tilfellum var áskilið að sá sem nyti afsláttar hefði lögheimili eða aðsetur í viðkomandi fasteign.
- Í 35 sveitarfélögum þurfti að sækja sérstaklega um ívilnun en hjá 61 sveitarfélagi var afsláttur veittur sjálfkrafa. Í 15 sveitarfélögum var afsláttur veittur sjálfkrafa til elli- lífeyrisþega en öryrkjar þurftu að sækja um.

¹¹ Félagsmálaráðuneytið 2003. Beiting sveitarfélaga á heimild til að veita niðurfellingu/afslátt af fasteignaskatti til tekjulágra elli- og örorkulífeyrisþega skv. 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Skýrsla byggð á niðurstöðum könnunar félagsmálaráðuneytisins vorið 2003.

¹² Ef samtala prósentna er minni en 100% stafar það í flestum tilfellum af því að hluti sveitarfélaga hefur ekki svarað viðkomandi spurningu.

Þó að liðin séu rúm tvö ár frá því að könnunin var framkvæmd og nokkrar breytingar kunnir að hafa verið gerðar, er fjölbreytileiki í veitingu afslátta mikill og má í raun furðu sæta hversu margar ólíkar leiðir hafa verið farnar varðandi framkvæmd einnar málsgreinar í lögum.

2.4 Leiðbeiningar um veitingu afslátta til lífeyrisþega.

Í framhaldi af könnuninni ákvað félagsmálaráðuneytið að gefa út sérstakar leiðbeiningar til sveitarfélaga varðandi beitingu 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Þar kom fram að það væri mat félagsmálaráðuneytisins að það sé á „valdi sveitarfélaga að ákveða hvort þau nýta sér heimild 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995, og almennt með hvaða hætti þau kjósa að útfæra hana.“ Þrátt fyrir þetta hafa sveitarfélögin þó ekki „að öllu leyti frjálssar hendur hvað þetta varðar, en útfærsla þeirra verður að vera innan þess ramma sem orðalag ákvæðisins markar og byggjast á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum.“¹³

Meðal leiðbeininga sem ráðuneytið gefur sveitarfélögum má nefna:

- Veita ber bæði ellilífeyrisþegum og örorkulífeyrisþegum afslátt eða niðurfellingu, kjósi sveitarfélög á annað borð að beita heimildarákvæðinu.
- Sú útfærsla að tekjutengja eingöngu afslátt til öryrkja en ekki ellilífeyrisþega, samræmist illa heimildarákvæðinu.
- Sveitarfélög skulu setja ákveðin tekjuviðmið við ákvörðun um hverjir skuli njóta afslátta eða niðurfellingar.
- Heimilt er að líta til fjármagnstekna við mat á tekjum elli- og örorkulífeyrisþega.
- Með örorkulífeyrisþegum er almennt átt við þá sem metnir eru til 75% örorku. Þó hafa sveitarfélög ákveðið svigrúm til að ákveða rýmri skilgreiningu.
- Sveitarfélögum er heimilt að afmarka nánar til hvaða húsnæðis afsláttur eða niðurfelling tekur.
- Heimilt er að líta til tekna maka við ákvörðun um hvort veita skuli afslátt.
- Afar æskilegt er og í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að sveitarfélög setji sér reglur um afslátt eða niðurfellingu fasteignaskatts.

2.5 Skýrsla KPMG um fasteignaskatta.

Árið 2004 fólu Félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins KPMG að gera úttekt á skattflokkun fasteigna og álagningu fasteignaskatta og benda á leiðir til umbóta.¹⁴ Gerð var úttekt á stjórnsýslu, fyrirkomulagi, framkvæmd og ferlum varðandi skattflokkun fasteigna, skráningu fasteigna og álagningu fasteignaskatta. Markmiðið var að leita leiða til að:

- Auka gæði og áreiðanleika upplýsinga í Landskrá fasteigna.
- Bæta framkvæmd og auka hagkvæmni við álagningu fasteignaskatta.
- Tryggja öryggi og samræmingu við álagningu.
- Bæta yfirsýn og rekjanleika vegna álagningar.
- Bæta upplýsingagrunn vegna ákvarðana um jöfnunarútfærslur vegna fasteignaskatta.

Í skýrslunni er bent á ýmsa ágalla á núverandi fyrirkomulagi við álagningu fasteignagjalda. Fram kemur að verkferlar við framkvæmd álagningarinnar eru töluvert breytilegir

¹³ Félagsmálaráðuneytið 30. október 2003. Leiðbeiningar til sveitarfélaga varðandi beitingu 4. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, bls. 2

¹⁴ KPMG 2004. Fasteignaskattar: Úttekt og ábendingar. Skýrsla unnin í mars–maí 2004 af KPMG fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins.

milli sveitarfélaga. Ólík framkvæmd getur valdið ósamræmi í skráningu fasteigna í Landskrá fasteigna:

„Þau sveitarfélög sem uppfæra ekki upplýsingar beint í LF [Landskrá fasteigna] í tengslum við álagninguna, s.s. skattflokkun fasteigna, breyta upplýsingum í fasteignaskránni áður en til álagningar kemur. Við skoðun á þeirri vinnslu virðist utanumhald og rekjanleiki breytinga á fasteignaskránni ekki vera í lagi hjá sumum sveitarfélögum sem skapar m.a. hættu á mismunandi túlkun sveitarfélags á undanþáguákvæðum laga á milli ára og misræmis á upplýsingum um veittar undanþágur frá greiðslu fasteignagjalda.“¹⁵

Þetta skapar sérstakt vandamál fyrir Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þegar álagningarstofni fasteignaskatta var breytt (sjá kafla 2.1) var Jöfnunarsjóði falið að standa fyrir jöfnunaraðgerðum til að bæta sveitarfélögum tekjutap vegna breytinganna. Jöfnunin er reiknuð út á grundvelli skráningar í Landskrá fasteigna. Þar sem upplýsingar frá sveitarfélögum, sem þau skrá í tengslum við álagningu fasteignagjalda, skila sér ekki með fullnægjandi hætti í Landskrá fasteigna hefur Jöfnunarsjóður orðið að safna viðbótarupplýsingum beint frá sveitarfélögum. Þetta er gert á sérstökum eyðublöðum sem sjóðurinn lætur í té. Sveitarfélögum er gert að skrá allar eignir sem þær hafa flokkað í annan skattflokk en skráður er í Landskrá fasteigna. Jafnframt óskar sjóðurinn eftir „upplýsingum um afslætti og niðurfellingar sem veittar eru á álagningu, svo sem vegna tekjulítilla elli- og örorkulífeyrisþega, heilsuhæla, endurhæfingarstöðva og húsa sem notuð eru til [tómstundaiðju].“¹⁶

Ekki þarf að fjölyrða um hversu miklum vandkvæðum það veldur Jöfnunarsjóðnum að ekki er hægt að ganga að réttum og áreiðanlegum upplýsingum um forsendur álagningar fasteignagjalda í Landskrá fasteigna. Fyrir utan þá handavinnu sem sveitarfélög og Jöfnunarsjóðurinn þurfa að leggja í er mikil hættu á ósamræmi og skráningarvillum. Aðferðin dregur beinlínis úr því að röng eða ónákvæm skráning í Landskrá fasteigna sé leiðrétt. Af þessum ástæðum er í skýrslunni lagt til að sveitarfélög skrái breytingar á skattflokkun fasteigna beint í Landskrá fasteigna. Með þessum hætti væri tryggt að skráin sé uppfærð og ávallt rétt og Jöfnunarsjóður þyrfti þar af leiðandi ekki að safna upplýsingum beint frá sveitarfélögum.

Í skýrslu KPMG¹⁷ er bent á að núverandi aðferðir við álagningu fasteignagjalda hafi það í för með sér „að eigendur fasteigna sem metnar eru í byrjun árs sleppa við greiðslu fasteignagjalda í tæpt ár.“ Þetta hefur þær afleiðingar að sveitarfélög þar sem mikið er byggt af nýjum fasteignunum verða „af umtalsverðum tekjum af þessum sökum en þurfa samt sem áður að veita viðkomandi fasteign þá þjónustu sem fasteignagjöldum er ætlað að greiða fyrir.“ Lagt er til að lögum verði breytt þannig að „að álagning fasteignaskatta á fasteignir hefjist um leið og fasteign er metin fasteignamati í fyrsta sinn.“ Bent er á að þetta væri tiltölulega auðvelt í framkvæmd ef álagning fasteignagjalda færi fram í Landskrá fasteigna. Því er lagt til að kannaðir verði kostir þess að sveitarfélög framkvæmi álagningu fasteignaskatta í Landskrá fasteigna.

Einnig er bent á það í skýrslunni að endurskoða þurfi gildandi reglur um undanþágur frá fasteignaskatti og um fasteignir undanþegnar fasteignamati.

¹⁵ KPMG 2004. Fasteignaskattar: Úttekt og ábendingar. Skýrsla unnin í mars–maí 2004 af KPMG fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins, bls. 5.

¹⁶ KPMG 2004. Fasteignaskattar: Úttekt og ábendingar. Skýrsla unnin í mars–maí 2004 af KPMG fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins, bls. 5.

¹⁷ KPMG 2004. Fasteignaskattar: Úttekt og ábendingar. Skýrsla unnin í mars–maí 2004 af KPMG fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins, bls. 6.

2.6 Álit tekjustofnanefndar frá árinu 2005.

Tekjustofnanefnd, sem sendi frá sér álit á árinu 2005, lagði til eftirtaldar breytingar á álagningu fasteignaskatts:¹⁸

- Undanþágur frá greiðslu fasteignaskatts, sbr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, verði afnumdar frá og með 1. janúar 2006 í samræmi við tillögur nefndar frá desember 2001.¹⁹ Álagning fasteignaskatts komi til framkvæmda í áföngum á árunum 2006–2008.
- Lögum um skráningu og mat fasteigna og tekjustofna sveitarfélaga verði breytt þannig að greiðsla fasteignaskatts hefjist frá næstu mánaðamótum eftir að eign er fyrst metin fasteignamati.
- Unnið verði að endurskoðun á fasteignamati landa og jarða og lagaákvæðum er það varðar.

Tilgangur tillagnanna er að einfalda álagningu fasteignaskatta með því að fækka undanþágum og stuðla að auknu samræmi í álagningunni, þannig að ekki skipti máli hvenær árs eign er fyrst metin fasteignamati. Talið er að þessar breytingar muni auka tekjur sveitarfélaga um samtals 800 m.kr. á árinu 2008.

3. Fasteignagjöld.

Fasteignagjöld eru samheiti yfir ýmiss konar gjaldheimtu sveitarfélaga sem byggir á verðmæti, stærð, notkun eða öðrum eiginleikum fasteigna. Skipta má fasteignagjöldum í þrennt:

- Fasteignaskattur, sem er skattur sem greiddur er óháð þeirri þjónustu sem sveitarfélög veita.
- Lóðarleiga, sem fasteignaeigendur greiða fyrir afnot af lóð sem er í eigu sveitarfélagsins.
- Þjónustugjöld, sem eru innheimt sem endurgjald fyrir ýmiss konar þjónustu sem sveitarfélög veita eigendum fasteigna.

3.1 Fasteignaskattur.

Samkvæmt 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 er fasteignaskattur einn megintekjustofn sveitarfélaga. Í 3. gr. er kveðið á um að leggja skuli „árlega fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári“. Stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra og skal Fasteignamat ríkisins láta sveitarfélögunum í té skrár yfir álagningarstofn fasteignaskatts í hverju sveitarfélagi fyrir 1. desember ár hvert. Fasteignaskattur getur verið allt að:

- ½ % af álagningarstofni fyrir eftirtaldar fasteignir: „Íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum, erfðafestulönd í dreifbýli og jarðeignir, útihús og mannvirki á bújörðum, sem tengd eru landbúnaði, öll hlunnindi og sumarbústaðir ásamt lóðarréttindum.“
- 1,32% af álagningarstofni fyrir: „Allar aðrar fasteignir, svo sem iðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnæði, fiskeldismannvirki, veiðihús og mannvirki sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu.“

Skv. 3. gr. laganna er sveitarstjórn heimilt að hækka gjöldin um allt að 25% fyrir annan hvorn eða báða flokkana. Einnig er sveitarstjórn, þar sem bæði er þéttbýli og dreifbýli, heimilt að undanþiggja fasteignir í dreifbýli og sumarhús þessu álagi á fasteignaskatt.

¹⁸ Álit nefndar um tekjustofna sveitarfélaga frá 17. mars 2005.

¹⁹ Sbr. umfjöllun í kafla 2.2.

Frá ákvæðum um álagningu fasteignaskatta eru tilgreindar ákveðnar undantekningar og eru „sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum, kirkjur, skólar, heimavistir, barnaheimili, íþróttahús, skipbrotsmannaskýli, sæluhús, bókasöfn og önnur safnahús og hús annarra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum“ samkvæmt 5. gr. laganna undanþegin fasteignaskatti. Það sama „gildir um lóðir slíkra húsa.“ Ákvæði um undanþágur frá greiðslu fasteignaskatta er einnig að finna í ýmsum sérlögum. Eins og komið hefur fram er ráðgert að endurskoða þessar undanþágur með því markmiði að fækka þeim.

Samkvæmt ofangreindu falla fasteignir í þrjá álagningarflokkka A, B og 0. Íbúðarhúsnæði er flokkað í A-flokk, atvinnuhúsnæði í B-flokk og eignir undanþegnar fasteignaskatti í 0-flokk og er ábyrgð á skattflokkun og breytingu á henni í höndum sveitarfélaga. Þar sem áformað er að fækka undanþágum mun bætast við einn skattflokkur í viðbót enda byggja til-lögur tekjustofnanefndar frá 2005 á því að skatthlutfallið verði ákvarðað með tilliti til þess að tekjur sveitarfélaga aukist um ákveðna upphæð.²⁰

Samkvæmt 5. gr. laganna hafa sveitarstjórnir heimildir til að lækka eða fella niður fasteignaskatt af ýmsum ástæðum. Þannig er sveitarstjórn heimilt „að lækka eða fella niður fasteignaskatt af heilsuhælum, endurhæfingarstöðvum og húsum sem einvörðungu eru notuð til tólmstundaiðju sem viðurkennd eru af hlutaðeigandi sveitarstjórn. Sama gildir um lóðir þessara húsa.“ Einnig er sveitarstjórn heimilt „að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekju-litlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.“ Þá er sveitarstjórn heimilt að „að lækka eða fella niður fasteignaskatt af útihúsum í sveitum ef þau eru einungis nýtt að hluta eða standa ónotuð.“

Sveitarstjórn er heimilt skv. 4. gr. laganna að fela sérstökum innheimtuaðila innheimtu skattsins. Í sömu gr. er að finna ákvæði um að eigandi greiði skattinn „nema um leigujarðir, leigulóðir eða önnur samningsbundin jarðarafnot sé að ræða. Þá greiðist skatturinn af ábúanda eða notanda.“ Þá er í 4. gr. ákvæði um að sveitarstjórn ákveði „hvenær fasteignaskattur fellur í gjalddaga og er henni heimilt að kveða á um að skatturinn sé greiddur með sem næst jöfnum greiðslum á fleiri en einum gjalddaga.“

Ef afnotum fasteignar er þannig háttáð að hún falli undir báða gjaldflokkana (t.d. íbúðarhúsnæði og atvinnuhúsnæði) ber skv. 6. gr. laganna að greiða af henni fasteignaskatt samkvæmt báðum gjaldflokkum „og skulu þá þeir, sem annast mat nýbygginga og endurbóta fasteigna, ákveða hlutfallslega skiptingu matsverðs slíkra eigna eftir afnotum.“

Í 7. gr. laganna kemur fram að fasteignaskattinum fylgi „lögveð í fasteign þeirri, sem hann er lagður á, og skal ásamt dráttarvöxtum í tvö ár frá gjalddaga ganga fyrir öllum öðrum veðkröfum er á eigninni hvíla.“

Ekki er að finna í lögnum nein ákvæði um að leiðrétta beri fasteignaskatt eða breyta álagningu innan ársins þó að þær forsendur sem lágu til grundvallar álagningunni hafi breyst. Þannig verður, svo dæmi sé tekið, ekki séð beint af lögnum að eigandi eigi rétt á lækkan fasteignaskatts þó að bygging sé rifin á miðju ári. Með sama hætti er ekki lagður fasteignaskattur á nýjar eignir á því ári sem þær eru skráðar og metnar heldur fyrst árið eftir.

Þessi atriði geta bent til þess að fasteignaskattur sé í raun greiddur eftir á og að forsendur hans séu fasteignin og notkun hennar eins og hún var á fyrra ári. Ýmsir aðrir þættir mæla þó gegn þessari túlkun og benda til þess að um staðgreiðslu sé að ræða. Má í því sambandi nefna að fasteign sem er metin á síðari hluta ársins ber fasteignaskatt fyrir heilt ár, þó að hún hafi

²⁰ 200 m.k. árið 2006, 400 m.kr. árið 2007 og 600 m.kr. árið 2008.

aðeins verið í notkun hluta fyrra árs. Einnig benda þau uppgjör sem gerð eru við kaup og sölu eigna til þess að um staðgreiðslu sé að ræða. Í raun er það því ekki skýrt hvort fasteignaskattur sé greiddur eftir á eða staðgreiddur. Ástæða er til að lagaákvæði um þetta verði gerð skýr. Ákvörðun um að leggja á fasteignaskatta í næsta mánuði eftir að fasteign er metin í fyrsta sinn, felur jafnframt í sér að ótvírætt verður að fasteignaskattur er staðgreiddur.

3.2 Önnur fasteignagjöld.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga hafa sveitarfélög „ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.“ Getur sveitarstjórn ákveðið að „gjald dagar vatnsskatts, holræsagjalds og lóðarleigu skuli vera þeir sömu og gjalddagar fasteignaskatts og jafnframt að innheimtu þeirra verði hagað á sama hátt og innheimtu fasteignaskatts.“ Um álagningu þjónustugjalda gilda að öðru leyti ýmis sérlög.

Eftirfarandi gjöld eru innheimt samhliða fasteignasköttum hjá flestum sveitarfélögum:

- Lóðarleiga.
- Holræsagjald eða fráveitugjald.
- Sorphirðugjald og í sumum tilfellum einnig sorpeyðingargjald.+
- Vatnsgjald

Auk þess er mögulegt að einstök sveitarfélög innheimti sérstök gjöld, s.s. gjald fyrir hreinsun taðþróa eða rotþróargjald.

3.3 Aðferðir við álagningu fasteignagjalda.

Samkvæmt dómum um gjaldtöku og álitum umboðsmanns Alþingis eru skilyrði fyrir álagningu þjónustugjalda eftirfarandi:

1. Þjónustugjald er lagt á með heimild í lögum.
2. Kveða skal á um hverjir eru gjaldskyldir.
3. Þjónustan verður að vera skilgreind.
4. Fjárhæð gjaldanna skal ekki vera hærri en sá kostnaður sem almennt er af þeirri þjónustu sem veitt er, þ.e.:
 - 4.1 Heildargjaldtaka sé ekki hærri en heildarkostnaður við veitingu þjónustu.
 - 4.2 Skipting gjalda milli þjónustuþega endurspegli umfang þeirrar þjónustu sem þeir fá.

Ýmsar leiðir eru færar til að uppfylla þessi skilyrði og því hafa sveitarfélög farið ólíkar leiðir varðandi ákvörðun þjónustugjalda. Þá er misjafnt hversu nákvæmlega sérlög kveða á um hvernig staðið skuli að ákvörðun einstakra tegunda þjónustugjalda. Í töflu 3.1 er að finna yfirlit yfir aðferðir sem notaðar eru við álagningu fasteignagjalda.

Eins og sést á töflunni eru ýmsar upplýsingar nýttar sem forsenda álagningar. Þó að algengast að gjöld séu lögð á sem hlutfall af fasteignamati, eru einnig dæmi um að fermetrafjöldi byggingar, fermetrafjöldi lóðar, fjöldi sorpílata, fjöldi rúmmetra af vatni og íbúðin sem eining séu nýtt sem forsenda álagningar ásamt einingaverði sem sveitarfélag tekur ákvörðun um. Einnig kemur fram að breytileiki er talsverður eftir sveitarfélögum. Auk ólíks álagningarhlutfalls og einingaverða eru aðferðir við álagningu lóðarleigu, sorphirðugjalds og vatnsgjalds ólíkar eftir sveitarfélögum.²¹

²¹ Umfjöllun um lögmati aðferða við ákvörðun þjónustugjalda er ekki viðfangsefni þessarar skýrslu. Samt sem áður er ástæða til að benda á að sveitarfélög þurfa að huga vel að því hvort þær aðferðir sem notaðar eru við ákvörðun þjónustugjalda uppfylli þær kröfur sem lýst var hér að framan og þá einkum lið 4.2. Þetta

Tafla 3.1 Yfirlit yfir aðferðir sem notaðar eru við álagningu fasteignagjalda.²²

Fasteignagjald	Álagningarforsenda	Hlutfall	Einingaverð	Breytileiki ²³
1. Fasteignaskattur	1.1 Fasteignamat húss og lóðar	✓		✓
2. Lóðarleiga	2.1 Fasteignamat lóðar	✓		✓
	2.2 Fjöldi fermetra		✓	✓
3. Holræsagjald	3.1 Fasteignamat húss og lóðar	✓		✓
4. Sorphirðugjald	4.1 Íbúð		✓	
	4.2 Fjöldi sorpiláta		✓	
5. Sorpeyðingargjald	5.1 Íbúð		✓	
6. Vatnsgjald	6.1 Fasteignamat húss og lóðar	✓		
	6.2 Íbúð		✓	
	6.3 Fermetrar		✓	
	6.4 Mæld notkun		✓	✓
7. Önnur gjöld	7.1 Breytileg		✓	

Flestar álagningarforsendur koma úr Landskrá fasteigna (fasteignamat, fjöldi fermetra, íbúð sem eining og tegund fasteignar). Aðrar upplýsingar koma annars staðar frá (fjöldi sorpiláta og mæld vatnsnotkun, auk hluta þeirra forsendna sem notaðar eru við álagningu annarra gjalda) og eru annaðhvort vistaðar í álagningarkerfum eða uppfærðar árlega.

Gjalddögum er yfirlétt dreift á nokkra mánuði á fyrri hluta ársins. Einhver breytileiki er milli sveitarfélaga um dreifingu gjalddaga en algengast er að þeir séu 6 eða 8. Dæmi eru um að lágur upphæðir séu innheimtar í einu lagi. Einnig eru dæmi um að veittur sé staðgreiðslu-afsláttur séu fasteignagjöld greidd í einu lagi fyrir tiltekna dagsetningu.

3.4 Afslættir.

Eins og komið hefur fram hafa sveitarstjórnir heimild til að veita afslætti vegna fasteignaskatta. Um er að ræða heimildarákvæði og geta sveitarstjórnir því ákveðið að veita ekki afslætti. Engu að síður er það svo að flest sveitarfélög veita afslætti. Við umfjöllun um afslætti verður að greina á milli fjögurra tegunda tilfella þar sem greiðslur fasteignaskatts geta verið lægri en almennar reglur segja til um:

- Samkvæmt 26. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna eru tilteknar eignir eins og vegir, rafveitur, vatnsveitur, flugbrautir, hafnir, vitar o.fl. undanþegnar fasteignamati. Þar sem fasteignamat er ekki fyrir hendi vantar álagningarstofna og því eru þessar eignir ekki skattlagðar.

gildir sérstaklega um vatnsgjald þar sem aðferðir eru fjölbreyttastar. Það er t.d. ekki augljóst að samhengi sé milli vatnsnotkunar og fasteignamats.

²² Kannaðar voru aðferðir nokkurra sveitarfélaga við álagningu, þ.m.t. aðferðir stærstu sveitarfélaganna. Ekki er víst að taflan gefi tæmandi mynd af þeim aðferðum sem notuð eru við álagningu gjalda en hún endurspeglar þær aðferðir sem eru algengastar. Þar sem fram koma ólíkar álagningarforsendur fyrir sama gjald, þýðir það að sveitarfélög nota ólíkar aðferðir við álagninguna. Þannig eru notaðar a.m.k. fjórar aðferðir við álagningu vatnsgjalds.

²³ Með breytileika er átt við hvort hlutfall eða upphæð gjalda geti verið breytilegt eftir tegundum húsnæðis (t.d. íbúðarhúsnæði eða atvinnuhúsnæði).

- Eins og komið hefur fram eru vissar fasteignir undanþegnar álagningu fasteignaskatts. Hér er því ekki um afslátt að ræða heldur fasta undanþágu frá skattskyldu. Undanþágan tekur aðeins til fasteignaskatts og ekki til þjónustugjalda.
- Sveitarstjórnnum er heimilt að veita afslætti vegna einstakra fasteigna á grundvelli notkunar þeirra, þ.e. ef notkun er í almannabágu. Í þessum tilfellum þarf eigandi eða umsjónaraðili fasteignar að sækja um afslátt. Afslátturinn tekur aðeins til fasteignaskatts og ekki til þjónustugjalda.
- Sveitarstjórnnum er heimilt að veita afslátt af fasteignasköttum til tekjulágra elli- og örorkulífeyrisþega. Samskonar heimild er til niðurfellingar holræsagjalds fyrir þennan hóp. Eins og fram hefur komið er eðlilegt að sveitarstjórnir setji sér reglur um veitingu slíks afsláttar þannig að tryggt sé að jafnræðis sé gætt við málsmeðferð.

Breytileiki í veitingu afsláttar til tekjulágra elli- og örorkulífeyrisþega kom skýrt fram í könnun félagsmálaráðuneytisins sem lýst var í kafla 2.3. Reglur um veitingu afsláttar til tekjulítilla elli- og örorkulífeyrisþega voru kannaðar hjá nokkrum sveitarfélögum, þ.m.t. þeim stærstu. Niðurstöðurnar voru í flestu í samræmi við könnun félagsmálaráðuneytisins frá 2003:

- Þar sem afslátturinn er bundinn við tekjulitla einstaklinga er eðlilegt að hann sé tekjutengdur. Sveitarfélögin nota ólík viðmið um tekjutengingu og nýta ólíka afsláttarflokka.
- Upphæðir afsláttar eru breytilegar. Í sumum tilfellum er um hlutfallslegan afslátt að ræða en í öðrum tilfellum er afslátturinn föst krónutala. Sum sveitarfélög sem veita hlutfallslegan afslátt hafa ákvæði um hámarksafslátt fyrir hvern tekjuflokk.
- Dæmi eru um að afslátturinn sé tengdur aldri, þ.e. sé hærri þegar umsækjandi er 70 ára eða eldri.
- Breytilegt er hvernig afsláttur er veittur til hjóna og sambúðarfólks. Í sumum tilfellum er veittur fullur afsláttur þó aðeins annar aðilinn hafi rétt til afsláttar.
- Breytilegt er hvort sækja þurfi um afslátt. Dæmi eru um að afsláttur sé veittur sjálfvirkt og eru þá nýttar upplýsingar frá Ríkisskattstjóra um tekjuflokk elli- og örorkulífeyrisþega. Í öðrum tilfellum þurfa allir að sækja um afslátt. Þá eru dæmi um að hluti umsækjenda þurfi að sækja um. Einnig getur verið breytilegt hvort skila þurfi upplýsingum um tekjur árlega.
- Málsmeðferð er ólík. Í sumum tilfellum er afsláttur afgreiddur sjálfvirkt í samræmi við fyrirbyggjandi gögn en í öðrum tilfellum er um formlega afgreiðslu hverrar umsóknar að ræða.

4. Framkvæmd álagningar.

Álagning er framkvæmd af fjármáladeildum sveitarfélaga og eru nýtt til þess sérstök álagningarkerfi. Í sumum tilfellum vinnur fjármáladeildin sjálf meginhluta verkefna við álagninguna en í öðrum tilfellum felur sveitarstjórn umsjónaraðila viðkomandi álagningarkerfis að annast framkvæmdina.

Grunnur að álagningu er skrá úr Landskrá fasteigna með ýmsum upplýsingum um fasteignir, notkun þeirra og fasteignamat. Einnig eru nýttar upplýsingar frá álagningu síðasta árs, ásamt upplýsingum sem fjármáladeild hafa borist og skráðar eru í álagningarkerfi.

Sveitarfélög nýta þrjú ólík álagningarkerfi frá fyrirtækjunum: Tölvumiðlun, Vigor og Maritech. Þessi kerfi nýta ólíka tækni en eru að mörgu leyti byggð upp með svipuðum hætti og bjóða upp á sambærilega möguleika og verkferla. Eitthvað er um að álagning sé reiknuð út handvirkt (eða með aðstoð töflureiknis) hjá minnstu sveitarfélögunum.

Þegar álagningu er lokið eru niðurstöðurnar settar fram í álagningarskrá sem lesin er í innheimtukerfi þess aðila sem annast innheimtu fyrir viðkomandi sveitarfélag. Þá eru upplýsingar einnig lesnar inn í fjárhagsbókhald sveitarfélagsins.

4.1 Álagningarkerfi.

Álagningarkerfi Vigor er nýtt af flestum stærra sveitarfélögum. Það er ekki sambætt ákveðnu reikningshaldskerfi. Álagningarkerfi Maritech er sambætt Navision fjárhagskerfinu og nýtt af hluta þeirra sveitarfélaga sem vinna í því umhverfi. Kerfi Tölvumiðlunar er nýtt af flestum minni sveitarfélögum og er sambætt SFS fjárhagsupplýsingakerfi Tölvumiðlunar. Hér verður gerð stutt grein fyrir virkni álagningarkerfis Tölvumiðlunar.

- Helstu vinnslur í kerfinu:
 - Innlestur gagna úr skrá sem unnin er úr Landskrá fasteigna. Þessi skrá inniheldur helstu forsendur álagningar.
 - Áramótavinnsla býr til nauðsynlegar færslur fyrir álagningu næsta árs. Auk upplýsinga úr Landskrá fasteigna eru álagningarforsendur fyrra árs nýttar.
 - Uppfærsla matseiningaskrár myndar gjaldfærslur á nýjar matseiningar.
 - Sannreynir nýtingarhlutföll, athugar hvor allar matseiningar séu rétt skráðar hvað nýtingu varðar. Hægt er að skrá nauðsynlegar leiðréttingar að lokinni þessari vinnslu.
 - Álagning fasteignagjalda reiknar út öll gjöld sem sveitarfélagið leggur á hverja matseiningu.
 - Sannreynir skatthlutföll, athugar hvort allar matseiningar séu með skilgreinda greiðendur. Villur eru síðan leiðréttar.
 - Álagning færð í innheimtuskrá, útreiknuð álagning flyst við það í innheimtuskrá. Hægt er að skoða og lagfæra skrána áður en hún er send til innheimtuaðila eða færð í reikningagerð SFS kerfisins.
- Skráning grunnupplýsinga:
 - Gjaldskrá. Í hana eru skráðir allir gjaldflokkar vegna álagningar allra gjalda. Hægt er að velja um ólíkar reiknireglur sem nýta fastar upphæðir (einingaverð), háþörk og lágmörk í krónum og prósentum.
 - Álagningastofnar stýra því hvaða útreikningar eru notaðir við álagningu einstakra gjaldflokka.
 - Notkunarflokkar. Hver notkunarflokkur ber ákveðna gjaldaliði. Hægt er að breyta því hvaða gjöld tengjast einstökum notkunarflokki.
 - Notkun inniheldur upplýsingar úr Landskrá fasteigna um notkun matseininga.
- Viðhald eignaskráa og eigendaskráa:
 - Allar leiðréttingar vegna skiptingu eigna í ólíka nýtingaflokka og skiptingar greiðslna fara fram í matseiningaskrá og eigendaskrá.

Virkti álagningarkerfisins frá Vigor virðist vera sú sama og virkni kerfis Tölvumiðlunar. Það kerfi notar ekki skattflokk frá Landskrá fasteigna, heldur notkunarkóða sem flokkaðir hafa verið niður á skattflokka. Til að breyta skattflokki er notkun breytt og þá breytist hann sjálfkrafa. Þessar breytingar skila sér ekki í Landskrá fasteigna.

Sorpílat eru handfærð í kerfinu. Ef um fjölbýli er að ræða deilast sorpílat á eignir (t.d. 1,24 sorpílat). Kerfið notar eigendakóða lóðar til að greina eignarlóðir frá leigulóðum. Skráning aukanothunar er nýtt bæði þegar notkun er breytileg eftir árstímum (t.d. heimaging) en einnig þegar bygging er rifin á árinu.

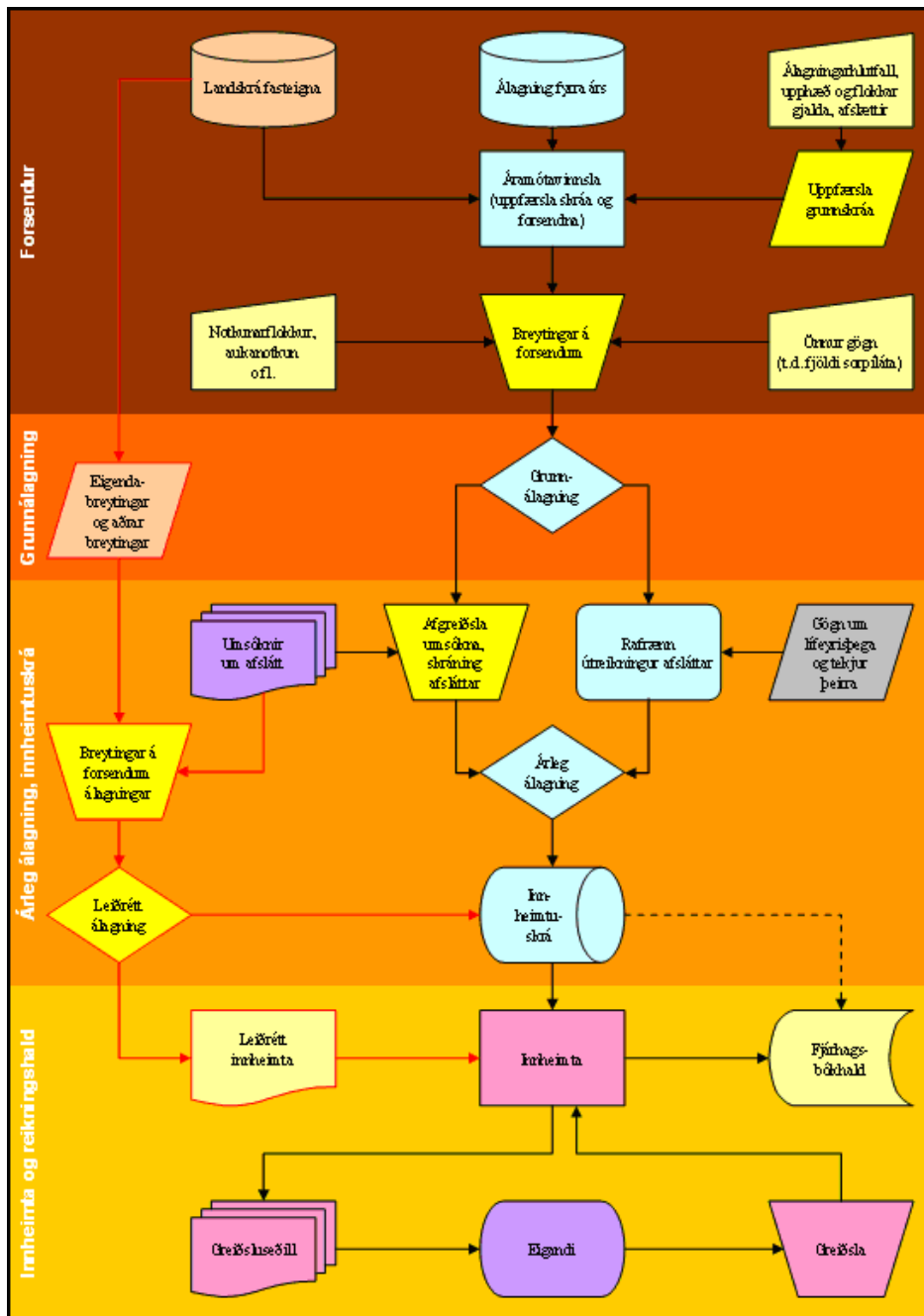
Í Reykjavík er fyrsti skráður eigandi greiðandi ef um íbúðarhúsnæði er að ræða og er aðeins sendur einn greiðsluseðil fyrir íbúðarhúsnæði. Forsendur álagningar, þ.e. hvaða gjöld eru lögð á fasteign ráðast af notkun húsnæðisins.

Þó að ekki sé mikill munur á virkni álagningarkerfanna er talsverður munur á viðmóti þeirra. Þannig eru álagningarkerfi Tölvumiðlunar og Maritech í gluggaviðmóti en kerfi Vigor er í eldra stafaviðmóti sem er ekki jafn notendavænt. Líklegt er að núverandi tölvukerfi og viðmót þeirra kerfa sem hafa gluggaviðmót geti nýst við gerð nýs álagningarkerfis.

4.2 Verkferill álagningar fasteignagjalda.

Gerð var sérstök greining á verkferli álagningar fasteignagjalda. Við þessa greiningu verður að setja þann almenna fyrirvara að verklag sveitarfélaga getur verið ólíkt. Því var valin sú leið að lýsa meginþáttum verkferilsins og þeim meginráttum sem eru sameiginlegir fyrir þorra sveitarfélaga. Ef farið væri meira í smáatriðin myndi sennilega koma í ljós nokkur breytileiki í verklagi. Þá er hugsanlegt að einstök sveitarfélög víki í framkvæmd sinni frá afmörkuðum þáttum þess verkferils sem hér er lýst.

Núverandi verkferill álagningar fasteignagjalda er sýndur á mynd 4.1 og meginþáttum hins árlega álagningarferils er lýst hér á eftir.

Mynd 4.1 Verkferill álagningar fasteignagjalda.²⁴

²⁴ Myndum af núverandi verkferli og tillögum að nýjum verkferli er skipt í fjóra hluta: forsendur, grunnálagning, árleg álagning ásamt innheimtuskrá og innheimta og reikningshald. Verkþættir sem fela í sér leiðréttingar eða viðbótarálagningu eru sýndir með rauðum römmum og línum.

1. *Uppfærsla skráa og forsendna álagningar:*

- 1.1 Sveitarfélög (eða álagningaraðilar á þeirra vegum) fá senda skrá úr Landskrá fasteigna með upplýsingum um fasteignir og eigendur þeirra. Meðal upplýsinga í skránni má nefna matseiningar, fasteignamat byggingar og lóðar, stærð byggingar, notkunarflokkur og byggingarstig. Þessar upplýsingar eru mikilvægar forsendur álagningar fasteignagjalda.
- 1.2 Upplýsingar um álagningu fyrra árs eru nýttar við álagningu ársins. Gengið er út frá því að ef engar breytingar koma fram frá Landskrá fasteigna, þá séu lögð á sömu gjöld með sama hætti og á síðasta ári.
- 1.3 Sveitarstjórn tekur ákvörðun um gjaldtöku, s.s. álagningarhlutfall hinna ýmsu gjalda, upphæð einingaverða, gjaldflokka og afslætti. Ef breytingar verða á gjaldtöku eru grunnskrár uppfærðar.
- 1.4 Ofangreindar þrjár tegundir upplýsinga eru samkeyrðar í sérstakri áramótavinnslu. Áramótavinnslan uppfærir þannig allar grunnforsendur álagningar fasteignagjalda.

2. *Breytingar á forsendum:*

- 2.1 Þegar grunnforsendur hafa verið uppfærðar, fer fjármáladeild sveitarfélags yfir þær og gerir leiðréttingar í samræmi við upplýsingar sem henni hafa borist. Þetta geta t.d. verið leiðréttingar frá fyrra ári sem ekki hafa verið skráðar í Landskrá fasteigna eða álagningarkerfi og upplýsingar um notkun fasteignar.
- 2.2 Mögulegt er að nýttar séu álagningarforsendur sem skrá verður inn handvirkt. Þetta gildir t.d. um upplýsingar um fjölda sorphátta. Aðeins þarf að skrá breytingar, annars gilda forsendur síðasta árs.

3. *Grunnálagning:*

- 3.1 Á grundvelli áramótavinnslu og breytinga á forsendum er reiknuð grunnálagning allra gjalda. Grunnálagning er hér skilgreind sem álagning án afslátta.

4. *Veiting afslátta:*²⁵

- 4.1 (A) Upplýsinga um elli- og örorkulífeyrissþega og tekjur þeirra (tekjuflokk) er aflað með skrá frá Ríkisskattstjóra.²⁶
(B) Elli- og örorkulífeyrisþegar sækja um afslátt og senda inn tekjuupplýsingar. Í sumum tilfellum þarf að senda inn tekjuupplýsingar árlega.
- 4.2 (A) Afsláttur er reiknaður út rafrænt.
(B) Umsóknir eru afgreiddar, tekin er ákvörðun um afslátt og upplýsingar skráðar handvirkt í álagningarkerfi.

5. *Árleg álagning:*

- 5.1 Árleg álagning, þ.e. endanleg álagning sem innheimt er af gjaldendum, byggir á grunnálagningu að teknu tilliti til afslátta.
- 5.2 Árleg álagning er sett fram í tölvutækri innheimtuskrá sem send er til innheimtuaðila.
- 5.3 Niðurstöður álagningar eru skráðar í fjárhagsbókhald eftir gjaldflokkum og innheimtutímabilum.

6. *Innheimta:*

- 6.1 Greiðsluseðlar eru unnir á grundvelli innheimtuskrár og sendir til gjaldenda.
- 6.2 Eigandi (eða umboðsmaður eiganda) annast greiðslu.

²⁵ Meðferð afslátta er ólík eftir sveitarfélögum þeir eru annað hvort veittir sjálfvirkt (A) eða á grundvelli umsókna (B).

²⁶ Einnig er mögulegt að gagna um tekjur sé aflað beint frá framtalsnefnd sveitarfélags.

6.3 Greiðsla berst til innheimtuaðila.²⁷

6.4 Upplýsingar um innheimtar greiðslur eru færðar í fjárhagsbókhald sveitarfélags.

7. *Leiðréttingar eftir að hinni árlegu álagningu er lokið:*

7.1 Upplýsingar um eigendabreytingar og aðrar hugsanlegar breytingar berast frá Landskrá fasteigna eða eiganda.

7.2 Gerð er breyting á forsendum álagningar, þ.m.t. breyting á forsendum afsláttar.

7.3 Álagning er leiðrétt með:

7.3.1 (A) uppfærslu á innheimtuskrá.

7.3.2 (B) tilkynningu til innheimtuaðila um breytta álagningu.

5. Vandamál við álagningu fasteignagjalda.

Greining á núverandi aðferðum við álagningu fasteignagjalda leiðir í ljós ýmiss konar vandamál. Segja má að vandinn sé þrjúþættur:

- Skráning álagningarforsendna er ekki nægilega kerfisbundin og ekki er tryggt að upplýsingar skili sér í Landskrá fasteigna.
- Þegar litið er til sveitarfélaga í heild sinni er skortur á gagnsæi varðandi álagningu og óljóst hvort álagning uppfylli sjónarmið um góða og vandaða stjórnsýslu.
- Verkferlar við álagningu eru flóknir og kostnaðarsamir.

Hvert þessara vandamála er þess eðlis að ástæða er til að endurskoða núverandi aðferðir. Ekki verður annað séð en að umtalsverðir möguleikar séu til að bæta núverandi verklag, auka hagkvæmni og bæta gæði.

5.1 Skráning álagningarforsendna.

Álagning fasteignagjalda byggir á margvíslegum upplýsingum sem eru forsendur útreiknings hinna ýmsu gjalda. Forsendurnar tengjast bæði fasteignunum sjálfum og notkun þeirra en einnig gjaldendum. Mikilvægt er að forsendurnar séu réttar, breytingar séu skráðar fljótt og örugglega og að upplýsingarnar skili sér á réttan stað. Ófullkomnar upplýsingar geta leitt til rangrar álagningar með tilheyrandi vinnu við leiðréttingar. Hætta er á að sveitarfélög verði fyrir tekjutapi ef lagt er á eftir úreltum forsendum.

Með Landskrá fasteigna var mörkuð sú stefna að opinberar upplýsingar um fasteignir eigi að vistast í einum samræmdum gagnabanka. Séu upplýsingar í Landskrá fasteigna réttar og uppfærðar þegar breytingar verða, tryggir það að verulegu leyti rétta álagningu fasteignagjalda.

Núverandi verklag hefur það hins vegar í för með sér að óvíst er hversu vel upplýsingar skila sér í Landskrá fasteigna. Svo virðist sem algengt sé að breytingar á forsendum álagningar séu aðeins skráðar í álagningarkerfi fasteignagjalda í stað þess að vera skráðar í Landskrá fasteigna. Þetta gildir sérstaklega um notkunarflokk fasteignar og upplýsingar um hugsanlega aukantöku eignar, en báðir þessir þættir hafa áhrif á það í hvaða skattflokk fasteign er flokkuð.

Þá virðist sem breytingar og leiðréttingar yfir árið séu meðhöndlaðar beint í innheimtuferlinu og hvorki skráðar í Landskrá fasteigna né álagningarkerfi. Þetta getur t.d. gerst þannig að eigandi sækir um leiðréttingu á álagningu vegna breyttra forsendna og að leiðrétting á gjöldum sé framkvæmd með skriflegum fyrirráðum fjármáladeildar sveitarfélags til inn-

²⁷ Ýmsir aðilar geta annast innheimtu auk sveitarfélaganna sjálfra, þ.m.t. innheimtumenn ríkissjóðs og bankar.

heimtuaðila. Erfitt er að meta umfang slíkra breytinga og það getur verið mjög misjafnt milli sveitarfélaga. Í þessu sambandi skiptir máli að réttur fasteignaeiganda til að fá leiðréttingu vegna breytinga á miðju áru er óljós og hugsanlega hafa sveitarfélög ólíkt verklag hvað þetta varðar.

Sameiginlegt báðum þessum aðferðum er að óvíst er hvort breytingarnar skili sér í Landskrá fasteigna.²⁸ Sveitarfélög hafa ekki sérstaklega mikinn hvata til að tryggja þetta þegar þau geta leyst vandamál varðandi eigin álagningu með öðrum hætti.

Afleiðingin verður ósamræmi, þar sem opinberar skrár innihalda ólíkar upplýsingar um sömu húseign. Þannig er mögulegt að Landskrá fasteigna skrái upplýsingar um notkun fasteignar með einum hætti og álagningarkerfi eða skjalakerfi fjármáladeildar og innheimtuaðila með öðrum. Erfitt getur verið að meta hvaða upplýsingar eru réttar þar sem skort getur á gagnsæi og rekjanleika varðandi forsendur breytinga.

5.2 Gagnsæi og góðir stjórnsýsluhættir.

Skortur er á gagnsæi varðandi álagningu sem veldur því að óljóst er hvort álagning fari í öllum tilfellum fram í samræmi við lög, reglur og góða stjórnsýslu, t.d. jafnræðisreglu. Sveitarfélögin hafa mikinn sveigjanleika um tilhögun álagningar og verklagið getur verið breytilegt. Því er erfitt að leggja mat á hvort verklag hinna ólíku sveitarfélaga uppfylli settar reglur.

Með þessu er ekki verið að fullyrða að vandamál af þessu tagi séu algeng. Þó bendir könnun félagsmálaráðuneytisins um veitingu afsláttar til þess að ýmis dæmi séu um að álagning fasteignagjalda uppfylli ekki sjónarmið um góða og vandaða stjórnsýsluhætti. Skortur á gagnsæi og rekjanleika veldur því að erfitt er að fullyrða að ekki geti verið misbrestir í þessum efnum, t.d. þannig að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á niðurstöðu álagningar.

Það eitt að sögusagnir virðast vera í gangi um skort á jafnræði við álagningu, dregur úr því trausti sem almenningur verður að geta borið til vinnubragða við álagningu opinberra skatta og gjalda.

Sá mikli sveigjanleiki sem einkennir álagningu fasteignagjalda veldur því að mikið ósamræmi er í aðferðum sveitarfélaga. Þetta gildir t.d. um reglur um veitingu afsláttar til elli- og örorkulífeyrisþega þar sem ósamræmi torveldar samhæfingu, samanburð og nýtingu upplýsinga um fasteignagjöld. Ástæða er til þess að kanna leiðir til að auka samræmingu, án þess þó að ganga gegn sjónarmiðum um sjálfstæði sveitarfélaga varðandi álagningu fasteignagjalda.

Annað dæmi um ósamræmi er skráning fasteigna sem sveitarfélag ákveður að veita afslátt. Í einhverjum tilfellum hafa slíkar eignir verið skráðar í álagningarflokk 0 sem er ætlaður þeim fasteignum sem lögum samkvæmt eru undanþegnar fasteignasköttum. Í slíkum tilfellum verður kostnaður vegna veitingar afsláttar ekki sýnilegur, heldur virðist sem gjaldstofninn sé minni en hann í raun og veru er.

Hægt er að skrá og meðhöndla sömu forsendur með ólíkum hætti og fá samt sem áður rétta niðurstöðu varðandi álagningu einstakra fasteigna. Ósamræmi í því með hvaða hætti hinar ýmsu forsendur eru skráðar, getur hins vegar haft þær afleiðingar að erfitt sé að bera saman álagningu milli sveitarfélaga. Það er m.a. þetta sem hefur valdið Jöfnunarsjóði sveitarfélaga erfiðleikum við að nýta upplýsingar um álagningu fasteignagjalda. Þá getur slíkt

²⁸ Mögulegt er að upplýsingarnar berist með öðrum hætti í Landskrá fasteigna en engin trygging er fyrir því að þær séu skráðar með nákvæmlega sama hætti í skrána og hjá fjármáladeild sveitarfélagsins.

ósamræmi valdið erfiðleikum varðandi rekjanleika upplýsinga sem gerir endurskoðun álagningarinnar flókna og erfiða.

Við núverandi álagningu fá sveitarfélög og álagningaraðilar á vegum þeirra sendar skrár úr Landskrá fasteigna með upplýsingum um fasteignir og eigendur þeirra. Upplýsingar í Landskrá fasteigna eru að hluta til persónulegar og bera stjórnvöld ábyrgð á að þær komist ekki í hendur óviðkomandi aðila. Dreifing skráa til notkunar við álagningu í stað beinnar aðgangsstýringar að upplýsingum, veldur því að erfitt er að gæta ofangreindra sjónarmiða um persónuvernd, þar sem ekki er hægt að rekja hverjir hafa aðgang að skránum eftir að þær hafa verið sendar frá Fasteignamatí ríkisins.

5.3 Flóknir og kostnaðarsamir verkferlar.

Verkferlar við álagningu fasteignagjalda eru flóknir og fela í sér umtalsverða handavinnu. Þetta kemur skýrt fram í greiningu á núverandi verkferlum sem lýst var hér að framan. Möguleikar til rafrænnar stjórnsýslu eru ekki nýttir í þeim mæli sem mögulegt væri. Þetta gildir sérstaklega um afslætti, þar sem fjöldi sveitarfélaga fær umsóknir og upplýsingar um tekjur á pappír og verður þ.a.l. að skrá þær handvirkt í álagningarkerfi.

Vandamál varðandi skráningu upplýsinga veldur því að talsvert er um leiðréttingar innan ársins sem eru meira eða minna leystar handvirkt. Möguleikar til að sækja nýjar og uppfærðar upplýsingar úr Landskrá fasteigna og leiðréttu álagningu með kerfisbundnum hætti eru yfirleitt ekki nýttir. Þó má nefna í þessu sambandi að Reykjavíkurborg fær rafrænar upplýsingar um eigendabreytingar og nýtir þær til að leiðréttu afslætti.

Álagning fasteignagjalda er nú framkvæmd í þremur tölvukerfum. Þegar breytinga er þörf á tölvukerfum í tengslum við álagninguna þarf að leggja í kostnað við uppfærslu á öllum þessum kerfum. Í skýrslu KPMG²⁹ um álagningu fasteignaskatta er bent á að:

„Þar sem álagning fasteignagjalda er sambærileg aðgerð hjá öllum sveitarfélögum er hugsanlegt að hægt sé að [spara] umtalsverða fjármuni, einfalda framkvæmd, styrkja eftirlit og auka öryggi upplýsinga með því [að]leggja fasteignagiöld á í einu miðlægu kerfi, Landskrá fasteigna, samkvæmt þeim forsendum sem hvert [sveitarfélag] færir inn í skrána.“

Flóknir verkferlar og umtalsverð handavinna valda því að álagningarferlið er ekki hagkvæmt og kostar umtalsverða fjármuni. Svo virðist sem miklir möguleikar séu til hagræðingar.

6. Breytingar á verkferli álagningar.

Eins og komið hefur fram er verkferill álagningar flókinn og felur í sér verulega handavinnu. Möguleikar til rafrænnar stjórnsýslu eru vannýttir og leiðréttingar yfir árið eru ekki kerfisbundnar. Álagningarferlið er ekki hagkvæmt og kostar umtalsverða fjármuni.³⁰ Í ljósi þessa er áformað að gera eftirfarandi breytingar á verklagi við álagningu fasteignagjalda.

²⁹ KPMG 2004. Fasteignaskattar: Úttekt og ábendingar. Skýrsla unnin í mars–maí 2004 af KPMG fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins, bls. 6.

³⁰ Í þessu sambandi verður að gera greinarmun á kostnaði við fasteignamat (sem sveitarfélög greiða fyrir að hluta til með gjalddöku Fasteignamats ríkisins) og kostnaði við álagninguna sjálfa. Í þessari greinargerð er einungis fjallað um kostnað við álagninguna og ekki kostnað við að framkvæma fasteignamat.

6.1 Verkferill álagningar.

Verkferillinn verði einfaldaður þannig að þrepum í ferlinum verði fækkað eins og unnt er. Álagningin verði sjálfvirk og nær eingöngu vélræn þannig að ekki þurfi að skrá upplýsingar inn handvirkt eða vinna leiðréttingar í álagningarkerfinu. Gera verður þær kröfur til nýs verkferils að hann nái auk árlegar álagningar til allra þeirra þátta sem geta breyst innan ársins, bæði vegna nýrra eigna og vegna þeirra tilfella þar sem eðlilegt er talið að eigandi geti farið fram á endurskoðun álagningar.

6.2 Kerfisbundin skráning álagningarforsendna.

Allar forsendur álagningar verði skráðar í Landskrá fasteigna. Í þessu felst að þeir verkferlar sem eiga að tryggja að upplýsingar berist beint til Landskrár fasteigna verði virkjaðir og gerðir skilvirkari. Hætt verði að skrá upplýsingar um t.d. notkun fasteignar í álagningarkerfi, heldur verði tryggt að þær berist rétta og skilgreinda leið frá byggingarfulltrúa í Landskrá fasteigna. Með þessum hætti verði ekki lengur þörf á að nýta álagningu síðasta árs sem forsendu nýrrar álagningar, heldur verði allar nauðsynlegar forsendur til í sjálfri grunnskránni, þ.e. Landskrá fasteigna.³¹

Í skýrslu KPMG um fasteignaskatta³² er að finna ítarlega greiningu á því hvernig tryggja má að álagningarforsendur verði skráðar með kerfisbundnum hætti. Móta þarf skýrt verklag um hvaða aðili ber ábyrgð á skráningu sérhverrar tegundar breytinga. Lykilatriðið er að viðkomandi skráningaraðilar geti með einföldum hætti skráð breytingar beint í Landskrá fasteigna.

6.3 Leiðrétting og breytingar.

Allar leiðréttingar og breytingar fari fram í Landskrá fasteigna og komi sjálfkrafa fram í álagningarkerfinu. Í þessu felst að hætt verði að gera leiðréttingar og breytingar með skráningu í álagningarkerfi eða með tilkynningum til innheimtuaðila. Þess í stað verði upplýsingar um breyttar forsendur álagningar skráðar í Landskrá fasteigna. Leiðréttingar og breytingar komi síðan fram í næstu mánaðarlegri vinnslu í álagningarkerfinu og þar með í leiðréttri innheimtuskrá einstakra sveitarfélaga. Með þessu móti verða leiðréttingar og breytingar skilvirkar og kerfisbundnar. Landskrá fasteigna er ávallt uppfærð og ekki þörf á sérstakri vinnu eða leiðréttingum þegar kemur að álagningu næsta árs.

Ein af tillögum tekjustofnanefndar er að breyta lögum um tekjustofna sveitarfélaga þannig að álagning vegna nýrra fasteigna hefjist þegar eignin er metin fasteignamat í fyrsta sinn. Það hefur verið meginregla við álagningu fasteignaskatta að þeir eru lagðir á miðað við „stöðu“ fasteignarinnar á tilteknum tímapunkti og gildir sú staða fyrir álagningu á næsta ári. Með fyrirhugaðri breytingu er verið að breyta þessari meginreglu.

Þrátt fyrir að ekki sé að finna í lögnum nein ákvæði um að leiðrétt beri fasteignaskatt eða breyta álagningu innan ársins, þá virðist sem ýmis dæmi séu um að sveitarfélög hafi orðið við umsóknum fasteignaeigenda um að leiðrétt álagningu innan ársins. Ástæða þessa getur verið að sveitarfélög hafa talið að almenn sjónarmið um sanngírni og jafnræði hafi staðið til þess að rétt væri að endurskoða álagningu. Þetta getur t.d. átt við um þegar bygging er rif-

³¹ Hægt er að nýta álagningu síðasta árs við villuprófanir og útskrift á breytingalistum sem hægt er að nota við yfirferð nýrrar álagningar.

³² KPMG 2004. Fasteignaskattar: Úttekt og ábendingar. Skýrsla unnin í mars–maí 2004 af KPMG fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins.

in eða notkun hennar breytt þannig að hún fellur í nýjan skattflokk. Það sama á við þegar fasteign skiptir um eiganda og nýr eigandi hefur annan rétt til afsláttar en sá fyrri.

Erfitt er að fá yfirsýn yfir hversu algengar slíkar leiðréttingar hafa verið, hvort sveitarfélög hafi staðið að þeim með sambærilegum hætti og hvaða breytingar á forsendum álagningar hafa verið taldar svo veigamiklar að þær kölluðu á leiðréttingar. Líklegt verður þó að telja að verklag sveitarfélaga sé ólíkt á þessu sviði eins og öðrum sviðum sem varða álagningu fasteignagjalda.

Ákvörðun um að leggja á fasteignaskatt þegar fasteign er metin í fyrsta sinn felur í sér mikilvæga undantekningu frá núverandi meginreglu um árlega álagningu. Ekki er ólíklegt að þessi undantekning (sem eykur tekjur sveitarfélaga á kostnað eigenda fasteigna) leiði til aukinna krafna um undantekningar þar sem eigendur hafa hag af því að álagning sé leiðrétt innan ársins (sem dregur úr gjöldum eigenda fasteigna á kostnað sveitarfélaga).

Við þessu er hægt að bregðast með svipuðum hætti og nú er gert, þ.e. að það sé mat einstakra sveitarfélaga hvenær endurskoðun sé sanngjörn og eðlileg. Hins vegar gerir samræmd álagning, sem byggir á upplýsingum í Landskrá fasteigna, kröfur til þess að reglur um endurskoðun álagningar innan ársins verði samræmdar. Því er nauðsynlegt að setja ákvæði í lög eða reglugerð um álagningu fasteignagjalda um rétt eigenda fasteigna til að gjöldin séu endurskoðuð. Enn betra væri þó að slíkar leiðréttingar fari fram sjálfkrafa þegar upplýsingar um breyttar forsendur eru skráðar í Landskrá fasteigna.

6.4 Afslættir elli- og örorkulífeyrisþega.

Mikil vinna fer nú í núverandi feril þar sem mörg sveitarfélög taka á móti umsóknunum um afslætti og þurfa árlega að taka á móti eða skrá handvirkt upplýsingar um tekjur. Vinnan lendir ekki síst á borgurunum, elli- og örorkulífeyrisþegum sem þurfa að útbúa umsóknir og taka saman nauðsynleg gögn.

Vafasamt er að efnislegar forsendur séu fyrir því að nota svo fjölbreyttar og ólíkar reglur við veitingu afsláttar til tekjulágra elli- og örorkulífeyrisþega eins og sveitarfélögin nota nú. Því er full ástæða til að skoða möguleika til að samræma reglur og vinnubrögð. Æskilegt er að eftirtalin atriði verði samræmd:

- Til hvaða hópa afslátturinn nær til (t.d. ellilífeyrisþega og 75% öryrkja).
- Að sömu reglur gildi um alla sem eiga rétt á afslætti.
- Hvort og hvernig eigi að taka tillit til tekna maka við ákvörðun afsláttar.
- Hvort og hvernig eigi að taka tillit til hvort hjóna eða sambúðarfólks er skráð fyrir fasteigninni.
- Til hvaða húsnaðis afslættir taka (hvort gerð sé krafa um lögheimili eða aðsetur í húsnaðinu og að aðeins sé veittur afsláttur vegna íbúðarhúsnaðis).
- Hvort aðeins eigi að taka tillit til launatekna eða hvort einnig eigi að taka tillit til fjármagnstekna.

Að lágmarki er nauðsynlegt að afsláttarflokkar vegna elli- og örorkulífeyrisþega verði samræmdir og skrár frá Ríkiskattstjóra verði nýttar sem grundvöllur á útreikningi afsláttar. Slík samræming tekjuviðmiðs í ákveðna afsláttarflokka getur falið í sér mikla hagræðingu

og skapað forsendur til að fella niður umsóknarferilinn þannig að afslættir komi sjálfkrafa til þeirra sem á þeim eiga rétt.³³

Ofangreind samræming felur í sér óverulega breytingu á sjálfstæði sveitarfélaga varðandi veitingu afsláttar. Einstök sveitarfélög gætu eftir sem áður valið upphæðir, hlutföll og hámark afsláttar í einstökum afsláttarflokkum og stjórnað því hvaða tekjuhópar fá afslátt og þar með ráðið heildarupphæð afsláttar.

6.5 Aðrir afslættir

Sveitarfélög hafa heimild til að veita afslætti vegna tiltekinna fasteigna sem nýttar eru í almannaþágu. Í samræmi við tillögur sem gerð var grein fyrir í öðrum kafla verði slíkir afslættir ekki veittir eða afgreiddir við reglubundna álagningu fasteignagjalda. Þess í stað verði gjöldin lögð á með venjubundum hætti.

Eðlilegt er að farið verði að mestu leyti eftir tillögum nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti frá árinu 2001. Þó verður ekki séð að ástæða sé til að safnahús njóti lögbundinnar undanþágu frá fasteignaskatti. Einnig er ástæða til að fella úr lögum ákvæði um að sveitarstjórn sé heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt af útihúsum í sveitum ef þau eru aðeins notuð að hluta eða standa ónotuð. Þetta heimildarákvæði er lítið notað og veldur erfiðleikum í framkvæmd. Slík útihús eru yfirleitt úrelt og því geta eigendur beðið um endurmat sem í flestum tilfellum leiðir til lágs fasteignamats.

Í stað núverandi heimildar til veitingar afsláttar geta sveitarfélög veitt styrki frá sveitarfélaginu til greiðslu fasteignagjalda sem verði gjaldfærðir sem útgjöld. Síðan er hægt að skuldajafna fasteignagjöld og styrki í innheimtuferlinu. Þessi málsmeðferð myndi einfalda mjög álagningu fasteignagjalda. Þar að auki myndu styrkirnir verða sýnilegir í reikningum sveitarfélaga. Slíkt er í anda nútímalegra reikningsskilareglna um að gera allan kostnað sýnilegan.

Ekki er alveg augljóst að lögfesta skuli heimild sveitarfélaga til að veita slíka styrki eins og nefndin frá 2001 lagði til. Telja verður að sveitarfélög hafi almennar heimildir til að styrkja starfsemi í almannaþágu. Lagaákvæði sem tilgreinir hvaða aðilar geta notið slíks styrks vegna fasteignaskatta getur verið túlkað þannig að það þrengi sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga við styrkveitingar af þessu tagi.

6.6 Álagning fasteignagjalda í Landskrá fasteigna.

Álagning fasteignagjalda fari fram í Landskrá fasteigna. Slík breyting er forsenda þess að hægt verði að framkvæma aðrar umbætur sem hér hafa verið nefndar, s.s. að einfalda verkferil álagningar og lækka kostnað, draga úr handavinnu og margskráningu upplýsinga, tryggja að álagningarforsendur og leiðréttingar og breytingar skili sér í Landskrá fasteigna og að afslættir til elli- og örorkulífeyrisþega verði afgreiddir með skilvirkum hætti.

Landskrá fasteigna er sívinnslukerfi þar sem upplýsingar eru uppfærðar daglega. Svo dæmi sé tekið þá eru upplýsingar um eigendur uppfærðar daglega með þinglýsingum sýslumanna. Nýjar eignir eru skráðar og byggingarstig uppfært á hverjum degi. Áætlaðar breytingar á álagningu fasteignagjalda færa hana frá árlegum útreikningi í átt að sívinnslu. Því er eðlilegt og hagkvæmt að álagningin fari fram í Landskrá fasteigna.

³³ Telji sveitarfélög eðlilegt að frumkvæði að umsókn verði áfram hjá gjaldandanum felur þessi breyting engu að síður í sér hagræðingu, þar sem aðeins þyrfti að skrá hvort einstaklingur njóti afsláttar en ekki þyrfti að skrá tekjuupplýsingar eða afsláttarflokk.

Álagning í Landskrá fasteigna getur því aukið gagnsæi, lækkað kostnað og auðveldað breytingar og þróun á fasteignagjöldum.

6.7 Innleiðing.

Við innleiðingu á álagningu fasteignagjalda í Landskrá fasteigna er mikilvægt að tími gefist til undirbúnings. Það er ekki síst mikilvægt öryggisatriði að hægt sé að gera samanburð á niðurstöðum álagningar í Landskrá fasteigna við álagningu sem framkvæmd er í núverandi álagningarkerfum. Með því móti er hægt að bera niðurstöður álagningar úr Landskrá fasteigna saman við álagningu sveitarfélaganna og leiðréttá misræmi í forsendum og niðurstöðum á kerfisbundinn hátt. Þessi aðferð tryggir að ekki er tekin nein áhætta vegna þessara breytinga.

Í samræmi við þetta gæti innleiðingu nýs fyrirkomulags álagningar verið skipt í eftirfarandi áfanga miðað við að lagabreytingar séu samþykktar á haustþingi 2005:

1. Álagning ársins 2006 fari fram í núverandi álagningarkerfum.
2. Álagningarkerfi í Landskrá fasteigna verði tilbúið á síðari hluta ársins 2006 og verði þá framkvæmdur samanburður á því kerfi og raunverulegri álagningu ársins 2006.
3. Álagning ársins 2007 fari fram í Landskrá fasteigna og hefjist þá mánaðarleg álagning. Notkun annarra álagningarkerfa verði þá hætt. Í því sambandi getur verið þörf á sérstökum lausnum til að aðlaga upplýsingar í staðlaðri innheimtuskrá að einstökum innheimtakerfum.
4. Samhliða þessu verða kannaðir kostir þess að greiðsluseðlar verði sendir beint úr Landskrá fasteigna og að upplýsingar um greiðslustöðu verði sendar frá innheimtuaðila í Landskrá fasteigna. Líklegt er að útbreiðsla rafrænnar greiðslumiðlunar auki kosti þess að þessi leið verði farin.

7. Breyttar álagningarforsendur.

Ýmiss konar breytingar sem gerðar eru á skráningu fasteigna geta haft áhrif á álagningu fasteignagjalda. Þær geta verið frá því að vera tæknilegar leiðréttingar, sem skipta litlu máli, yfir í viðameiri breytingar sem hafa veruleg áhrif á álagningu fasteignagjalda. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þessum breytingum og lagt mat á hvort hægt sé að afmarka þær breytingur sem eðlilegt má telja að leiði til breytinga á álagningu fasteignagjalda innan ársins.

7.1 Aðilar sem skrá breytingar.

Til að hægt sé að nýta breytingar til endurskoðunar á álagningu innan ársins þarf að tryggja að upplýsingar skili sér með kerfisbundum hætti í Landskrá fasteigna. Ýmsir aðilar koma að skráningu nýrra upplýsinga um fasteignir:

- Sveitarfélög skrá margþættar upplýsingar:
 - Byggingarfulltrúi skráir margvíslegar upplýsingar um fasteignina og notkun hennar.
 - Fjármáladeild skráir upplýsingar um álagningu gjalda, gjaldendur og afslætti.
 - Einnig er mögulegt að innheimtuaðili skrái upplýsingar sem leiða til breytingar á álagningu. Slík gerist væntanlega eftir fyrirmælum fjármáladeildar viðkomandi sveitarfélags.
- Sýslumaður skráir upplýsingar um nýjar eignir og um eigendur.
- Fasteignamat ríkisins skráir upplýsingar um fasteignina og mat hennar.
- Ríkisskattstjóri heldur skrár yfir tekjur og getur einnig veitt upplýsingar um hverjir séu elli- og örorkulífeyrisþegar.

Eins og komið hefur fram geta margvíslegar breytingar á skráningu eigna jafnframt falið í sér breytingar á álagningarforsendum. Hér að neðan verður gerð grein fyrir þessum breytingum og er þeim skipt í þrjár tegundir:

- Breytingar á fasteign.
- Breytingar á gjaldtöku.
- Aðrar breytingar.

7.2 Breytingar á fasteign.

Fyrirhuguð breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga felur í sér að álagning vegna nýrra fasteigna hefjist þegar eignin er metin fasteignamati í fyrsta sinn. Vegna þess hvernig staðið er að skráningu nýrra eigna í Landskrá fasteigna er nauðsynlegt að skilgreina betur hvað er átt við með nýrri fasteign.

Fasteignir eru yfirleitt stofnaðar í Landskrá fasteigna sem lóðir áður en framkvæmdir við bygginguna hefjast. Eftir að byggingaframkvæmdir hefjast er byggingarstig uppfært eftir því sem framkvæmdinni miðar áfram. Skilgreind eru 9 byggingarstig auk stigs 0 sem ekki getur talist eiginlegt byggingarstig:

- 0 Lóð úthlutað.
- 1 Byggingar- og framkvæmdaleyfi veitt.
- 2 Undirstöður reistar.
- 3 Burðarvirki reist.
- 4 Bygging fokheld.
- 5 Tilbúin til innréttingar.
- 6 Bygging fullfrágengin án lóðarfrágangs.
- 7 Fullgerð eign.
- 8 Tekin í notkun ófullgerð.
- 9 Í endurbyggingu.

Ný eign er stofnuð við skráningu eignar í Landskrá fasteigna og er þá jafnframt framkvæmt fasteignamat. Frummat fasteignar fer yfirleitt fram á eftirtöldum byggingarstigum:

- 0 Lóð úthlutað.
- 1 Byggingar- og framkvæmdaleyfi veitt.

Við mat á því hvaða aðrar breytingar á byggingarstigi og þar með fasteignamati eigi að leiða til endurskoðunar á álagningu þarf að huga að nokkrum þáttum. Ekki eru öll byggingarstig skráð kerfisbundið. Þannig er fremur sjaldgæft að fasteignir séu skráðar á byggingarstig 2–3 og 5–6. Fasteignamat byggingar (húsmat) er ekki framkvæmt fyrr en bygging er fokheld. Því er ekki greiddur fasteignaskattur af byggingum fyrr en þær eru fokheldar (byggingarstig 4). Byggingarstig 2–3 skipta því ekki máli vegna skattheimtu.

Út frá sjónarhorni skattheimtu eru það eftirtalin þrjú stig sem skipta mestu máli:

- 4 Bygging fokheld.
- 7 Bygging fullgerð.
- 8 Tekin í notkun ófullgerð.

Þetta eru þau stig þar sem mest breyting verður á verðmæti eignar og jafnframt þau stig sem eru skráð kerfisbundnast. Því verður að teljast eðlilegt, miðað við þær fyrirætlanir um lagabreytingar sem gerð hefur verið grein fyrir, að fasteignaskattur verði endurskoðaður þegar eignir eru skráðar í ofangreind byggingarstig.

Ýmsar breytingar, sem eigendur gera á fasteign, geta haft áhrif á forsendur álagningar. Má þar nefna uppskiptingu matseininga (t.d. þegar einbýlishúsi er breytt í tvær íbúðir), samein-

ingu matseininga (t.d. þegar tvær íbúðir eru sameinaðar) og niðurrif eigna. Einnig er mögulegt að byggingarstig sé fært niður vegna endurbyggingar (Byggingarstig 9, í endurbyggingu).

Viðbygging (sem ekki er ný matseining) eða endurbygging getur haft veruleg áhrif á fasteignamat. Þá geta tæknilegar breytingar einnig haft áhrif á fasteignamat. Þannig eru dæmi um að bætt eða leiðrétt skráning (t.d. hvað varðar stærð fasteignar) og eignaskiptasamningur geti hækkað eða lækkað fasteignamat.

7.3 Breytingar á gjaldtöku.

Sveitarfélög taka ákvarðanir um gjaldtöku fasteignagjalda innan þess ramma sem lögin setja. Þau taka árlega ákvarðanir um eftirfarandi atriði:

- Tegundir gjalda.
- Gjald- eða skatthlutfall.
- Einingaverð.
- Hlutfall eða upphæð afsláttar.

Þessar forsendur breytast ekki innan ársins. Sveitarfélög þurfa hins vegar að hafa aðgang að því að breyta þessum forsendum í nýju álagningarkerfi.

7.4 Aðrar breytingar.

Ýmsar aðrar breytingar geta haft áhrif á forsendur álagningar. Má í þessu sambandi nefna að skattflokkur fasteigna ræðst af notkun þeirra og er skatthlutfall atvinnuhúsnæðis hærra en íbúðarhúsnæðis. Ef íbúðarhúsnæði er breytt í atvinnuhúsnæði (eða öfugt) hefur það veruleg áhrif á álagninguna. Þá getur notkun húsnæðis verið breytileg eftir tímabilum, t.d. þegar hluti íbúðarhúsnæðis er nýttur til heimagistingar yfir sumartímann.

Eigendaskipti fasteignar getur haft áhrif á fasteignagjöld. Þetta helgast af því að nýr eigandi getur átt annan rétt til afsláttar en fyrri eigandi. Reykjavíkurborg hefur leiðrétt álagningu vegna þessa með kerfisbundnum hætti. Þá getur þurft að breyta skráningu á gjaldanda innan ársins (t.d. ef eigandi tilnefni umboðsmann sem annast greiðslur).

Almennt fasteignamat er uppfært árlega í samræmi við verðþróun á fasteignamarkaði. Þá getur fasteignamat einstakra eigna breyst innan ársins vegna endurmats.³⁴ Einnig getur endurupptaka fasteignamats leitt til breytingar á matinu.

7.5 Valkostir um breytingar innan ársins.

Hugsanlegt er að taka tillit til margvíslegra breytinga álagningarforsendna innan ársins og breyta þar með álagningu fasteignagjalda. Þó að þetta sé mögulegt er ekki þar með sagt að slíkt sé skynsamlegt. Ekki er í sjálfu sér ástæða til að eltast við breytingar sem hafa óveruleg áhrif á álagninguna.

Það veldur talsverðri óvissu í þessu sambandi að ekki er með öllu ljóst hvaða breytingar á álagningarforsendum einstök sveitarfélög hafa talið að leiða ættu til leiðréttingar á álagningu.

³⁴ Samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna eru tvær tegundir endurmats: Annars vegar endurmat skv. 31. gr. á einstökum fasteignum, yfirleitt að beiðni eiganda en einnig geta aðrir aðilar sem eiga hagsmuna að gæta um matsverð eignar óskað eftir endurmati. Hins vegar fjöldaendurmat skv. 32. gr. á stærri flokkum eigna (einstakar tegundir eigna eða eignir í tilteknum hverfum, sveitarfélögum eða landshlutum) eftir kröfu af hálfu fjármálaráðuneytisins eða sveitarfélags. Þegar fjallað er um endurmat í skýrslunni er átt við báðar þessar tegundir.

ingu innan ársins. Slíkar leiðréttingar eru væntanlega gerðar á innheimtustiginu og koma því ekki alltaf fram í álagningarferfum.

Fjöldi og tegund breytinga álagningarforsendna sem tekið er tillit til hefur áhrif á verkferil við álagningu. Því verður annaðhvort að leitast við að takmarka fjölda þeirra breytinga sem tekið er tilliti til eða taka tillit til allra breyta.

Einfaldara er að velja takmarkaðan fjölda breyta. Þegar ákveða á til hvaða breyta taka verður tillit, verður að greina hverjar eru mikilvægastar með hliðsjón af gjaldtöku og hverjar er auðvelt að halda utanum innan ársins.

Í ljósi þessa var farið skipulega yfir allar breytingar á forsendum álagningar og reynt að sérgreina þær breytur sem myndu hafa umtalsverð áhrif á álagningu fasteignagjalda innan ársins.

7.6 Breytur sem hafa umtalsverð áhrif.

Eftirtaldar breytur skipta mestu máli varðandi álagningu innan ársins. Álagningarforsendurnar eru flokkaðar eftir helstu tegundum.

- Ný eign metin fasteignamati:
 - Byggingarstig 0 Lóð úthlutað.
 - Byggingarstig 1 Byggingar- og framkvæmdaleyfi veitt.
- Breyttur skattflokkur:
 - Breyttur notkunarflokkur.
- Breyttir afslættir:
 - Eigendaskipti sem hafa áhrif á afslætti.
 - Breytingar á fasteignamati einstakra eigna.
 - Byggingarstig 4 Bygging fokheld.
 - Byggingarstig 7 Bygging fullgerð.
 - Byggingarstig 8 Bygging tekin í notkun ófullgerð.
 - Niðurrif eignar.
 - Endurupptaka sem leiðir til breytingar á fasteignamati.

7.7 Breytur sem hafa takmörkuð áhrif.

Eftirtaldar breytur hafa engin eða mjög takmörkuð áhrif á heildarálagningu innan ársins. Álagningarforsendurnar eru flokkaðar eftir helstu tegundum.

- Gjaldskrá sveitarfélags:
 - Tegundir gjalda.
 - Gjald- eða skatthlutfall.
 - Einingaverð.
 - Hlutfall eða upphæð afsláttar.
- Almennar breytingar á fasteignamati:
 - Árleg uppfærsla fasteignamats.
- Breytingar á fasteignamati einstakra eigna:
 - Uppskipting matseininga, sameining matseininga.
 - Viðbygging eða endurbygging.
 - Byggingarstig 5 Bygging tilbúin til innréttingar.
 - Byggingarstig 6 Bygging fullfrágengin án lóðarfrágangs.
 - Bygging í endurbyggingu.
 - Bætt eða leiðrétt skráning.

- Eignaskipatsamningur.
- Endurmat.
- Upplýsingar um elli- og örorkulífeyrisþega:
 - Tekjuflokkur elli- og örorkulífeyrisþega.

7.8 Möguleg afmörkun á breytum.

Lagt var mat á það hvort nota mætti ofangreinda skiptingu til að afmarka þær breytur sem leiða ættu til leiðréttingar eða endurskoðunar álagningar innan ársins. Slík afmörkun er í raun forsenda þess að unnt sé að velja valkost 1 um verkferil álagningar.³⁵ Í ljós kom að mjög erfitt eða útilokað reyndist að afmarka breytur og notast við ofangreinda skiptingu í því sambandi. Ástæðan er m.a. sú að ólíkar breytur geta spilað saman með margvíslegum hætti. Sem dæmi má nefna að uppskipting matseininga getur leitt til stofnunar á nýrri eign í Landskrá fasteigna.

7.9 Hlutfallsleg breyting álagningar.

Þegar tegundir álagningarforsendna eru skoðaðar kemur fram að oft er tiltölulega einfalt að meta hvort verulegir hagsmunir séu af því að tiltekin forsenda hafi áhrif á álagningu innan ársins eða ekki. Þannig eru veigamikil rök fyrir því að nýjar eignir, breytt notkun og breyttur réttur til afsláttar leiði til endurskoðunar á álagningu fasteignagjalda.

Það er mun flóknara að taka afstöðu til þeirra margvíslegu álagningarforsendna sem geta haft áhrif á fasteignamat einstakra eigna. Þessar breytingar eru mjög fjölbreytilegar, allt frá því að vera óverulegar upp í að hafa mikil áhrif á fasteignamat. Sumar þessara álagningarforsendna falla undir það markmið að lögð séu fasteignagjöld á nýjar eignir þegar þær eru skráðar og metnar (t.d. þegar bygging er fókheld).

Þar sem sú aðferð að afmarka breytur sem leiða til endurskoðunar innan ársins reyndist ekki fær var athugað hvort unnt væri að nota aðra aðferð sem byggir á hlutfallslegri breytingu á álagningu fasteignaskatts. Aðferðin felur í sér að álagning fasteignagjalda skuli endurskoðuð ef samanburður á upphaflegri álagningu og mánaðarlegri álagningu leiðir í ljós frávik um t.d. +/- 10% frá upphaflegri álagningu.³⁶

Þetta myndi hafa þær afleiðingar að álagning yrði endurskoðuð við allar stærri breytingar á byggingarstigi, t.d. þegar eign nær fókheldisstigi enda hækkar fasteignamatið um meira en 10%. Með sama hætti lækkar fasteignamat verulega þegar bygging er rifin og því myndi það þýða lökkun á álagningu fasteignagjalda.

Með því að velja 10% vikmörk er verið að tryggja að allar veigamiklar breytingar á álagningarforsendum hafi áhrif á álagninguna en ekki þarf að leggja í vinnu og óþægindi fyrir gjaldendur, vegna minni háttar frávíka innan ársins. Ekki þarf heldur að skilgreina í smáatriðum hvaða breytingar eigi að leiða til endurskoðunar álagningar.

Hægt væri að nota þessa aðferð í tengslum við valkost 2 um nýjan verkferil álagningar.³⁷ Ekki verður í fljótu bragði annað séð en að þessi leið sé fær en ekki er þar með sagt að mælt verði sérstaklega með henni.

³⁵ Sjá umfjöllun um valkosti í næsta kafla.

³⁶ Hugsanlegt er að miða við aðra prósentu en 10%.

³⁷ Sjá umfjöllun um valkosti í næsta kafla.

8. Valkostir um nýjan verkferil álagningar.

Á grundvelli þeirra tillagna sem lýst var í sjötta kafla eru settir fram þrjú valkostir um nýjan verkferil álagningar fasteignagjalda. Munurinn á valkostunum felst einkum í því hversu langt er gengið í að breyta núverandi verkferli sem byggir á árlegri álagningu yfir í verkferil sem byggir á mánaðarlegri álagningu.

Í valkosti 1 er árlegri álagningu haldið en leiðréttingar og breytingar sem gerð var grein fyrir hér að framan unnar með kerfisbundum hætti. Valkostur 3 byggir á því að hverfa frá árlegri álagningu og nota þess í stað mánaðarlega álagningu. Með því móti væri ekki þörf á leiðréttingum og allar breytingar kæmu sjálfkrafa fram í hinni mánaðarlegu álagningu. Valkostur 2 er síðan millistig milli þessara valkosta.

Mat á því hvaða valkostur er hagkvæmastur fer ekki síst eftir því hversu viðamikilla breytinga og leiðréttinga þörf er á að taka tillit til innan ársins. Ef unnt er að takmarka breytingarnar er ástæða til að velja valkost 1 sem felur í sér minnstar breytingar frá núverandi aðferðum og er því einfaldastur í framkvæmd.

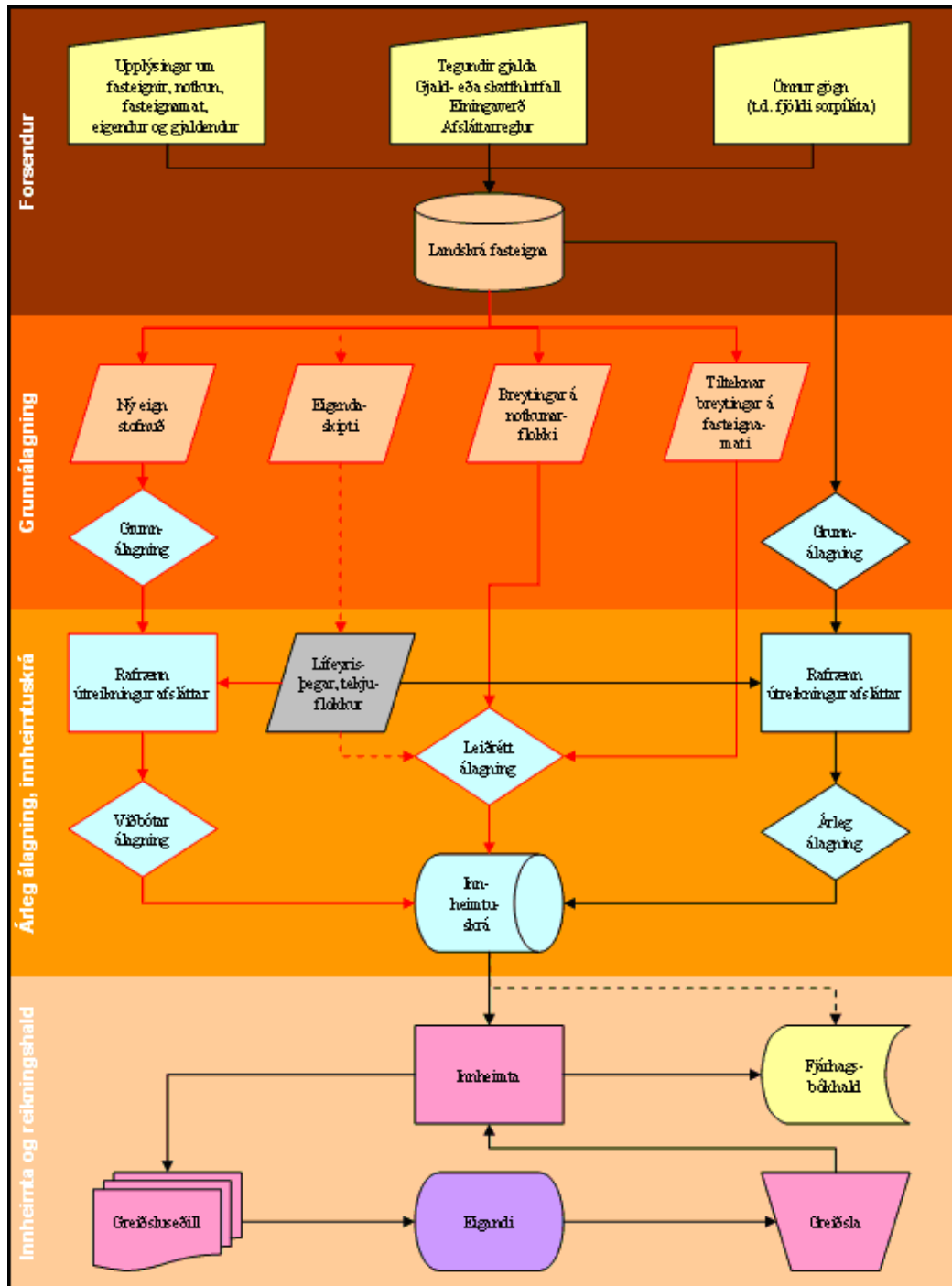
Því fleiri og viðameiri sem breytingarnar eru því meiri ástæða er til að fara í átt að mánaðarlegri álagningu (valkostur 3).

8.1 Valkostur 1.

Valkostur 1 felur í sér nokkra einföldun á álagningarferlinu. Árlegri álagningu er haldið sem megináðferð en auk þess koma mánaðarlegar viðbætur vegna nýrra eigna og mánaðarlegar leiðréttingar vegna tiltekinna og afmarkaðra breytinga á forsendum álagningar.

Álagningarferillinn samkvæmt valkosti 1 er sýndur á mynd 8.1. Meginþáttum valkostar 1 er lýst hér að aftan.

Mynd 8.1 Álagningarferill samkvæmt valkosti 1.



1. *Forsendur skráðar beint í Landskrá fasteigna.*

- 1.1 Allar almennar forsendur um fasteignir, notkunarflokk, fasteignamat, eigendur og gjaldendur.
- 1.2 Upplýsingar frá sveitarfélagi um gjaldtökuna, s.s. tegundir gjalda, gjald- eða skatt- hlutfall, einingaverð og afsláttarreglur.
- 1.3 Aðrar upplýsingar, t.d. fjöldi sorpílata.

2. *Grunnálagning.*

- 2.1 Grunnálagningin er reiknuð beint skv. forsendum í Landskrá fasteigna.

3. *Veiting afslátta.*

- 3.1 Upplýsingar um elli- og örorkulífeyrisþega og tekjuflokka sóttar til Ríkisskattstjóra.
- 3.2 (A) Afsláttur reiknaður rafrænt án umsóknar.
(B) Afsláttur reiknaður rafrænt en verður því aðeins virkur að umsókn hafi verið samþykkt og samþykki skráð í álagningarkerfi.

4. *Árleg álagning.*

- 4.1 Árleg álagning byggir á grunnálagningu að teknu tilliti til afslátta.
- 4.2 Árleg álagning er sett fram í innheimtuskrá sem send er til innheimtuaðila.
- 4.3 Niðurstöður álagningar eru skráðar í fjárhagsbókhald eftir gjaldflokkum og innheimtutíma.

5. *Innheimta.*

- 5.1 Greiðsluseðlar eru unnir á grundvelli innheimtuskrár og sendir til gjaldenda.
- 5.2 Eigandi (eða umboðsmaður eiganda) annast greiðslu.
- 5.3 Greiðsla berst til innheimtuaðila.
- 5.4 Upplýsingar um innheimtar greiðslur eru færðar í fjárhagsbókhald sveitarfélags.

6. *Endurskoðun álagningar.*

- 6.1 Fasteignagjöld eru lögð á nýjar eignir (byggingarstig 0–1) sem metnar eru fasteignamati í fyrsta sinn.
- 6.2 Við eigendaskipti eru afslættir leiðréttir ef réttur eldri og nýrri eiganda til afslátta er ólíkur.
- 6.3 Breytingar á notkunarflokki leiða til endurskoðunar á álagningu fasteignagjalda.
- 6.4 Tilteknar breytingar sem hafa áhrif á fasteignamat eru keyrðar úr Landskrá fasteigna og nýttar til að endurskoða álagningu.³⁸
- 6.5 Hugsanlegur afsláttur er reiknaður út rafrænt (sbr. 3.2).
- 6.6 Álagningin er leiðrétt með uppfærslu á innheimtuskrá.

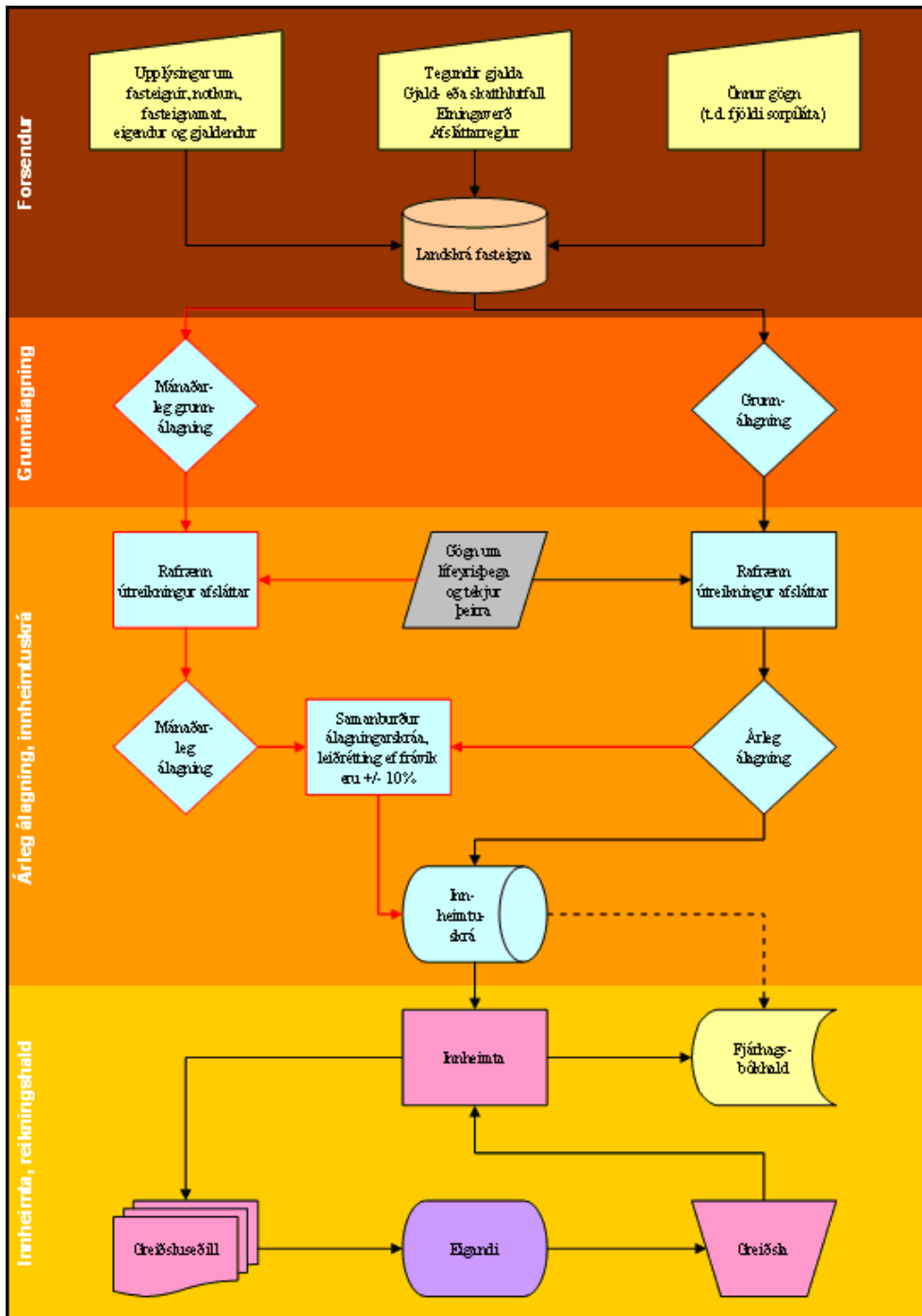
8.2 Valkostur 2.

Valkostur 2 felur í sér frekari einföldun á álagningarferlinu. Árleg álagning er megináðferðin en auk þess er reiknuð mánaðarleg álagning samkvæmt forsendum í Landskrá fasteigna fyrsta dag hvers mánaðar. Gerður er samanburður á niðurstöðum árlegrar álagningar ($\frac{1}{12}$) og mánaðarlegri álagningu og álagning leiðrétt þar sem misræmi er meira en sem nemur t.d. 10% af upphaflegri álagningu. Einnig er lagt á þær eignir sem metnar eru í fyrsta sinn (enda er frávikid þá 100%). Meginmunurinn á þessum valkosti miðað við valkost 1 er að ekki er valið hvaða breytur það eru sem leitt geta til leiðréttingar á álagningu innan ársins heldur ræður hlutfall fráviks hvort álagning er endurskoðuð.

³⁸ Fjallað var um þessar breytingar í sjöunda kafla.

Álagningarferillinn samkvæmt valkosti 2 er sýndur á mynd 8.2. Meginþáttum valkostar 2 er lýst hér að aftan.

Mynd 8.2 Álagningarferill samkvæmt valkosti 2.



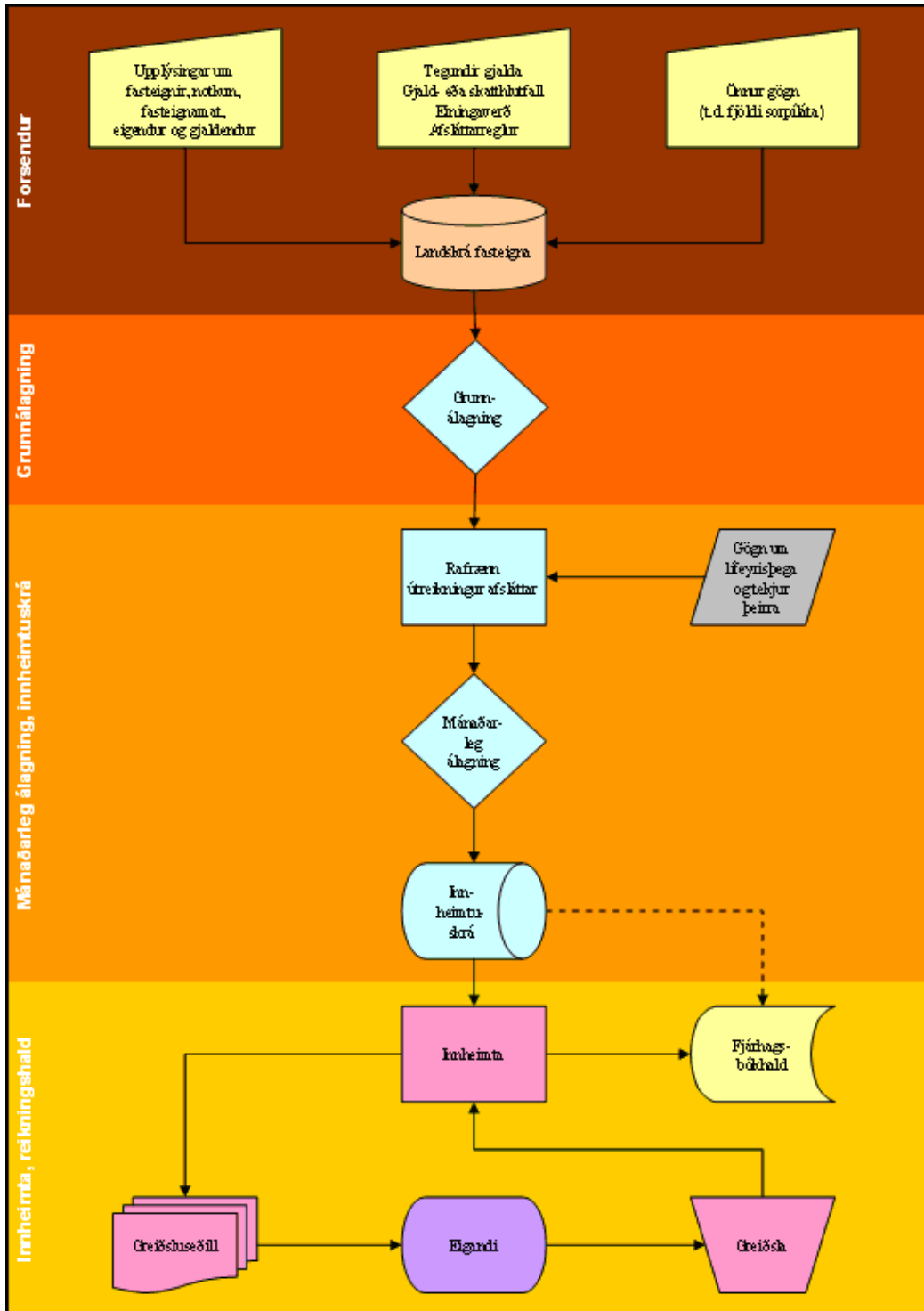
1. *Forsendur skráðar beint í Landskrá fasteigna.*
 - 1.1 Allar almennar forsendur um fasteignir, notkun þeirra, fasteignamat, eigendur og gjaldendur.
 - 1.2 Upplýsingar frá sveitarfélagi um gjaldtökuna, s.s. tegundir gjalda, gjald- eða skatt- hlutfall, einingaverð og afsláttarreglur.
 - 1.3 Aðrar upplýsingar, t.d. fjöldi sorpílata.
2. *Grunnálagning.*
 - 2.1 Grunnálagningin er reiknuð beint skv. forsendum í Landskrá fasteigna.
3. *Veiting afslátta.*
 - 3.1 Upplýsingar um elli- og örorkulífeyrisþega og tekjuflokka sóttar til Ríkisskattstjóra.
 - 3.2 (A) Afsláttur reiknaður rafrænt án umsóknar.
(B) Afsláttur reiknaður rafrænt en verður því aðeins virkur að umsókn hafi verið samþykkt og samþykki skráð í álagningarkerfi.
4. *Árleg álagning.*
 - 4.1 Árleg álagning byggir á grunnálagningu að teknu tilliti til afslátta.
 - 4.2 Árleg álagning er sett fram í innheimtuskrá sem send er til innheimtuaðila.
 - 4.3 Niðurstöður álagningar eru skráðar í fjárhagsbókhald eftir gjaldflokkum og innheimtutíma.
5. *Innheimta.*
 - 5.1 Greiðsluseðlar eru unnir á grundvelli innheimtuskrár og sendir til gjaldenda.
 - 5.2 Eigandi (eða umboðsmaður eiganda) annast greiðslu.
 - 5.3 Greiðsla berst til innheimtuaðila.
 - 5.4 Upplýsingar um innheimtar greiðslur eru færðar í fjárhagsbókhald sveitarfélags.
6. *Viðbótarálagning og leiðréttingar.*
 - 6.1 Reiknuð er mánaðarleg grunnálagning miðað við forsendur í Landskrá fasteigna 1. dag hvers mánaðar.
 - 6.2 Hugsanlegir afslættir eru reiknaðir rafrænt (sbr. 3.2).
 - 6.3 Gerður er samanburður á mánaðarlegri álagningu og 1/12 árlegrar álagningar.
 - 6.4 Álagning er leiðrétt ef frávik frá upphaflegri álagningu er meira en +/- 10%.
 - 6.5 Álagning er leiðrétt með uppfærslu á innheimtuskrá.

8.3 Valkostur 3.

Valkostur 3 felur í sér að enn lengra er gengið í að breyta aðferðum við álagninguna. Í stað árlegrar álagningar er mánaðarleg álagning ásamt mánaðarlegri innheimtu. Fasteignagjöld eru lögð á miðað við stöðu fasteignar og eiganda hennar fyrsta dag hvers mánaðar. Þetta veldur því að nær engin þörf fyrir viðbætur og leiðréttingar. Ferillinn er mun einfaldari en áður en á móti kemur að álagning er unnin 12 sinnum á ári fyrir alla gjaldendur.

Álagningarferillinn samkvæmt valkosti 3 er sýndur á mynd 8.3. Meginþáttum valkostar 3 er lýst hér að aftan.

Mynd 8.3 Álagningarferill samkvæmt valkosti 3.



1. *Forsendur skráðar beint í Landskrá fasteigna.*

- 1.1 Allar almennar forsendur um fasteignir, fasteignamat, notkun þeirra, eigendur og gjaldendur.
- 1.2 Upplýsingar frá sveitarfélagi um gjaldtökuna, s.s. tegundir gjalda, gjald- eða skatt- hlutfall, einingaverð og afsláttarreglur.
- 1.3 Aðrar upplýsingar, t.d. fjöldi sorpílata.

2. *Grunnálagning.*

- 2.1 Grunnálagningin er reiknuð beint skv. forsendum í Landskrá fasteigna.

3. *Veiting afslátta.*

- 3.1 Upplýsingar um elli- og örorkulífeyrisþega og tekjuflokka sóttar til Ríkisskattstjóra.
- 3.2 (A) Afsláttur reiknaður rafrænt án umsóknar.
(B) Afsláttur reiknaður rafrænt en verður því aðeins virkur að umsókn hafi verið samþykkt og samþykki skráð í álagningarkerfi.

4. *Mánaðarleg álagning.*

- 4.1 Mánaðarleg álagning byggir á grunnálagningu að teknu tilliti til afslátta.
- 4.2 Mánaðarleg álagning er sett fram í innheimtuskrá sem send er til innheimtuaðila.
- 4.3 Niðurstöður álagningar eru skráðar í fjárhagsbókhald eftir gjaldflokkum og innheimtumánuði.

5. *Innheimta.*

- 5.1 Greiðsluseðlar eru unnir á grundvelli innheimtuskrár og sendir til gjaldenda.
- 5.2 Eigandi (eða umboðsmaður eiganda) annast greiðslu.
- 5.3 Greiðsla berst til innheimtuaðila.
- 5.4 Upplýsingar um innheimtar greiðslur eru færðar í fjárhagsbókhald sveitarfélags.

8.4 Mat á valkostum.

Mat á valkostum um verkferil álagningar fasteignagjalda benti við fyrstu sýn til þess að valkostur 1 væri einfaldastur í framkvæmd. Eins og lýst hefur verið í sjöunda kafla leiddi nánari greining í ljós að erfitt eða nær útilokað er að afmarka þær breytur sem eðlilegt má telja að leiði til breytinga innan ársins. Ástæðan er m.a. sú að ólíkar breytur geta spilað saman með margvíslegum hætti. Sú óvissa sem þetta veldur þýðir að ekki er hægt að mæla með valkosti 1.

Mánaðarleg álagning er ótvírætt besti kosturinn út frá tæknilegu sjónarmiði, auk þess hann tryggir best jafnræði við álagningu, að afsláttarþegar njóti afslátta, lágmarkar leiðréttingarvinnu, hámarkar álagningarstofn sveitarfélaga og jafnar greiðsluálag fyrir gjaldendur yfir allt árið. Mánaðarleg álagning er eina aðferðin sem örugglega nær til allra þeirra þátta sem geta breyst innan ársins, bæði vegna nýrra eigna og vegna þeirra tilfella þar sem eðlilegt er talið að eigandi geti farið fram á endurskoðun álagningar.

Því er lagt til að valkostur 3 um mánaðarlega álagningu sé valinn. Valkostur 2 kemur til greina en ekki er mælt með valkosti 1.

9. Niðurstöður.

Núverandi aðferðir við álagningu fasteignagjalda eru ekki nægilega kerfisbundnar, skortur er á gagnsæi og verkferlar eru flóknir og kostnaðarsamir. Umtalsverðir möguleikar eru á að bæta núverandi verklag, auka hagkvæmni og bæta gæði. Þá verður ekki séð að núverandi aðferðir séu fullnægjandi til að tryggja að hægt verði að leggja fasteignagjöld á nýjar fasteignir innan ársins.

Skilvirkasta leiðin til að bæta úr ágalla núverandi aðferða er að álagning fasteignagjalda fari fram í Landskrá fasteigna. Með því er hægt að einfalda verkferilinn, nýta kosti rafrænnar stjórnsýslu, auka gagnsæi og hagkvæmni. Mælt er með því að álagningin fari fram mánaðarlega enda hefur sú aðferð marga ótvíræða kosti.

Til að hægt sé að ná þessum markmiðum þarf, auk hönnunar nýs álagningarkerfis í Landskrá fasteigna, að endurskoða lagaákvæði um álagningu fasteignaskatts með því markmiði að setja skýrari ákvæði og auka samræmingu varðandi ýmsa þætti.

Fylgiskjal III.

*Félagsmálaráðuneyti,
skrifstofa sveitarstjórnarmála:*

Mat á kostnaðaráhrifum frumvarps til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

(Gert í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga, dags. 30. júní 2004.)

Efni frumvarpsins er einkum tvíþætt. Í fyrsta lagi er lagt til, í samræmi við 2. lið tillagna nefndar um endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga frá 17. mars 2005, að undanþágum frá greiðslu fasteignaskatts verði fækkað. Þær undanþágur sem um er að ræða varða einkum fasteignir í eigu ríkissjóðs og mun breytingin, verði frumvarpið að lögum, skila sveitarfélögum auknum tekjum frá ríkinu er nema 200 m.kr. á árinu 2006, 400 m.kr. á árinu 2007 og 600 m.kr. frá og með árinu 2008 miðað við núverandi verðlag.

Í öðru lagi er lagt til að lagður verði fasteignaskattur í hlutfalli við ársálagningu á nýjar lóðir og mannvirki sem eru skráð í Landskrá fasteigna í samræmi við 5. lið í tillögum sömu nefndar og tillögur samráðshóps Fasteignamats ríkisins, félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem skilaði tillögum 14. september 2005 til að undirbúa breytingar á álagningu fasteignagjalda. Breytingin mun hafa áhrif á álagningarstofn fasteignaskatts innan hvers árs. Samkvæmt úttekt sem KPMG Endurskoðun hf. gerði fyrir félagsmálaráðuneytið og Fasteignamat ríkisins í júní 2004 er áætlað að tekjuauki sveitarfélaga vegna þessa geti numið um 150–200 m.kr. á ári.

Fjárhagsleg heildaráhrif frumvarpsins þegar breytingar eru að fullu komnar til framkvæmda, þ.e. frá og með árinu 2008, eru samanlögð tekjuaukning sveitarfélaga sem nemur um 750–800 m.kr. á ári.

Fylgiskjal IV.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum
um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.**

Í frumvarpinu er annars vegar lagt til að undanþágum frá greiðslu fasteignaskatts verði fækkað og hins vegar að fasteignaskattur verði lagður á mánaðarlega, sem hefur óveruleg áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

Fækkun undanþágna frá greiðslu fasteignaskatts varðar einkum fasteignir í eigu ríkisins. Breytingin er í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga frá 17. mars 2005. Afnáam undanþágna frá greiðslu fasteignaskatts mun hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð þar sem t.d. framhaldsskólar og sjúkrastofnanir hafa verið undanþegin skattinum. Gerir frumvarpið ráð fyrir að álagningarhlutfall af fasteignum sem nú fá undanþágu takmarkist við að kostnaður ríkissjóðs verði 600 m.kr. á ári þegar löggin eru að fullu komin til framkvæmda miðað við álagningarstofn í ársbyrjun 2005. Einnig er gert ráð fyrir að fækkun undanþágna komi til framkvæmda í áföngum árin 2006–2008, þannig að greiðslur ríkisins verði 200 m.kr. á árinu 2006, 400 m.kr. á árinu 2007 og 600 m.kr. á árinu 2008.