

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Páli Jóhanni Pálssyni um land sem ríkið leigir sveitarfélögum.

1. Hver er stefna ríkisins varðandi verðlagningu lands sem það leigir sveitarfélögum til atvinnuuppbyggingar?

Stefna ríkisins við ráðstöfun á landi eða öðrum eignum ríkisins er sú að ef ekki er talin þörf á slíkum eignum við ríkisreksturinn fer fram mat á því hvort ekki sé rétt að selja umræddar eignir. Framkvæmdin við slíka sölu er sú að Ríkiskaup fyrir hönd ríkisins auglýsa allar slíkar eignir með opinberum hætti og hagstæðasta kauptilboði er tekið ef það er metið viðunandi.

Ekki hafa verið gerðar undantekningar frá þessari meginreglu af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins nema sérstakar lagaheimildir hafi verið fyrir hendi til beinnar ráðstöfunar eignanna án undanfarandi auglýsingar. Slíkar undanþágur eru fyrir hendi í einstaka tilvikum, t.d. þegar eignum er ráðstafað með sölu til ábúanda ríkisjarðar, uppfylli hann skilyrði laga um kauprétt á ábúðarjörð sinni. Einnig hefur verið vikið frá meginreglu um auglýsingaskyldu ef fram hafa komið eindregnar óskir sveitarfélags um kaup á eignum eða eignarhlutum í fasteignum innan marka sveitarfélagsins, enda sérstök heimild til slíkrar sölu án auglýsingar til hlutaðeigandi sveitarfélags í jarðalögum.

Þegar ekki er hægt að notast við opna og gegnsæja verðmyndun, sem fæst með tilboðum í eignir í opinberri auglýsingu þar sem allir eiga þess kost að bjóða í, hefur almennt verið sett sem skilyrði fyrir ráðstöfun að aflað sé hlutlægs mats annaðhvort Ríkiskaupa eða utanaðkomandi aðila á verðmæti ráðstafaðrar eignar. Slíkt hlutlægt verðmat hefur þá legið til grundvallar hinu endanlega söluverði eignarinnar í viðræðum við kaupanda.

Varðandi verðlagningu á landi sem leigt er sveitarfélögum til atvinnuuppbyggingar þá hefur það um margra ára skeið verið stefna ráðuneytisins að leigja ekki land, hvorki til byggingar íbúðarhúsnæðis né til byggingar á atvinnuhúsnæði, hvorki til sveitarfélaga né annarra. Ráðuneytið hefur ekki talið það vera eðlilegan hluta ríkisrekstrarins að leigja út fasteignir til uppbyggingar enda felur slík útleiga á ríkiseignum í sér starfsemi sem frekar má jafna til atvinnurekstrar sem betur hæfir sveitarfélögum eða jafnvel einkaaðilum. Hafi ekki verið talin þörf á slíkum landsvæðum við ríkisreksturinn og einhver eftirspurn verið talin eftir eignunum til uppbyggingar hefur ríkið frekar tekið ákvörðun um sölu þeirra annaðhvort að undangenginni opinberri auglýsingu eða samkvæmt samningum við sveitarfélög hafi þau óskað eftir því. Ekki hefur því verið mótuð sérstök stefna um leigu á slíkum ríkiseignum til atvinnuuppbyggingar sveitarfélaga af hálfu ráðuneytisins né er fyrirhugað af hálfu ráðuneytisins að móta slíka stefnu.

2. *Hefur ríkið innheimt gjald fyrir byggingarrétt á landi sem það leigir sveitarfélögum, til viðbótar við árlega lóðarleigu? Ef svo er, hvar hefur það verið gert og hvað hafa sveitarfélögin þurft að greiða annars vegar fyrir byggingarrétt og hins vegar í lóðarleigu?*

Eins og fram kemur í svari við 1. tölul. fyrirspurnarinnar þá hefur það ekki verið stefna ríkisins að leigja land til byggingar íbúðar- eða atvinnuhúsnæðis.

Ríkið hefur hins vegar margoft á undanförnunum árum selt slíkar lóðir annaðhvort að undan-genginni opinberri auglýsingu eða á grundvelli verðmats þegar sala hefur átt sér stað til sveitarfélaga til uppbyggingar á þeirra vegum. Grundvöllur auglýsingar eða verðmats slíkra eigna byggist á því sjónarmiði að land til fjárhagslegrar uppbyggingar sé verðmæti í sjálfu sér enda sé eftirspurn eftir því í samfélaginu.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með eignarráð flestra jarða og landspildna ríkisins og gætir hagsmuna ríkissjóðs sem eiganda þessara eigna. Afstaða ráðuneytisins þegar land hefur verið selt beint, án undanfarandi auglýsingar, hefur því ávallt mótast af þeirri skoðun að verðlagningin verði að byggjast á því að reynt sé að staðreyna markaðsverð eða sannvirði slíkra landsvæða með hlutlægum hætti og að söluverð byggist á slíku mati jafnvel þó kaup- endur séu sveitarfélögin í landinu.

Þrátt fyrir að umrædd svæði séu ætluð til atvinnuuppbyggingar sem hafi í för með sér ýmsar jákvæðar afleiðingar ber ráðuneytinu hins vegar ávallt að gæta þess að raska ekki sam- keppni með sölu lóða undir eðlilegu markaðsverði eða sannvirði þeirra. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að sala, leiga eða önnur ráðstöfun eigna ríkisins undir eðlilegu markaðsverði getur, auk röskunar á samkeppni, verið skilgreind sem ólögmæt ríkisaðstoð sem haft getur í för með sér tiltekna alvarlegar afleiðingar, t.d. í því formi að kaupandi verði síðar skyldað- ur til að greiða mismun á söluverði og því sem talið yrði eðlilegt markaðsverð eignanna.

Við mat á raunvirði landsvæða, hvort sem er til uppbyggingar íbúða eða atvinnuhúsnæðis, hefur ávallt verið byrjað á því að horfa til nýtingarmöguleika landsins. Ef landið hentar vel til atvinnuuppbyggingar eða íbúðabyggingar er meginreglan sú að fjárhagslegt virði er almennt talið mun hærra en þegar land hentar til að mynda einungis til landbúnaðarnota eða not eru jafnvel enn takmarkaðri, t.d. eins og þegar land sætir friðun fyrir hvers kyns nýtingu. Við verðmat er lagt mat á landgæði og staðsetningu svæðisins í heild sinni og mögulegrar nýting- ar til hvers kyns uppbyggingar. Í þessu samhengi er stór þáttur matsins það byggingarmagn sem eðlilegt er að gera ráð fyrir að rúmist á svæðinu út frá öllum aðstæðum, staðsetningu og skipulagi þess liggi það fyrir.

Þegar endanlegt verðmæti landsvæðis er fundið skiptir tvennt meginmáli. Annars vegar er áætlaður þéttleiki þeirrar byggðar sem eðlilegt er að gera ráð fyrir að rúmast kunni á landinu, þ.e. fjöldi byggðra fermetra sem svæðið kann að bera. Hins vegar er það verðmæti sem byggjendur eða framkvæmdaaðilar eru reiðubúnir til að greiða á hvern byggðan fermetra á landinu á frjálsum markaði, fyrir utan hefðbundin opinber gjöld eins og gatnagerðargjöld. Þessi kostnaður byggjenda, sem oft er nefndur yfirtökugjald eða byggingarréttargjald, getur verið mjög mishár eftir landsvæðum og efnahagsástandi. Yfirtökugjaldið, án opinberu gjald- anna, endurspeglar í raun verðmæti sjálfs landsvæðisins sem byggingarnar verða reistar á. Á tímabili mikillar uppbyggingar hefur þessi kostnaður framkvæmdaraðila oft verið stór hluti þess kostnaðar sem byggjendur hafa verið reiðubúnir til að greiða fyrir rétt til byggingar á hentugum svæðum. Þannig hefur þessi kostnaður á hvern byggðan fermetra oft verið töluvert mikill, t.d. á höfuðborgarsvæðinu eða á þeim svæðum þar sem eftirspurn hefur verið mikil eftir lóðum til uppbyggingar eða lóðaframboð er lítið.

Gatnagerðargjöldin eru hins vegar sá kostnaður sem sveitarfélögin innheimta til að standa að gatnagerð, lóðaframkvæmdum og viðhaldi gatna og gangstétta á uppbyggingarsvæðinu. Sá kostnaður leggst á framkvæmdaraðilann óháð verðmæti lóðarinnar eða hvort sveitarfélagið eigi lóðina eða framkvæmdaraðili.

Mjög er mismunandi með hvaða skilmálum sveitarfélög úthluta lóðum til framkvæmda. Sum sveitarfélög gera það t.d. á grundvelli útboða þar sem framkvæmdaraðilar bjóða í byggingarrétt einstakra húseigna, þ.e. þá fjárhæð sem þeir eru tilbúnir að reida af höndum fyrir utan hefðbundin gatnagerðargjöld sem allir þurfa að greiða. Önnur sveitarfélög fara þá leið að setja tiltekið fast gjald á hvern byggðan fermetra eða hverja úthlutaða lóð fyrir utan hefðbundin gatnagerðargjöld. Auk gjaldsins innheimta þau almennt hefðbundna lóðarleigu samkvæmt gjaldskrá sveitarfélagsins. Með innheimtu yfirtökugjaldsins er í raun verið að færa kostnað sveitarfélagsins, t.d. vegna uppkaupa á landsvæðum á frjálsum markaði eða skv. eignarnámi svæðanna, yfir á þá sem ætla sér að nýta landsvæðið til framkvæmda og uppbyggingar.

Tiltekin sveitarfélög hafa tekið þá ákvörðun að úthluta lóðum einungis á grundvelli gatnagerðargjalda. Gera má ráð fyrir að hagsmunamat sveitarfélags liggi þá að baki slíkri ákvörðun sem byggist t.d. á því sjónarmiði að reyna að draga að atvinnustarfsemi með því að reyna að bjóða framkvæmdaraðilum hagstæðari kjör en í nágrennasveitarfélögum. Það geta hæglega verið hagsmunir landmikilla sveitarfélaga að horfa frekar til afleiddra tekna af atvinnuuppbyggingu í sveitarfélaginu en að reyna að ná til baka þeim verðmætum sem felast í þeim lóðum sem úthlutað er til uppbyggingarinnar.

Varðandi þá spurningu hvort ríkið hafi í samningaviðræðum við sveitarfélög krafist bæði lóðarleigu og gjalds fyrir yfirtöku, þ.e. gjald vegna svonefnds byggingarréttar, þá skal það enn ítrekað að meginreglan hefur verið sú um margra ára skeið að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur í viðræðum við sveitarfélög ávallt gengið út frá sölu lands á grundvelli utanaðkomandi mats sem byggist á verðmæti byggingarréttar en ekki leigu á landi. Ein undantekning hefur verið á þeirri meginreglu og er rétt að sú undantekning sé reifuð stuttlega hér. Hún varðar tiltekin landsvæði ríkisins á Reykjanesi og snýr að samskiptum við sveitarfélagið Grindavík. Þar féllst sveitarfélagið ekki á verðmat sem aflað var í undanfarandi viðræðum um kaup sveitarfélagsins á tilteknu landi á svæðinu. Til að bregðast við ítrekuðum óskum bæjarins um nýtingu landsins undir ýmsa atvinnustarfsemi var ákveðið að gera tilraun til að ná samkomulagi, a.m.k. til bráðabirgða þar til samkomulag næðist um kaup, um leigu á hluta landsins til sveitarfélagsins þannig að ekki yrðu tafir á þeirri uppbyggingu sem fyrirhuguð er á svæðinu.

Til að gæta jafnræðis gagnvart öðrum sveitarfélögum, sem nú eru í viðræðum við ráðuneytið um kaup á landsvæðum af ríkinu á grundvelli forsendna um byggingarrétt eða hafa þegar keypt land af ríkinu á þeim forsendum, taldi ráðuneytið eðlilegt að horft yrði til sömu megin sjónarmiða við verðmat á því landi sem leigt yrði til atvinnuuppbyggingar og við kaup. Í því fólst að gera einnig ráð fyrir tiltekinni greiðslu fyrir yfirtöku á landinu eins og gildir á ýmsum nærliggjandi svæðum. Í þessu sambandi skal bent á að ríkið taldi sig taka fullt og sanngjarn tillit til staðsetningar hinna leigðu svæða við þá verðlagningu. Það gjald sem var til umræðu af hálfu ráðuneytisins var einungis um 8–10% af því yfirtökugjaldi sem ýmis sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu innheimta vegna úthlutunar atvinnulóða á þeirra vegum, auk hefðbundinnar lóðarleigu sem þau innheimta. Framboðin lóðarleiga ríkisins var um 50% af þeirri lóðarleigu sem innheimt er t.d. af Próunarfélagi Keflavíkurflugvallar vegna atvinnulóða á þeirra vegum.

Ráðuneytið taldi erfitt að fallast á þau rök sveitarfélagsins að atvinnulóðum á þessum stað yrði ekki úthlutað án annarrar greiðslu en hefðbundinna gatnagerðargjalda og lágmarkslóðarleigu, enda ljóst að umrætt svæði hentar mjög vel til hvers kyns atvinnuuppbyggingar. Svæðið er stutt frá höfuðborgarsvæðinu, í grennd við alþjóðaflugvöll og hafnir, auk þess sem jarðhiti er á því. Ekki er annað að sjá en að talsverð eftirspurn sé jafnframt eftir lóðum til atvinnuuppbyggingar á þessu svæði, m.a. vegna framangreindra landkosta svæðisins.

Þar sem samningar náðust ekki á þessum grundvelli hefur ráðuneytið hins vegar lagt til við sveitarfélagið að horfið verði frá þessari leið. Ráðuneytið hefur í þeim viðræðum hins vegar ítrekað þá afstöðu að það sé enn reiðubúið að freista þess að ná samkomulagi um kaup sveitarfélagsins á þeim svæðum sem það hefur sérstaklega óskað eftir til atvinnuuppbyggingar. Í því sambandi hefur ráðuneytið m.a. ítrekað þann möguleika að það sé reiðubúið að afsala sveitarfélaginu strax umræddum svæðum til slíkrar uppbyggingar, enda fallist sveitarfélagið á það á móti að endanlegt söluverð umræddra svæða sæti þá mati óháðra aðila sem yrðu t.d. tilnefndir eða valdir af dómstólum eða öðrum hlutlausum aðilum. Sú lausn er nú til skoðunar af hálfu umrædds sveitarfélags.